

V. Territorio y derechos indígenas en América Latina



Tierras bajas: gobernanza, recursos naturales y tierra

Son 10.9 millones las hectáreas tituladas como tierras comunitarias de origen (TCO) en las tierras bajas de Bolivia, representan el 54% de las demandas de titulación hasta mayo de 2009, pero es evidente que el proceso de titulación ha avanzado de manera importante en los últimos años. Después de esta constatación, Zulema Lehm enfoca su exposición a desmitificar algunas creencias sobre la propiedad colectiva de las tierras comunitarias de origen. Afirma que la legislación nacional reconoce la titulación colectiva de tierra a pueblos indígenas –títulos indivisibles, inembargables e imprescriptibles– pero también reconoce el derecho a la distribución de la tierra al interior de la TCO, según usos y costumbres.



Zulema Lehm
Investigadora independiente

Formas de acceso a la tierra y los recursos naturales en las TCO

Las TCO pueden estar conformadas por una o varias comunidades. En el caso de la TCO Takana I, se ha realizado un proceso de zonificación. 20 comunidades lograron acuerdos para planificar el uso de su espacio y designaron áreas para usos: agrícolas, forestales maderables, forestales no maderables, cacería, pesca, turismo comunitario, reservas y áreas histórico y culturales. Al interior de las TCO, las comunidades difieren en sus sistemas de acceso.

Al nivel comunal, de una manera esquemática, pueden distinguirse al menos tres formas de acceso a la tierra y los recursos naturales. La

primera, que podríamos denominar “clásica” entre los pueblos indígenas de la Amazonia, consiste en un sistema de acceso flexible y adaptable a las condiciones de los suelos, donde el dominio de las familias extensas sobre las áreas agrícolas dura dos o tres años en que se cultivan los productos anuales. Una vez concluye el ciclo del “chaco” las familias buscarán otro área de barbecho antiguo o monte alto para realizar su agricultura. La selección de las áreas está basada en un sofisticado conocimiento de los suelos de su territorio. A medida que el área ingresa a la fase de barbecho (descanso) se convierte en un área abierta al acceso de otras familias para otros usos como recolección o cacería. Las familias recién conformadas tienen mayores oportunidades para acceder a áreas agrícolas.

Una segunda forma es la que se puede observar en la comunidad de Cururú, en la TCO Guarayos:

El caso de San Pedro de Bolpebra, comunidad campesina constituida por inmigrantes de los valles del sur del país, muestra una forma específica de acceso a la tierra y los recursos naturales, sin embargo, bajo la influencia de la población inmigrante, muchas comunidades en las TCO de las tierras bajas, empiezan también a adoptar un modelo semejante. La “parcelación” de tierras para uso agrícola al interior de la propiedad comunal es una realidad, y ello resulta en ventajas y desventajas, dependiendo de los productos que ingresan al mercado, si estos son agrícolas o si son forestales. El sistema tradicional de acceso o el comercial comunitario basado en el manejo forestal y el equilibrio con la naturaleza dependen de la disponibilidad de áreas para los usos múltiples que se realizan dentro de una TCO. La variación entre el sistema tradicional y el sistema parcelario está relacionado con la disponibilidad de áreas y la distancia con el mercado.

Constitucionalizar la gestión territorial indígena

“La gestión territorial indígena es el proceso a través del cual las organizaciones indígenas dueñas de un territorio como TCO, administramos este territorio de una forma participativa y en consenso entre las diversas comunidades, ejecutando nuestras decisiones con el fin de mejorar nuestra calidad de vida de acuerdo a nuestros valores culturales y nuestra visión de futuro”

Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
(CIDOB), 2009

Los pueblos indígenas de tierras bajas –representados por la CIDOB– buscan ir más allá de la consolidación del derecho propietario de sus tierras. Con la definición de la CIDOB arriba citada, se transmite el pensamiento y la ruta a seguir para ejercer la gestión territorial y el derecho de autodeterminación, no sólo con el reconocimiento, sino con la constitucionalización de la gestión territorial indígena en términos de autonomía.

El derecho al uso exclusivo de los recursos naturales no es nuevo

La Ley Forestal 1700 planteó, en el año 1996, el derecho al uso exclusivo de los recursos naturales en una TCO y estableció que los titulares de la tierra, en este caso los pueblos indígenas, si bien no son dueños del recurso forestal pero sí tiene derecho al uso exclusivo de ese recurso para evitar precisamente la sobreposición de derechos que era tan frecuente en el régimen anterior a la Ley 1700. Ahora, este derecho de uso exclusivo ha sido constitucionalizado.

El saneamiento y la titulación de tierras comunitarias de origen permitieron –entre otras cosas– excluir de manera efectiva a terceros, consolidar el derecho propietario y sentar precedente de que no existe flexibilidad para entrar a una TCO y extraer recursos naturales por parte de terceros. No obstante, el artículo 394 sobre tierra y territorio de la nueva CPE señala que “se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígena originario campesinos (TIOC)”. Ello quiere decir que con la transición de TCO a TIOC cambia la figura anterior y plantea una nueva tensión que deberá ser considerada por las autoridades.

Dicha tensión tiene implicaciones sobre el derecho de propiedad, pues tiende a disolver el ejercicio del derecho real de la propiedad colectiva frente a terceros y en tierras bajas conlleva el conflicto entre campesinos colonizadores e indígenas debido al nuevo denominativo de Territorio Indígena Originario Campesino, lo que se hace particularmente notables en aquellas TCO que colindan, no sin conflictos, con campesinos colonizadores. Se requiere deslindar con claridad la propiedad colectiva de las jurisdicciones de gobierno autónomo.

Por otro lado, al ser las TCO espacios donde se manejan múltiples usos de los recursos naturales, donde la vocación agrícola es menor, la garantía de sostenibilidad en el manejo forestal requiere superficies suficientemente grandes. Los

Acuerdo para el acceso a los recursos naturales dentro de una TCO

La comunidad de Cururú de la TCO Guarayos

Dentro de la TCO Guarayos existen varias comunidades, una de ellas es la de Cururú. En esta comunidad, las familias realizan varios usos de los recursos naturales –agrícola, manejo forestal maderable y no maderable, desarrollo turístico y cacería–. Mientras el área de uso agrícola, con una superficie de 2.000 ha aproximadamente ha sido parcelada para cada familia, distribuyéndose la tierra en parcelas de 50 a 100 has por familia, las áreas destinadas a otros usos son de acceso común. El manejo forestal con fines comerciales requiere extensas superficies de bosque para asegurar tanto la rentabilidad y sostenibilidad de tal aprovechamiento. Cururú representa un caso de acceso mixto.

El título comunal de San Pedro de Bolpebra

El título obtenido por la comunidad campesina de San Pedro de Bolpebra en Pando es de propiedad comunal, no obstante, las familias –de manera consensuada– parcelaron toda la superficie de la propiedad colectiva en unidades de propiedad individual. La parcelación resultante responde a objetivos de uso agropecuario, sin embargo, éstos se contraponen a los usos forestales, ya que esta nueva forma de tenencia eleva los costos de transacción para llegar a acuerdos entre cada una de las familias dueñas de las parcelas y definir un área suficientemente grande para que el manejo forestal con fines comerciales se realice de manera adecuada. Ello, como es el caso de San Pedro de Bolpebra puede resultar en la inviabilización de la iniciativa de manejo forestal.

TCO Tacana: principios y criterios de sostenibilidad con base cultural

En 1997, el Consejo Indígena del Pueblo Takana demandó como TCO una superficie de 769.000 has. A partir de 2003 y hasta 2008 se les han titulado un total de 389.000 hectáreas en el norte del departamento de La Paz.

Su población al año 2000 era de alrededor de 3.059 habitantes, distribuida en dos municipios, y dada la fragmentación, existen también varios distritos municipales. Los usos de recursos naturales se diversifican en usos para cacería, agricultura, manejo de recursos maderables y no maderables y áreas proyectadas para iniciativas de turismo.

En los años 70 se promovió el desarrollo agroindustrial, y con éste un proceso de colonización de pobladores de tierras altas y la concesión de cinco áreas para aprovechamiento forestal. Este mosaico de áreas de tenencia y acceso a los recursos naturales en los que se distinguen: aproximadamente 200.000 has en manos de colonizadores y otros propietarios sumando entre todos alrededor de 600 propiedades, otras 200.000 has aproximadamente están en manos de 5 concesiones forestales y el resto, las tierras que sobraron, marginales respecto de la carretera que atraviesa el área demandada, quedaron como TCO. El área titulada es el resultado del descuento que, durante el proceso de saneamiento se hizo de las tierras y concesiones en manos de terceros privados.

En los últimos diez años, la TCO Tacana ha luchado por la consolidación legal de su derecho propietario y ha diseñado una estrategia de desarrollo con base en el manejo de los recursos naturales, un proceso de ordenación del espacio y de zonificación de su área, y ha encarado un proceso de reglamentación para el uso y acceso a los recursos naturales.

Lo novedoso en este caso es la creación de principios y criterios de sostenibilidad con base cultural y la implementación de un fondo concursable para proyectos comunales de manejo, el establecimiento de un brazo técnico administrativo y un sistema administrativo.

El desarrollo de ciertas capacidades que hacen a la gestión territorial y gestión pública es un hecho real, no obstante, el paso hacia la autonomía enfrenta todavía muchas dificultades. Por un lado está la limitante del número de habitantes y por otro, la necesidad de negociar con los municipios para ingresar al sistema autonómico.

Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos: artículo 30

En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo a esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:

A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.

A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

“sujetos del derecho”, así como los límites de las áreas bajo manejo, requieren estar claramente definidos. Esta tensión junto a los excesivos requisitos que tendrán las TCO para transformarse en Autonomías Indígenas vía TIOC harán que el logro de dichas autonomías sea compleja sino imposible para muchas TCO o pueblos indígenas. Ciertamente el proceso necesita de más diálogo, discusión y profundización.

El manejo de los recursos naturales ya funciona y hay institucionalidad

Con menor o mayor capacidad, las TCO ya realizan la gestión de sus recursos naturales. A manera de ejemplo, la gestión territorial de la TCO Tacana 1

ha derivado en una serie de iniciativas comunitarias relacionadas con el manejo de los recursos naturales: manejo de abejas nativas, monitoreo de cacería, pesca en sistemas asociados, manejo de peces ornamentales en estado experimental, aprovechamiento de lagartos, cacao silvestre, sanidad animal, ecoturismo comunitario, artesanía y manejo forestal maderable.

“En las tierras bajas, dadas las características de las actividades que realizan los pueblos indígenas, que van más allá de lo agrícola, se ha desarrollado toda una institucionalidad y un sistema organizativo que va de abajo hacia arriba. Tienen muchas debilidades, pero creo que es uno de los elementos más demostrativos de los avances de los pueblos indígenas de las tierras bajas en los últimos años”.

¿Qué desafíos se derivan del texto constitucional para las tierras bajas?

Dadas sus características, el proceso de acceso al régimen autonómico de los pueblos indígenas de las tierras bajas es distinto, en términos de número de la población y de la fuerza política para poder negociar con los municipios, respecto de los pueblos indígenas de los andes. Muchos de los territorios han sido fragmentados y el desafío está en construir un sistema jurisdiccional basado en territorios discontinuos.

¿Cómo se concilian los derechos indígenas al territorio y el interés estratégico nacional?

Hidrocarburos: Hay dos problemas. Uno tiene que ver con los impactos ambientales, y el otro con los impactos culturales y sociales. En el pasado se ha trabajado mucho sobre los impactos ambientales en la legislación pero no se ha procedido suficientemente sobre el derecho a la consulta previa e informada.

Forestal: Tenemos un conjunto de empresas madereras que se relacionan con las comunidades. A partir de que la legislación forestal reconoce derechos a las comunidades, estas relaciones han evolucionado de manera diferente, en muchos casos se mantiene un marcado patrimonialismo pero en otros casos se han desarrollado formas más modernas de relacionamiento comercial, muy pocas empresas y comunidades han podido iniciar alianzas estratégicas. Actualmente, en el país existen más de cien organizaciones forestales comunitarias.

Áreas protegidas: Bolivia es pionera en el continente en el diseño de estrategias de conservación con gente. Ahora, con la nueva constitución se establece en manejo compartido de las áreas protegidas entre las comunidades y el Estado, lo que consolida una tendencia que se vino gestando con algunas experiencias pioneras como el TIPNIS o el Parque Kaa Iya. Sin duda que estas experiencias tendrán muchas lecciones aprendidas que deberían ser tomadas en cuenta.

¿Tienen las TCO perspectivas reales de asumir autonomías indígenas?

Algunas sí y otras no. Hay dos fortalezas que no necesariamente se han desarrollado equilibradamente. Las fortalezas técnico-administrativas y las demográfico-políticas. Existen TCO con condiciones políticas (número de habitantes y correlación de fuerzas políticas favorables) pero con debilidades técnico-administrativas, éstas podrían ingresar al régimen autonómico. Pero las TCO con poca capacidad de gestión e insuficientes posibilidades demográficas y políticas tienen el riesgo de quedar fuera.

Entrevista a Zulema Lehm
Octubre 28, 2009

Derechos indígenas y explotación de recursos naturales en Perú

La tragedia de Bagua en contexto

Ramón Pajuelo constata las distancias existentes entre los climas políticos, la situación de los movimientos sociales e indígenas y los niveles de conflictividad social que muestran los países andinos, a pesar de compartir un origen histórico común. Ecuador y Bolivia parecen transitar por caminos paralelos, en tanto que Perú y Colombia muestran una situación muy distinta.



Ramón Pajuelo
Centro Bartolomé de las Casas, Perú

Los movimientos indígenas constituyen uno de los actores más importantes en la política de los países en las últimas décadas. La evolución de los movimientos indígenas en nuestros países y su desempeño político se han transformado. La estructura organizativa de los actores indígenas comienza a obtener cabida en el ámbito público, junto al reconocimiento de las diferencias étnicas y culturales y la concatenación de este reclamo con la necesidad de transformar la estructura de poder.

Los movimientos indígenas han logrado convertirse en actores políticos protagónicos. El punto de partida para este hecho exigió el paso de redes de organizaciones a movimientos sociales que logran ejercer acciones colectivas de

protesta ante los Estados y sus sistemas políticos. El resultado –en países como Bolivia y Ecuador– ha sido el salto cualitativo que convirtió a estos movimientos en actores políticos con capacidad de decisión en el poder.

Representaciones indígenas en América Latina

La vinculación de los movimientos indígenas con los estados ocurre a partir de situaciones demográficas distintas. Por un lado se hallan Bolivia y Guatemala –dos países con población indígena mayoritaria– y por otro, países como Ecuador, Perú y México, donde existen mayorías indígenas importantes que fluctúan entre el 25-

40% de la población total. Una tercera situación corresponde a países en los cuales existen minorías restringidas de poblaciones indígenas, como en Argentina, Venezuela y Colombia. Este dato ha significado un factor determinante para generar un escenario de empoderamiento de la población indígena favorable o no a su protagonismo político, junto a la respuesta estatal de apertura o cierre frente al surgimiento de las demandas y los reclamos indígenas.

Paradójicamente, en aquellos países donde los pueblos indígenas constituyen una minoría, los Estados se han abierto con más facilidad (Chile, Argentina, Colombia, Venezuela) hacia políticas de aliento de la identidad, políticas de reconocimiento de la diferencia, creación de instancias estatales para la administración de los derechos indígenas y una serie de esfuerzos que incluyen reformas institucionales y constitucionales.

Contrariamente, en los países con mayorías indígenas el empoderamiento indígena ha resultado de una concatenación entre factores externos a la movilización indígena, la reacción de los Estados y la propia textura interna de los movimientos indígenas, es decir, su grado de solidez organizativa e ideológica. Factores externos entendidos como el contexto nacional en el cual ocurre la movilización, y su consonancia con el ciclo político en el que las movilizaciones indígenas se desarrollan en América Latina, y especialmente en los Andes. El ciclo de movilización indígena de las últimas décadas, enfrenta hoy una situación nueva, de crisis de muchos movimientos, problemas de legitimidad interna y búsqueda de ocupación de otros espacios políticos protagónicos. Esto se aprecia sobre todo en el caso de Ecuador.

Esta transformación consiste en el surgimiento de lo que podríamos llamar gobiernos progresistas, es decir, regímenes políticos que han comenzado a desarrollar reformas sociales, económicas y políticas importantes, y que han establecido relaciones de diverso tipo con los movimientos indígenas. El nuevo ciclo se carac-

teriza entonces por la emergencia de gobiernos progresistas y movimientos indígenas en una relación Estado-sociedad que cambia completamente la correlación de fuerzas políticas vigente hasta ahora.

“El Vicepresidente actual de Bolivia sostiene que existe un gobierno de los movimientos sociales, yo creo que es el gobierno de una estructura política, el MAS, que tiene como uno de sus sustentos orgánicos a algunos movimientos, pero no a todos los que existen en el país. Los movimientos indígenas desarrollan, como en Ecuador, relaciones con el gobierno progresista que fluctúan entre la alianza y el conflicto”.

Nacionalismos populares en contexto de crisis nacional

La crisis de los Estados ha dado lugar al surgimiento de lo que podríamos llamar nacionalismos populares bastante más amplios que los movimientos indígenas. Éstos disputan el poder en espacios mucho más amplios en términos de su estructura social y política y alcanzaron protagonismo en gran medida debido a la crisis de los contextos políticos nacionales, durante las dos décadas pasadas. El escenario que albergó el surgimiento de los movimientos indígenas se ha transformado. En Bolivia y Ecuador emergieron nacionalismos populares muy amplios, que han sido canalizados políticamente por líderes plebiscitarios –Evo Morales y Rafael Correa– y por gobiernos progresistas. En ambos países, masivas movilizaciones populares derrotaron a gobiernos que perdieron legitimidad al ser considerados anti-nacionales, como fue el caso de Sánchez de Lozada y Lucio Gutiérrez. Fue así como, en oposición a gobiernos anti-nacionales, o en defensa de recursos considerados estratégicos –como los hidrocarburos en Bolivia– hicieron su aparición los nacionalismos populares que se hallan en la base de los regímenes progresistas encabezados por Rafael Correa y Evo Morales.

Ambos líderes, impulsan un conjunto de transformaciones que apuntan a construir un nuevo sentido histórico de los países –la “revolución ciudadana” en Ecuador y la “revolución

democrática y cultural” en Bolivia—. Para concretizar sus proyectos de refundación nacional, tanto el MAS boliviano como el movimiento Alianza País de Ecuador, convocaron a Asambleas Constituyentes que han formulado nuevas reglas de juego en ambos países. En cambio, en Perú y Colombia simplemente persiste la hegemonía neoliberal.

El caso peruano

La situación del Perú es completamente distinta a la de Bolivia y Ecuador. No encontramos un gobierno progresista ni movimientos indígenas de la magnitud de los movimientos indígenas bolivianos. El régimen neoliberal se impuso en un contexto de post-guerra, convirtiéndose en un sentido común hegemónico en el país, y ha sido continuado por los gobiernos elegidos democráticamente desde la caída de Fujimori ocurrida el 2000.

No obstante, en un contexto post-dictadura, en Perú vienen conformándose movimientos indígenas que responden a la situación particular del país, que muestra estructuras orgánicas de movilización, liderazgos indígenas y plataformas políticas débiles y sin proyectos políticos. Sin embargo, en medio de esta textura, en Perú surge un reclamo por la diferencia étnica, que tiene como uno de sus principales mecanismos de expresión la afectación de los recursos colectivos comunales por parte de empresas extractivas.

En este contexto de surgimiento de nuevas luchas campesino-indígenas en defensa de sus recursos naturales, la invisibilidad de la diferencia étnica en el ámbito público comienza a romperse. Antes que un retraso en el desarrollo de conciencia étnica, lo que existe en Perú es una conciencia étnica distinta. La historia peruana, a lo largo del siglo XX configura una forma de dominación étnica que impidió que la conciencia étnica —que es muy fuerte en Perú— pueda expresarse en el ámbito político y público. Los comuneros tienen un fuerte orgullo por su identidad quechua o aymara, reclaman ese orgullo, pero no

lo expresan en el ámbito público, dado el tipo de dominación extremadamente racista impuesta a lo largo del siglo XX. Por ello, el camino de la búsqueda de igualdad transitó mediante procesos de desindianización y a través de formas de despojo de la identidad étnica impulsadas por las élites dominantes y el Estado desarrollista e integracionista.

Las migraciones internas que transformaron el rostro del Perú, resultaron en la búsqueda de igualdad a costa de la pérdida y reformulación de la identidad étnica. Las migraciones, así como el anhelo de acceder a educación y aprender castellano, fueron respuestas de los campesinos indígenas frente a la configuración de un régimen de dominación étnica realmente feroz. En el Perú el racismo, el imaginario nacional tan fuerte, la presencia del Estado integracionista y el peso de las élites, impuso a lo largo del siglo XX la invisibilización de las identidades étnicas. Por ello, el reconocimiento de la identidad ocurre entre pares, entre quienes se consideran iguales socialmente, pero no con los “otros inferiores”: quechuas, aymaras, indígenas amazónicos, negros, etc.

Sin embargo, en este siglo el Perú está asistiendo a la emergencia de nuevos movimientos que traen la novedad del reclamo étnico. El principal detonador de esta novedad es la avalancha de empresas extractivas amparadas por el Estado neoliberal y la resistencia de las comunidades en defensa de sus recursos naturales. Una razón de fondo que está permitiendo este cambio, es que luego de cuatro décadas de la reforma agraria, recién se aprecia que se van erosionando los elementos culturales asociados a la dominación terrateniente tradicional, tales como el racismo y la invisibilización de la diferencia étnica en la esfera pública. Se están disolviendo en estos años, ya no las bases materiales del orden terrateniente tradicional provenientes del siglo XIX, sino las bases culturales y políticas de esa dominación. Esto ocurre, en gran medida, debido a los efectos del propio dinamismo socioeconómico asociado al neoliberalismo y la globalización. Pero también como resultado de la lenta recomposición de

los tejidos sociales de los sectores populares del país, luego de décadas de guerra interna, crisis económica y neoliberalismo autoritario.

En este contexto, vienen surgiendo nuevas organizaciones indígenas y se expande una novedosa conciencia de derechos indígenas. La identidad étnica poco a poco es redescubierta y revalorada, al tiempo que se comienza a disputar “desde abajo” el poder político (sobre todo a escala local municipal) y se lucha por la defensa del medio ambiente y los recursos naturales. Ante el peligro que representan las empresas extractivas mineras, petroleras o madereras, las comunidades andinas y amazónicas se cohesionan mediante la revaloración de sus identidades y una novedosa conciencia medioambiental. Esto viene asociado al incremento de conflictos sociales, muchas veces violentos, debido a la persistencia de la crisis de representación política y la alianza entre Estado neoliberal y las empresas extractivas.

La tragedia de Bagua

Con la imposición del neoliberalismo desde 1990, se ha transformado la estructura de dominación y poder en el Perú, así como la composición interna de los distintos sectores sociales. Los más afectados han sido los sectores populares urbanos y campesino-indígenas. Junto a la desaparición de la izquierda, facilitada en gran medida por la guerra interna que causó 70,000 muertos, los sectores populares e indígenas vieron destrozados sus tejidos sociales y organizativos, perdiendo un horizonte colectivo de acción política en pos del poder. Una de las características de este contexto es la arremetida del Estado para imponer medidas neoliberales “desde arriba”. Así como Alberto Fujimori aprovechó la existencia de un régimen sumamente presidencialista para poder pedir facultades al poder legislativo y gobernar vía decretos, Alan García consiguió las mismas facultades en 2008 para implementar medidas que afectaban directamente las tierras, los recursos naturales y la forma comunal de propiedad de éstos, especialmente de la Amazonía.

La respuesta de los pueblos indígenas amazónicos, a través de su principal organización, AIDSESEP, fue la convocatoria a las protestas ocurridas en agosto de 2008 y mayo/junio de 2009. Se trata, por primera vez en el país, de protestas en las cuales participaron miles de indígenas, reclamando el reconocimiento de su condición de pueblos amazónicos. La novedad de la movilización en tanto pueblos indígenas, se asoció con el rechazo a la usurpación de sus recursos naturales y territoriales, frente al desprecio del Estado y la arremetida de las empresas extractivas. Lamentablemente, a inicios de junio de 2009, en Bagua la protesta acabó con una tragedia desatada por la represión policial violenta y pésimamente organizada, la cual generó la respuesta también violenta de los nativos movilizados. El resultado fueron, según cifras oficiales, 32 muertos incluyendo 22 policías y 10 nativos.

Los paros amazónicos mostraron también otras novedades, como el surgimiento del liderazgo de Alberto Pizango, entonces máxima autoridad de AIDSESEP, actualmente exiliado en Nicaragua, que viene siendo voceado como futuro candidato presidencial por parte de algunas organizaciones. Asimismo, se apreció una solidaridad bastante amplia con los nativos amazónicos en lucha, que muestra la erosión del racismo tradicional y el creciente sentimiento anti-neoliberal en el Perú.

“Hay una transformación de las relaciones inter-étnicas entre las poblaciones mestizas e indígenas en el Perú. Hay una auténtica erosión del orden ideológico-cultural y político que sostuvo la dominación étnica tradicional. Las poblaciones mestizas de varias ciudades salieron por eso a manifestarse en apoyo a los nativos amazónicos. Hoy existe una expansión de la conciencia de derechos colectivos al territorio y una conciencia ciudadana que no existía antes. Por ahora, sus principales protagonistas son las comunidades y pueblos indígenas”.

Ramón Pajuelo
Octubre 27, 2009

La paradoja de la riqueza: ¿cómo traducir rentas extractivas en desarrollo territorial?

Anthony Bebbington, investigador de la Universidad de Manchester, ofrece los resultados de un estudio realizado en Bolivia, Perú y Ecuador. Su premisa básica demuestra una lección histórica, y es que los países andinos no han tenido un camino llano para traducir sus rentas extractivas en desarrollo nacional, y al enfocar este análisis en el plano territorial, el camino se torna aún más difícil.



Anthony Bebbington
Universidad de Manchester, Inglaterra

La “paradoja de la riqueza” o la “maldición de los recursos naturales” se refiere a que los países con abundancia en recursos naturales -sobre todo no renovables- tienden a un menor crecimiento económico en comparación con países con menor dotación de riqueza natural. Esta controvertida hipótesis encuentra diferentes argumentos que la sustentan sobre todo en América Latina y África, pero también existen países con experiencias exitosas como Australia, Chile, Noruega, Estados Unidos o Botswana. Sin embargo, hoy parece que emergiera una nueva maldición en el contexto territorial, que va más allá del análisis macro sobre crecimiento económico y repercute sobre el desarrollo territorial y sus consecuencias en el plano social, cultural, ambiental y político de las poblaciones afectadas por una industria extractiva.

La frontera extractiva se expande

La frontera extractiva se expande en aquellos países cuyos gobiernos reflejan un rango de opciones políticas. Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Chile, Guatemala y otros viven situaciones similares. La pregunta que predomina entonces es: ¿cómo la posición ideológica de los gobiernos afecta el control de las relaciones entre extracción, medio ambiente, tierra y derechos territoriales?

¿Convergencias en la región andina?

Los últimos acontecimientos en la amazonía boliviana, peruana y ecuatoriana dan cuenta de algunas similitudes –no obstante las diferencias ideológicas– en términos de sus apuestas

La política ecológica de los andes

“No son ciudadanos de primera clase que puedan decirnos 400 mil nativos a 28 millones de peruanos tú no tienes derecho de venir por aquí, de ninguna manera”

Alán García, 5-6-09

“De qué entonces Bolivia va a vivir, si algunas ONG dicen ‘amazonía sin petróleo’... Están diciendo, en otras palabras, que el pueblo boliviano no tenga plata, que no haya IDH, que no haya regalías, pero también van diciendo que no haya (el bono) Juancito Pinto, ni la Renta Dignidad, ni el bono Juana Azurduy”.

Evo Morales, 10-7-09

“Vuelvo a repetir con la ley en la mano, no vamos a permitir este abuso, no vamos a permitir levantamientos que bloquen caminos, que atenten contra la propiedad privada... Es un absurdo estar sentados sobre centenares de miles de millones de dólares y por romanticismos, novelorías, fijaciones, que sé yo, decir no a la minería”.

Rafael Correa, 11-10-08

extractivas y la relación con la política social. La convergencia prevalece en la medida en que existe una apuesta de estos países para promover la extracción de los recursos naturales no renovables, coinciden algunas críticas dirigidas a las ONG y ciertos movimientos y una tendencia de priorizar lo nacional popular por encima de lo territorial. Las apuestas políticas para la extracción y las políticas en otros sectores -gestión de agua, política de tierras, desarrollo rural y gestión del espacio a nivel nacional, entre otros- no están siendo coordinadas.

El desarrollo territorial rural, en su forma básica, es un proceso que combina transformaciones productivas, entendidas como cambios en las formas de producción, tecnología y estructura agraria, y transformaciones institucionales, entendidas como cambios en la gobernanza, las formas asociativas, competencias municipales, etc. Un adecuado desarrollo territorial rural es el que busca y promueve sinergias entre lo productivo y lo institucional. En lo institucional promueve relaciones que gatillan inversión e inclusión económica y sociopolítica, lo que en definitiva, promueve concertación entre los actores sociales y reduce la pobreza y desigualdad.

Catalizar el desarrollo territorial rural

Existen tres “encadenamientos” a través de los cuales las industrias extractivas podrían catalizar desarrollo territorial rural, donde la empresa

privada y el Estado tienen un rol. El primer encadenamiento sugiere comprar servicios e insumos locales para generar empleo, lo que repercute con efectos multiplicadores en la economía del territorio. El segundo tiene que ver con programas de desarrollo comunal y responsabilidad social de las empresas (i.e. miel de Repsol). El tercer encadenamiento plantea que las regalías e impuestos generados por el sector extractivo sean transferidos a las zonas que los originan y conciben procesos de desarrollo. Cada “encadenamiento” depende de la existencia de arreglos institucionales que normalmente no se explicitan cuando se promueve desarrollo basado en la extracción.

Tendencias, consecuencias e implicaciones coincidentes en Bolivia, Perú y Ecuador

Tres tendencias:

- *Nuevas incertidumbres:* La concesión de un territorio para extraer su riqueza y la falta de consulta a la población afectada tiende a generar incertidumbre y sensación de vulnerabilidad que también puede generar malestar. La historia da cuenta que una vez descubierto un yacimiento, el futuro del territorio que lo alberga cambia para siempre, ya sea para bien o para mal.
- *Nuevas dinámicas institucionales locales:* La llegada de la extracción debilita las instituciones

locales. Tiende a generar nuevas desigualdades entre los receptores de los programas de responsabilidad social y los que están excluidos, y entre la población que es empleada en la nueva industria y otra que no. Induce división y desacuerdo en el seno de la comunidad, unos a favor de la extracción y otros en contra, lo cual genera efectos negativos para la población.

- *Nuevos clientelismos:* Actores externos al territorio como las empresas, las ONG, e inclusive la iglesia buscan una fuente de apoyo en las comunidades locales, generando una tendencia que distorsiona la política y la institucionalidad. En un contexto de liderazgos en pugna y organizaciones encontradas, la posibilidad de llegar a acciones colectivas consensuadas se vuelve más complicada.

Tres consecuencias:

- *Mayor movilización y conflictividad:* La movilización y el surgimiento de nuevos conflictos es consecuencia de la incertidumbre y de la sensación de derechos vulnerados y de despoamiento de recursos y activos culturales (ej. el paisaje, la tranquilidad). La conflictividad puede profundizarse porque interactúa otros actores internos y externos buscan promover sus proyectos políticos y territoriales a través del conflicto sobre la industria extractiva.
- *Legitimidad de la entidad pública en duda:* Una consecuencia del ambiente de conflictividad y la posición casi sistemáticamente a favor de la extracción asumida por el gobierno es la pérdida de legitimidad de las entidades públicas frente a las comunidades.
- *Debilitamiento de la esfera pública:* El ambiente de movilización y conflictividad no permite un debate informado y moderado entre la comunidad, el gobierno y la empresa, la información no puede ser transmitida de manera efectiva desde ninguna de las partes en conflicto y la posibilidad de tener un espacio de mediación se ve truncada.

Una implicación:

- La industria extractiva produce transformaciones productivas notables, pero también transformaciones institucionales menos positivas. Por esta razón “...el mismo proceso de expansión de las industrias extractivas termina socavando exactamente aquellas normas e instituciones que se necesitan para tener un chance de que la extracción se convierta en desarrollo”. La mala articulación entre extracción y desarrollo produce, a nivel territorial, formas de desarrollo ineficientes en un ambiente de conflictividad permanente.

Algunas preguntas del público

En condiciones donde las comunidades indígenas no tienen capital para trabajar la tierra, ¿de dónde viene el capital para dar sostenibilidad a proyectos de desarrollo?

Es una pregunta que no siempre se hace de manera legítima cuando por detrás de la pregunta está el argumento que estas comunidades siempre van a ser pobres y que su “única” salida de la pobreza es a través de la industria extractiva. La pregunta clave sería: ¿bajo qué condiciones una extracción regulada podría generar los recursos económicos que las comunidades necesitan para invertir en sus tierras? Ello implica revisar, a nivel político, la relación entre políticas extractivas, fiscales y de promoción agraria y desarrollo rural. Planteada la pregunta así, insiste en la necesidad de articular la discusión política en distintos ámbitos.

¿Cuáles son los desafíos de países como Bolivia ante la explotación de recursos naturales, los intereses estratégicos nacionales y los derechos indígenas?

El hecho de que un recurso natural sea estratégico no quiere decir que los derechos de las comunidades puedan ser negociados. Yo creo que primero están los derechos y después los intereses estratégicos. El desafío es conocer la “cultura empresarial” y su posición respecto a los derechos, compartir la misma información sobre los recursos naturales “estratégicos” encontrados y generar capacidades para una negociación equilibrada entre las partes.

Anthony Bebbington
Octubre 28, 2009

Colombia: un acuerdo constitucional para la paz

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia se formalizan bajo la figura de los “resguardos”. Sin embargo, dichos derechos enfrentan problemas ante la Constitución Política colombiana de 1991, básicamente por la falta de definición sobre la estructura agraria, el ordenamiento territorial y las políticas de desarrollo. Al ser la población indígena una minoría en Colombia, el tratamiento de sus derechos en el orden constitucional no ha sido priorizado y justamente se pone en tela de juicio la garantía de su aplicación y respeto. La aprobación de esta Constitución conllevó el rol principal de promover un acuerdo de paz ante la lucha armada colombiana.



Sergio Coronado
Centro de Investigación y Educación Popular CINEP – Colombia

Los resguardos indígenas

En Colombia el 22% del territorio nacional está titulado como resguardo indígena. Existen hasta la fecha 637 resguardos constituidos legalmente, sin embargo hay 357 comunidades indígenas que no tienen resguardos. Esto significa que más de la mitad de las poblaciones indígenas que viven en las zonas rurales no tienen acceso a sus territorios ancestrales, por tanto, no tienen garantizado su derecho al territorio.

Los resguardos indígenas son una institución de origen colonial que tuvo continuidad durante la República. Los resguardos no son otra cosa que zonas de refugio para aquellos pueblos indígenas que lograron sobrevivir al genocidio,

a los procesos de colonización y a la ampliación de la frontera agrícola. Es bajo la figura de los resguardos que a la población indígena se le permitió adquirir ciertos derechos colectivos sobre esas tierras.

Es muy importante recordar que los resguardos indígenas no son lo mismo que los territorios indígenas, ya que históricamente no existe correspondencia entre las tierras que ocupaban originalmente y las que actualmente ocupan. También, se debe observar que estas zonas de refugio son zonas que se encuentran en áreas de protección natural, de manera que la mayoría son áreas en las que no se puede realizar un aprovechamiento efectivo para la subsistencia.

La tierra ha constituido desde siempre una reivindicación histórica de los pueblos indígenas de Colombia, inclusive después de los levantamientos coloniales. Pero en el siglo XX se registró un levantamiento indígena que marcó de alguna forma los repertorios de movilización de los pueblos indígenas -el levantamiento de los indígenas Nasa- que son los mismos que actualmente tienen la capacidad de movilización más fuerte ante el Estado.

En 1914 cientos de indígenas Nasa, liderados por Manuel Quintín Lame, reivindicaron los derechos de las comunidades para ejercer dominio sobre las tierras de las que habían sido desplazados por el modelo de hacienda. La hacienda, como una institución agraria, logró el control de amplias extensiones de tierra, consiguiendo expulsar a los indígenas que vivían ahí. Las tierras eran más fértiles, pero los indígenas fueron relocalizados en zonas de refugio. Este levantamiento, que terminó en el año 1923 con ciertas reivindicaciones de derechos para los pueblos indígenas, marcó los repertorios de la movilización indígena colombiana.

Características de los resguardos

- Tierras discontinuas, situación que impide un buen gobierno sobre estas zonas.
- Administración realizada bajo instituciones propias, organizadas bajo la forma de cabildo.
- Un pueblo indígena puede vivir en más de un resguardo.
- Las autoridades tienen facultad de administrar justicia y el poder político dentro del territorio colectivo.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Hay que resaltar que el derecho de los pueblos indígenas y de los pueblos afro-colombianos es un derecho que ha emergido gracias a una amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional, desarrollando en la práctica los postulados de la Constitución Política del año 1991 y del Convenio 169 de la OIT.

Un gran avance de la jurisprudencia de la Corte fue lograr reconocer como derecho al territorio no solamente el espacio titulado como resguardo, sino también el espacio que tradicionalmente ha sido utilizado por los indígenas como parte de su vida. Ello les ha permitido a los indígenas romper las barreras del resguardo e incorporar, dentro de su derecho al territorio, estos espacios vitales.

Otra de las líneas jurisprudenciales de la Corte se relaciona con la tensión que suele existir entre la explotación de los recursos naturales y la garantía del derecho al territorio. La Corte ha definido que en un Estado social de derecho, que propende por la libertad económica, no puede protegerse un sólo sistema económico -como el capitalista occidental- y que el sistema económico de las comunidades indígenas, así sea de subsistencia, no puede dejar de ser ejercido dentro de la libertad económica.

Respecto a la consulta previa a las organizaciones indígenas, en Colombia no hay duda de que el suelo pertenece a las poblaciones que lo habitan y el subsuelo al Estado, pero no por ello el Estado tiene libre derecho para decidir qué se hace con los recursos naturales que se encuentran en los mismos. Por tanto, la Corte ha definido criterios para la explotación de los recursos naturales bajo un procedimiento llamado “ponderación”, que busca revisar cuáles han sido las características de la explotación, los costos y beneficios, y las afectaciones a los pueblos indígenas.

Un último contenido jurisprudencial se refiere al desplazamiento y sostiene que los pueblos indígenas no deben ser trasladados de sus tierras y, en caso de que ello sea necesario, este procedimiento debe realizarse únicamente bajo el consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones indígenas afectadas.

Problemas que enfrentan los derechos territoriales indígenas

- *Frente a la estructura agraria*

Es necesario observar una tensión permanente entre los derechos territoriales de los pueblos

indígenas y el modelo de hacienda: desde 1936 hasta 1994 existieron varias leyes de reforma agraria, de las cuales ninguna tuvo aplicación efectiva ni logró superar el modelo de “hacienda–latifundio”. Además, la estructura agraria tampoco se preocupó por satisfacer los derechos territoriales de los pueblos indígenas, tanto es así, que ninguna de estas siete leyes menciona a los pueblos indígenas.

– *Frente a la garantía real y efectiva de los derechos territoriales*

Esta garantía real y efectiva se encuentra directamente relacionada con las demandas de acceso a la tierra. En la medida en que no se transforme la estructura agraria en Colombia, los derechos territoriales de los pueblos indígenas no serán plenamente garantizados, porque si bien es cierto que éstos ocupan el 22% del territorio nacional bajo la forma de resguardos, estas tierras tienen carácter de reserva en un 90%.

Si bien la propuesta constitucional de ordenamiento territorial propendía a una descentralización de los municipios y departamentos, en la práctica no se desarrolló una consolidación de provincias o regiones para así generar for-

mas de organización territorial más dinámicas y más vigentes. Fuera de ello, las autoridades indígenas no llegaron a ser autoridades territoriales porque no lograron superar los diferentes conflictos de competencia que se presentan entre autoridades indígenas y autoridades municipales, departamentales y nacionales.

“La garantía del derecho de la autodeterminación no depende del derecho de acceso a la tierra y territorio, sino que tiene que estar acompañada de un diseño institucional de ordenamiento territorial que responda a la vitalidad de los territorios y que pretenda darles reales poderes autonómicos a los pueblos indígenas”

– *Frente a las políticas de desarrollo*

El desarrollo, desde la perspectiva capitalista, no se considera como un espacio para la reproducción de la vida como lo entienden los pueblos indígenas, sino como un espacio de extracción de los recursos naturales. Esta visión se enfrenta con el pensamiento de los pueblos indígenas, que consideran el derecho al territorio y al desarrollo como la conservación de los recursos naturales.

Sergio Coronado
Octubre 28, 2009