

INDRA OVERLAND*

POBREZA Y AYUDA INTERNACIONAL ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE RUSIA

RUSIA ES EL PAÍS más grande del mundo. Su población incluye a numerosos pueblos indígenas, cada uno con su propio idioma, cultura y estilo de vida, así como con sus reclamos sobre los más grandes territorios indígenas del mundo. Al mismo tiempo, estos pueblos son más pobres que la población de la mayoría de los países en desarrollo y están excluidos de los canales de ayuda internacional.

En el comienzo de este capítulo se describirán los pueblos indígenas de Rusia para luego analizar el impacto de las políticas soviéticas que derivaron en la situación enfrentada actualmente por estos grupos. La parte final del capítulo se concentra en exponer por qué se dispone de tan poca asistencia internacional para mitigar la pobreza entre los pueblos indígenas de Rusia y qué posibilidades existen para aumentar esa asistencia.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA FEDERACIÓN RUSA

La Federación Rusa reconoce oficialmente como pueblos indígenas a 45 grupos étnicos en su territorio¹. Estos grupos viven a lo largo de los

* Investigador Senior del Instituto Noruego de Asuntos Internacionales. Doctor de la Universidad de Cambridge. Su tesis doctoral se realizó sobre el pueblo Saami de Rusia.

¹ La lista de los 45 pueblos puede consultarse en Gobierno Ruso (2000b). Varios grupos étnicos de la república sureña de Dagestan que probablemente debieran ser reconocidos

diez husos horarios de Rusia continental, desde los *saami* de la península de Kola en la región noroeste del país hasta los *chukchi* de Chukotka, en el extremo noreste.

En Rusia se los conoce formalmente como los *malochislennye korennyye narody*, literalmente “pueblos indígenas de población reducida”². Para ser clasificado como “indígena” en Rusia, un pueblo debe contar con no más de cincuenta mil integrantes. Este límite demográfico arbitrario refleja la diferencia entre el contexto ruso y los continentes Americano y Oceánico, donde el ser indígena se vincula con cierta facilidad a la distinción entre grupos étnicos pre-coloniales y los que llegaron después. En un imperio que se desarrolló en base a una expansión territorial continua como la rusa, una distinción de esta naturaleza se desdibuja. El perímetro externo del imperio ruso se expandió de manera gradual a lo largo de un período tan extenso que en la actualidad es difícil trazar una distinción entre los primeros en llegar y los que llegaron luego. Por consiguiente, el ser indígena en Rusia está más relacionado con los medios de subsistencia y la cantidad de población que en aquellos países con una historia de colonias extranjeras³.

Esto significa que varios grupos étnicos que claramente fueron colonizados por los rusos pero cuya población es muy superior a los cincuenta mil miembros no son reconocidos como pueblos indígenas dentro de Rusia, aun cuando en un contexto internacional bien podrían serlo. Los *komi* de la Rusia europea en el noroeste, y los *yakut* de la Siberia oriental, constituyen ejemplos de este tipo de grupos.

Tomando en cuenta que la definición oficial rusa de pueblo indígena está relacionada con las circunstancias especiales del contexto ruso, adoptaremos aquí dicha categorización en vez de la definición más amplia establecida en la Convención N° 169 de la OIT.

Otro punto importante en relación con la definición de pueblo indígena reside en que los términos “pueblos indígenas” y “pueblos indígenas del norte” suelen aparecer como sinónimos en la bibliografía sobre Rusia. Por lo tanto, la expresión “pueblos indígenas” tal como se la utilizará en el presente artículo también hará referencia en muchos casos a los pueblos indígenas del norte.

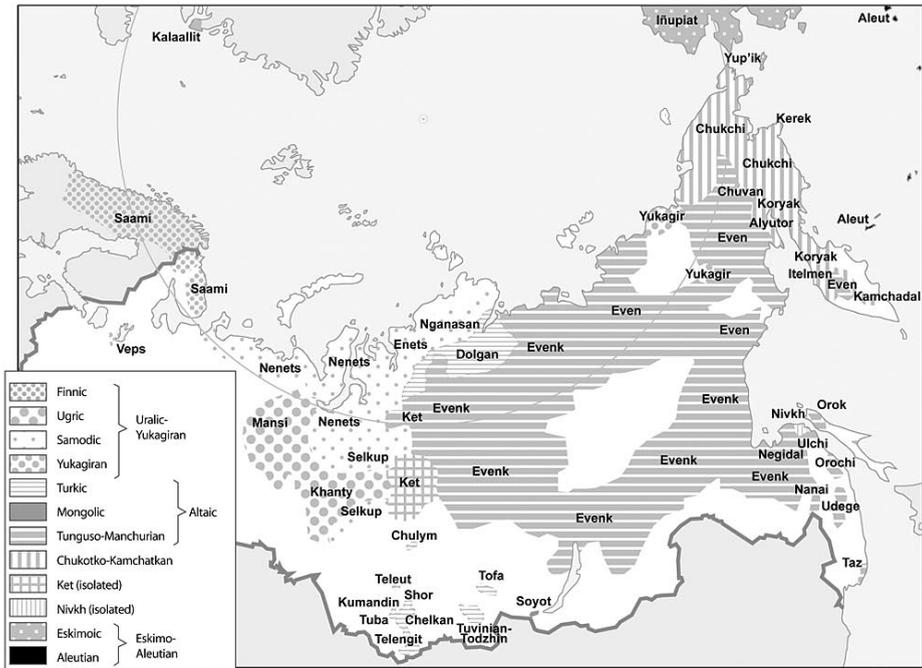
también como pueblos indígenas no están incluidos en ella. Las autoridades federales eligieron dejar la definición de “pueblos indígenas” en Dagestan en manos de las autoridades locales, que pospusieron la cuestión indefinidamente debido a la extrema diversidad étnica de esta república montañosa y a las tensiones étnicas que podrían surgir si algunos grupos fueran clasificados como “indígenas” y otros no.

2 Respecto de la traducción de los términos en ruso, ver el glosario al final del artículo.

3 En África, a pesar de los antecedentes de colonización extranjera, la diferencia entre pueblos indígenas y otros africanos negros plantea problemas similares a los de Rusia. Ver Saugestad (2000 y 2002).

Ello responde a diversos motivos. En primer lugar, al menos 40 de los 45 pueblos indígenas reconocidos de Rusia viven en la parte norte del país y en Siberia, con estilos y medios de vida adaptados a las condiciones que imperan en el Ártico y el Subártico. Así, en la práctica, la mayoría de los pueblos indígenas rusos son del norte. En segundo lugar, los pueblos indígenas del norte manifestaron una actividad política particular, con frecuencia utilizando objetos de cultura material asociados con sus medios de subsistencia en el Ártico a modo de símbolo de la movilización interna en pos de su identidad y la lucha externa por lograr que se reconocieran sus derechos. Por ejemplo, varios de estos pueblos indígenas se dedican a la cría de renos, utilizándolos para impulsar los trineos y para confeccionar lazos y vestimenta con su piel como símbolo de su identidad indígena. De esa forma, para un grupo como los *saami* de la península de Kola, resultó más sencillo cultivar una identidad indígena. Por otra parte, a un grupo como los *veps* –que viven en Karelia al sur de la península de Kola pero no se dedican a la cría de renos– le resultó más difícil ganarse el reconocimiento como pueblo indígena; sólo lo obtuvo después de la caída de la Unión Soviética. El tercer motivo por el cual con frecuencia se equipara a los pueblos

Figura 1
Pueblos indígenas de Rusia



Compilado y dibujado por Winfried K. Dallmann, Norwegian Polar Institute. Tomado de Eversole, R.; McNeish, J. A. and Cimadamore, A. (eds.) 2005 *Indigenous peoples and poverty. An international perspective* (London/New York: Zed Books).

indígenas de Rusia con los pueblos indígenas del norte es que durante el período soviético estos últimos eran los únicos grupos indígenas reconocidos en la URSS. En ese momento, la designación oficial era “pueblos indígenas de población reducida del Norte, Siberia y el Lejano Oriente”, un concepto introducido en la legislación soviética por distintos decretos de 1925 y 1926 (Vakhtin, 1994; Kiselev y Kiseleva, 1979).

LA POLÍTICA INDÍGENA SOVIÉTICA

A fin de comprender los orígenes de la pobreza entre los pueblos indígenas rusos es necesario examinar brevemente la política soviética hacia ellos. Se consideraba que estos grupos, que sufrieron la opresión principalmente bajo el Zar, poseían una cultura especialmente atrasada. Así, se pensaba que su desarrollo requería atención y asistencia extra a fin de permitirles ponerse al día con las “naciones avanzadas” de la URSS. En la opinión de Anatoliy Skachko, uno de los principales responsables del planteo inicial de la política indígena soviética:

si toda la URSS, según las palabras del camarada Stalin, necesita diez años para seguir el curso de desarrollo que le llevó cincuenta a cien años a Europa Occidental, entonces los pequeños pueblos del norte deberán durante esos mismos diez años, para ponerse al día con las naciones avanzadas de la URSS, recorrer el camino del desarrollo que le llevó al pueblo ruso mil años, porque incluso mil años atrás el nivel cultural del Principado de Kiev era mayor que el de los pequeños pueblos del norte en nuestros días (citado en Slezkine, 1994: 220).

Inicialmente, los aspectos más importantes de la política indígena soviética consistían en la colectivización y el reemplazo del “nomadismo como modo de vida” por el “nomadismo de producción” (Kuoljok, 1985; Vitebsky, 1992). En la teoría soviética, las economías de subsistencia de los pueblos indígenas contenían contradicciones internas. Por ejemplo la cría y la caza de renos en la tundra o la cría de renos y la pesca en la taiga o en el bosque boreal, parecían ser actividades incompatibles entre sí (Slezkine, 1994). Se juzgaba que tales prácticas eran ineficientes porque exigían la distribución de la mano de obra escasa en vastas áreas y actividades divergentes. Los distintos organismos soviéticos centrales responsables de los pueblos indígenas consideraron que su tarea consistía en ayudarlos a superar esa situación reorganizándolos en unidades cada vez más grandes, donde los hombres trabajaran en brigadas especializadas dedicadas a una única actividad económica; esto es, nomadismo de producción (Kuoljok, 1985; Vitebsky, 1992). Mientras tanto, las mujeres y los niños permanecían en los poblados: las mujeres empleadas en puestos asalariados como maestras, secretarías o contadoras, y los niños alojados en internados.

En la primera etapa de la colectivización, las principales unidades colectivas eran pequeños grupos de trabajadores denominados *artels*⁴. Durante los primeros años posteriores a la revolución, los dueños de grandes manadas fueron presionados para unirse a las unidades colectivas, y se intentó persuadir a los grupos nómades de establecerse alrededor de estas. No obstante, el impacto de tales acontecimientos sobre la vida de los pueblos indígenas siguió siendo limitado: la mayoría continuó trabajando dentro de unidades que se correspondían con sus viejas estructuras basadas en el parentesco.

En la década del treinta los *artels* fueron reemplazados por *kolkhozes* (del término *kollektivnoye khozyaystvo*; granjas colectivas). El proceso se vio acompañado por una persecución intensificada de los “elementos burgueses”. Además de “racionalizar” la economía de subsistencia, con la colectivización se buscaba asimismo erradicar las injusticias entre pobres y ricos, entre los propietarios de los medios de producción y los desposeídos. Por ejemplo, entre los pueblos que criaban renos, la unidad de riqueza más fácil de medir eran los animales. Los “kulaks” en el resto de la URSS eran los propietarios de las tierras y se dedicaban a la producción para el mercado abierto. Entre los criadores de renos aquellos eran los dueños de las grandes manadas, mientras que quienes tenían pocos renos propios o ninguno eran vistos como los “proletarios oprimidos”, aun cuando ellos mismos no se consideraran así.

La persecución de los grandes criadores de renos tuvo un gran impacto esa sociedad, basada en el esfuerzo y en la habilidad de los criadores individuales y de sus familias para formar grandes manadas, jóvenes aprendices de criador, y mano de obra a la cual se pagaba en especie. La eliminación de los más prósperos implicaba eliminar a los más talentosos.

La Segunda Guerra Mundial y el período inmediatamente posterior fueron una época tranquila para los pueblos indígenas en cuanto a las reformas de gobierno. Sin embargo, hacia fines de la década del cincuenta la política indígena soviética había recobrado fuerza y ambición. En 1957 se aprobó un decreto sobre “los medios para avanzar en el desarrollo de la economía y la cultura de los Pueblos del Norte” que recomendaba intensificar y ampliar los proyectos industriales y agrícolas (Kiseleva, 1994: 75). A continuación surgió la política de *ukrupneniye* (ampliación, amalgamación), a raíz de la cual algunos *kolkhozes* se fusionaron en *sovkhazes* de mayor envergadura (granjas soviéticas, granjas estatales, del término *sovetskoye khozyaystvo*) (Vitebsky, 1992).

⁴ Para consultar definiciones diversas y parcialmente contradictorias de *artels*, ver Kuoljok (1985) y Schindler (1992).

En comparación con los *kolkhozes*, los *sovkhazes* eran más grandes, más industriales y mecanizados. Dependían de actividades económicas más variadas y eran empresas estatales dirigidas por funcionarios designados y empleados asalariados (Slezkine, 1994; Konstantinov, 1996). En los *kolkhozes*, los empleados recibían su pago en función de las ganancias de su unidad, tenían mayor libertad para disponer de los fondos y para determinar su propio horario laboral (Beach, 1992). En los *sovkhazes*, el estado garantizaba sus ingresos pero también ejercía mayor control, cada vez más a través de personal gerencial no indígena.

En relación con el reemplazo de los *kolkhozes* por *sovkhazes*, se erradicaron poblados pequeños cuyos habitantes fueron trasladados a grandes pueblos donde con frecuencia pasaban a ser una minoría étnica (Sokolova, 1994). Los que eran reubicados recibían un preaviso muy corto o no recibían preaviso alguno, y los fondos transferidos a las autoridades locales para cubrir los costos de reubicación con frecuencia eran objeto de malversación o se utilizaban para cubrir otros gastos. Como consecuencia, muchas personas debieron sufrir importantes penurias (Antonova, 1988).

Los nuevos internados soviéticos representaron una parte importante del proceso de colectivización. Se establecieron por primera vez en la década del veinte y luego fueron reformados y se extendieron notablemente en la década del cincuenta (Utvik, 1985; Kiselev y Kiseleva, 1979). La función de las escuelas consistía en brindar atención y educación, pero al mismo tiempo formar ciudadanos soviéticos (Slezkine, 1994). A fin de volverse “soviéticos”, los niños tenían que asimilar un estilo de vida distinto y distanciarse de los medios de vida tradicionales que todavía utilizaban sus padres y del cuidado de sus madres, ocupadas ahora en servir al estado soviético: “Lo que siguió fue una revolución cultural del tipo más básico: los niños indígenas debían aprender nuevamente cómo comer, sentarse, dormir, hablar, vestirse y enfermarse, así como también asimilar una visión totalmente nueva del mundo y del lugar que ocupaban en él” (Slezkine, 1994: 241).

Como resultado de la política soviética, muchos varones indígenas siguieron arreando renos, cazando y pescando, desplazándose por la tundra según las estaciones al igual que antes, mientras que las mujeres y los niños se vieron absorbidos por las nuevas estructuras soviéticas. A largo plazo, esta situación socavó las relaciones que habían conformado el tejido social de las comunidades indígenas: entre hombres y mujeres, entre padres e hijos, y entre las comunidades y sus territorios históricos.

Por otra parte, debemos tener presente que en muchos casos si bien la política soviética no tenía la intención de destruir, estaba errada y era paternalista antes que deliberadamente opresiva. Incluía asimis-

mo una gama de mecanismos de apoyo que se volvieron esenciales para las comunidades indígenas en esferas tales como la atención médica, la educación y los subsidios agrícolas. En varios aspectos, la política indígena soviética era similar a las políticas occidentales aplicadas durante el mismo período. Por ejemplo, los programas de reubicación daneses en Groenlandia mostraban un parecido sorprendente con la política soviética de *ukrupneniye* (ampliación). Por ende, es importante ver las fallas de la política indígena soviética como parte del conflicto más amplio entre el estado-nación moderno y la industrialización por un lado, y los pueblos indígenas en general por el otro.

LA POBREZA ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS RUSOS

Cuando se derrumbó la URSS, los aspectos positivos de sus políticas –los distintos mecanismos de apoyo y subsidios para los pueblos indígenas– también se desmoronaron. No obstante, los efectos negativos de sus políticas opresivas persistieron. Esta combinación dio por resultado un deterioro general de la situación de los pueblos indígenas.

Lamentablemente, se dispone en la actualidad de muy poca información confiable y abarcativa sobre la situación socioeconómica de la población indígena⁵. De por sí, este es un obstáculo que dificulta lograr una mejora para dicho grupo (Abryutina y Goldman, 2003). Una estadística importante que sí existe es la expectativa de vida promedio. En la década del noventa, diversos comentaristas informaron que se calculaba en aproximadamente 44 años (Sulyandziga, 1998; Agitae, 1999). En 2003 las autoridades federales publicaron una estimación oficial de 49 años, que se considera más exacta (Gobierno Ruso, 2003). De acuerdo con una observación realizada a principios de la presente década por el vicepresidente a cargo de los aspectos de salud en la Asociación Rusa de Pueblos Indígenas del Norte, la expectativa de vida promedio de algunos de los pueblos seguía siendo baja: sólo 37 años (Abryutina, 2002). En contraste, la expectativa de vida promedio para el resto de la población del país era, en ese momento, de 66 años (Banco Mundial, 2004).

A raíz de la falta de datos completos sobre la totalidad de la población indígena de Rusia, a fin de comprender mejor la situación debemos referirnos a la situación de regiones y pueblos específicos. Una fuente importante de información proviene de las cartas escritas por integrantes de diversos pueblos indígenas que lamentan el destino de su pueblo o su poblado, dirigidas a las autoridades de su región o de la Fe-

5 Se espera disponer de mejores datos sobre la situación de los pueblos indígenas cuando se publiquen los demorados resultados del censo ruso de 2002. Durante el período soviético los censos se llevaban a cabo cada diez años, pero el de 2002 fue el primero desde 1989.

deración Rusa en su conjunto, y publicadas en periódicos tales como el Boletín de ANSIPRA, *Zhivaya Arktika* (Ártico Vivo) y *Severnnye prostory* (Territorios del Norte). Si bien se trata en general de anécdotas, son tantas que constituyen un buen panorama global del estado de indigencia actual de los pueblos indígenas rusos. Por ejemplo, 95 habitantes del poblado indígena de Andryushkino en la República de Saja en el extremo oriental de Rusia redactaron lo siguiente en una carta dirigida a los políticos y burócratas de Saja:

Las verduras frescas –papa, repollo, cebolla, ajo– hace mucho que ya no se venden en nuestro poblado, y ni hablar de las frutas... Todo lo que hay para comprar en la tienda local de Kolymtorg es pan. De todos los cereales se puede comprar semolina sólo en la tienda general del pueblo, con pastas pálidas como ceniza por si fuera poco. Hace seis meses que no hay arroz, mijo, trigo sarraceno ni avena a la venta. En cambio, hay latas y conservas, muchas de las cuales ya están vencidas. Desde hace tres o cuatro años no hay alimento para bebés, ni ropa ni calzado para niños (Andryushkino Villagers, 2002: 31).

Los pueblos indígenas luchan contra un abanico de problemas económicos básicos, entre los cuales el desempleo constituye un problema particular. Muchos poblados indígenas tienen una tasa de desempleo superior al 60%, y se calcula que el promedio entre los pueblos indígenas se encuentra entre el 40 y el 50% (Agitaev, 2002; Afanasjeva, 2002).

Los motivos principales de este elevado desempleo y otros problemas económicos son la caza furtiva descontrolada, la crisis de la administración y los subsidios, y la falta de acceso a los mercados. Durante el período soviético, el país estuvo aislado de los mercados energéticos mundiales y los combustibles de todo tipo recibieron enormes subsidios. Con el surgimiento de Rusia como el segundo exportador de petróleo del mundo, los precios internos del combustible subieron notablemente, y como resultado los poblados indígenas remotos quedaron aislados del suministro y de los mercados. La caza furtiva –por parte de personas no indígenas o indígenas desempleados– ha tenido un efecto devastador sobre las manadas de renos, así como sobre las poblaciones de peces y de animales de caza. Por ejemplo, en el *Okrug Evenki* (Distrito Autónomo) de Siberia central, la cantidad de renos domesticados bajó de 24 mil a menos de 2 mil entre 1992 y 2002 (Pankagir, 2002).

Muchos pueblos indígenas también deben enfrentar problemas sociales, en particular el suicidio y la violencia. En comparación con el promedio de Rusia, entre los pueblos indígenas se producen entre tres y cuatro veces más suicidios. En 1995 se registraron 145 suicidios cada 100 mil habitantes en Chukotka (la parte de Rusia que se extiende hacia Alaska), mientras que los promedios en Rusia y EE.UU. en ese mismo año fueron 38 y 12, respectivamente (Abryutina, 2002; Agitaev,

1999)⁶. Entre los *saami*, el 3% de las muertes responden a causas no naturales, y más de la mitad de las mismas son suicidios (Afanasjeva, 2002). Entre los pueblos indígenas se producen 25 veces más apuñalamientos por cápita que entre la población rusa en general (RAIPON, 2001).

Por último, existen varios problemas médicos graves entre los pueblos indígenas rusos, en particular tuberculosis y alcoholismo –que a la vez puede considerarse un problema social. En el *Okrug* Autónomo *Khanty-Mansi* de Siberia occidental 40 personas de cada 100 mil mueren de tuberculosis, cifra que asciende a 87 en el *Okrug Yamal-Nenets*, mientras que en toda Rusia es de 10 (Agitaev, 1999). La epidemia de HIV emergente en Rusia también presenta una amenaza particular para los pueblos indígenas, que cuentan con muy poca información sobre las formas de contagio y cuyas pequeñas comunidades de lazos estrechos son especialmente vulnerables. Estos pueblos son también susceptibles a otras enfermedades. Por ejemplo, en algunas comunidades el 85% de los habitantes padece opistorquiasis (infección por un tremátodo hepático) (RAIPON, 2001).

Como resultado de estos problemas sociales, económicos y médicos, entre los pueblos indígenas rusos la tasa de natalidad cayó un 34% y la mortalidad ascendió 42% durante la década del noventa (Agitaev, 1999). La consecuencia fue una grave crisis demográfica.

PALIACIÓN DE LA POBREZA ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS RUSOS

Además del fracaso de muchas funciones estatales, el período post-soviético trajo aparejados muchos cambios en la política gubernamental hacia los pueblos indígenas rusos. Uno de los acontecimientos que despertaron mayores protestas fue el cierre del Comité del Norte (*Goskomsever*) en 2001. Esta importante institución durante la mayor parte del período soviético, había constituido un aparato unido para la formulación de la política indígena soviética. Si bien se lo criticó con frecuencia, su presencia dejaba en claro hacia dónde debían concentrarse los esfuerzos de los grupos de presión.

Cuando se lo cerró, la responsabilidad por la política indígena quedó dividida entre el Ministerio de Comercio y Desarrollo Económico y el Ministerio de Política Federal, Étnica y de Migración. Esta situación tuvo implicancias para la coherencia de la política indígena de Rusia. La elección del Ministerio de Comercio y Desarrollo Económico como entidad administrativa para los temas indígenas más importantes se leyó como un indicio de que a partir de entonces estos tendrían menos prioridad que el desarrollo económico y la extracción de recursos

⁶ Otra estimación da un índice de suicidios de 65 cada 100 mil habitantes entre la población rusa en general en 1995 (RAIPON, 2001).

naturales, responsabilidad principal del ministerio. Más adelante, con la disolución del Ministerio de Política Federal, Étnica y de Migración, se produjo una nueva desestabilización de la política indígena.

Entre los cambios más positivos observados durante el período post-soviético se encuentran la formulación de tres programas federales consecutivos para apoyar el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas del norte, y la aprobación de tres leyes clave sobre política indígena (Kharyuchi, 2002; Gobierno Ruso, 1999; 2000a; 2003)⁷: sobre las garantías de los derechos de los pequeños pueblos indígenas de la Federación Rusa; sobre los principios generales de la organización de comunidades de los pequeños pueblos indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa; y sobre los territorios para el uso tradicional de la naturaleza de los pequeños pueblos indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa.

La primera de las leyes es una declaración amplia de las intenciones del estado ruso hacia los pueblos indígenas, que se hace eco de las normas internacionales pero tiene pocas consecuencias prácticas. La segunda regula la formación de comunidades indígenas de distintos tipos como entidades legales reconocidas; al igual que la primera, no presenta consecuencias financieras ni prácticas importantes para los pueblos indígenas, pero sí tiene un efecto potencial sobre su organización social. La tercera es la más importante, en tanto esboza la formación de Territorios de Uso Tradicional de la Naturaleza (*territorii traditsionnogo prirodopolzovaniya*, generalmente conocidos como “TTP”). Un TTP es un tipo de reserva natural en el que los pueblos indígenas locales tienen derechos especiales, con importantes implicancias para la titularidad de la tierra y el control de los recursos naturales, protegiendo los intereses indígenas frente a los del estado y las empresas dedicadas a la extracción. El problema con estas mejoras en el marco legal y la política es que faltan los recursos financieros y la capacidad administrativa para implementarlas. A la fecha, todas las solicitudes para instaurar reservas TTP en virtud de la tercera ley federal han sido rechazadas, en parte a raíz de la falta de claridad sobre el procedimiento exacto para su formación, y en parte porque amenazan a otros actores más poderosos, como por ejemplo las petroleras.

7 Los tres programas federales son *Kompleksnyy plan meropriyatiy Mezhdunarodnogo desyatiletiya korennykh narodov 1994-2004* (Plan complejo de medidas en relación con la década internacional de los pueblos indígenas 1994-2004); *Federalnaya tselevaya programma ekonomicheskogo i sotsialnogo razvitiya korennykh malochislennykh narodov Severa do 2000 goda* (Programa Federal destinado al desarrollo económico y social de los pequeños pueblos indígenas del Norte hasta 2000); *Federalnaya tselevaya programma ekonomicheskogo i sotsialnogo razvitiya korennykh malochislennykh narodov Severa do 2011 goda* (Programa Federal destinado al desarrollo económico y social de los pequeños pueblos indígenas del Norte hasta 2011).

Otro ejemplo de las dificultades para implementar la política indígena post-soviética se observa en el programa federal Desarrollo económico y social de los pueblos indígenas del Norte hacia 2011. Si bien el mismo incluye propuestas para establecer tiendas generales, mataderos y plantas procesadoras, no especifica qué han de comercializar dichas tiendas ni qué habrán de procesar las plantas (Abryutina y Goldman, 2003).

La crisis financiera virtualmente constante del estado ruso en el período post-soviético, en particular después de la debacle de 1998, debilitó en gran medida su capacidad para brindar apoyo a los pueblos indígenas, y esta se redujo aún más a raíz de la malversación registrada a distintos niveles de la administración de los fondos designados para los pueblos indígenas. La mejora en las finanzas desde que Vladimir Putin llegara al poder aún no ha alcanzado a los pueblos indígenas, y el efecto a largo plazo a nivel local de las medidas drásticas contra la corrupción todavía está por verse.

En vista de la situación extrema de los pueblos indígenas en Rusia y las dificultades del gobierno ruso para mejorarla, los actores extranjeros se vieron en la necesidad de intervenir para llenar el vacío. Por ejemplo, cuando una delegación rusa se presentó ante el Foro Económico en Ginebra para tratar el desarrollo del norte de Rusia, no fue el gobierno ruso sino las organizaciones extranjeras quienes invitaron a representantes de los pueblos indígenas de Rusia a unirse al debate (Murashko y Sulyandziga, 2002).

Varios gobiernos y organismos de asistencia extranjeros se interesaron en los asuntos de los pueblos indígenas rusos, en particular la Administración de Protección Ambiental Danesa y la Administración Canadiense para el Desarrollo Internacional (Køhler, 2001). Si bien esta asistencia podría ser potencialmente mayor, el principal obstáculo para su crecimiento son las normas actuales sobre Asistencia Oficial para el Desarrollo (Official Development Aid –ODA–). Para muchos países donantes, la ODA es un concurso de prestigio en el que compiten por ver quién da más en relación con la magnitud de su Producto Bruto Nacional (PBN). Uno de los objetivos de larga data de la ONU es que los países donantes destinen el equivalente al 0,7% de su PBN a la ODA, y en varios países aumentarla es un objetivo oficial. Sin embargo, en la actualidad los flujos de ODA resultantes no se encuentran disponibles para los pueblos indígenas rusos, dado que Rusia no está clasificada oficialmente como estado receptor.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS RUSOS Y LA ELEGIBILIDAD PARA LA ODA

La Asistencia Oficial para el Desarrollo es un término técnico-administrativo utilizado para describir la forma oficial más importante de asis-

tencia internacional. Los flujos de asistencia se clasifican como ODA de acuerdo con una lista de estados receptores mantenida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La idea subyacente es que la ODA debe limitarse estrictamente a brindar apoyo a los países pobres. Originalmente estaba destinada a prestar apoyo solamente al desarrollo a largo plazo de los países más pobres del mundo. No obstante, en las últimas décadas se amplió para incluir además otros tipos de asistencia, en particular asistencia humanitaria de corto plazo, y el mantenimiento de los Bienes Públicos Globales⁸.

Al desintegrarse la URSS, se planteó un debate sobre cuáles de los estados post-soviéticos debían recibir ODA y se decidió que sólo los países de Asia Central y el sur del Cáucaso serían elegibles. La asistencia brindada al resto de la ex Unión Soviética no se contabilizaría como ODA, sino como Asistencia Oficial (Official Aid –OA–). Así, la lista de estados receptores de asistencia se dividió en países elegibles para ODA y países elegibles sólo para OA.

Aunque OA suene parecido a ODA, su condición es fundamentalmente distinta. La Asistencia Oficial no puede incluirse en el monto –medido como porcentaje del PBN– que es utilizado para competir por el prestigio. Por lo tanto, independientemente de cuánta OA brinde un estado a Rusia o a otros países de la parte europea de la ex Unión Soviética, tales sumas no se consideran la forma más benéfica de asistencia para el desarrollo.

Esta ayuda no sólo no fortalece el prestigio del estado donante de la misma manera que lo hace la ODA, sino que además funciona como un impedimento para la asistencia occidental a Rusia. Si bien el país recibió cantidades considerables de ayuda para seguridad nuclear y otras áreas de beneficio ambiental o geopolítico directo para los donantes, otras esferas que carecen de esa importancia fueron dejadas de lado. Una de estas áreas involucra a los pueblos indígenas.

No queda claro exactamente por qué Rusia y los demás estados post-soviéticos europeos no fueron incluidos en la lista de países elegibles para recibir ODA. Una posible razón es que los encargados de asignar la ayuda hayan considerado que Rusia era muy rica y desarrollada para merecer recibir ODA, como así también que no era deseable sobredimensionar dicha asistencia más allá de su finalidad original de ayudar a los países más pobres. Otros factores también estuvieron en

⁸ Esta ampliación de la ODA fue criticada por algunos comentaristas y países donantes por debilitar las tareas de apoyo al desarrollo a largo plazo y desviar los recursos y alejarlos de los países más necesitados del mundo (OECD, 1998; Martens, 2001). De acuerdo con la definición original, más estricta, la ODA total en 1994 habría representado el 0,2% del Producto Bruto Nacional de todos los estados miembro del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en vez del 0,3% registrado (Raffer, 1998).

juego, entre ellos la susceptibilidad de Rusia frente a la etiqueta “país pobre que necesita ayuda”, debido a su antiguo rol de potencia global y donante de asistencia para el desarrollo por derecho propio. El tema se complica aún más porque la mayoría de los países receptores de ODA son ex colonias de estados de Europa Occidental, una situación con la que muchos rusos son reticentes a asociarse.

Además de la lista de estados receptores de ODA existe una lista de organizaciones internacionales a través de las cuales esta puede canalizarse. En principio, de todos modos la misma debería llegar a los estados receptores de ODA designados, pero en este punto se aprecia una confusión considerable dentro del sistema: un representante de alto rango de la oficina de Moscú del PNUD declaró que los fondos que recibe se contabilizan como ODA; no obstante, la respuesta de la OCDE fue que dichos flujos no deben contarse como ODA.

Existen al menos dos argumentos por los cuales los pueblos indígenas de Rusia podrían en principio reunir las condiciones para acceder a ODA.

En primer lugar, si bien Rusia en su conjunto no se encuentra entre los países más pobres y necesitados del mundo, sus pueblos indígenas están en una situación mucho peor que la de la población de muchos países que actualmente reciben ODA. En vista del déficit de información existente sobre los ingresos de los pueblos indígenas rusos, es posible utilizar su expectativa de vida promedio como indicador sustituto. Estimada en 49 años, esta es inferior que en la mayoría de los países de la lista de receptores de ODA (Gobierno Ruso, 2003)⁹. Aun en los países de bajos ingresos, que constituyen el grupo más pobre de receptores de ODA, la expectativa de vida promedio es de 59 años. Varios países de la lista de receptores de ODA tienen expectativas de vida relativamente altas, como por ejemplo Brasil (68 años), Arabia Saudita (73 años) y Turquía (70 años) (Banco Mundial, 2003). Incluso algunos de los países más pobres del mundo tienen expectativas de vida promedio más altas que las de los pueblos indígenas rusos, como por ejemplo Bangladesh (61 años), Camboya (54 años) y Eritrea (52 años) (Banco Mundial, 2003). Dado que existe una marcada correlación entre la expectativa de vida promedio y el ingreso, esto indica que los pueblos indígenas de Rusia están en una situación más precaria que muchas poblaciones de los estados receptores de ODA.

En segundo lugar, incluso la situación de Rusia en su conjunto no plantea un argumento bien definido para excluir al país de la lista

⁹ Esta es la nueva cifra oficial difundida por las autoridades federales. Anteriormente se había citado a menudo una expectativa de vida promedio estimada de 44 años (por ejemplo Sulyzandziga, 1998). La expectativa de vida promedio de los hombres de algunos de los pueblos indígenas es de poco más de 40 años.

de receptores de ODA. La noción generalizada de que la clasificación de países receptores de ODA y de OA se basa en criterios objetivos es errónea. En 2001, el Ingreso Bruto Nacional (IBN) per cápita de Rusia era de USD 1.750 (Banco Mundial, 2003). Varios países tenían un IBN per cápita más alto que Rusia y de todos modos estaban incluidos en la lista de receptores de ODA. Tal es el caso de Brasil (USD 3.060), Costa Rica (USD 3.950), Croacia (USD 4.550), Malasia (USD 3.640), Arabia Saudita (USD 7.230) y Uruguay (USD 5.670). Algunos de esos países, a su vez, tienen importantes poblaciones indígenas. El resultado es que los pueblos indígenas de Rusia están en una desventaja particular respecto de los pueblos indígenas del resto del mundo.

FACTORES RELEVANTES PARA EXTENDER LA ODA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS RUSOS

Los funcionarios encargados de la asistencia en los países de la OCDE no consideran que los pueblos indígenas rusos o cualquier otro grupo humano de Rusia cumplan los requisitos para recibir la ODA. No obstante, existen varios factores que podrían facilitar un cambio en esa perspectiva.

Cuando se reinició la ODA para Sudáfrica una vez terminado el apartheid, se plantearon interrogantes sobre los posibles beneficios que la misma podría tener para la población blanca de estratos superiores. Por consiguiente, se estipuló que la ODA debería dirigirse específicamente a la población negra, denominada “las Comunidades Negras de Sudáfrica” en los documentos de la OCDE. Este es uno de los pocos casos en que un grupo social específico fue individualizado para recibir ODA, y podría constituir un precedente para calificar a grupos sociales específicos y no a países para recibir la ODA.

Canadá, Dinamarca, Noruega, Suecia y EE.UU. –todos ellos países que se encuentran entre los principales donantes en términos de contribuciones brutas a ODA– han demostrado un interés particular por los pueblos indígenas rusos, seguramente debido a la existencia de pueblos indígenas nortños en sus propios territorios. Esta situación podría facilitar el acceso de los pueblos indígenas rusos a la ODA.

Los mismos países que demostraron interés por los pueblos indígenas rusos cuentan con políticas de asistencia general orientadas hacia los países menos desarrollados (PMD). Si bien Rusia no se encuentra entre los PMD, aquellos países han hecho excepciones en lo pertinente a los pueblos indígenas. La asistencia ODA de Noruega, por ejemplo, suele dirigirse a los países más pobres de África, pero hace una excepción en el caso de países de ingresos medios como Guatemala y Nicaragua, donde se concentra específicamente en asistir a pueblos indígenas. En este sentido, varios de los principales donantes potenciales ya cuentan

con políticas de ayuda que podrían beneficiar a los pueblos indígenas rusos una vez que estos logren tener acceso a la ODA en general.

Dado que varios actores no estatales están ganando cada vez más influencia sobre organizaciones como la ONU, puede argumentarse que las normas de la ODA también deberían trascender la categorización centrada en el estado receptor y estar en concordancia con tendencias observables en otros ámbitos del sistema multilateral.

La ODA ha comenzado a incluir paulatinamente la financiación de los Bienes Públicos Globales (BPG). Este término designa a cuestiones tales como el ambiente y la salud mundial, que son importantes para la humanidad en su conjunto (Raffer, 1999). Al menos el 15% de la ODA ya se destina a los BPG (Martens, 2001). Podría argumentarse que la diversidad del acervo cultural del mundo constituye uno de los BPG más importantes, y las culturas indígenas conforman una parte particularmente valiosa, sensible y amenazada de ese patrimonio. Los idiomas de los pueblos indígenas rusos pertenecen a grupos lingüísticos dispares, entre ellos el fino, el ugro y el paleo-asiático; algunas de esas lenguas, como por ejemplo la *yukagir*, son tan particulares que resulta difícil categorizarlas en alguno de los grupos lingüísticos conocidos del mundo. Los diversos pueblos indígenas de Rusia tienen medios de vida diferentes y sustentables, incluyendo la pesca del salmón, la caza de mamíferos marinos, la cría de renos, la caza del alce, y la recolección de bayas y hongos. Algunos de los pueblos indígenas rusos se encuentran al borde de la extinción, junto con su lengua y su forma de vida. Grupos tales como los *aleut*, los *orok*, los *negidals*, los *yukagir*, los *ket*, los *enets*, los *nganasan* y los *tofalar* enfrentan su posible desaparición en las décadas venideras¹⁰. Actualmente quedan sólo unas 1.300 personas que se identifican a sí mismas como *nganasan*, 600 *aleut*, y dos mil *nivkh* de Sajalín. Otros grupos, como los *ain*, los *vod*, los *kamasinets*, los *kerek*, los *omok* y los *yug* desaparecieron en el transcurso de las últimas tres décadas. De no generarse las respuestas adecuadas, las culturas antiguas de una parte de la Tierra –que abarca diez husos horarios– podrían extinguirse. La cultura de los pueblos indígenas rusos constituye un Bien Público Global que debería ser alcanzado por la ODA al igual que otros BPG, como la biodiversidad y las reservas oceánicas de peces.

10 Los *aleut* viven en las islas Aleutianas en el sector noreste del Océano Pacífico; los *orok* en la Isla Sajalín cerca de la costa rusa del Pacífico; los *negidals* sobre la costa del Pacífico cerca de Sajalín; los *yukagir* en el noreste de Siberia; los *ket* y los *enets* en la región noroeste de Siberia central; los *nganasan* en el norte de Siberia central y occidental; los *tofalar* al sur de los montes Urales. Para un panorama de los idiomas indígenas en peligro y extinguidos de Rusia, ver <http://odur.let.rug.nl/~bergmann/russia/languages_endangered.htm>.

CONCLUSIONES

La política indígena soviética, al igual que las políticas de muchas otras naciones industrializadas, desgarró la trama social de las comunidades indígenas del país al separar a los varones de las mujeres y a los padres de sus niños. Los resultados a largo plazo fueron comunidades débiles y traumatizadas, sin herramientas para enfrentar la crisis provocada por la caída de la URSS, que continuaron sufriendo diversos problemas sociales, económicos y sanitarios, tales como el desempleo, la tuberculosis y el suicidio.

La Federación Rusa intentó desarrollar una nueva política indígena acorde con las normas internacionales, pero le faltaron los recursos y la capacidad para implementarla adecuadamente.

Algunos actores internacionales hicieron el esfuerzo de intervenir en ayuda de los pueblos indígenas rusos, pero su participación se ve limitada por las normas de la ODA, que excluyen la asistencia a Rusia.

Los numerosos factores positivos analizados en este capítulo indican que es posible abrir la ODA a los pueblos indígenas rusos. Existe asimismo una forma completamente distinta de ver toda esta situación. Si Rusia es en realidad un país rico y desarrollado, debería entonces asumir la responsabilidad por el bienestar de sus propios pueblos indígenas. En otras palabras, la ausencia de Rusia en la lista podría utilizarse como instrumento de presión sobre el gobierno ruso para que mejore su desempeño en lo que respecta a la cuestión indígena.

GLOSARIO

artel: una asociación pequeña y voluntaria de personas que se reúnen durante un período limitado o indefinido con el objeto de realizar una actividad económica. Proviene de dos voces *tatar*: *orta* (comunidad) y *ortak* (común).

Goskomsever: deriva de *Gosudarstvennyy komitet Severa*, Comité del Norte.

kolkhoz: contracción de *kollektivnoye khozyaystvo*, granja colectiva.

malochislennye korennyye narody: pueblos indígenas de población reducida.

severnnye prostory: territorios del norte.

sovkhoz: contracción de *sovetskoye khozyaystvo*, granja soviética, granja estatal.

territoriya traditsionnogo prirodopolzovaniya: territorio de uso tradicional de la naturaleza, un tipo de reserva natural donde los pueblos indígenas tienen derechos especiales.

ukrupneniye: ampliación y amalgamación de centros poblacionales y unidades de producción (en el contexto de la política indígena soviética).

zhivaya arktika: Ártico vivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abryutina, L. 2002 "Health and employment in the Arctic: the indigenous peoples of Russia's north and their access to health care" in Køhler T. and Wessendorf, K. (eds.) *Towards a New Millennium: Ten Years of the Indigenous Movement in Russia* (Copenhagen: IWGIA).
- Abryutina, L. and Goldman, H. 2003 "State Policy and the Health of Indigenous Peoples of the Russian North" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 9.
- Afanasjeva, N. 2002 "The Socio-Economic and Legal Situation of the Saami in the Murmanskaya Oblast-An Appeal to Take Urgent Measures" in Køhler, T. and Wessendorf, K. (eds.) *Towards a New Millennium: Ten Years of the Indigenous Movement in Russia* (Copenhagen: IWGIA).
- Agitaev, Y. 1999 "Sammit liderov narodov Akrticheskogo regiona" en *Zhivaya Arktika*, N° 1.
- Agitaev, Y. 2002 "Problems of Employment: the Ethnic Aspect" in Køhler T. y Wessendorf, K. (eds.) *Towards a New Millennium: Ten Years of the Indigenous Movement in Russia* (Copenhagen: IWGIA).
- Andryushkino Villagers 2002 "Andryushkino Villagers' Appeal" in *ANSIPRA*, N° 7.
- Antonova, A. 1988 "Letter to the authorities of the RSFSR. December, 1988" in Pika, A.; Dahl, J. and Larsen, I. (eds.) *Anxious North* (Copenhagen: IWGIA).
- Banco Mundial 2003 *Informe de Desarrollo Mundial 2003* (Washington, DC: Banco Mundial).
- Banco Mundial 2004 *Indicadores de Desarrollo Mundial 2004* (Washington: Routledge).
- Beach, H. 1992 "Reindeer Herding on the Kola peninsula-Report of a Visit with Saami Herders of Sovkhoz Tundra" in Kvist, R. (ed.) *Readings in Saami History, Culture and Language III* (Umeå: Centre for Arctic Cultural Research).
- Gobierno Ruso 1999 *On garantiakh prav korennykh malochislennykh narodov Rossiyskoy Federatsii* (Sobre las Garantías de los Derechos de los Pequeños Pueblos Indígenas de la Federación Rusa) (Moscú: Gobierno Ruso), ley federal firmada por el presidente Yeltsin, 30 de abril.
- Gobierno Ruso 2000a *Ob obshchikh printsipakh organizatsii obshchin korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiyskiy Federatsii* (Sobre los Principios Generales de la Organización de Comunidades de los Pequeños Pueblos Indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa) (Moscú: Gobierno Ruso) ley federal firmada por el presidente Putin, 20 de julio.

- Gobierno Ruso 2000b *O yedinnom perechne korennykh malochislennykh narodov Rossiyskoy Federatsii* (Sobre el Censo Unificado de los Pequeños Pueblos Indígenas de la Federación Rusa) (Moscú: Gobierno Ruso) decreto N° 255, 24 de marzo.
- Gobierno Ruso 2001 *O territoriakh traditsionnogo prirodopol'zovaniya korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiyskoy Federatsii* (Sobre los Territorios de Uso Tradicional de la Naturaleza por los Pequeños Pueblos Indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa) (Moscú: Gobierno Ruso) ley federal firmada por el presidente Putin, 7 de mayo.
- Gobierno Ruso 2003 *O khode realizatsii meropriyatiya Mezhdunarodnogo desyatiletiya korennykh narodov mira* (Sobre la implementación de medidas relacionadas con la década internacional de los Pueblos Indígenas) (Moscú: Gobierno Ruso) comunicado de prensa N° 354, 6 de marzo.
- Kharyuchi, S. 2002 "Our Life and Future Are in Our Hands" in Khøler, T. and Wessendorf, K. (eds.) *Towards a New Millennium: Ten Years of the Indigenous Movement in Russia* (Copenhagen: IWGIA).
- Kiselev, A. y Kiseleva, T. 1979 *Sovetskiye saamy: istoriya, ekonomika, kultura* (Murmansk: Murmanskoye knizhnoye izdatel'stvo).
- Kiseleva, T. 1994 "Vliyaniye sotsialno-ekonomicheskikh faktorov na razvitiye olenovodstva kolskogo poluoostrova v 1900-1980-e gody" en Podyelskaya, L. (ed.) *Voprosy istorii evropeyskogo Severa* (Petrozavodsk: Izdatel'stvo Petrozavodskogo Universiteta).
- Køhler, T. 2001 "Danish Support for the Native North" in *ANSIPRA*, N° 6.
- Konstantinov, Y. 1996 "Field Research on Reindeer-Herding on the Kola Peninsula: Problems and Challenges" in *Acta Borealia*, N° 2.
- Kuoljok, K. E. 1985 *The Revolution in the North: Soviet Ethnography and Nationality Policy* (Uppsala: Almqvist & Wiksell).
- Martens, J. 2001 *Rethinking the Relevance of ODA: Current Trends in the Debate on the Future of Official Development Assistance* (Bonn: World Economy, Ecology and Development Association).
- Murashko, O. and Sulyandziga, P. 2002 "Indigenous Peoples of the North and the Authorities in 2002" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 7.
- OECD 1998 *Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee* (Paris: OECD).
- Pankagir, A. 2002 "Problems of Indigenous Peoples of Evenkiya" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 7.
- Raffer, K. 1998 *ODA and Global Public Goods: A Trend Analysis of Past and Present Spending Patterns* (New York: UNDP).

- RAIPON 2001 "Accessible Health Care for Indigenous Peoples of the North in the Russian Federation: A Strategy for Survival" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 6.
- Saugestad, S. 2000 "Dilemmas in Norwegian Development Assistance to Indigenous Peoples: A Case Study from Botswana" in *Forum for Development Studies*, Vol. 27, N° 2.
- Saugestad, S. 2002 "Om avstanden mellom Geneve og Kalahari" in *Norsk antropologisk tidsskrift*, Vol. 13, N° 1-2.
- Schindler, D. 1992 "Russian Hegemony and Indigenous Rights in Chukotka" in *Inuit Studies*, Vol. 16, N° 1-2.
- Slezkine, Y. 1994 *Arctic Mirrors: Russia and the Small Peoples of the North* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- Sokolova, Z. P. 1994 *Narody Severa i Sibiri v usloviyakh reform i demokraticeskikh preobrazavaniy* (Moscow: Institut etnologii i antropologii im. Miklukho-Maklaya).
- Sulyandziga, P. 1998 "Speech Held at the European Commission: Indigenous Peoples and Sustainable Development" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 1.
- Utvik, U. 1985 *Kolasamene: Fra tsarens undersåtter til sovjetiske borgere* (Bergen: University of Bergen).
- Vakhtin, N. 1994 "The Native Peoples of the Russian Far North" in Minority Rights Group (ed.) *Polar Peoples: Self-Determination and Development* (London: Minority Rights Publications).
- Vitebsky, P. 1992 "Landscape and Self-Determination among the Eveny. The Political Environment of Siberian Reindeer Herders Today" in Croll, E. and Parkin, D. (eds.) *Bush Base: Forest Far –Culture, Environment and Development* (London: Routledge).

