



GOBERNANZA Y PUEBLOS INDÍGENAS

Por Pedro García Hierro

INTRODUCCIÓN

Durante el último cuarto del siglo XX los pueblos indígenas se organizaron en torno a una serie de reivindicaciones que se planteaban como condiciones mínimas para asegurarse un porvenir digno y promisorio en medio de un mundo que comenzaba a percibir el amenazante deterioro generado por un modelo económico desconectado de los imperativos ecológicos y humanistas.

En ese contexto global, la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales, como exigencia ineludible para garantizar la supervivencia de la especie humana, se convirtió, por espacio de unos pocos años, en un paradigma al que no se hallaba mejor representación que el modelo de austeridad y respeto por los ciclos de la naturaleza de que hacían gala muchos pueblos indígenas, especialmente aquellos pueblos de bosque, mar y río con reducida o incipiente conexión con los mercados. Es así que las formas de vida de esos pueblos fueron considerados como un modelo a imitar en los más importantes textos ambientalistas de la época, principalmente el Convenio de la Diversidad Biológica o la Agenda 21.

Esa atención al modelo económico de los pueblos indígenas se recibió con entusiasmo por los propios interesados que la percibían como el desagravio histórico a una identidad y unas formas de vidas que reiteradamente habían sido acosadas y descalificadas de múltiples maneras.

Estimulados con la inesperada revalorización de las prácticas tradicionales de administración y manejo de los recursos, surge con fuerza entre las modernas organizaciones indígenas su reivindicación fundamental: el territorio, el sustento material que posibilita y determina el surgimiento de las relaciones sociales, los conocimientos y los productos culturales que se proponían como modelo de sostenibilidad.

Esta reivindicación territorial, insólita en el campesinado rural, planteaba el espacio geográfico de asentamiento tradicional como una morada colectiva donde las personas de un pueblo, por encima de las generaciones, podían llegar a plasmar plenamente su condición humana, imbuidos de una identidad que, básicamente, se desarrollaba en virtud de diferentes procesos vinculados al territorio tradicional.

La posibilidad de asegurar, recuperar o mantener un espacio territorial conocido, organizado, recorrido, regulado, consagrado, apreciado y administrado colectivamente bajo pautas

construidas sobre la base de relaciones y procesos sociales auto-determinados se constituyó en el objetivo primordial de cada organización indígena y en uno de los pilares del éxito del movimiento en las décadas finales del siglo XX.

Se trataba de una propuesta política muy motivadora y despertaba entre los comuneros un compromiso muy fuerte con lo público. Interactuar con otros comuneros en su comunidad, con sus paisanos en las organizaciones de segundo nivel o con delegados de otros pueblos de regiones y de países remotos con una motivación similar, y demostrar ante ellos ese arraigo y esa convicción política primordial, generó toda una serie de muy sólidas organizaciones, donde la comunicación directa y horizontal, la representatividad auténtica y el control sobre las autoridades elegidas, así como la consecuente transparencia en la gestión de los objetivos comunes, generaron formas democráticas innovadoras.

Aquel inicial proyecto político de carácter espacial propició otras reivindicaciones fundamentales orientadas hacia la gobernanza territorial, principalmente: la autonomía de gobierno y el derecho (y el deber) de conservar, transmitir y desarrollar las propias formas de vida y la propia cultura a las siguientes generaciones.

Todas estas reivindicaciones para finales de siglo se habían incorporado a los Tratados Internacionales y una década después eran asumidas por buena parte de las Constituciones en determinadas regiones, como es el caso americano.

Es entonces que surge una pregunta fundacional: *¿Y ahora qué?* Las respuestas se orientaban todas a la gobernanza territorial; se trataba de generar condiciones, principios y planes de vida que dieran continuidad a un proyecto político razonablemente exitoso por la recuperación del ser. Pero una gobernanza exitosa requiere de un orden jurídico y político estable. Y eso no es lo que se ofreció a los pueblos indígenas en las primeras décadas del siglo XXI. Por el contrario, las condiciones de la economía mundial generaron fuertes intereses hacia los recursos ubicados en tierras indígenas y los territorios indígenas se pusieron jurídicamente al servicio de esos intereses. Los indígenas han pasado de ser modelos de sostenibilidad a obstáculos para un supuesto desarrollo nacional basado en las concesiones extractivas e inversiones de capital.

La destrucción de los recursos vitales y la agresividad con que la alianza entre Estados e inversionistas afrontó la inicial oposición indígena a la ocupación de sus territorios (similar en países de posiciones políticas divergentes) ha ido generando situaciones extremadamente difíciles afectando aspectos fundamentales para la vida familiar como la tranquilidad, la integridad social, la seguridad alimentaria, el acceso al agua o el derecho a un medio ambiente sano.

Es así que los comuneros indígenas, y sus organizaciones, se han comenzado a motivar por la necesidad y ya no por una motivación política definida y consensuada. La necesidad, enemiga de lo público, ha ido quebrando las grandes organizaciones originarias que, a la búsqueda de prebendas económicas, se han dividido hasta la atomización en muchas regiones anteriormente consideradas sólidas. En esa lucha por las rentas, de cualquier tipo, procedentes del exterior, los representantes han incurrido en la complicidad y en no pocas ocasiones en la corrupción. El consecuente desencanto de sus representados ha alejado a los comuneros del escenario público y las iniciativas minoritarias, contradictorias muchas veces con los principios que activaron el movimiento, han creado un entorno de extrema debilidad política.

Es ese entorno el que ha propiciado la aceptación con beneplácito de un conjunto de programas asistenciales, para nada inocuos ideológicamente, que han conseguido presentar a los pueblos indígenas únicamente en su faceta de pobres extremos, cuando no incapaces para aprovechar su patrimonio territorial, lo que conlleva una mirada despectiva hacia culturas que no han sabido ser exitosas en términos de rentabilidad económica. Las migraciones de jóvenes indígenas a los centros urbanos son una de las consecuencias del desarraigo territorial propiciado desde las políticas públicas, los medios de comunicación y los servicios educativos del Estado. Y junto al desarraigo territorial, los jóvenes van perdiendo su adhesión activa a una identidad y a un proyecto de vida heredado de los antepasados.

En muchos casos, las empresas extractivas instaladas en territorios indígenas han generado, con la connivencia del Estado, economías de enclave donde los servicios básicos y el sustento dependen de las propias empresas, cerrándose así, en muchos lugares, el círculo de la alienación de la gobernanza territorial indígena.

Es en ese contexto debilitado que surgen algunos nuevos lemas sin la fuerza motivadora de los anteriores, de tal manera que no convocan a la acción pública de la ciudadanía indígena; por lo general se trata de un llamado nostálgico al pasado pero sin incluir un compromiso real con la ética y la dignidad originarias. Paradigmas poco reveladores como el “Buen Vivir” se presentan como sucedáneos de proyectos políticos de envergadura tales como el reto de hacer realidad su derecho a la autodeterminación política y económica, consagrada en los Pactos de los Derechos Humanos y reafirmada en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas en el año 2007.

Pese a ese homenaje a tiempos mejores, encarnado en el discurso del “buen vivir”, lo cierto es que los hilos de la tradición

están resquebrajados y el pasado, que el movimiento político de los pueblos indígenas utilizó para iluminar un futuro promisorio y diferente, hoy se plantea, en los discursos oficiales y en el de muchos de los dirigentes, como una rémora para alcanzar un futuro de oportunidades de negociación, de homogeneización y de asimilación cultural.

Hoy más que nunca es urgente para los pueblos indígenas reflexionar sobre las condiciones para la buena gobernanza de sus territorios; gobernanza que pasa por una serie de replanteamientos de las relaciones internas pero también de cambios trascendentales en los condicionantes externos; objetivos que tan solo podrán lograr superando la actual desconfianza hacia lo público, por el deterioro de sus organizaciones representativas, y reconsiderando la puesta al día de los criterios políticos que dieron vida al movimiento en sus etapas iniciales.

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los cambios que afectan la gobernanza en las comunidades indígenas tienen origen diverso:

1. Cambios legales

- a. **Quebrantamiento de la integridad territorial** a través de la titulación parcial que genera territorios no continuos y la ruptura de la integración de los ecosistemas.
- b. **Disminución progresiva de las garantías territoriales a través de una flexibilización** progresiva de las normas que proporcionaban seguridad jurídica a los territorios indígenas y de la proliferación de normas legales con criterios diferentes y exclusiones territoriales a veces subrepticias.
- c. **Superposición** de nuevos “territorios” a los territorios indígenas a través de las concesiones y contratos mineros y petroleros, los municipios, los bosques de producción y las áreas protegidas, las matrices energéticas y los acuerdos hidroeléctricos, los planes de integración vial (IIRSA) u otros.
- d. **Quebrantamiento de la unidad e integridad de la naturaleza** a través de leyes que regulan por separado las aguas, el bosque, la pesca, la fauna, el aire, el subsuelo, o los nichos ecológicos especiales (bajiales, restingas, islas, etc.), con otorgamiento de derechos a sujetos jurídicos diferenciados y con intereses contrapuestos habitualmente a los de los pueblos indígenas.

2. Cambios económicos

- a. **Secular facilidad para el acceso** a recursos y tierras de la Amazonía y descontrol extractivo (madera, recursos, oro, pesca industrial) por desregulación y por falta de capacidad controladora de parte del Estado.
- b. **Urbanización progresiva** y masificación de la población consumidora de recursos.

- c. **Multiplicación de las conexiones viales** que acercan los mercados.
- d. **Empobrecimiento gradual** de las familias indígenas por degradación de los recursos (fauna en extinción, materiales de construcción escasos, pesca muy reducida); consecuente empeoramiento del nivel de vida (alimento, salud, vivienda); abandono progresivo de la auto-subsistencia y la autosuficiencia económica; graves problemas alimentarios.
- e. El indígena como pobre y la **interiorización de la pobreza como condición ciudadana** (de protagonista del desarrollo en su territorio a objeto de caridad pública; apoyos desde su condición de “asistidos”).
- f. Limitada y frustrante **incorporación a mercados poco equilibrados**.
- g. **Dependencia de proyectos, decisiones e intereses ajenos** (trabajo en petroleras, patronos mineros, comerciantes, etc.).
- h. Incorporación a **trabajos de alto impacto** en perjuicio de las futuras generaciones (oro, coca, otros).
- i. **Globalización e intensificación de las agresiones al territorio indígena** por los altos precios de los recursos de los territorios indígenas y el mejoramiento progresivo de las condiciones de explotación para los inversores, a expensas de las externalidades. y el agotamiento sistemático del stock de los recursos territoriales.
- j. El **rol expansivo de los países emergentes** (China, el caso de Brasil para la Amazonia: carreteras y represas).
- k. La **desaparición del Estado como ente de control y de equilibrio** entre los intereses de las empresas y el bienestar de la ciudadanía.
- l. Los megaproyectos de infraestructura y el nuevo latifundismo vinculado a los grupos bancarios: los agro-combustibles (soya, piñón, palma) y la reconcentración de la propiedad.

3. Cambios organizativos

- a. **Quiebre de las organizaciones locales;** el divisionismo como estrategia de control; dirigentes y ex-dirigentes en la mira de las empresas y del Estado cómplice (fórmulas pacíficas y no pacíficas de convencimiento; la corruptela, el engaño, la criminalización, el chisme, la acusación penal; la antropología como nuevo recurso para el sometimiento).
- b. **Pérdida y desprestigio (provocado) de las organizaciones de nivel secundario y superiores** y reorientación de los originarios propósitos políticos de las organizaciones representativas hacia objetivos de la agenda externa (proyectos de cooperación; agendas de desarrollo diseñados y fondos aportados por empresas; negociaciones con empresas extractivas).
- c. **Debilitamiento de los impulsores** del movimiento organizativo original (los mayores), exclusión limitada de los sectores más combativos (mujeres) o con mayor po-

tencial (jóvenes) y **abandono de la memoria histórica** del movimiento indígena.

- d. **Pérdida de incidencia en las instituciones públicas** y los gobiernos locales reflejada en una escasa influencia en la distribución de los recursos públicos; ausencia de iniciativas para la definición autónoma de las prioridades de desarrollo; clientelaje político y reducida incidencia en el diseño políticas, servicios y programas públicos.

4. Cambios culturales

- a. **Pérdida progresiva y alarmante de la cultura a niveles** prácticos (alimentación, vivienda, etc.) y del reconocimiento del mérito y ventajas de las formas de vida tradicionales.
- b. **Desalojo por la escuela del conocimiento tradicional** en detrimento del reconocimiento y valoración por los mayores y sus aportes.
- c. **Incapacidad progresiva de los jóvenes** escolarizados para el desempeño de trabajos de la vida familiar y para el aprovechamiento sostenible de los recursos.
- d. Nuevos patrones y modelos culturales poco viables, fuera del control e imitativos; surgimiento y empoderamiento local de **modelos culturales criollos;** el reconocimiento y valoración de lo foráneo como guía para el desarrollo de lo local.
- e. Promoción de valores “nacionales” negativos (violentismo, prepotencia, otros).
- f. El “**realismo**” como justificación de la complicidad y la sumisión frente a las propuestas económicas extractivas.
- g. **Alienación cultural y desarraigo** y territorial propician un creciente movimiento de **migración juvenil** en ambos sexos con secuelas de incursión en formas indignas de trabajo urbano (peores formas de trabajo infantil).
- h. Intensa promoción de la **cultura de la pobreza** desde las instancias públicas y acatamiento de la relación clientelar de parte de la población local.

DIEZ PUNTOS CRÍTICOS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN RELACIÓN CON LA GOBERNANZA

1. **Modelos organizativos no adaptados a la gobernanza territorial.** Las organizaciones indígenas se construyeron en base a modelos gremiales y se diseñaron con objetivos reivindicativos. Si bien tuvieron un éxito razonable su autoridad está en declive y no cuentan con la confianza pública necesaria para la gobernanza democrática de la vida de los diferentes pueblos, salvo excepciones. La autonomía y la autodeterminación de los pueblos plantea como reto la reorganización de las estructuras políticas, desde los asentamientos locales hasta las estructuras más comple-

jas, de manera que dichos pueblos estén en condiciones de afrontar verdaderas tareas de gobierno de acuerdo a los objetivos que cada pueblo determine.

2. **Territorios no estables ni adaptados a las formas de vida y a los objetivos de la gobernanza.** Diseñados muchas veces en forma poligonal y de acuerdo a dispositivos de gobiernos que malinterpretan su significado como morada nacional de cada pueblo, los territorios indígenas son hoy espacios inseguros jurídicamente e inapropiados para garantizar objetivos de gobernanza a mediano y largo plazo; la proliferación de intereses ajenos y generalmente contradictorios a las prioridades de desarrollo de los diferentes pueblos indígenas y la propia fragmentación de los espacios territoriales dificultan las tareas de la gobernanza territorial.
3. **Ansiedad económica** determinante de las modernas opciones territoriales. La necesidad económica, reinterpretada ideológicamente por el discurso estatal de la pobreza, impulsa iniciativas individuales y/o minoritarias, disidencias y conflictos internos que terminan por alejar a la población de los asuntos públicos. La preocupación por acceder, de forma inmediata, a recursos monetarios obstaculiza el esclarecimiento de proyectos económicos colectivos y estables basados en el aprovechamiento de los propios recursos, propiciando enclaves económicos en los que la negociación asimétrica, la pasividad, la dependencia y el asistencialismo han debilitado, en muchos casos de una manera vertiginosa, el potencial de economías autosuficientes hasta hace no más de cuatro décadas.
4. **Desarraigo juvenil y ruptura de los hilos inter-generacionales.** La escolarización de la mayoría de los jóvenes de ambos sexos desde sus primeros años, han desvinculado las generaciones, rompiéndose los hilos que las unían; una consecuencia alarmante es el progresivo deterioro de los conocimientos, innovaciones y prácticas culturales necesarios para la vida diaria en los territorios; el desarraigo territorial y la migración juvenil a centros urbanos desalienta la participación de las nuevas generaciones en el aprendizaje y ejercicio de las tareas de la gobernanza territorial.
5. **Inseguridad alimentaria y empeoramiento progresivo de la calidad de vida.** Las altas concentraciones de población en las comunidades y la creciente demanda de recursos de parte de mercados cada vez más próximos, junto con el deterioro generado por las actividades extractivas y colonizadoras, son causas de altos índices de malnutrición e inseguridad alimentaria; los indicadores de salud son asimismo alarmantes y la carencia de servicios públicos de calidad solo queda atenuada con programas sociales de corte asistencial.
6. **Invisibilidad del soporte cultural y la contribución de la mujer al mantenimiento de los vínculos territoriales e intergeneracionales.** La importancia del rol de la mujer ha crecido en proporción inversa al proceso de alienación de las decisiones territoriales propiciadas por la necesidad económica inmediata; pero este rol estabilizador no está siendo visibilizado, promovido o protegido por las organizaciones indígenas; el fuerte arraigo de la mujer al territorio y la vigencia de su integridad cultural no están siendo tomadas seriamente en cuenta como referente y guía de los proyectos económicos y más bien se viene estimulando a las jóvenes

indígenas al ausentismo de las tareas tradicionales y a la migración.

7. **Inadecuada implementación de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en los tratados internacionales.** La ratificación y suscripción de los tratados y acuerdos internacionales que consagran los derechos de los pueblos indígenas se ha producido en un contexto de cambio donde esos derechos suponen trabas al accionar de empresas inversoras que progresivamente detentan ámbitos cada vez más amplios del poder político y económico de los países; los Estados se ven forzados a simular el acatamiento de esos derechos con estrategias dilatorias, políticas de hechos consumados o en base a la emisión de normativa espuria de carácter secundario; el resultado es el estancamiento de la situación e incluso su regresión a etapas anteriores; no existen políticas ni presupuestos públicos orientados al cumplimiento de los compromisos adquiridos en buena parte de los países y la omisión es una pauta política usual; el acceso a la justicia, para los casos de violación de los derechos indígenas, es muy frustrante, acumulándose los casos elevados a jurisdicciones internacionales.
8. **Desregulación y liberación de los agentes económicos externos y debilidad del Estado en el rol de control.** El desproporcionado poder acumulado por las empresas y las finanzas privadas ha debilitado al Estado, inhabilitándole para asumir con eficacia la tarea de equilibrar las enormes asimetrías con que los pueblos indígenas afrontan sus relaciones económicas; la escrupulosa adecuación de las condiciones jurídicas, políticas y económicas de los países a las necesidades de los agentes económicos foráneos contrasta con la inestabilidad y ligereza con que se regulan los derechos de los pueblos indígenas sobre sus espacios territoriales; en estos contextos, la distribución de pérdidas y ganancias en el aprovechamiento de los recursos territoriales es muy injusta en contra de los más débiles; por su parte, los controles ambientales, laborales y sociales, que asume funcionalmente el Estado, se han relajado hasta niveles mínimos cuando se trata de tierras indígenas, ya sea que se trata de actividades informales o formales; por último, la firma de TLC bilaterales añade seguridad a las inversiones y debilita el accionar reparador del Estado en perjuicio de los pueblos indígenas.
9. **Débiles mecanismos de participación política y criminalización de las protestas.** La ausencia de institucionalidad especializada, o la cooptación política de la institucionalidad existente, impide la participación democrática de los pueblos indígenas en los procesos que les afectan; el consentimiento colectivo a las actividades de los agentes externos en los territorios indígenas es generalmente soslayada por el Estado, así como la concertación de políticas o proyectos, favoreciendo las relaciones directas entre empresas y comunidades o individuos indígenas con el consiguiente desmoronamiento de las estructuras representativas del movimiento social indígena. Con los canales democráticos cerrados o manipulados en su contra, los pueblos indígenas se exponen a la violencia y a la criminalización de sus protestas, dilatando una situación de inestabilidad e intranquilidad incompatible con la gobernanza.

10. **Confusa ubicación de los territorios y los gobiernos indígenas en las divisiones geográfico-administrativas de los Estados.** El reconocimiento de la autodeterminación, de la autonomía y de la jurisdicción de los pueblos indígenas no ha venido acompañada de una ubicación definida en los ámbitos administrativos descentralizados del Estado, en cuanto a competencias, límites y responsabilidades, generando situaciones de resistencia y tirantez con los poderes locales y con las poblaciones no indígenas asentadas al interior o en la vecindad de los territorios indígenas.

CINCO TEMAS CLAVES PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La gobernanza para los pueblos indígenas está referida a un territorio que, por naturaleza, incluye, pero trasciende, el ámbito de las comunidades y otras agrupaciones locales.

Pero si bien es cierto que las sociedades en las que se organizan los pueblos indígenas se caracterizan por una indisoluble relación con su hábitat (expresada en el término de territorio) sus objetivos como pueblos no se limitan al logro de una gestión eficiente de sus recursos naturales, sino hacia un tipo de autodeterminación que les garantice el control de sus decisiones y de sus recursos en su interacción con otras sociedades, naciones y pueblos. En esta visión, la gestión de recursos es sólo un aspecto instrumental de uno de los múltiples objetivos políticos, sociales, económicos, ecológicos y culturales que dan vida a un proyecto nacional de largo plazo. La gestión de ese proyecto es peculiar y podríamos denominarla como Gobernanza Territorial y apellidarla con el nombre de cada uno de los pueblos indígenas.

El término gobernanza habla de procesos que se impulsan desde la sociedad civil y repercuten en la creación de mejores condiciones para gobernarse¹. Hablamos de un conjunto de procesos orientados a mejorar progresivamente las condiciones y la capacidad de sociedades locales para controlar las decisiones y los recursos colectivos en sus ámbitos territoriales y para gobernarse a través de sistemas de participación, instituciones y estructuras horizontales creadas, modificadas y monitoreadas por sus miembros, con la cooperación, en su caso, de las estructuras burocráticas y administrativas del Estado.

Dado que el territorio es el soporte de la existencia cultural de los pueblos indígenas, las condiciones y capacidades que se busca mejorar progresivamente en estos procesos son: a) las condiciones del control territorial y el estado del territorio como provisor de cara a las futuras generaciones, b) las condiciones de la sociedad (el pueblo indígena) para gobernarse en ese ámbito territorial y para ubicarse equilibradamente en interacción con otras sociedades a partir del control de ese ámbito territorial y c) la calidad de vida del colectivo a partir de un progresivo control de sus recursos, sus decisiones y sus relaciones.

Además de su carácter territorial, la moderna gobernanza territorial de los pueblos indígenas se asienta sobre un balance del pasado y una decisión de cara al futuro. Tiene por eso carácter fundacional, porque parte de un ¿y ahora qué? que pretende revisar la historia y construir el futuro.

Esa pregunta fundacional sólo es posible si la necesidad de la respuesta surge del propio pueblo interesado sea o no en base a un proceso que busque explícitamente esa respuesta, aunque metodológicamente conviene que esa reflexión colectiva se produzca en lugar y tiempo determinados.

Es básico saber hacia dónde se va a caminar, conocer el referente permanente en el que poder monitorear los aciertos y los errores de los procesos en los que se va a embarcar un pueblo. Un proyecto nacional con el sabor histórico que sólo puede lograrse si surge como un impulso colectivo consciente y al margen del circuito del financiamiento externo.

Obviamente, este punto de partida (que ofrece, como impulso movilizador de todo un pueblo, un punto de llegada de carácter trascendente; no un objetivo o un conjunto de ellos, sino verdaderamente una utopía que refleje lo que ese pueblo desea ser), añade un atributo a la gobernanza territorial de los pueblos indígenas: su carácter estratégico.

La gobernanza territorial, como programa político, equilibra la atención hacia el autogobierno (interno) con el enfoque hacia la interacción con los diversos decisores externos (principalmente la sociedad nacional, el Estado y el mercado).

Es así que la gobernanza territorial de los pueblos indígenas está basada por un lado en el impulso de un proceso de reorganización étnica que exige múltiples arreglos internos necesarios para compatibilizar intereses en un tiempo histórico específico, pero por otro lado en una acertada construcción de relaciones externas donde sus decisiones, como pueblo-territorio, tengan viabilidad en los contextos políticos, económicos o sociales con los que interactúa y con los que existe una interdependencia.

Sin considerar en este documento aquellas circunstancias de carácter extraordinario en que los pueblos indígenas están envueltos en conflictos armados, los temas clave que los propios pueblos indígenas han publicitado como relevantes para la gobernanza territorial son, entre otros:

1. **Apropiación definitiva y completa de sus territorios.** A partir de la redefinición participativa de los espacios territoriales, en términos supra-comunales, y el pleno reconocimiento por los Estados de las propias formas en cada pueblo entiende y gestiona su territorialidad.

¹ Se parte de la idea de que los intereses generales no pueden seguir siendo monopolio de los Estados y que los modos tradicionales de gobierno, basados en la burocracia y la gerencia estatal (central o descentralizada) no pueden abarcar todo el ámbito de las decisiones públicas; desde esa perspectiva, la principal misión de las estructuras políticas y administrativas es potenciar y facilitar la gobernanza a partir de la sociedad que es la depositaria del poder político y la que, en última instancia, responde por su ejercicio. Bajo este enfoque no es la sociedad la que coopera con el gobierno para otorgarle "governabilidad" sino que son las estructuras políticas las que, cooperando con la sociedad que las instituye, contribuye a la gobernanza de los asuntos públicos.

- La apropiación incluye el saneamiento y la estabilidad jurídica de los derechos territoriales, tanto en términos legislativos como judiciales, así como una respuesta firme del Estado frente a las perturbaciones a su pleno disfrute y el respeto por los mecanismos que los pueblos diseñen para su protección, siempre que no sean violatorios de los derechos humanos fundamentales.
- Incluye también mecanismos reconocidos y respetados de autogobierno y de control colectivo de las decisiones que afecten los territorios, así como el consentimiento libre informado previo a cualquier actividad externa de potencial impacto.
- La apropiación territorial conlleva una serie de arreglos, pactos y compromisos internos e inter-comunales, relativos a la gestión y al aprovechamiento de los recursos y la distribución de beneficios y responsabilidades, así como la capacidad de decisión sobre potenciales usos del territorio por terceros, incluyendo regulaciones específicas al respecto.
- Un buen nivel de apropiación territorial debe reflejarse en el respeto por las formas de vida que han resultado apropiadas para el desarrollo específico de cada pueblo y el estímulo a la innovación en base al desarrollo de los conocimientos colectivos resultantes de cada proceso histórico; debe reflejarse también en la visibilidad de los aportes de las mujeres a las tareas de la subsistencia así como su reconocimiento y estímulo.
- El territorio debe ser objeto de una apropiación emocional y simbólica por parte de las generaciones más jóvenes. El conocimiento del territorio, sus características, su historia, su oferta, su apropiación cultural y las normas internas y externas que lo regulan debe ser implementado como contenido prioritario en la educación escolar, en sus diferentes niveles, constituyéndose el territorio en el escenario natural del aprendizaje para la vida.
- Incorporación en el derecho estatal, y preferentemente en el nivel constitucional, de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, incluyendo los derechos territoriales. Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a definir las entidades territoriales que lo integran así como sus jurisdicciones, competencias, derechos y limitaciones.
- Reconocimiento oficial y efectivo del derecho a la autonomía de los gobiernos indígenas y de las instancias que lo conforman, de la jurisdicción propia para la resolución de conflictos y de los mecanismos de coordinación con los poderes locales, la administración pública y la jurisdicción ordinaria. Amplía difusión entre las autoridades y funcionarios públicos de las obligaciones que se derivan de este reconocimiento.
- Establecimiento de pactos inter y supra comunales para dotar a los gobiernos de los pueblos indígenas de estructuras consensuadas de gobierno, de cuerpos normativos propios, de proyectos nacionales de largo plazo y de instrumentos técnicos de ordenamiento y gestión territorial.
- Complementariamente, la gobernanza territorial puede requerir el replanteamiento de las actuales expresiones de la organización política de los pueblos indígenas y una evaluación a fondo del estado de la situación desde la perspectiva de la ética y la dignidad originarias; la transparencia, la horizontalidad y la descentralización de los mecanismos de participación en las decisiones políticas; la representatividad y la rendición de cuentas, así como el acceso igualitario al ámbito de lo público de sectores que pudieran haber sido marginados (mayores, mujeres, jóvenes).
- Para llevar a cabo un programa nacional consistente con el reto que supone la actual plataforma de derechos reconocidos por los Tratados Internacionales, los pueblos indígenas necesitan recuperar la confianza en sus políticos y en la política y superar la ansiedad económica característica del momento así como la fragmentación de los centros de decisión. Aunque no existe un consenso claro al respecto, parece recomendable diferenciar claramente las estructuras de los gobiernos territoriales y las de las modernas organizaciones de corte gremialista así como sus respectivas competencias y su relación jerárquica. Las modernas organizaciones representativas, en su caso, debieran supeditarse a los objetivos de los gobiernos territoriales y rendir cuentas ante dichos gobiernos.

Los indicadores potenciales para medir el nivel en que un pueblo se ha apropiado convenientemente de su territorio deben referirse mínimamente al grado de seguridad jurídica de la propiedad y la posesión, al nivel de integridad y/o fragmentación territorial obtenido a la hora del reconocimiento jurídico de esos derechos en el ordenamiento estatal, al estado de la oferta de los recursos territoriales y la atribución equitativa de derechos sobre su aprovechamiento, al nivel de participación de la población en las decisiones territoriales, al nivel de conflictividad interna y externa y al nivel de arraigo territorial de los jóvenes escolares de ambos sexos.

2. Redefinición y reconstrucción de sus organismos de gobierno desde la perspectiva de la gobernanza de sus territorios, superando, más no necesariamente excluyendo, las fórmulas gremialista y fragmentadas de sus actuales organizaciones representativas.

Indicadores al respecto estarían relacionados con el nivel de reconocimiento constitucional y/o legal de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, la autonomía de gobierno, la jurisdicción especial y sus coordinaciones o las autoridades indígenas; también la posesión y reconocimiento oficial de determinados instrumentos de gestión (estatutos, ordenamiento territorial, planes de vida, programas, etc.) y su nivel de efectividad y acatamiento por los funcionarios y organismos del Estado.

3. **Educación para la vida en los territorios indígenas.** Los sistemas educativos implementados por los Estados, por lo general, han resultado muy poco eficaces para culminar el proceso de aculturación y asimilación de las jóvenes generaciones a la cultura nacional, si es que ese fue su propósito, pero sí han sido eficientes para erosionar profundamente los mecanismos de transmisión cultural que hubiera permitido a las nuevas generaciones vivir y desarrollarse con éxito en sus propios territorios. El resultado es el de un creciente desarraigo territorial y la salida masiva fuera del territorio.

- Es necesario un replanteamiento radical del procesos educativos en los pueblos indígenas que, partiendo de la igualdad de la culturas y la necesidad de una política de interculturalidad, remarque con claridad que la cultura propia (resultado de la relación secular entre un pueblo y su territorio) es el eje sobre el que deben girar todo el resto de los aportes educativos.
- El replanteamiento incluye la redefinición de los objetivos, los principios, los actores, la estructura curricular, los programas de formación y las características de los educadores, los escenarios, los horarios y las evaluaciones hasta hacerlos operativos al proyecto nacional de cada pueblo indígena.
- La implementación del derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus propias instituciones educativas con apoyo financiero del Estado, un derecho reconocido en los Tratados Internacionales, debe ser objeto de reflexión conjunta entre los pueblos indígenas y los Estados y constituirse en una política pública progresiva y priorizada.
- Los Estados deben asumir una actitud proactiva para erradicar los prejuicios que presentan a las culturas indígenas como una rémora, incluso por el propio profesorado indígena, haciéndolas poco atractivas para los jóvenes, dando el debido reconocimiento a prácticas tradicionales a partir de las cuáles innovar y generar las condiciones para un futuro moderno, promisorio y apropiado a las circunstancias y aspiraciones de cada pueblo.
- Complementando lo anterior, los pueblos indígenas deben prestar una atención especial al problema migratorio a fin de que la salida de sus jóvenes resulte de utilidad para el futuro desarrollo territorial, estableciendo puentes entre los territorios y sus migrantes y promoviendo las condiciones para un retorno mutuamente provechoso.

Indicadores de interés podrían girar alrededor del reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad, la oficialidad de las lenguas, la educación intercultural bilingüe, la prohibición de la discriminación étnica; la existencia de políticas públicas orientadas a la protección y prestigio de la diversidad cultural; los presupuestos públicos para el financiamiento de estructuras educativas propias; los mensajes emitidos por los medios de

comunicación oficiales; la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de las estructuras curriculares y demás aspectos educativos; el número de profesores indígenas, y otros similares; la participación de los padres y madres de familia en la educación de los hijos, el número y consistencia de las actividades educativas desarrolladas en ámbitos comunitarios extra escolares, y otros similares.

4. **Un proyecto socio económico de largo plazo** auto-terminado, consensuado por la población y respetado y reforzado por los Estados.

- Es preciso desarrollar las capacidades y las relaciones políticas necesarias para determinar libremente y sin injerencias las propias prioridades del desarrollo así como la gestión de un proyecto económico nacional para cada pueblo, independiente y fundamentado en los recursos propios, tanto naturales como culturales.
- Asimismo, se requiere desarrollar y poner en práctica una política básica de bienestar compatible con la propia visión del desarrollo de cada pueblo que incorpore objetivos orientados a diseñar un efectivo control del aprovechamiento de los recursos y a incentivar las innovaciones culturales que agreguen valor a los mismos; de igual manera se debiera procurar una reorientación de la producción hacia la obtención de rentas estratégicas que no amenacen la adecuada satisfacción de las necesidades básicas y cuya reinversión genere mejor calidad de vida al colectivo (en aspectos como la salud, formación de capacidades, transporte, comunicación, tecnología, infraestructura comunal u otros); al respecto, muchas veces las organizaciones de base han reiterado la importancia de que se defina como primera prioridad de cada proyecto económico, la soberanía alimentaria, orientada tanto a la seguridad como hacia el logro del más alto nivel posible de autosuficiencia junto con el más alto nivel posible de salud física y mental.
- Es preciso prestar atención al fortalecimiento de la capacidad de negociación que permita a los pueblos establecer, si así lo desean, pactos razonables y equilibrados respecto al aprovechamiento de recursos que requieran de asociación financiera o técnica, así como la participación en proyectos que hayan consentido tras un proceso de consulta previa, informada y libre.
- Desarrollar las capacidades y relaciones políticas necesarias para construir y publicitar argumentos y pruebas con que hacer frente a discursos que protegen los intereses económicos incompatibles con ese proyecto nacional y con el bienestar a largo plazo de la población o de su ambiente.

Indicadores del bienestar socioeconómico pueden referirse a los índices comparativos en aspectos como la nutrición, la educación, la vivienda y la salud; a la existencia o no de planes de vida autónomos y al nivel de profundidad, singularidad, partici-

pación y asistencia técnica con que se ha elaborado; al nivel de injerencia estatal e imposición de proyectos externos; el número de procesos de consulta y el nivel de conformidad estatal con las decisiones que definan dichos procesos; el número y calidad de iniciativas económicas autóctonas y la calidad de las negociaciones de cada pueblo en términos de resultados concretos; la existencia y calidad de servicios públicos básicos u otros.

5. **Relaciones libres y auto-determinadas con el Estado, la sociedad y el mercado.**

La gobernanza es el resultado de la acción del sujeto colectivo de derecho (un determinado pueblo) sobre su territorio en un espacio en interacción con otros agentes presentes y con el exterior. Es por esto, que la gobernanza territorial de los pueblos indígenas requiere establecer relaciones equilibradas con el Estado, la sociedad y el mercado de tal manera que nada le sea ajeno de todo aquello que acaece en su territorio o que pueda repercutir en su sobre su integridad.

- La participación de los pueblos indígenas en los procesos políticos nacionales, regionales y locales debe contar con cauces apropiados y accesibles que les permita incidir de manera diferenciada y colectiva en las decisiones del país, de su región y de su localidad, superando, más no excluyendo necesariamente, las participaciones individuales de escasa incidencia.
- La implementación progresiva y sin regresiones de los derechos contenidos en los tratados internacionales especializados debe ser el objetivo a concertar entre las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y los Estados; esta implementación debiera consolidar una agenda de políticas públicas y de revisión normativa que sirva como parámetro para su exigibilidad y monitoreo. Con este fin deberán activarse de manera concertada los diferentes mecanismos previstos en los tratados internacionales para la implementación de los derechos indígenas, muy especialmente, la consulta y el consentimiento previo, el diálogo social y la participación en las decisiones y en los beneficios, la asignación de recursos presupuestales, incluso a través de la cooperación externa, y la acción coordinada y sistemática de los diferentes sectores y niveles de gobierno para generar políticas públicas integrales y coherentes.
- La opción entre la conveniencia de una institucionalidad especializada o la introducción transversal de la perspectiva pluricultural en cada una de las instancias públicas aún no ha sido objeto de consenso entre las organizaciones indígenas pero para todos es importante que esta perspectiva esté presente en cada uno de los escenarios de la actividad estatal.

- Muy importante es la ubicación de las autonomías del gobierno indígena en el mapa de las divisiones administrativas del Estado de manera que los pueblos indígenas puedan ejercer su gobernanza sin dependencias, limitaciones e interferencias y en igualdad de condiciones con el resto de las entidades territoriales que constituyen la estructura descentralizada del país. Las barreras administrativas que introducen las demarcaciones distritales, provinciales, regionales o nacionales no debieran ser un obstáculo para la gobernanza territorial autónoma de los pueblos indígenas.
- Los pueblos indígenas deben poder fortalecer su participación e incidencia en los diversos organismos y procesos del ámbito internacional en que se debaten los asuntos que les conciernen o que son de su interés para la defensa de sus derechos.
- Los Estado y los pueblos indígenas deben colaborar para facilitar la apertura y/o construcción de espacios de comunicación, información y formación orientados a sensibilizar, incidir, informar, educar y formar opinión sensible a la problemática y a los aportes de los pueblos indígenas, con especial incidencia en las sociedades locales y vecinas a los asentamientos de la población indígena.
- El ingreso a los mercados debe responder a decisiones libres y en condiciones equitativas de intercambio; decisiones provocadas de manera traumática, desequilibrada e impositiva pueden generar situaciones irreversibles respecto al futuro de los recursos de primera necesidad y diluir el control colectivo sobre el aprovechamiento sostenible de esos recursos y una fulminante descomposición del tejido social y de las relaciones económicas tradicionales.

Indicadores posibles estarían referidos a la forma del reconocimiento de los territorios y los gobiernos indígenas en la estructura descentralizada del país, su financiamiento, los cauces para facilitar la participación en los procesos electorales internos y externos, la institucionalidad estatal involucrada y su coordinación con las organizaciones representativas, los mecanismos de consulta y participación ciudadana accesibles a los pueblos indígenas, el nivel de la incorporación de la problemática indígena en la agenda y el discurso de Estado, las políticas públicas pertinentes y el nivel de consulta y participación en su elaboración, el nivel de implementación de cada uno de los derechos concretos reconocidos en los tratados internacionales especializados, incorporación de las prioridades de desarrollo definidas por los pueblos indígenas en la planificación estatal central y descentralizada, y otros similares. □

REFERENCIAS

GOBERNANZA

- Kooiman, Jan: *Gobernar en Gobernanza*. Art. Pgs. 57-83. La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia. Agustí Cerrillo I Martínez (coord.). INAP. 2005. <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>
- Prats I Catalá, Joan: *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10 (2001) págs. 103-148. Institut Internacinal de Governabilitat de Catalunya, Barcelona <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>
- Ostrom, Elinor: *EL GOBIERNO DE LOS BIENES COMUNES: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica. México. http://ctroncoa.fatcow.com/open/el_gobierno_de_los_bienes_comunes.pdf

GOBERNANZA TERRITORIAL

- Romis, Mónica: *GOBERNANZA TERRITORIAL. Conceptos Claves y Análisis de Caso*. Notas de Aprendizaje sobre Desarrollo Económico y Social. Fondo Multilateral de Inversiones Grupo BID. Diciembre 2012. <http://services.iadb.org/mifdoc/website/publications/ec562538-0a09-4c58-940a-317cf214ead8.pdf>
- Farinós Dasi, Joaquín: *GOBERNANZA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y AGENDA*. Boletín de la A.G.E. N.º 46 – 2008. <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>
- Abad Aragón, Luis: *GOBERNANZA Y DESARROLLO TERRITORIAL. UNA PERSPECTIVA GEOGRÁFICA*. Documentos de Trabajo GEDEUR, nº 10. Madrid 2010. http://www.gedeur.es/documentostrabajo/Doc10_Abad%20Luis.pdf

GOBERNANZA TERRITORIAL INDÍGENA

- García Hierro, Pedro y Surrallés, Alexandre: *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. IWGIA. 2009.
- Kjaerby, Claus:
- Flores, Elba: *Gobernanza y gestión territorial en el pueblo indígena chiquitano de Monteverde; una experiencia en construcción*. CEJIS. 2010.

INDICADORES

- Tauli-Corpus, Victoria: *Indicadores de bienestar, pobreza y sostenibilidad pertinentes para los pueblos indígenas*. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. 2008.
- Renshaw, Jonathan y Wray, Natalia: *Indicadores de bienestar y pobreza indígena*. Banco Inter-Americano de Desarrollo. http://www.comunidadandina.org/Upload/2011414165712indicadores_indigenas.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH): *INFORME SOBRE LOS INDICADORES PARA PROMOVER Y VIGILAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS*. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Naciones Unidas. 2008. http://www.pudh.unam.mx/repositorio/Report_on_Indicators_HRI_MC_2008-3-spa.pdf
- Fondo Indígena, CIESAS: *SISTEMA DE MONITOREO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LA PROMOCIÓN DEL BUEN VIVIR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/monitoreo/SMDyBV_Introduccion.pdf
- CELADE-CEPAL: Sistema de Indicadores Socio-demográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas. <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP/>

Diciembre de 2013

Pedro García Hierro es Director del Programa Indígena del Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos, Perú Equidad.



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS

Classensgade 11 E, DK 2100 - Copenhagen - Dinamarca

Tel: (45) 35 27 05 00 - Fax: (45) 35 27 05 07 - E-mail: iwgia@iwgia.org - Web: www.iwgia.org

