

# Territorios Indígenas en América Latina: lecciones aprendidas y desafíos a futuro

Chris van Dam<sup>1</sup>

**Nota:** *Este artículo ha sido preparado en base al Informe Final de la Iniciativa Territorio Indígena y Gobernanza (2009-2012), preparado por HELVETAS Swiss Intercooperation para RRI.*

## Reflexiones en torno al proceso de territorialización

Cómo sabemos, América Latina no sólo es la única región del mundo donde ha habido un proceso significativo de restitución de territorios ancestrales a los pueblos que históricamente los habitaron, sino que ese proceso ocurre prácticamente “a continuación” de los procesos de Reforma Agraria que tuvieron lugar entre 1910 y 1982. Pero a diferencia de las Reformas Agrarias, que ocurrieron, la gran mayoría, en contextos de movilización política y de cambios sociales profundos, el proceso de devolución y titulación de tierras a favor de los pueblos indígenas de las tierras bajas no fue traumática, e incluso, en algunos casos, pasó en forma desapercibida para la opinión pública nacional. Posiblemente porque en el momento que se iniciaran esos procesos, esas tierras no eran valoradas ni ambicionadas como sí lo son ahora.

A diferencia de las Reformas Agrarias, donde los gobiernos que las promovían tenían un especial interés en que los nuevos dueños de la tierra (campesinos, cooperativas, etc.) pudieran mejorar sus condiciones de vida, se integraran a la economía nacional, y que en pocas palabras el modelo fuera exitoso en términos de desarrollo rural, contribución a la seguridad alimentaria, etc., en el caso de los procesos de territorialización, los gobiernos se limitaron a demarcar, sanear y titular las tierras. No hubo políticas que acompañaran a las organizaciones indígenas, ahora dueñas de grandes extensiones, ni con créditos, ni con programas de asistencia técnica, ni de comercialización o de infraestructura rural. E incluso tampoco en el fortalecimiento de su organización, o en la construcción de una nueva institucionalidad que requería la administración, el gobierno, el control de sus territorios. O para la puesta en valor económico de sus recursos naturales. Asegurando la gobernabilidad de superficies tan extensas y en situaciones a veces complejas (por la cantidad de comunidades, las distancias, la multiétnicidad, etc.). Los territorios, una vez titulados, fueron dejados a su suerte en prácticamente todos los casos.

Algunas razones que explican tal vez esa diferencia con las Reformas Agrarias son las siguientes:

- El proceso de territorialización no fue parte de una política pública de incorporación de nuevas tierras a la economía nacional, no fue parte de una política de “desarrollo”;
- En este caso, las tierras y territorios, en su mayoría recubiertas de bosques y en áreas remotas, eran percibidas como ‘carentes’, ‘vacías’, demasiado alejadas y de difícil acceso: la lejanía y poca accesibilidad de esas tierras implicaba necesariamente -para su puesta en valor- grandes inversiones en infraestructura. Inversiones que no se justificaban dados los limitados potenciales beneficios.

---

<sup>1</sup> Coordinador, Iniciativa Territorio Indígena y Gobernanza, HELVETAS Swiss Intercooperation.

- E históricamente fueron percibidas por la clase dirigente como tierras ‘vacías de gente’ y especialmente de gente que pudiera ser “trabajadora” y “emprendedora” (a diferencia de los andinos o de los colonos, que si tendrían esos atributos).
- Acompañar a los pueblos indígenas en la gobernanza territorial tampoco estuvo en la agenda de las ONGs con presencia en los territorios, que generalmente fueron ONGs ambientalistas y ONGs ‘indigenistas’: ambas vieron los territorios como espacios valiosos para ‘preservar’ (en el primer caso la biodiversidad, en el segundo caso, la cuestión identitaria). Mientras que en los tiempos de la Reforma Agraria, las ONGs eran pocas y los proyectos que acompañaron las Reformas Agrarias claramente tenían el desarrollo rural como propósito.

### **Un proceso estancado... y amenazado.**

Sin embargo el proceso de territorialización ha quedado a medio camino. Son muchos los pueblos –especialmente en el caso del Perú, o del macizo andino en Colombia, o en el caso de varios pueblos panameños- que siguen luchando y demandando al Estado la devolución y titulación de sus territorios. También es la demanda de muchas de las comunidades afrodescendientes.

Las razones por las cuales el proceso se paró, las conocemos: el incremento en el precio de los commodities, y el valor estratégico que tiene la tierra en la producción de alimentos ha disparado la demanda de tierras. Los proyectos agrícolas y ganaderos se multiplican, también la demanda de tierras para biocombustibles. Los gobiernos, presionados por inversores nacionales y capitales extraregionales, y encandilados por el actual boom económico en la región, están convencidos de que esas tierras deben incorporarse cuanto antes a la economía nacional, y para ello hay que facilitar el camino a quienes tengan interés y el capital para proyectos agroindustriales y extractivistas. En este contexto los argumentos de las propias organizaciones, y de los grupos ambientalistas e indigenistas que los acompañan y buscan sensibilizar a la opinión pública, son percibidos como estratagemas de los países del Norte para frenar el proceso de desarrollo e industrialización del Sur.

Son muy pocos los territorios que hoy no estén padeciendo amenazas concretas, amenazas que en algunos casos supone la pérdida o la invasión de parte de sus territorios. Y buena parte de sus energías está dedicada a defender sus derechos de propiedad contra terceros. Muchas de estas amenazas (como en el caso del TIPNIS, Belo Monte, o las concesiones petroleras y mineras en el Perú, Ecuador y Colombia) cuentan con la complicidad o connivencia del Estado, que desearía revertir o rever los actos administrativos de titulación.

### **La principal amenaza es la ideológica**

De todas las amenazas, es probable que la más grave sea aquella que va instalando en la opinión pública el discurso de que los indígenas tienen mucha más tierra de la que requieren y que son los nuevos latifundistas de la región. Aunque los exponentes mas conocidos de este pensamiento son Alan García con su tesis del ‘perro del hortelano’ y su asesor Hernando de Soto con ‘La Amazonia no es Avatar’, en realidad desde distintos signos políticos e ideológicos, incluyendo a los gobiernos progresistas de la región, va tomando cuerpo, a nivel de los medios y de sectores urbanos, la idea de que los indígenas tienen demasiadas tierras tituladas, y que ello es un freno para el desarrollo del país. Los argumentos más escuchados son:

- Los Pueblos Indígenas no tiene la capacidad ni el interés en poner en valor esos extensos territorios de los cuales son dueños.

- No tienen ni el capital, ni las cualidades empresariales que se requieren para poner en valor los recursos madereros y la biodiversidad de sus territorios.
- Los sistemas de autoridades de estos pueblos, su situación de pobreza y su desconocimiento del mundo blanco los hace más vulnerables a dádivas y corrupción.
- Existen muchos otros campesinos (también ‘indígenas’) que no tienen tierra o muy poca tierra, mientras en las tierras bajas hay grandes extensiones ociosas.
- El desarrollo de nuestros países no puede estar hipotecada por una minoría, en una coyuntura económica tan favorable para nuestras exportaciones de bienes primarios.
- El discurso de respeto a los derechos indígenas al territorio (Convenio 169 y demás) es un discurso de un puñado de ONGs, que obedecen a intereses de los países industrializados.

De hecho IIRSA, que en algún momento fuera tan criticado cómo un proyecto neoliberal y al servicio de capitales transnacionales, ha sido retomado como proyecto por la UNASUR, que es una construcción de los gobiernos progresistas de la región (Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador). Vemos como en toda la región hay una explosión de la megaminería con capitales de empresas multinacionales (Perú, Ecuador, Argentina), grandes hidroeléctricas (p.ej. Belo Monte en Brasil y otros 60 proyectos, Panamá), o la construcción de carreteras o hidrovías (Paraguay) que afectarán en más de un sentido los territorios indígenas. Estos conflictos cruzan por igual países con gobiernos de derecha (Chile, con los mapuches, Colombia, diversos conflictos, Perú con el proyecto Conga, Panamá en Territorio Ngobe-Buglé, para sólo nombrar algunos) cómo países con gobiernos progresistas: por ejemplo, en Venezuela hace 4 años que el Gobierno rehúsa firmar los títulos de propiedad de los territorios indígenas y a reglamentar las leyes para implementarlas.

El gran desafío, entonces, es cómo contrarrestar este discurso, sabiendo que es el puntapié inicial para políticas de des-territorialización que no tardarán en venir. Sabiendo también que los únicos aliados son las propias organizaciones indígenas, a veces debilitadas por los intentos de cooptación de algunos de sus dirigentes, y algunas ONGs que las acompañan. ONGs que están bajo presión del poder político, que los presiona por el lado que los hace más vulnerables, el origen de su financiamiento.

En resumen, nos encontramos con dos escenarios en AL:

- quienes ya tienen tituladas sus tierras, pero no tienen herramientas, asistencia técnica, financiamiento, etc. para gobernarlas y construir la institucionalidad que se requiere. El eventual fracaso de las organizaciones en este desafío a la larga sería la excusa perfecta para revertir las tierras al Estado o a terceros (lo cual no ocurre aun por la capacidad de movilización que tienen los pueblos indígenas).
- quienes no tienen tituladas sus tierras y ven cómo el proceso se ha ido estancando, a pesar de la vigencia de normas internacionales, los fallos de la CIDH, y las propias Constituciones de los Estados.

Una gran pregunta es cuan fácil sería revertir el proceso de territorialización indígena: la experiencia de las contrarreformas agrarias muestra que ello fue relativamente sencillo, y probablemente lo sea aún más en el caso de los territorios indígenas de tierras bajas, ya que no sólo son poco numerosos (en relación p.ej. a la población campesina, andina o afro descendiente),

sino que como organizaciones sociales son mucho más débiles, y están menos articulados a los partidos políticos y a los movimientos sociales de sus países.

## **La Gobernanza mirada desde los territorios y las organizaciones indígenas**

La administración, el buen gobierno o la gobernanza territorial no suelen ser percibidos como un problema por parte de las organizaciones indígenas o las autoridades territoriales. A pesar de estar todos los días confrontados con esta nueva realidad que significa tener que administrar política y económicamente estos territorios que les han sido titulados recientemente. Cada organización hace su propio camino y se organiza como puede, con el reducido apoyo que las centrales indígenas que las nucleán a nivel nacional (OPIAC, CONAIE, COONAPIP, AIDSESEP) les pueden brindar, con la notable excepción de la CIDOB que ha tenido un proyecto importante de Gestión Territorial indígena (GTI).

Sin embargo, cuando se hace un recuento de los problemas 'organizativos' más urgentes y complejos a los cuales están confrontados los territorios, la mayoría de estos están vinculados a la gobernanza:

- Una de las debilidades estructurales de las organizaciones indígenas, que se agrava en el caso de las organizaciones territoriales, es la dificultad en tener autoridades a tiempo completo, remuneradas. Si en el caso de las comunidades el ser autoridad no es incompatible con las actividades de caza, pesca, recolección o con atender la chacra, en el caso de los territorios ello ya no es factible, por la carga de trabajo que implica. Ello se traduce entonces en la necesidad de conseguir un ingreso monetario de otras fuentes, haciéndolos más dependientes de instituciones externas, en algunos casos incluso vulnerables a pequeños actos de corrupción. Esto último generalmente mina la credibilidad del dirigente y es fuente de conflictos dentro de las organizaciones.
- En muchos territorios, donde la población es escasa, o donde las comunidades están desigualmente distribuidas sobre el espacio territorial, se hace necesario que algunas familias migren para ocupar físicamente las áreas más despobladas, y ofrecer así menos oportunidades de ser invadidos por colonos o madereros ilegales. Esta 'gestión' de la población en el territorio ocurre también en el caso de territorios fragmentados, o cuando el acceso a ciertas áreas es sumamente difícil o costosa, o cuando existen muchos colonos o campesinos ya instalados ilegalmente en el territorio.
- Uno de los aspectos más complejos deriva de haber pasado de ser comunidades, dueñas de un espacio acotado, conocido y recorrido, a tener que organizarse territorialmente en espacios tan extensos y a veces desconocidos. Y de tener que ejercer la administración política de estos espacios, lo que supone la construcción de una nueva institucionalidad para lo cual la institucionalidad 'comunal' (o multifamiliar) apenas si es relevante. Ahora esta institucionalidad también supone el ejercicio de los tres poderes, la elaboración de nuevas normas para el conjunto de las comunidades, la administración de justicia -p.ej. en lo que hace a los conflictos entre comunidades- y al ejecutivo, o la administración del territorio. En la mayoría de los países no existe un marco legal de referencia para esta nueva institucionalidad (puede estar en construcción allí donde la autonomía indígena está contemplada constitucionalmente, como en el caso de Bolivia o Ecuador), y la institucionalidad tradicional o consuetudinaria no suele ser suficiente, ya que sólo norma las relaciones entre familias, clanes o a nivel comunal.

Entre los temas que deben abordar en la construcción de esta nueva institucionalidad están las formas o modelos de gobierno (y los órganos de Gobierno); ¿qué lugar tendrá lo

consuetudinario o las autoridades tradicionales (p.ej. el Consejo de Ancianos) en el ejercicio del gobierno territorial?; ¿cuál será el proceso para la discusión, elaboración y definición de los estatutos?; ¿cómo se sostendrá económicamente el gobierno territorial, de donde provendrá su financiamiento?; ¿cuales serán los mecanismos de control social y de rendición de cuentas de parte de las autoridades? y ¿cuales serán los derechos de los no indígenas que habitan el territorio', entre otros.

- Otro aspecto de la gobernanza tiene que ver con la organización dentro del territorio: de la organización política, por un lado (continuar con la organización a nivel de comunidades o no, conservar los espacios tradicionales de cada comunidad y cada familia, normar el uso y aprovechamiento de las áreas comunes o áreas nuevas en el territorio), pero también de la organización económica, en especial de los espacios comunes que no pertenecen a ninguna comunidad o aquellas tierras nuevas, alejadas, ahora incluidas en el territorio.
- Un aspecto igualmente importante hace a las relaciones a establecerse con otras organizaciones (la gobernanza externa): en primer lugar con las organizaciones que históricamente representaron a ese pueblo, que no necesariamente es la que ahora ejerce el gobierno; en segundo lugar con el o los municipios que también ejercen autoridad sobre el mismo territorio; y con el resto de las organizaciones del Estado.
- Otro aspecto que genera grandes tensiones para la gobernanza es la co-existencia de dos modelos económicos en principio contrapuestos, el del 'desarrollo', por un lado, y el del 'buen vivir', por otro, que parten de dos cosmovisiones tan diferentes. Estas tensiones no son fáciles de resolver, siendo que de una u otra forma el mercado y el ingreso monetario forman parte ya de la vida cotidiana de muchas comunidades, también que determinados bienes de consumo y valores urbanos/occidentales van dejando huella de una u otra forma en los pueblos indígenas, y la certeza que tienen estos pueblos de que sus valores, su cosmovisión, su cultura y su economía es superior en muchos aspectos al mundo no indígena, la que les ha permitido reproducirse como pueblo. La necesidad de resolver estas tensiones es posiblemente el mayor desafío político que hoy enfrentan los pueblos indígenas.

## **El tema transversal prioritario: La Valorización Económica del Territorio**

De allí que el tema de la Valorización Económica del Territorio sea uno de los temas más complejos, más sensibles, y más difíciles de abordar, porque de alguna forma pone en evidencia las contradicciones o asuntos sin resolver que tienen varios pueblos indígenas de tierras bajas. A diferencia de las comunidades indígenas de tierras altas que parecen haber resuelto su doble pertenencia o inserción en su economía de subsistencia/tradicional y en la economía de mercado.

Algunos de los aspectos no resueltos son los siguientes:

- el tema de los 'comunes': mientras en el mundo andino, la relación entre lo familiar y lo comunal está resuelto, y existen normas comunales que regulan el uso de los bienes comunales, ello está mucho menos normado en tierras bajas, especialmente tratándose de los recursos del territorio.
- en parte, este es el resultado de la ausencia de un marco jurídico que norme la gestión territorial, y el uso y aprovechamiento de los recursos del colectivo: como ya señalamos el Estado ni se lo propuso, ni fue capaz de dar contención y asistir a las organizaciones territoriales indígenas en esta transición, al pasar de comunidades a territorios.

- existe en la mayoría de los pueblos indígenas de tierras bajas un gran temor al mercado, y a lo que el mercado representa como amenaza a la economía indígena, a que cambie los valores y la cosmovisión tradicional, a que sea vehículo de la sociedad de consumo, a que sea un factor disruptivo de las relaciones entre ellos, y entre ellos y la naturaleza. Ese temor se basa en la experiencia negativa que reiteradamente tienen al vincularse con el mercado.
- pero también son conscientes de las amenazas que se ciernen sobre sus territorios de parte de empresas, políticos, colonos, etc., todo lo cual es un indicador del valor de los recursos que tienen, del patrimonio que tienen. Y allí también se generan fuertes tensiones entre ellos, entre los que quisieran que ese espacio siga siendo un espacio de vida, donde pueden reproducir sus formas tradicionales de vida, y aquellos que creen que esos recursos, ese patrimonio, es una oportunidad para conseguir un ingreso monetario que contribuya a mejorar sustancialmente sus condiciones de vida, y que esos recursos los deben explotar ellos (y no los de afuera).

Cualquiera sea la perspectiva, la puesta en valor económico de los recursos del territorio (ya sea en función de la propia economía indígena, ya sea en función del mercado)- parece ser una de las cuestiones centrales que deben resolver las organizaciones territoriales indígenas a corto plazo. Y ello por varias razones:

- a. en primer lugar porque es la forma de ejercer la soberanía y resguardar la integridad del territorio, de hacer frente a las amenazas;
- b. en segundo lugar, porque en contextos de pobreza material, debe ser una herramienta para mejorar las condiciones de vida de las comunidades, para financiar pequeñas obras de infraestructura, para las políticas sociales que decidan promover las comunidades.
- c. en menor medida, también para demostrarle al Estado y a la sociedad nacional que los prejuicios instalados (“perro del hortelano”, “es mucha tierra para muy pocos”) son falsos.

### **La falta de una Estrategia de acompañamiento a procesos de Gobernanza Territorial por parte de las ONGs**

Las ONGs que trabajan con pueblos indígenas en las tierras bajas en general no han desarrollado capacidades para acompañar procesos de gobernanza territorial, con la notable excepción y en los últimos años de un grupo de instituciones nicaragüenses<sup>2</sup>. Varias son las razones que podrían explicar esta carencia de capacidades específicas sobre el tema por parte de las ONGs:

- la primera es que aparentemente no habría esa demanda específica hacia las ONGs de parte de las propias organizaciones indígenas que, como hemos señalado, no suelen percibirlo como problema, o al menos no lo expresan como tal.
- la segunda es que estos procesos suelen ser no sólo muy de largo plazo sino también costosos, porque se trata en general de territorios aislados, de difícil acceso, donde las comunidades de un mismo territorio tienen incluso dificultades de comunicación entre sí.

---

<sup>2</sup>Con apoyo de RRI un grupo de instituciones que trabajan en la Costa Caribe, han implementado un Diplomado dirigido a jóvenes indígenas sobre temas de gobernanza territorial (URACCAN, NITLAPÁN, CIFOR y CADPI).

Es decir procesos donde los resultados son difíciles de ver a corto plazo, lo cual también es poco atractivo para los donantes.

- finalmente, otra razón es la falta de conocimientos y experiencia práctica de parte de las ONGs hay sobre el tema: La mayoría de las ONGs que trabajan con pueblos indígenas son ya sea ONGs formadas por abogados, que los acompañan en temas de derecho o en conflictos con el Estado o con empresas; u ONGs ambientalistas, cuyo interés es la conservación de los recursos forestales y la biodiversidad; o finalmente ONGs que trabajan en temas de desarrollo, interesadas en mejorar las condiciones de vida y la seguridad alimentaria de la población. Pero no existen ONGs que hagan de la gobernanza territorial un área de acción y asistencia técnica.

De hecho es muy poco lo que se ha escrito sobre estos procesos, de ‘cómo acompañar a una organización indígena en la administración, en la gestión de su territorio’, tanto en términos teóricos como en términos metodológicos.

Todo ello se traduce en un gran vacío legal, conceptual y de asistencia técnica que permita encuadrar un programa de acompañamiento a los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios.

De allí que estas primeras experiencias desarrolladas en el marco de la Iniciativa Territorio Indígena por CADPI en el caso de Territorio Mayangna Sauni As, y por CEJIS en el caso de Monte Verde, con todas las limitaciones que tuvieron (entre ellas, de tiempo y financieras), son experiencias valiosas y que merecen ser sistematizadas. Si pensamos que es muy probable que en un futuro cercano, y a medida que la problemática territorial indígena empiece a tener mayor importancia, sean cada vez más las instituciones que tenga en su agenda el acompañamiento en las distintas dimensiones que hacen a la Gobernanza (construcción de la institucionalidad, políticas sociales (sistemas de salud y educación), estrategias de defensa territorial, ordenamiento territorial, valorización económico del territorio y otros), entonces vale la pena pensar si esta no es una línea de trabajo a desarrollar.

## **Desafíos a futuro para la Iniciativa Territorio Indígena y Gobernanza**

Tres son los principales desafíos para una futura Iniciativa Territorio Indígena y Gobernanza:

- El primero es incidir políticamente a nivel de los gobiernos de la región, en aquellos países donde existen territorios indígenas, para que comprendan que existe una problemática de gobernanza territorial no resuelta, que afecta negativamente la posibilidad que tienen las organizaciones indígenas territoriales en la administración y gestión de sus territorios. Y por la tanto la necesidad de contar con políticas públicas, traducidas en un marco legal, programas específicos de asistencia técnica, una institucionalidad estatal dirigida a acompañar esos procesos, y recursos financieros que permitan a las organizaciones funcionar hasta que alcancen su sostenibilidad.
- El segundo, también es de incidencia, y se trata de ‘instalar’ la gobernanza territorial en las agendas de las organizaciones indígenas, especialmente las nacionales y regionales. Es importante que estas organizaciones comprendan que, además de la tarea política y reivindicativa, es necesario poder darle viabilidad a los territorios, viabilidad política, social y sobre todo económica.
- El tercero es generar capacidades a nivel regional para el acompañamiento a la gobernanza territorial. Ello incluye:

- muchas más experiencias piloto como las experiencias que han realizado CEJIS y CADPI, con Monte Verde y Mayagna Sauni As respectivamente
- un programa de investigación (participativa) sobre las distintas dimensiones que hacen a la gobernanza (y a su acompañamiento)
- talleres con ONGs que trabajan con pueblos indígenas y con las mismas organizaciones indígenas para ir validando metodologías de acompañamiento en Gobernanza Territorial
- el establecimiento de “escuelas de gobernanza” para dirigentes indígenas