

28

actes & mémoires

Lima, junio de 2010

**¿Desarrollo con identidad?
Gobernanza económica indígena
Siete estudios de caso**

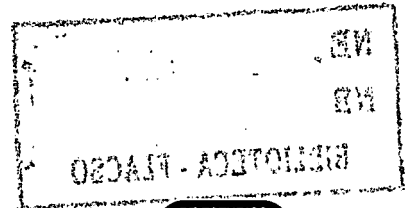
*Christian Gros &
Jean Foyer (eds.)*



IFEA
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
UMIFRE 17, CNRS - MAEE



FLACSO
ECUADOR



NB: 29897

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-07057

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 978-9972-623-66-0

305.8

D451d

Derechos de la primera edición, junio de 2010

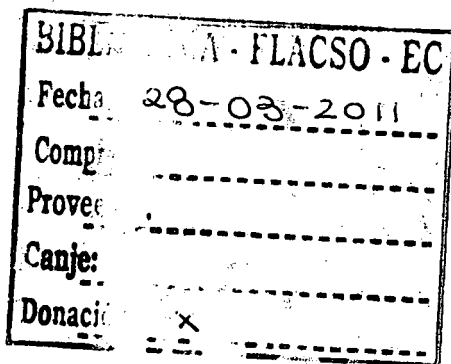
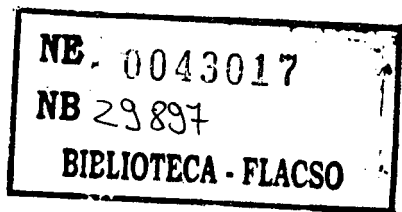
© Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE
Av. Arequipa 4595, Lima 18 - Perú
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (51 1) 445 76 50
E-mail: postmaster@ifea.org.pe
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al **tomo 28** de la colección **Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines** (ISSN 1816-1278)

© FLACSO - Sede Ecuador
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito
Teléf. (593 2) 3238888 / Fax: (593 2) 3237960
Pág. Web: www.flacso.org.ec

Este libro forma parte de la Serie Foro de FLACSO

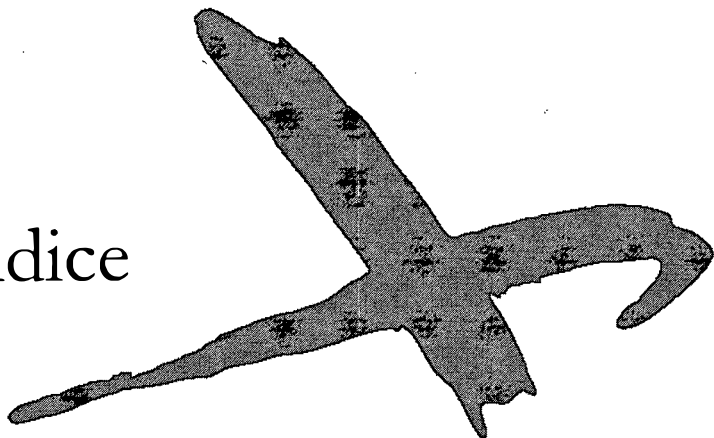
© Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
Sierra Leona 330, col. Lomas de Chapultepec
México D.F. 11000
Ministère des Affaires Étrangères, Paris, Francia
Teléf. 55405921//55405922
E-mail: cemca_pub@francia.org.mx
Pág. Web: www.cemca.org.mx



Diseño de la carátula: Manuel Bonilla

Cuidado de la edición: Anne Marie Brougère

Índice



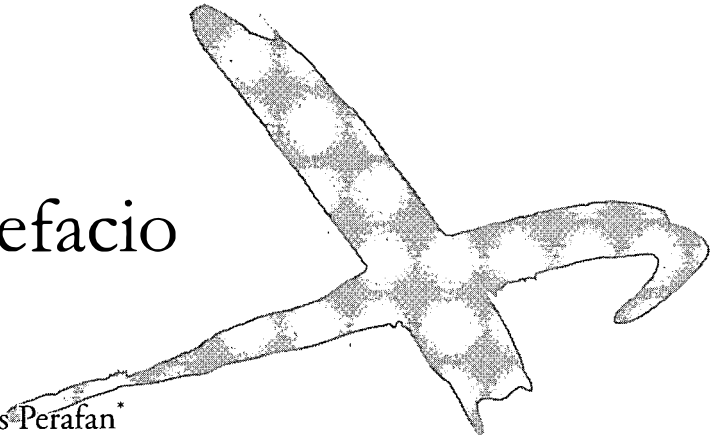
PREFACIO. CARLOS PERAFAN Y FERNANDO CARRILLO	9
INTRODUCCIÓN GENERAL JEAN FOYER	33
CAPÍTULO 1 CLAUDE LE GOUILL, LAURENT LACROIX Hacia una nueva gobernanza territorial indígena en Bolivia	49
CAPÍTULO 2 GUILLAUME FONTAINE, MARC LE CALVEZ Dos perspectivas indígenas en torno a la extracción de gas en la Amazonía andina: el proyecto Camisea (Perú) y la empresa comunitaria Amazonía Gas (Ecuador)	83
CAPÍTULO 3 BRUNO BARONNET, NADÈGE MAZARS Los pueblos indígenas de Colombia frente a los servicios públicos de salud y educación: las experiencias de gestión propia de la política social	121
CAPÍTULO 4 CARLOS A. BENAVIDES, CARLOS A. DUARTE Descentralización, autonomía, transferencias y gobierno propio en Colombia	185
CAPÍTULO 5 DAVID DUMOULIN KERVAN, CHRISTIAN GROS Conflictos de inversiones en territorios indígenas: el turismo en la Comarca Kuna Yala de Panamá	235

CAPÍTULO 6	
MARIKE MICHEL	279
Gobernanza económica y uso de los recursos forestales en comunidades indígenas de Guatemala	
CAPÍTULO 7	
ARIANA ESTRADA, ANGÉLICA LÓPEZ, FRANÇOIS LARTIGUE	315
Las remesas y usos en colectividades indígenas de Guatemala. Estudios de caso acerca de formas limitadas de la gobernanza económica actual	
CONCLUSIONES GENERALES	
CHRISTIAN GROS	359
SOBRE LOS AUTORES	391

Prefacio

Carlos Perafan*

Fernando Carrillo*



Estado, inclusión y pueblos indígenas

La gobernabilidad democrática no se refiere solo a los atributos de un régimen político y administrativo, y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho, sino también a las capacidades de una sociedad para enfrentar los retos que tiene planteados y generar soluciones basadas en un fuerte consenso social. Una estrategia de modernización del Estado, como desarrollo y perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática y definida a partir de los requerimientos de la misma es, por tanto, una estrategia de construcción de capacidades institucionales en el Estado y en el conjunto de la sociedad sin distinciones ni exclusiones. En otras palabras, el desarrollo de la gobernabilidad democrática implica, por tanto, un proceso complementario recíproco de fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil.

El diagnóstico histórico de América Latina reconoce la existencia de un déficit democrático que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, corrupción y «captura»



de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. Estas debilidades han impedido que las políticas públicas puedan responder a las demandas de la mayoría de los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento y a la deslegitimación del Estado.

Que América Latina es la región más desigual del mundo, no solo es un hecho sino que retrata la «falla geológica» de nuestros sistemas políticos. Muchos experimentos se han ensayado en materia de políticas económicas y sociales y hoy se afirma, por ejemplo, que la magnitud de la crisis global va a echar atrás los modestos avances logrados en este campo. Pese a que esta región no fue ni la causante ni ha sido la principal víctima de la crisis. Quizá porque se ha querido ignorar que el reto de la lucha contra la desigualdad es ante todo un problema político y la principal amenaza a la gobernabilidad de la región. Ese vínculo existente entre los pueblos indígenas, el ejercicio del poder y la gobernabilidad y la gobernanza va a ser desarrollado con amplitud en las páginas de esta publicación.

Hay cada vez más factores que debilitan y ponen en riesgo la cohesión social en nuestra región. Las desigualdades, la pobreza y otras formas de injusticia, contribuyen a debilitar el estado de derecho, generando a su vez expresiones de rechazo al sistema político, e incubando en algunos casos crecientes niveles de violencia. La intensificación de los flujos migratorios así como la creciente internacionalización de las economías, la desnutrición, la falta de acceso a servicios de educación y de salud, el desempleo y las humillantes condiciones de vivienda, son tantos aspectos críticos del debilitamiento progresivo de la cohesión social en muchos países. Los crecientes niveles de exclusión social pueden despertar y resurgir viejas obsesiones populistas, contribuyendo a una creciente inestabilidad y afectando peligrosamente la paz social en la región.

En esta perspectiva, abordar el tema de la cohesión social y proyectarlo sobre la realidad actual de los pueblos indígenas tiene mucha pertinencia, para el desarrollo de una cultura de pleno respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se requieren más espacios de diálogo y concertación, y sobre

todo políticas públicas capaces de responder adecuadamente a las crecientes demandas sociales para resolver expresiones dramáticas de exclusión social.

La promoción de la cohesión social resulta entonces determinante para el proceso de integración regional y esencial en la internacionalización de las relaciones económicas, en el marco más amplio de la globalización y la liberalización económica. Por suerte, hay una creciente concientización de que la cohesión social es un elemento fundamental para la globalización y para el fomento de un consenso sobre el destino futuro de los países y los pueblos de la región.

Su relevancia, tanto en función de los procesos económicos y políticos regionales y globales por su dimensión humana, como por su influencia en la gobernabilidad democrática, ha colocado a la cohesión social en el centro de discusión del debate internacional tanto para discutir los requerimientos específicos en materia de diseño y aplicación de políticas públicas, como para analizar el papel central que la cooperación internacional puede cumplir para facilitar los procesos de reflexión y ejecución de acciones concretas que permitan su atención y adecuada vinculación a los procesos de desarrollo.

Como lo ha sostenido el BID, las políticas que favorecen la inclusión no deben afectar solo los resultados sino que, fundamentalmente, deben cambiar los procesos que influyen en la toma de decisiones: quiénes las toman y cómo se toman. La inclusión es crucial para la democracia, y una mayor inclusión profundiza la democracia. Por esta razón, el proceso de inclusión es dinámico y está interrelacionado en las muchas dimensiones de la vida social. La exclusión es un proceso dinámico y cambiante que interactúa con las transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas de la sociedad, afectando a grupos cambiantes y diversos de la población y reduciendo el capital social y el bienestar de toda la población. Los pueblos indígenas han pasado a ser protagonistas de cambios trascendentales en las tres últimas décadas.

Por estas razones, la inclusión no constituye un punto final ni un objetivo en el sentido habitual de la palabra. Las políticas públicas orientadas a ella son el resultado de un proceso dinámico que tiene por objeto promover activamente la igualdad de oportunidades sociales, económicas y culturales, corregir el efecto de la discriminación y la exclusión del pasado, y alcanzar la diversidad.

Estas políticas tienen que tener en cuenta la naturaleza cambiante de las sociedades que transforman continuamente el perfil de exclusión e inclusión para diferentes grupos. Poner esta variable al servicio de la evolución de los pueblos indígenas supone un ejercicio de una alta complejidad y de una gran capacidad de innovación en el análisis. Ellos es lo que se ha pretendido en los capítulos que siguen a continuación.

En los últimos años, los movimientos y organizaciones indígenas en América Latina han aumentado considerablemente su importancia e influencia en el sistema democrático de la región. Su participación política ha contribuido a reforzar la definición de nuevas Constituciones (Bolivia, Ecuador, México, Paraguay, Colombia, Venezuela) su sistema legal (la educación intercultural bilingüe, la participación política, municipal y las reformas económicas hacia el desarrollo) y las reformas institucionales que tienen mucho impacto en el modelo latinoamericano actual de gobernanza. La aparición de estas nuevas estructuras requiere una evaluación crítica sobre las perspectivas de futuro democrático para la región.

A través de su creciente participación en los procesos políticos locales, regionales y nacionales, los movimientos indígenas en América Latina están cambiando gradualmente la percepción histórica sobre lo que se ha considerado como «indígenas», mientras que se presencia la definición de nuevos actores políticos, sociales y culturales para la consolidación democrática. Este nuevo contexto debe alentar a los estados a evaluar su capacidad para responder a las demandas indígenas, específicamente con respecto a la igualdad, inclusión y justicia social y el reconocimiento de las formas tradicionales de organización en el gobierno, territorial y del sector público. A través de estos procesos, los actores indígenas han comenzado a examinar la eficacia, la aplicabilidad y la inclusión de las políticas gubernamentales y prácticas tradicionales en sus países, al tiempo que proponen nuevas dimensiones políticas que amplíen el marco democrático de la región.

Sin embargo, a pesar de un aumento en el número de ejemplos significativos de experiencias de las formas de gobernar de los pueblos indígenas en la región, continúa una percepción negativa sobre el alcance y la eficacia de la gobernanza indígena y los modelos de gestión. Dado que su visibilidad es limitada, hay muchas dudas sobre la capacidad de gestión de los grupos indígenas, su pertinencia en un mundo globalizado, su representación y legitimidad.

Por otra parte, dado que una serie de oportunidades se están abriendo para la elección de dirigentes indígenas a posiciones dentro de los poderes del Estado, algunos medios de comunicación y fuentes de información han comenzado a reaccionar en contra de esta posibilidad, para desacreditar y cuestionar la capacidad de los pueblos indígenas para mantener estas responsabilidades, basándose en diversos argumentos:

- el modelo de los indígenas representan un «retorno a las estructuras del pasado» y los movimientos indígenas se han convertido en instrumentos de manipulación de movimientos intereses ilegítimos;
- las percepciones de aumentar aún más la brecha de exclusión entre los pueblos indígenas y no indígenas, específicamente en términos de su participación activa y eficaz en los procesos democráticos de sus respectivos países.

Por consiguiente, es necesario sistematizar y analizar estas experiencias en un esfuerzo por eliminar los mitos existentes en torno a estas ideas y revitalizar estas experiencias que contribuyen significativamente al desarrollo político e institucional de América Latina, y contribuyen a la inclusión de los pueblos indígenas a las estructuras de gobierno de sus naciones. En este contexto, es importante evaluar críticamente, entre otros, los actuales modelos de participación ciudadana, los derechos y representación política, su participación en el diseño y ejecución de políticas públicas en un esfuerzo por avanzar hacia la construcción de una democracia verdaderamente representativa en América Latina y su inserción en las nuevos escenarios de la globalización.

El debate que se inicia con esta publicación contribuirá a aumentar la visibilidad de las mejores prácticas existentes de gobernabilidad y gobernanza indígena, sus impactos sobre el modelo democrático de la región, su forma de Estado a nivel territorial, el reconocimiento de los sistemas tradicionales indígenas de organización social, y la mejora de las políticas públicas de inclusión social, económica y política de los pueblos indígenas en América Latina. Construir nuevas relaciones con el Estado y con lo público constituye un desafío inmenso que debe afrontarse con herramientas de análisis como las que se presentan en las diversas contribuciones para esta publicación.

París 2005

En marzo de 2005 se reunió en París un grupo de líderes indígenas de América Latina y de académicos en ciencias sociales asociados al Instituto de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París (EHESS) bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y bajo la coordinación de Yvon Le Bot (CADIS) e Yves Dezelay (CSE). El motivo que reunió en ese entonces a ese selecto grupo fue el de reflexionar acerca de la temática de la Gobernabilidad Indígena en América Latina. A lo largo de tres días de presentaciones y discusiones se abordó una serie de temas tales como, en esa época previa al gobierno del MAS en Bolivia, aquel de las experiencias de gobiernos locales indígenas en los municipios indígenas de Oaxaca, los resguardos indígenas de Tierradentro en Colombia y la comarca indígena de Kuna Yala en Panamá. Experiencias de gobierno todas ellas con una larga y antigua tradición, toda vez que los resguardos indígenas de Tierradentro provienen de la Colonia (siglo XVIII), los municipios indígenas de Oaxaca se confirman con posterioridad a la revolución mexicana y la comarca de Kuna Yala es el resultado de un arreglo entre indígenas y el gobierno panameño en la primera mitad del siglo XX, realizado bajo los entretelones de la indefinición de las fronteras con Colombia, con posterioridad a la separación del istmo y la construcción del Canal.

Se analizó de igual manera una serie de experiencias de manejo de recursos naturales en Bolivia, Chile y México, así como la administración indígena de la salud y de la educación en Colombia y otros temas tan variados como los acuerdos de paz en Guatemala y la descentralización y la ley de Participación en Bolivia y la del funcionamiento de la jurisdicción especial indígena en Colombia. Terminó el evento en un análisis del panorama de los avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional y su significado para la gobernabilidad en los países en donde ellos se encuentran.

De esa jornada de trabajo quedaron dos conclusiones: la conveniencia de utilizar el término gobernanza, antes que gobernabilidad, para referirse a las prácticas autónomas de los pueblos indígenas de ejercicio del poder, tema sobre el cual ahonda Jean Foyer en la introducción del libro que aquí se presenta. El tránsito del concepto de la gobernabilidad al de la gobernanza implicaba entonces una mirada que desbordaba la preocupación por las instituciones,

el marco jurídico y las reglas de la convivencia social que son la esencia del concepto de gobernabilidad, por un interés en estudiar y comprender la realidad de los modelos y particularidades de adaptación de los pueblos indígenas a la modernidad. La segunda conclusión fue el consenso acerca de la necesidad de profundizar en las prácticas económicas adoptadas por los pueblos indígenas para articularse a la economía de las sociedades en las que viven en los actuales escenarios de cambio y globalización, conjunto de estrategias de supervivencia que se redujera en ese momento conceptualmente a la expresión *gobernanza económica* y que quedara como una tarea pendiente a futuro en el ánimo de los participantes. De esta manera los representantes indígenas sugirieron que era importante complementar el conocimiento etnográfico, histórico, político y social acumulado durante años acerca de los pueblos indígenas, en un ambiente académico y de militancia de las organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria, que le da prioridad a una mirada reivindicativa centrada en los derechos. Se debería complementar por estudios que abordasen el reto de la articulación de las sociedades y economías tradicionales indígenas a la economía de mercado —con todas sus implicaciones—, a la lógica del manejo de los recursos públicos impuesta desde los Estados y a aquella de la oferta de servicios financieros determinada por el actual mercado e instituciones financieras. Eso incluye a la banca multilateral que refleja una temática importante en el diario vivir de estos pueblos que en el pasado ha recibido poca atención en el quehacer investigativo tanto de la academia como de las entidades multilaterales.

El problema

El vacío de conocimiento al que nos referimos tiene mucho que ver con dos aspectos: primero, para las organizaciones indígenas, a pesar que sus comunidades se enfrentan día a día a una amplia diversidad de retos, limitaciones y oportunidades económicas, el tema difícilmente aflora en la escala de prioridades de sus movimientos, lo que relega la temática a la categoría de ser la última de la fila. Lo anterior es de suyo lógico, porque la lucha de los pueblos indígenas se centra en temas tales como el del reconocimiento, respeto y protección de sus culturas, territorios, formas de gobierno y marcos normativos propios y se refleja en lo sectorial en temas tales como el del uso de sus lenguas en los sistemas educativos o el del respeto a sus propios sistemas de salud

en el campo de la prestación de los servicios de salud y en general en los temas de adecuación de las instituciones para la prestación de servicios con pertinencia cultural. En lo político, la lucha se centra en ganar espacios de participación política, autonomía local y en general en el reconocimiento del carácter pluricultural de las sociedades en donde habitan. Más aún, la lucha indígena es desigual y aún se moviliza en algunos países por la supervivencia física y cultural o bajo los parámetros del reconocimiento o visibilización de su propia existencia e identidad, para no mencionar la lucha por el reconocimiento de un nuevo tipo de derechos, aquellos que se predicen no solo del individuo a la manera de los derechos humanos asociados a la revolución francesa, sino de la colectividad, de la comunidad, del pueblo mismo.

En este escenario sería apenas iluso pensar que la preocupación por los manejos económicos pueda lograr en este momento un puesto destacado en la lista de reivindicaciones de los movimientos indígenas. Como consecuencia el tema se conoce poco, se trata pobremente y cuando se lo aborda en aquellos escenarios, se lo hace desde una perspectiva ideológica, salpicada de preconceptos y definiciones, en donde brillan por su ausencia los estudios de caso y las reflexiones acerca de los retos que en la actualidad enfrentan las economías indígenas en el trasiego de los vaivenes de la hacienda pública, las políticas económicas de los países y el mercado y acerca de los diferentes modelos, actuales o potenciales, para enfrentar dichos retos. La carencia de un conocimiento sistemático, analítico y empírico en este aspecto se constituye en un verdadero analfabetismo económico que no es prudente imputar de manera exclusiva a la perspectiva del movimiento indígena.

Más grave aún es lo que ocurre al otro lado de la ecuación, en donde reina el desconocimiento de la naturaleza misma de las economías de los pueblos indígenas y de su abanico de adaptaciones particulares al mercado, que es el segundo aspecto que contribuye al mencionado vacío de conocimiento. Desde el punto de vista teórico, los economistas formales de las instituciones financieras y de los gobiernos tildados de neoliberales comparten, muy a su pesar, un mismo epistema con los análisis que se realizan desde la economía política de la izquierda latinoamericana y la periferia de los movimientos indígenas; vale decir, que en la teleología del progreso humano, sin importar si la meta avizorada es el socialismo o el mercado transparente o regulado, los modelos

y prácticas económicas de los pueblos indígenas, sus modos de producción, son reliquias del pasado, llamadas a desaparecer, bajo la eficiencia y el *rouleau compresseur* de la economía moderna. A ello se suma el tratamiento estándar de la problemática económica indígena como un tema de pobreza a través de inferencias de análisis de ingreso y necesidades básicas insatisfechas de la economía formal, que divide a la población en quintiles, asignando la totalidad de la población indígena a las capas más bajas de la población en cada nación. Eso se diferencia muy poco del análisis de clases sociales de la economía política que reduce el indígena a la categoría de campesino, de proletario (o lumpen) rural o urbano o de integrante de sociedades con un modo de producción primitivo. Esas categorías de construcciones sociales ideológicas de escasa aplicación práctica poco nos dicen acerca de lo que son las economías indígenas como expresión cultural dinámica, de sus particularidades, de sus retos y de sus adaptaciones y articulaciones actuales, así como de sus posibilidades futuras de desarrollo, en cualquier marco que éste se entienda.

Las economías indígenas

El párrafo anterior permite preguntarse ¿por qué habría la necesidad de desarrollar conceptos o modelos que, a imagen y semejanza de aquellos de los métodos etnográficos, particularicen el comportamiento económico indígena en el contexto de las culturas de los pueblos indígenas, cuando esos comportamientos pueden ser bien explicados a partir de categorías universales como capital, ahorro, crédito, empleo, mercado, etc., como lo ha sostenido el *London School of Economics* o el funcionalismo de los estudios *folk* de las universidades americanas? Se trata de una discusión de vieja data que ha separado a los formalistas de los sustantivistas o culturalistas y los marxistas en la disciplina de la antropología económica durante años. Aquí la retomamos en varios aspectos prácticos, fenomenológicos: aquellos de la diferencia entre individuo y comunidad, de la diferencia entre transacciones monetarias y no monetarias y de las éticas particulares que las culturas imponen, a partir de sus propias visiones ontológicas, a los comportamientos económicos.

El conjunto de esas diferencias nos lleva a discernir la existencia real de formas económicas diversas y dinámicas que pueden ser agrupadas como «economías tradicionales indígenas» (ETi) en el

contexto de la vida comunitaria (en el sentido del *Gemeinschaft* de Tönnies) que comparten los siguientes elementos: (i) no son monetarias, (ii) sus sistemas de intercambio se basan en la reciprocidad y la redistribución y —excepcionalmente— en el trueque; (iii) el rol económico está determinado por el status social dentro de redes sociales complejas en donde domina el parentesco¹; (iv) su racionalidad económica se fundamenta en la complementariedad² (de bienes y trabajo) y la diversidad de productos y estrategias de supervivencia, cuyo objetivo es la seguridad (alimentaria y de tenencia), más que la ganancia; (v) generan un uso cultural específico del suelo (incluso en ambientes urbanos), discernible en los denominados paisajes culturales; e (vi) implican una ética cuyas características más notorias son el concepto de armonía en el manejo de las relaciones con la naturaleza (que se refleja en su mitología y ritualidades) y el del principio de la no-acumulación en el manejo de las relaciones sociales, que son componentes del *ethos* del bien-vivir, común a las lenguas y teleologías indígenas.

Estas economías tradicionales indígenas no existen, claro, en estado puro, como prácticamente no existe ningún pueblo indígena que, a excepción de los pueblos no contactados (también llamados pueblos en aislamiento o aislamiento voluntario, bastante comunes en la media luna precámbrica amazónica), no posea algún tipo de



¹ El porcentaje de fracasos de proyectos productivos impulsados por agencias de desarrollo en pueblos indígenas es muy alto, superando en algunos casos el 80 %. Una de las circunstancias más comunes asociadas a esos fracasos es el de los conflictos de prestigio de grupos de parentesco reflejados en la ejecución de esos proyectos. Los donantes, por lo general, asumen que las comunidades son unidades geográficas, no percatándose de la existencia de grupos de parentesco y de alianzas matrimoniales en su interior. La toma de decisiones por mayoría (impuesta en muchos de esos esquemas) puede excluir grupos específicos que lucharán en aras del fracaso del proyecto. En otros casos, los arreglos institucionales del proyecto chocan con las estructuras tradicionales de poder de las comunidades, generando conflictos. Ante cualquier amenaza al principio del bien-vivir la racionalidad de la gobernanza económica conlleva el abandono del proyecto.

² La más conocida es la complementariedad vertical en los Andes (ver Murra, 1956) con producción e intercambio de bienes en distintos pisos térmicos, en ejes paralelos costa-sierra y selva-sierra, de gran antigüedad; pero no la única: durante la existencia de horizontes culturales en los Andes (como en los imperios Tiahuanaco-Huari e Inka), se practicó una complementariedad horizontal a lo largo del sistema *Qhapaq Ñam* que articulaba las verticalidades andinas. Otros sistemas de complementariedad son los de tipo horizontal de tierras bajas, como el de dulce-amargo de los pueblos de la cuenca del Orinoco.

relación con el mercado. Si bien ello es cierto, esa realidad no debe confundirse con el hecho que, por muy extendida que sea dicha relación, ella no compromete a la economía tradicional. Dicho de otra manera, lo que se observa es un fenómeno más de paralelismo que de sincretismo, en donde la economía tradicional indígena convive con la economía de mercado y en donde esa convivencia se expresa en dos realidades diferentes: en la de esferas separadas en donde cada una funciona de manera independiente y en de un *locus* en el cual conviven conjuntamente. A esta última esfera se le denomina «economía intercultural», que posee múltiples interacciones, como aquella de cultivos de mercado como el café que son cultivados y cosechados con trabajo no asalariado (cambio de mano, intercambios de trabajo de alianzas matrimoniales, etc.), generando en este caso un nicho de oportunidad de mercado (por la ausencia de un costo financiero asociado al trabajo) o, en el otro lado del espectro, la dificultad de convertir el ingreso en ahorro para la inversión por la presencia del principio de la no-acumulación. Eso se puede observar en la dinámica del manejo de remesas o en los ingresos por cultivos ilícitos o contrabando, en donde existe tendencia al gasto en fiestas, que es una forma de reciprocidad.

De esta manera las economías indígenas pueden ser analizadas como un conjunto complementario de esferas de economía tradicional, economía de mercado y fenómenos de convivencia intercultural. Una economía indígena, por muy tradicional que sea, siempre va a tener la necesidad de contar con una estrategia de mercado, un producto tipo *cash cow* que le complemente la necesidad de efectivo, que puede ser ganado, gallinas, artesanías, trabajo asalariado (por lo general estacional), madera o alguna actividad ilícita de alto rendimiento (tala, coca, amapola, pieles, minería ilegal). A contrario sensu, por muy integrada que la economía indígena esté en el mercado, la racionalidad económica va a contar con consideraciones éticas en donde el valor a maximizar es el prestigio, la cohesión social o el sentido de armonía con la naturaleza, antes que la rentabilidad, encontrándose los casos más exitosos donde ambos criterios encuentran espacios culturalmente legítimos para convivir conjuntamente. Muchas de las economías indígenas modernas presentan esta clase de arreglos.

Por ejemplo, los mapuche del sur de Chile cultivan la mayor parte de sus parcelas para el intercambio y la seguridad alimentaria antes que para el mercado. Manejan su ganado en circuitos rituales (*gnillatín*) —parecidos a los de las cabras de los wayúu en Colombia— y de prestigio y como un ahorro para contingencias, antes que con criterios de rentabilidad. Sin embargo, aprovechan oportunidades

de empleo estacional en las siembras de frutales del centro de Chile y en la industria forestal y de empleo de ciclo vital en las ciudades (servicio doméstico, panadería, servicios profesionales). Mientras tanto, maximizan oportunidades empresariales para combinar sus ingresos monetarios y no monetarios en una red social compleja entre el campo y la ciudad que les garantiza una estrategia de supervivencia exitosa en el contexto de una historia de pérdida de territorios. Estrategias de este tipo de complementariedad campo-ciudad son comunes en México, Guatemala, Bolivia y Perú en donde existen fuertes procesos de urbanización de los pueblos indígenas en escenarios de migración dentro y fuera del país.

Gobernabilidad y gobernanza económica indígena

En el concepto de gobernabilidad está implícita la condición de un cierto consenso que legitime política y socialmente el manejo del poder el cual, en condiciones de sociedades complejas, requiere formas de comunicación, de diálogo, de participación que hagan «gobernable» a una nación, de tal manera que entre más intercambio de acuerdos, más cohesión social va a existir. Si bien es cierto que un país puede ser gobernado sin la participación, o al menos el consenso de ciertos sectores (o de la población en general, en el extremo de algunas formas totalitarias), esa exclusión es la que hace que esa sociedad en particular sea menos «gobernable». En el caso de sociedades en que habitan pueblos indígenas la situación de gobernabilidad es peculiar, ya que no se trata solo de la tautología que a mayor inclusión mejor gobernabilidad y más cohesión social, porque hay que incluir en la ecuación el hecho de la existencia de una brecha cultural. Eso dificulta la comunicación, el entendimiento, el diálogo, la posibilidad del «manejo» en un ambiente de transparencia institucional y social, ya que los actores poseen referentes, perspectivas, éticas y teleologías diferentes.

Es en ese sentido que la gobernabilidad en dichas sociedades pasa por la necesidad no solo de mejorar la inclusión social y la participación de los pueblos indígenas en el marco del reconocimiento de derechos específicos, sino por el requisito de reconocer la multiculturalidad: el hecho de que esas sociedades poseen una diversidad cultural y que es menester no solo reconocerla sino ante todo conocerla. Es en este contexto que se inscribe la importancia de entender las formas y maneras de cómo en la realidad, en los casos concretos, los pueblos indígenas han desarrollado prácticas para articularse a

las sociedades en donde viven. Esto es importante porque estamos hablando de una población que se acomoda o articula desde sus propios espacios, en los cuales ejerce una cierta autonomía (aunque pueda estar condicionada). Dicho de otra manera, desde el ejercicio de una gobernanza propia.

Ahora bien, esa gobernanza, esa práctica de manejo, no solo se puede predicar del manejo de sus territorios, de sus patrones de comportamiento o de sus normas e instituciones propias o sea, de su manera de ejercer poder, sino también de sus formas y prácticas de manejo económico (aunque sea difícil separar una cosa de la otra). Es a esas prácticas económicas a las que nos referimos, en donde entendemos que se puede hablar de una gobernanza cuando existe un consenso social acerca de un determinado manejo de la economía. Gran parte de la problemática que se encuentra en este campo reside en el hecho de que la racionalidad para la obtención de dicho consenso reside en el espacio de la economía tradicional, y no en el campo de la economía de mercado. Se localiza más en la idea cultural el estar «complementado» con los otros actores de la sociedad y en armonía con la naturaleza, que en el mero objetivo de obtener ganancias. La racionalidad económica no es aquella del *homo economicus* de la escuela formalista, que toma sus decisiones para minimizar costos y maximizar ganancias, sino de quien lo hace para perseguir el ideal del bien-vivir, por muy irracional que esta conducta pudiere terminar resultando en términos de la relación costo-ganancia³.

Los retos de la Gobernanza Económica Indígena

El ejercicio de la gobernanza económica indígena se puede observar en arreglos relativos a interacciones de carácter privado o en la administración de recursos de carácter público. Mientras la distinción es menos conspicua en las economías tradicionales, cobra mayor importancia cuando hablamos de las articulaciones a la sociedad y a la economía de mercado.



³ Un elemento poco entendido en el diseño de proyectos «productivos» en pueblos indígenas y presente en el alto porcentaje de fracaso de este tipo de proyectos, constituye la razón por la cual se sugieren esquemas, arreglos o «paquetes» de gobernanza económica en el diseño de esta clase de proyectos, incluyendo aquellos de infraestructura que involucran actividades de mantenimiento (ver propuesta in BID, 2005).

Podemos por ejemplo decir que en los Andes precolombinos el flujo de trabajo y bienes en la complementariedad vertical a lo largo de los valles, bien por ocupación de pisos térmicos diversos, bien por intercambios entre pastores de altura y cultivadores localizados en distintos pisos térmicos, era materia del ámbito «privado» de los comuneros. Al contrario, el intercambio horizontal entre valles, que implicaba el manejo de caravanas de llamas, el mantenimiento de caminos, albergues (*tambu*), depósitos (*qolka*), fuertes (*pucara*) y un sistema de contabilidad y de compensaciones en trabajo (*mitimae*, *yanacuna*) era más de la esfera «pública», de la administración de los Estados. De la misma manera podemos decir ahora que la articulación de las economías tradicionales a la economía del mercado es del campo «privado», mientras que el manejo de los gobiernos locales y sectoriales es tema de la gobernanza «pública».

La distinción es importante porque cada una de esas esferas genera amenazas y retos particulares. Por ejemplo, la ocupación española en los Andes en que se basaba la gobernanza económica Inca conllevó la destrucción de la complementariedad horizontal y su reemplazo por un sistema de trabajo forzado (encomienda y mita), mercado (coca periférica a las minas⁴ y alimentos —antecedentes del actual comercio aymara—), mientras que la complementariedad vertical (que no era del ámbito directo del Estado Inca) persistió⁵, de tal manera que el éxito de los pobladores andinos hoy en día es directamente proporcional a su capacidad de acceder a un número plural de pisos térmicos y productos variados, antes que al volumen de su producción de monocultivos.

En la esfera pública, la administración de los territorios indígenas posee diversas dimensiones. Desde la Colonia, la economía española en América impuso un modelo extractivo (minero) que requería la supervivencia en paralelo de pueblos indígenas que pudiesen



⁴ Que sin embargo en su interior se manejaba en el siglo XVI con reglas de reciprocidad en la prestación del trabajo, convirtiendo el negocio de la producción y comercialización de coca para las minas (en especial de Potosí) en uno de los primeros nichos de economía intercultural de América.

⁵ Lo que parece haber entendido el movimiento armado Sendero Luminoso que, en los años 1980, en Ayacucho y Huancavelica, sacrificaba sistemáticamente los camélidos suramericanos de las comunidades, impactando la capacidad de intercambio de carbohidratos de los valles por proteína de las punas y altiplanos (Carlos Sosa, conversación personal, Lima, 2010).

proveer alimentos y mano de obra a los colonos, lo que llevó a un régimen de protección de los territorios indígenas como los *calpullis* mexicanos o los pueblos de indios, que son los antecesores de instituciones como los ejidos mexicanos, los municipios indígenas del altiplano guatemalteco, las reservas costarricenses, las comarcas panameñas, los resguardos colombianos, las comunidades campesinas y nativas peruanas y los ayllus o tierras comunitarias de origen bolivianas. El manejo político de esos territorios se ha realizado como asunto interno de los pueblos indígenas, por fuera de los recursos de los Estados.

Sin embargo, de manera creciente, en la medida en que las luchas indígenas han avanzado hacia la búsqueda de autonomías locales, se viene constatando dos fenómenos que constituyen verdaderos nuevos retos de gobernanza económica. El primero es el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades político administrativas. Hasta el momento, el único país que ha implementado esa figura ha sido Panamá con la de la comarca, aunque existen casos de municipios indígenas de vieja data en México (especialmente en Oaxaca), Guatemala y el suroeste boliviano, que pueden considerarse como verdaderas incorporaciones de antiguos territorios indígenas dentro de las divisiones político administrativas del Estado. Las constituciones de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia reconocen el carácter político administrativo de los territorios indígenas, pero todos ellos reconfiguran imaginarios «modernos» para rebautizar y reorganizar esos territorios, que hasta el momento no han llegado a concretarse en entidades funcionales.

En todos esos casos existen problemas por la falta de reconocimiento de las autoridades tradicionales⁶ y por carencias en la correspondencia entre las competencias asignadas y los recursos disponibles. Eso sucede cada vez que las funciones de administración territorial que los Estados reconocen a estos territorios para el ejercicio de sus autonomías no conllevan la transferencia de recursos para el ejercicio de esas funciones, lo que pareciera un rezago de la situación colonial en donde los indígenas



⁶Aún en Panamá, los congresos comarcales son autoridades paralelas a las tradicionales como son las del consejo de *saklas* en las comarcas *Kuna Yala*, *Wargandi* y *Madugandi*. Adicionalmente, el gobierno nacional nombra «gobernadores» para las comarcas quienes manejan el poco presupuesto asignado a estas entidades.

tributaban pero no recibían gasto público. En el capítulo 5 de este libro, escrito por David Dumoulin y Christian Gros puede verse la angustia de las autoridades indígenas frente a los requerimientos de control y vigilancia que impone la creciente actividad turística en *Kuna Yala* en Panamá para los cuales solo cuentan con un funcionario del congreso Kuna que se ve imposibilitado para ejercer sus funciones con los exiguos recursos a su disposición. Otro caso es el de Oaxaca, en donde los municipios, que se rigen por los usos y costumbres, no poseen la capacidad para tomar decisiones sobre el salario de los profesores que emplean, de tal manera que cualquier conflicto que se genere puede escalar a un nivel en el cual la autoridad municipal no posee capacidad decisoria alguna. En el capítulo 6 Marike Michel observa la suerte de los bosques comunitarios en Guatemala, originalmente de uso común de las comunidades mayas las cuales, luego de la privatización de las tierras, en muchos casos han tenido que ser transferidas a los municipios para su manejo.

El segundo reto es el de la articulación de los territorios indígenas y sus autoridades tradicionales al manejo de la hacienda pública de los gobiernos locales en contextos de descentralización. En este caso estamos hablando de escenarios en donde los municipios no corresponden a los territorios indígenas y las políticas modernas de descentralización llegan hasta los primeros sin tener en cuenta ni las particularidades ni las autoridades de los segundos, dejando el vacío de la llamada «última milla» de la descentralización. Este es el caso de Perú en donde los cuantiosos recursos del canon minero (que se extrae del subsuelo de territorios indígenas andinos denominados «comunidades campesinas») no son transferidos directamente a las comunidades o en Bolivia en donde existe una inversión del gasto respecto de la composición poblacional campo-ciudad, ya que solo se gasta el 20 % en el campo en donde se encuentra el 80 % de la población de esos municipios, lo que genera conflictos entre los municipios y los ayllus y sindicatos rurales de indígenas. Algunos de estos conflictos han llevado a linchamientos de alcaldes por parte de las justicias comunitarias, tanto en Perú (Puno), como en Bolivia. El caso de excepción es Colombia, que posee un sistema de equidad fiscal con transferencias directas de recursos del presupuesto nacional a los *resguardos* indígenas, calculado *per cápita*.

En una versión moderna del manejo territorial público de los territorios indígenas, en algunos países los pueblos indígenas se están preocupando por planificar acciones tendientes al aprovechamiento de sus recursos naturales. En esta categoría se encuentran una serie de manejos que van desde los arreglos para el aprovechamiento del agua en Ecuador, Perú y Bolivia (en Chile el agua está privatizada), la certificación de bosques en centro América y el Oriente de Bolivia, los proyectos de turismo comunitario (incipientes en la región) y crecientes intentos para aprovechar las propiedades de captura de gas carbónico por los bosques naturales en poder de los pueblos indígenas, en especial en la Amazonía y en Centro América, a través de mecanismos como el de los bonos de carbono o el de REDD⁷. Para eso diversos movimientos indígenas de la región luchan por el reconocimiento de sus usos culturales sostenibles indígenas del territorio como categorías de conservación, porque para ellos no es aceptable incorporarse a cualquiera de estos dos sistemas si no pueden realizar sus manejos tradicionales del territorio⁸. De igual manera en estos planes existe una serie de imaginarios en sectores tales como el de la producción de energía sostenible, la pesca⁹, la minería¹⁰ y hasta de los hidrocarburos. En el capítulo 1 Claude Le Guill y Laurent Lacroix registran los planes de manejo forestal de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) del oriente Boliviano y en el capítulo 2 Guillaume Fontaine y Marc Le Calvez analizan el intento fallido y consecuencias de organizar una empresa indígena de gas en Ecuador, Amazonía Gas, inspirada en la experiencia de las Primeras Naciones de Alberta, Canadá. La comparan con la experiencia de la explotación de gas de Camisea en Perú.

En todos estos casos existen cuellos de botella de orden legal y financiero. En buena parte por una especie de discriminación



⁷ Mecanismo internacional de *Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación Forestal*.

⁸ Ver la experiencia del programa GEF-BID-BM *Manejo integrado de Ecosistemas Indígenas en Centroamérica (PMIE)*, que ha venido apoyando la instalación de planes de ordenamiento territorial basados en los usos culturales del suelo en las áreas de amortiguamiento del Corredor Biológico Centroamericano.

⁹ Propuestas Lafkenche de la Provincia de Arauco en Chile a propósito de la ley 20249 de 2008 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios.

¹⁰ Zonas Mineras Indígenas de Colombia, donde se aplican derechos preferenciales a favor de los pueblos indígenas, que cuentan hasta el momento solo con varios emprendimientos de pequeña minería.

histórica a partir de la cual los Estados solo están dispuestos a reconocer a los pueblos indígenas una suerte de derecho virtual sobre la tierra, en donde no se cede el derecho al subsuelo y en muchos casos (como en Guyana) tampoco el vuelo forestal o los recursos paisajísticos y derechos sobre la fauna y flora (como en las áreas protegidas superpuestas sobre territorios indígenas). Por otro lado, no existen mecanismos financieros que sean aplicables a los pueblos indígenas para el uso de los recursos en sus territorios que se adecuen a sus deseos y particularidades, cuya consecuencia es el vacío de inversión en los territorios indígenas, que afecta aproximadamente a un 20 % del territorio de América Latina.

Adicionalmente, dependiendo de la orientación ideológica de los estados, las reglas de acceso a la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas se han tenido que ajustar a uno de los extremos de la dicotomía conceptual entre la propiedad colectiva o la propiedad individual, cuando el abanico de formas de tenencia practicadas en las tierras indígenas es más amplio y diverso y difícilmente cambia por la denominación que se le imponga. El tratamiento ideológico ligado a la falta de reconocimiento de la gobernanza económica indígena de la tierra ha conllevado a situaciones como la de los conflictos entre los sindicatos agrarios y los *ayllu* tradicionales en Bolivia, que poca diferencia muestran en su manejo interno¹¹ pero cuyas posiciones ideológicas generan conflictos permanentes. Otro ejemplo es el fallido modelo de privatización de las tierras indígenas rurales que se constituyó en un verdadero paradigma neoliberal en la Latino América de finales del Siglo XX, que perseguía aumentar la inversión intrapredial, mejorar el acceso al crédito, generar un mercado de tierras y aumentar el ingreso pero que ha obtenido resultados irrelevantes¹².



¹¹ En donde se observan tierras entregadas a los sindicatos agrarios por la reforma agraria que han terminado reconvirtiéndose en *ayllus* en varias comunidades a lo largo del lago Titicaca (ver el caso de San Juan de Machaca en Molina *et al.*, 2006).

¹² De acuerdo con la consultoría de Nordecó de *Land Privatization, Titling and Indigenous communities in Latin America* (BID, 2007) que realizó estudios con testigos comparativos en cuatro países, ninguno de los supuestos en ninguno de los países se cumplió de manera significativa. Al contrario, en México los ejidos que parcelaron conllevaron una disminución de los ingresos, posiblemente por los rendimientos decrecientes de la parcelación. En Perú, por al tamaño de los predios, los bancos no aceptaron conformar hipotecas, recibiendo más bien los títulos como garantía prendaria y el aumento de acceso a créditos fue insignificante. Los mercados de tierra (con excepción de las áreas periurbanas o en lo rural aquellas de interés minero o

En los últimos años, y fuera del conjunto de temas tratados en este libro, ha venido surgiendo una preocupación por los efectos del cambio climático en las economías de los pueblos indígenas. En la Amazonía, a pesar que el calentamiento global no es de más de 2°C, se observa una falta de correspondencia entre el ciclo de las inundaciones, en especial en sus fases de *friaje* y de *verano grande* y el de vientos fríos y calientes que normalmente les corresponden, con graves consecuencias sobre el delicado balance de siembra y de cosecha y la reproducción de peces y animales (Echeverri, 2009). Los uitoto, bora y tikuna del trapecio amazónico, a la confluencia de Colombia, Perú y Brasil, imputan los cambios al «desorden social» y a la pérdida del conocimiento tradicional y ritualidades para el manejo de las relaciones con la naturaleza¹³. Desde hace siete



turístico como el Valle Sagrado de Vilcanota en Cusco, que en la mayoría de los casos conllevan despojos territoriales) no se han activado porque la tierra es percibida por las familias indígenas como seguridad a largo plazo y una familia que venda sus predios tendrá problemas para realizar alianzas matrimoniales en la comunidad con sus generaciones futuras. En Bolivia (ver consultoría de Molina *et al.*, 2006) se puede constatar que mientras el mercado de venta de tierras es muy bajo, el de renta de tierras, con distintos modos, es muy activo (arriendos, medianerías, enfiteusis, etc.). Sin embargo, ni el sistema financiero ni la oferta pública han desarrollado instrumentos para fomentar y potenciar estos mercados existentes de renta de la tierra y el foco de la inversión pública y multilateral se centra en el fomento de mercados inexistentes de venta de la tierra que son difíciles de implementar en pueblos indígenas. Por último la oposición a los decretos inconsultos con los pueblos indígenas de ajuste al Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos de 2008, que liberalizaban la parcelación de tierras comunales y regulaban el manejo de bosques y tierras eriazas, llevó a una protesta indígena de la Amazonía que tuviera su clímax en los sucesos violentos de Bagua del 14 de junio de 2009, fecha durante la cual se llevó a cabo en Lima la presentación de los trabajos que aquí se publican y que conllevará la derogatoria de ese marco legal.

¹³ «Los indígenas ciertamente han escuchado, en las noticias y a través de visitantes, sobre el cambio global del clima, pero principalmente se refieren a ellos mismos como causa de los cambios que afectan su subsistencia y bienestar. Puede ser verdad que “los blancos” han contaminado la tierra con sus fábricas y sus bombas, pero también es verdad que los indígenas, dicen ellos mismos, tienen una parte de la responsabilidad por no vivir y manejar la vida como es debido. Según la Historia mítica —ellos narran—, anteriormente los seres humanos manejaban el tiempo y el territorio según las fases del ciclo anual. Al principio del año —durante la época de friaje— los ancianos hablaban del principio de la vida y del crecimiento y rechazaban todo el mal. Esto se hacía por medio de diálogos y bailes rituales. En la siguiente fase, evaluaban la estación anterior antes de preparar la venidera, y así se continuaba hasta que el ciclo completo terminaba —siempre con actividades rituales que requerían productos hortícolas abundantes y diversos—. Cuando tumbaban el monte, llamaban a la Madre del Verano. Después de quemar llamaban al Abuelo de la Lluvia, y en su diálogo hablaban sobre los procesos de gestación para hacer que las semillas brotaran. Este comportamiento, afirman, contribuía a que la sucesión de las estaciones fuera

años en Pisac seis *comunidades campesinas* quechuaparlantes, que han conformado el «Parque de la Papa» dedicado a la reproducción de variedades nativas de papa, vienen reportando un incremento en la altitud mínima de siembra de la papa, que disminuye la ventana del área disponible para su siembra, por la cercanía a la facies rocosa de la cordillera de Urubamba. Cerca de Pisac, en Ollantaytambo, las investigaciones de Alex Chepstow-Lusty han encontrado una asociación histórica directa entre la disminución del tránsito de llamas de carga (en la ruta vertical Sierra-Selva) y el cambio climático y han logrado identificar el surgimiento de las terrazas de cultivo para la época posterior a la caída del horizonte Tiahuanaco-Huari en el siglo XI d.c.¹⁴. En el siglo XII los antecesores de los quechua habrían generado las terrazas (andenes) como una respuesta en ese entonces de adaptación al cambio climático. Con más de 1 millón de ha en andenería prehispánica en Perú (60 % en desuso y de aquella en uso solo el 40 % en agricultura¹⁵), no es sorprendente que la recuperación de terrazas se convierta en un nuevo reto para las comunidades campesinas de la Sierra Sur del Perú, cuyas terrazas son el legado de la ocupación Inca y que se cree que podrían convertirse en una alternativa para la adaptación al cambio climático en esa zona, que es la más pobre del Perú.

En el campo privado es notorio que la articulación de los pueblos indígenas a la economía de mercado se da en un contexto de precariedad, en donde las oportunidades son pocas y las dificultades muchas. Los casos más emblemáticos son aquellos de nichos interculturales de *cash cow*. Es, por ejemplo el caso del café y del cacao o de la madera, y recursos de recolección de los bosques, que comprenden ahorros en salarios por la reciprocidad en las ayudas de trabajo o de actividades extractivas de alto precio como la minería del oro¹⁶ o la tala, muchas de ellas en ambientes

regular y que las cosechas fueran abundantes. “Hablando de esta manera, la naturaleza se mantenía saludable. Si las plantas están bien, entonces los niños y las mujeres están bien y saludables. Hoy en día esto ya no se practica, aunque el conocimiento existe”, sentencian con preocupación. El desorden en la naturaleza es reflejo del desorden en la sociedad» (Echeverri, 2009: 25).

¹⁴ Alex Chepstow-Lusty, conversación personal (Cusco, 2009).

¹⁵ Ver AGRORURAL-BID, Proyecto PE-T1165 *Recuperación de Andenes. 2010*

¹⁶ Un ejemplo de articulación extremo es el de la mina La Rinconada en Ananea, Puno, Perú. Se trata de una mina de oro localizada a 5 000 m.s.n.m. cuyas cruzadas atraviesan un glaciar. Los trabajadores quechua y aymara que allí laboran lo hacen sin el pago de sueldo. Prestan servicios a subconcesionarios (la concesión pertenece a un

ilegales o altamente riesgosos o contaminantes o sujetos a crisis cíclicas de precios (como el trabajo minero en Bolivia en los años 1980). Lo anterior se combina con oportunidades laborales en trabajos rurales estacionales (cosecheros) o en vinculaciones de ciclo vital en ambientes urbanos, por lo general altamente segmentados (servicio doméstico, jardinería, panadería, prostitución, etc.). En este escenario debe considerarse el valor adaptativo de la articulación multimodal de las economías indígenas, que permiten maximizaciones en el mantenimiento de redes espaciales rurales-urbanas y temporales de trabajos estacionales en donde la solidaridad y la reciprocidad son factores de optimización de oportunidades. A ello hay que agregar dos tendencias crecientes: la de la empresariedad y de la prestación de servicios profesionales. Paralelo a la creciente urbanización de los pueblos indígenas y al aumento de oportunidades de los sistemas nacionales, un creciente grupo de emprendedores indígenas está consolidándose como empresariado, en especial en las ciudades y en el área comercial. Un ejemplo de esto es el de los aymara en Perú, Bolivia y el norte de Chile que se han hecho fuertes en los renglones de transporte y en el comercio minorista. Sin embargo, existen otras articulaciones, como es el caso de los artesanos riverseños cercanos a las ciudades amazónicas en Perú y Brasil, de emprendedores mapuche que han adquirido equipo para ofrecer sus servicios como contratistas a las empresas forestales de Chile, de caficultores de Chiapas que han logrado con el «Café La Selva» incursionar en la industria de cafeterías de México, de fabricantes de muebles en Oaxaca que poseen su propio sistema de mercado accionario y de comunidades varias que se han asociado para la conformación de cajas rurales o cooperativas de ahorro y crédito¹⁷.



congresista) durante 20 días y el material que sacan el día 21 es de ellos. El material es retirado por la familia y se muele (*chaquea*) en metates en sus casas utilizando el trabajo infantil, agregando agua y mercurio hasta quedar en suspensión. Después se cuele y lo que se recupera se vende a intermediarios que subliman el mercurio con soplete para obtener el oro. Los techos de los intermediarios están impregnados de mercurio y el agua de lavar se recoge de dichos techos. No hay alcantarillado, la materia fecal se congela, pero en verano el olor es intenso. Abunda la prostitución infantil. Ha habido rumores de sacrificios humanos en las bocaminas para «llamar la suerte». Hay mineros que llevan en la zona 12 años, a la espera de un golpe de suerte (ver: http://white.oit.org.pe/ipec/boletin/documentos/sist_rinconada_pe.pdf).

¹⁷ De las cuales la experiencia de mayor envergadura es la de la cooperativa *Mushuc Runa* en Ecuador.

Adicionalmente, cada vez hay más jóvenes indígenas accediendo a las universidades —en buena parte con el apoyo de las remesas giradas por sus familiares migrantes—, a pesar de la enorme brecha educativa existente entre población indígena y no indígena en la región (que afecta en especial a la mujer indígena) y generando un grupo de profesionales que comienza a posicionarse en el campo de la prestación de servicios de nuevo tipo, en la medida en que se observa una superación de la segmentariedad de la educación intercultural bilingüe que era, por antonomasia, el principal sector de empleo para profesionales indígenas en el pasado.

Dentro de las experiencias de empresariado indígena presentes actualmente en la región (Herredia, 2007) destacan aquellas de la prestación de servicios de salud y de educación en Colombia, hechos posibles por políticas de tercerización en donde la prestación del servicio se cedió a emprendimientos de las organizaciones y autoridades indígenas y que hoy se constituyen en las empresas y los empleadores de profesionales indígenas más grandes de América Latina, no desprovistos de conflictos permanentes con el Estado y de retos de gobernanza. En el capítulo 3 del libro, Bruno Baronnet y Nadège Mazars analizan esta experiencia.

En el entendido que los estudios de caso que se presentan son un abrebocas para un campo novedoso de investigación y reflexión¹⁸, los estudios realizados fueron posibles gracias a la financiación del Fondo de Mercados y Gobernanza administrado por el BID y a la participación de un prestigioso grupo de investigadores y de alumnos de postgrado del Instituto de Altos Estudios de Latinoamérica (IHEAL) de Francia y otras universidades asociadas a quienes, bajo la coordinación de Christian Gros y Jean Foyer, se les encargaron los estudios correspondientes.

De igual manera se contó con la colaboración del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) que colaboró en la realización del taller de presentación de resultados y en la publicación del libro que aquí se presenta.



¹⁸ Algunos temas originalmente propuestos por el BID, como el análisis de las relaciones entre ahorro e inversión de los recursos girados en remesas por migrantes indígenas a sus familiares, con foco en Ecuador; o los impactos en la organización social y el ejercicio del poder tradicional en territorios indígenas de la región en virtud del mecanismo de transferencias condicionadas (común en las actuales agendas de desarrollo) se quedaron en el tintero por no haber encontrado alumnos de doctorado asociados a IHEAL interesados en esos tópicos.

Referencias citadas

- BID, 2005 – Plan de Acción Clúster de Empresariado Indígena como Estrategia de Desarrollo con Identidad de los Pueblos Indígenas; Washington: SDS/IND.
- ECHEVERRI, J. Á., 2009 – Pueblos indígenas y cambio climático: el caso de la Amazonía colombiana. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, **38 (1)**: 13-28; Lima.
- HEREDIA, L. G., 2007 – Inventario y Estudio de Buenas Prácticas de Proyectos Indígenas y Portafolio Empresarial Indígena; Washington: BID. Informes de consultoría.
- MOLINA, R., DEL CASTILLO, J., MENDOZA, M. & SOUX, M. L., 2006 – Alternativas de Mercado de Renta de la Tierra para Pueblos indígenas; La Paz: BID.
- MURRA, J., 1956 – *The Economic Organization of the Inca State*, 208 pp.; Chicago: University of Chicago.

Introducción General

Jean Foyer*

Los muy diversos mundos indígenas de la América Latina sufrieron transformaciones tremendas estos treinta últimos años.

La imagen de comunidades indígenas aisladas y cerradas, vehiculada por una cierta antropología clásica, ya no corresponde a la realidad. La integración más o menos violenta según los casos, a la sociedad nacional y global es cada vez más avanzada. La migración masiva de poblaciones indígenas hacia los centros urbanos, la América del Norte o Europa es uno de los síntomas más claros de esta apertura que no solo diluye, sino también transforma y recompone el marco comunitario que representa el corazón del mundo indígena. La llegada de nuevos actores como lo son las ONG o las agencias de desarrollo internacional que consideran las poblaciones indígenas como metas privilegiadas de sus políticas de lucha contra la pobreza, también es una manifestación de la inclusión cada vez más clara a la dinámica de globalización. Esta apertura de las comunidades indígenas, con las oportunidades, amenazas y transformaciones que conlleva, representa sin duda uno de los retos más importantes para las diferentes sociedades indígenas.



* Los coordinadores de este libro agradecen al IFEA, y en particular a Anne-Marie Brougère, por el trabajo editorial realizado para la publicación de esta obra.

La relación con el resto de la sociedad también se está modificando. Los años 1990 y 2000 marcan el reconocimiento de derechos jurídicos y territoriales, aunque muy incompletos y variables según los países, a nivel nacional e internacional. Al reconocer la diversidad cultural en sus constituciones, muchos países de la América Latina abren una brecha en la concepción clásica y unitaria de la ciudadanía que prevalece desde las independencias (Gros, 2000; Stavenhagen, 2001). Recientemente, a finales del año 2007, la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas viene a completar el Convenio 169 como garantía legal para el reconocimiento de las poblaciones indígenas. Este reconocimiento no solo es político y jurídico, sino también social: si bien el racismo hacia las poblaciones indígenas sigue siendo un factor estructural de las sociedades latinoamericanas, una franja cada vez más importante de la población mestiza reconoce a lo indígena como parte de su identidad colectiva o, por lo menos, como un elemento que se debe valorar.

Más importante aún, la mirada de las poblaciones indígenas hacia sí mismas cambia constantemente, pasando del autodesprecio, reflejo de la mirada del resto de la sociedad, hacia un cierto orgullo nacido a raíz de las numerosas movilizaciones colectivas de los años 1980 y 1990. Desde la creación del CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca) en Colombia a principios de los años 1970, hasta la elección de Evo Morales y del MAS (Movimiento Al Socialismo) en Bolivia, pasando por el alzamiento Zapatista de 1994 en México o las movilizaciones masivas de la CONAIE (Confederación Nacional de los Indígenas del Ecuador) a principios de los años 2000, los diferentes movimientos indígenas reflejan una capacidad organizativa muy fuerte y las organizaciones indígenas ya representan movimientos sociales y políticos centrales en sus sociedades nacionales respectivas (Le Bot, 1994; 2006, 2009; Bengoa, 2000). Esta capacidad organizativa, directamente ligada a las estructuras comunitarias predominantes en el mundo indígena, constituye la base del capital sociocultural de las poblaciones indígenas. Sus territorios que, en muchos casos, cuentan con recursos naturales abundantes (biodiversidad, bosques, petróleo, gas, ...), los saberes y las actividades tradicionales (agricultura, artesanía, medicina, ...) y, de manera más general, el capital simbólico asociado a un modo de vida diferente del materialismo occidental por su espiritualidad o por sus usos y costumbres, son otras grandes riquezas que pueden contribuir al empoderamiento y desarrollo de los pueblos indígenas de la América Latina así como a la construcción de su autonomía como proyecto político.

Sin embargo y a pesar de estas riquezas, el nivel de marginalización y pobreza sigue siendo muy fuerte¹. Las poblaciones indígenas siguen siendo las más marginadas del continente y parece que existe un cierto desfase entre los avances políticos que en ciertos casos se han podido lograr y los avances económicos hacia la lucha contra la pobreza y, más lejos aún, hacia la autonomía productiva. Tampoco se pueden negar los problemas ambientales y territoriales que afectan las comunidades indígenas como la desposesión de tierras, la destrucción masiva de ecosistemas o los conflictos en las áreas naturales protegidas.

En los muy diversos contextos sociales de las zonas indígenas, parece interesante analizar en una perspectiva continental ciertos elementos que constituyen la gobernanza político-económica. A través de siete capítulos basados en estudios de caso detallados, este trabajo pretende dar un panorama amplio de la situación de la gobernanza político-económica en zonas indígenas. De modo que este trabajo abarca una gran diversidad de situaciones y contextos que reflejan la variedad y complejidad de las sociedades indígenas. Antes de presentar el marco metodológico utilizado, debemos aclarar el concepto central de gobernanza que vamos a utilizar a lo largo de nuestro estudio, al igual que los principales ejes problemáticos comunes a todos los estudios de caso.

1. Aclaraciones acerca de la gobernanza

El concepto detrás del término inglés *governance* es sin lugar a duda uno de aquellos muy generales que surgieron (desarrollo sustentable, globalización, empoderamiento, redes, ...) a principios de los años noventa y que florecieron en el lenguaje académico e institucional. Parece necesario aclarar el concepto central que se utiliza en ese libro, no solo para facilitar la lectura de este último, sino también para contextualizar y precisar un término extensible y polisémico que tiende a utilizarse de manera ambigua e imprecisa. Así,



¹ Según el Informe del Banco Mundial *Pueblos Indígenas: Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina, 1994-2004*: «En Bolivia y Guatemala, por ejemplo, más de la mitad del total de la población es pobre, pero casi tres cuartos de la población indígena lo es. La pobreza entre los indígenas en Ecuador es cerca de 87 por ciento y alcanza 96 por ciento en las sierras rurales. En México, la incidencia de la pobreza extrema en 2002 era 4,5 veces mayor en las municipalidades predominantemente indígenas en comparación a las no indígenas, lo cual se encuentra por encima de la proporción de 3,7 en la década anterior. De todos los hogares pobres en Perú, 43 por ciento son indígenas» (Banco Mundial, 2004).

pensamos que no es inútil volver a analizar el sentido y los diferentes usos de este concepto.

1. 1. Despolitización y visión policéntrica del poder

El concepto de *governance* que traduciremos aquí por el término castellano de gobernanza surge en el contexto de los años 1990, más o menos simultáneamente en los ámbitos académicos de la ciencia política anglosajona, de las instituciones internacionales (Banco Mundial, ONU, OCDE, OMC, Unesco, ...) y de la gestión de empresas².

Más allá de los diferentes significados que puede abarcar³, su esencia heurística se organiza alrededor de dos ejes principales que forman un sistema coherente:

- Primero, se refiere a una idea despolitizada del poder y de la acción colectiva. Favorece las lógicas racionales de gestión, de ingeniería y de *managing* contra el ejercicio autoritario del poder o contra las dinámicas políticas conflictivas (guerras, conflictos, ...).
- Segundo, se refiere a un ejercicio policéntrico del poder, o sea multiactor y multisituado. Ya no debe existir una fuente única de poder como lo es por ejemplo la soberanía absoluta o como en las organizaciones jerarquizadas donde el poder viene desde arriba. Así, las dinámicas de negociación, de participación, de coordinación son consustanciales a la idea de gobernanza en el sentido que corresponden a una visión «heterarquizada» (Hufty, 2009), plana y horizontal del poder. Todo parece negociable y negociado.



² Históricamente puede ser útil recordar que, a nivel internacional, los años 1990 marcan el fin de la guerra fría y el «triumfo» del modelo de democracia occidental, esto en un contexto ideológico considerado liberal, y hasta ultraliberal. Es también el periodo del ajustamiento estructural impuesto por los bancos multilaterales a los Estados de los países del Sur, ajustamiento estructural que impone a estos últimos un régimen de adelgazamiento institucional y políticas de descentralización. De manera general este periodo marca la subida de nuevos actores que compiten con el Estado-Nación en las formas de ejercicio del poder. Toman una importancia mayor las corporaciones transnacionales, las instituciones internacionales, las ONG y ciertos actores locales como lo son las organizaciones indígenas. Al mismo tiempo, el nivel nacional ya no representa el nivel principal de ejercicio de la política. El concepto de gobernanza es un producto de estos cambios históricos (Moreau Defarges, 2006), al mismo tiempo que favorece estos mismos cambios.

³ Además de su proximidad semántica con otros términos como gobernabilidad o gobierno, el concepto mismo de gobernanza varía según los contextos en los cuales se utiliza, y según el adjetivo que lo califica. Así se notan varios usos (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004) como lo son la gobernanza de empresa, la buena gobernanza, la gobernanza mundial, la gobernanza local.

La forma organizativa de redes (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004), las dinámicas de consultoría o también los modelos participativos se ubican en la misma lógica.

Este reparto fluido y esta circulación ideal del poder no solo se observan a nivel de los actores, sino también a nivel territorial. Así, la gobernanza quiere favorecer un reparto equilibrado del poder entre lo mundial, lo nacional y lo local, según el principio de subsidiariedad que busca el nivel de toma de decisión más adecuado y más eficiente.

Esta visión despolitizada y policéntrica (multiactor y multisituada) del poder renueva de manera bastante radical la representación del ejercicio del poder y las maneras de gobernar. En primer lugar, racionaliza y desapasiona la cuestión del ejercicio del poder reduciéndola a una cuestión, más que nada técnica, y a procesos y mecanismos controlables. Tiene un carácter gerencialista inspirado de la Nueva Gerencia Pública (*New Public Managing*), de la ingeniería institucional y del modelo de la empresa privada (Veneziano, 2005). Si, en cierta medida, la gobernanza puede favorecer, de manera performativa, una dinámica de pacificación o de participación entre los actores, tiende por otro lado a eufemizar las dimensiones ideológicas del ejercicio del poder, la existencia de conflictos de intereses, las diferencias de percepciones culturales y las asimetrías entre estos mismos actores. La gobernanza propone una visión de la acción política o económica como un juego perpetuamente negociado entre actores. Sin embargo, como lo vamos a ver muy claramente con los estudios de caso ubicados en el mundo indígena, existen condiciones reales donde los actores no comparten las mismas percepciones, los mismos recursos simbólicos y materiales o los mismos intereses. De manera concreta, en el caso que nos ocupa, nos parece difícil poner en un mismo plano una institución del Estado, una organización indígena, una empresa transnacional y un banco multilateral. El juego entre actores no siempre es equitativo y también se deben considerar las asimetrías de poder y las diferencias culturales.

Por lo tanto, si se puede reconocer el interés de la noción de gobernanza que ofrece una visión más compleja del poder, no hay que perder de vista las diferencias y asimetrías que siguen existiendo (Theys, 2003), en particular en los contextos de marginación donde viven las poblaciones indígenas. Precisamente, el concepto de gobernabilidad nos permite aquí contextualizar las diferentes condiciones para implementar la gobernanza.

1. 2. ¿Gobernanza o gobernabilidad?

Debido al uso todavía poco frecuente del término de gobernanza en la América Latina, se suele confundirlo con el término de gobernabilidad (Fontaine, 2008) aunque pueden tener un sentido muy diferente. De manera muy general, la gobernabilidad se refiere a la posibilidad misma de ejercicio del poder, o sea a las condiciones de ejercicio de este poder (seguridad física y jurídica, marco legislativo adecuado, estabilidad institucional...) (Bodemer & Carillo, 2007) mientras la gobernanza se refiere a las modalidades de ejercicio del poder —¿cómo se ejerce?—.

Según estas definiciones, podemos considerar que la gobernabilidad es un tipo de prerequisite para la implementación de la gobernanza. En condiciones de ingobernabilidad o en malas condiciones de gobernabilidad, es obvio que no se puede ejercer la gobernanza. Mientras la gobernanza representa un cierto ideal de funcionamiento del poder, la gobernabilidad se refiere a las condiciones reales de ejercicio del poder. Según un enfoque *managerial*, se puede medir la gobernabilidad y distinguir entre una gobernabilidad fuerte, media o débil. Es útil este concepto al momento de analizar las situaciones concretas y los contextos en los que viven ciertas comunidades indígenas así como sus eventuales dificultades (conflictos territoriales, marginalidad socioeconómica, discriminación étnica, ...). Frente a la idea de gobernanza, la de gobernabilidad permite introducir de nuevo los contextos, las condiciones reales y las líneas de conflictos.

1. 3. Gobernanza económica, gobernanza política, gobernanza indígena

El tipo de gobernanza que nos interesa aquí se refiere a la gobernanza económica, más específicamente en zonas indígenas.

Si bien no existe una definición colectivamente aceptada de la gobernanza económica, nos parece que, a diferencia de la gobernanza de empresa, podemos pensar que la gobernanza económica se refiere a una relación que no se ubica dentro de la empresa, sino más bien hacia fuera de esta última, entre tal o cual empresa y los demás actores (bancos, autoridades comunitarias, instituciones administrativas, autoridades políticas, ...) que participan de manera más o menos directa a la vida económica. De hecho, el término de gobernanza económica es bastante ambiguo porque, precisamente, la idea misma de gobernanza, como concepto interrelacional, tiende a establecer una cierta desdiferenciación entre el sector público y el sector privado, y, más generalmente entre lo político, lo económico y lo cultural.

Esto parece aún más obvio en el contexto particular de las sociedades indígenas donde, a diferencia de las sociedades modernas, no siempre existe esta diferenciación y especialización clara entre las esferas políticas, económicas, culturales y hasta religiosas. Solo para dar un ejemplo, autoridades tradicionales como los *Sailas* Kuna concentran poderes religiosos y políticos e influyen en las decisiones económicas. También las asambleas comunitarias son espacios de toma de decisiones tanto políticas como económicas. Las divisiones y especializaciones funcionales no suelen ser tan importantes en los diferentes contextos indígenas y lo político, lo económico y lo cultural resultan estar vinculados de manera muy estrecha. Esta integración conforma una diferencia muy fuerte con un mundo donde la esfera de la economía pretende ser separada de las demás y remitir a individuos regidos por reglas racionales, en un mercado libre. Por lo tanto en el caso de la economía indígena, parece siempre necesario discutir y rediscutir nuestros conceptos y reconsiderar los criterios que permiten definir lo que, a nivel de una comunidad o de un pueblo, puede participar a su gobernanza económica. Estas diferencias culturales nos llevan a hacer toda una serie de preguntas tales como: «¿Qué significa realmente el concepto de economía intercultural?» «¿Cuál es, desde la perspectiva indígena, lo que se puede considerar como una inversión productiva?» «¿Cuáles son los criterios para considerar que una empresa es indígena (sus dueños, su modo de producir, sus relaciones de trabajo, la destinación de sus productos, la repartición de su ganancia, ...)?» La dificultad para responder estas preguntas implica que, en la mayoría de los casos, parece imposible desarrollar un análisis sólo en términos de gobernanza económica.

Así, los estudios de caso abarcan una gran amplitud de temas directamente vinculados con los procesos de desarrollo, analizando actividades económicas (turismo, forestería, artesanía, microcrédito, explotación de hidrocarburos, ...), organizaciones de servicios básicos (educación, salud, ...) y otras cuestiones más políticas (descentralización, territorialidad, transferencias de competencias y recursos, ...) que influyen de manera directa en la gobernanza económica y, más generalmente, en los procesos de desarrollo.

Finalmente acerca de la gobernanza, queremos cuestionar la idea misma de una gobernanza indígena. Primero, como lo veremos, el concepto bastante nuevo de gobernanza, con su carácter implícitamente gerencialista, puede chocar con sistemas sociopolíticos y culturales muy alejados de esta concepción y enraizados en contextos donde los conflictos y la marginalización limitan la posibilidad de implementar cualquier gobernanza. Segundo, hablar de una gobernanza indígena supone una cierta unicidad de los pueblos indígenas

y de sus formas de poder. Si bien los pueblos indígenas pueden compartir formas de organización política, vamos a ver a lo largo de este estudio que las tierras comunitarias de origen y los ayllus de Bolivia, la Comarca de los kunas de Panamá o las comunidades indígenas de México y Guatemala remiten a contextos y modelos de organización muy diferentes. Así que la idea de una gobernanza indígena, si no deja de ser interesante a nivel analítico o como voluntad de llegar a acuerdos negociados, tiene también límites que debemos considerar al momento de abordar la diversidad de las situaciones analizadas.

2. Ejes problemáticos

Diferentes problemáticas generales aparecieron claramente a lo largo del avance de los estudios de caso. A pesar de la diversidad de las situaciones y de las temáticas analizadas, una serie de interrogaciones generales remiten a la cuestión general de la gobernanza en zonas indígenas. Estas son:

2. 1. Coexistencia entre las formas tradicionales y modernas de ejercicio del poder y de toma de decisión político económica

Aunque parece simplista oponer formas «tradicionales» y «modernas» de poder, tampoco debemos caer en una desdiferenciación absoluta entre las formas de poder. Tampoco se trata de retomar el esquema evolucionista que lleva de la tradición a la modernidad, sino que queremos establecer ciertas diferencias que nos permitan entender mejor las diferentes formas de interacciones (coexistencia, superposición, conflictos, hibridación, ...) que pueden existir alrededor de los mecanismos de toma de decisión en las comunidades.

En el contexto de las comunidades indígenas, podemos identificar ciertas formas tradicionales de poder político como los usos y costumbres propios en cuanto al manejo de las normas, la asamblea comunitaria, la toma de decisión colectiva (muy a menudo con exclusión de las mujeres) o el papel de las autoridades religiosas o espirituales⁴. Los usos y costumbres propios



⁴ De manera simétrica, podemos pensar que las formas modernas coinciden con las características que acompañan la implementación del Estado-Nación y sus instituciones locales. Este proceso se caracteriza, entre otras cosas, por el formalismo jurídico-legal, la implementación de una administración operativa, la división de los poderes, la secularización (laicismo), la delegación del poder, la ciudadanía. La existencia de partidos políticos y de organizaciones sindicales o sociales puede identificarse también como parte del proceso de modernización.

de los pueblos indígenas remiten a normas más o menos formalizadas y muy a menudo locales —a nivel de las comunidades—, que difieren de la institucionalización y del formalismo legal del Estado-Nación. Por ejemplo, veremos que el control moral del consejo de los ancianos sobre los cabildos guambiano-misak de Colombia o también el sistema de cargos que prevalece en las comunidades nahuas de las montañas de Guerrero son praxis del poder, propias de los pueblos indígenas, que remiten a tradiciones históricas. Debemos hacer notar que el reconocimiento oficial de estos usos y costumbres es muy desigual según las diferentes situaciones nacionales y regionales. El papel de la asamblea comunitaria, a nivel de las comunidades locales o de las regiones como en el caso Kuna Yala, es una de las constantes que también se puede observar en casi todos los estudios de caso.

También se puede tratar de definir un modelo económico indígena que no sea «moderno», identificando ciertas instituciones y praxis que se diferencian de un modelo estrictamente capitalista⁵. Así, la importancia histórica del sector primario y de la producción campesina, con la cuestión central de las estructuras agrarias y relacionadas con la tierra y el territorio, es también un rasgo importante que prevalece en muchas regiones indígenas. Los indígenas que vamos a encontrar en los Andes de Bolivia y de Colombia, en las islas de San Blas (Panamá) o en los bosques de Guatemala también son campesinos. Más allá de que predomine el sector primario, los sistemas de propiedad colectiva, el autoconsumo, la ausencia de acumulación del capital; el trabajo comunitario, la reinversión social del capital (por ejemplo en fiestas o a beneficio de la comunidad) pueden ser considerados como características que se distinguen del modelo capitalista clásico (BID, sin fecha). Como lo reconoce el propio BID en su «Estrategia para el desarrollo indígena»:

«Adoptar conceptos diferenciados para el desarrollo indígena implica la aceptación de los objetivos económicos de estos pueblos que, en muchos casos, no buscan necesariamente maximizar la rentabilidad de los recursos a corto o mediano plazo, sino que le dan prioridad a una visión de suficiencia del bienestar, de equilibrio con el medio



⁵ Se suele asociar la modernidad con la institucionalización del capitalismo cuyas grandes características son, a muy grandes rasgos, la apropiación privada de los recursos de producción, la monetarización de los intercambios económicos, la reinversión productiva del capital o la búsqueda de ganancias. Más que al capitalismo en sí mismo, puede ser interesante referirse a su unidad principal de producción, la empresa, con su organización jerarquizada, la división de las tareas de producción o el uso de las infraestructuras técnicas.

ambiente, y de preservación de los recursos para necesidades futuras. Estas economías tradicionalmente no consideran que la acumulación de riqueza mediante excedentes de producción, especialmente individual o en grupos de elite, contribuya al bienestar o a la seguridad de sus sociedades» (BID, 2006).

Esta realidad nos lleva a cuestionar, sin rechazar, la idea de un empresariado indígena en contextos donde la voluntad de articulación al mercado puede ser mínima. Sobre este punto, vamos a ver que ciertos pueblos amazónicos del Ecuador que rechazan la explotación petrolera por parte de las empresas multinacionales pero plantean la construcción de una fábrica de gas, se encuentran muy alejados de los artesanos nahuas y de sus empresas sustentadas por el microcrédito.

También, como ya lo dijimos, el grado de distinción y autonomización entre la esfera económica-productiva y la esfera política es una cuestión absolutamente esencial a la cual prestaremos una atención especial, tratando de tomar en cuenta, cuando sea posible, las dimensiones espirituales, especialmente las cosmovisiones que pueden influir de manera muy clara en las concepciones de lo político-económico⁶.

No se trata aquí de utilizar tal cual estos tipos ideales de modernidad o tradición, oponiendo de manera estricta las características modernas con las tradicionales, sino tratar de identificar en cada estudio cuál corresponde a la realidad de las comunidades indígenas y, más allá de las relaciones entre actores, cómo se pueden enfrentar o combinar estas características. Por ejemplo, podemos tratar de hacer algunas preguntas concretas tales como:

- ¿Cómo se insertan las comunidades en el marco institucional legal, específicamente en el proceso de descentralización impulsado desde el Estado?
- ¿A nivel de las normas, cuáles son las relaciones entre la costumbre y la ley? (incompatibilidad, coexistencia según los ámbitos de aplicación, superposición, hibridación, dominación de una sobre otra ...).



⁶ Sin embargo, debemos admitir que tomar en cuenta las cosmovisiones y representaciones religiosas y ambientales no occidentales de manera seria requiere de un trabajo de campo muy profundo, de tipo etnográfico, que rebasa el marco de este estudio. Esta dificultad es aún más importante cuando estas cosmovisiones no están explícitamente formuladas por las propias organizaciones o autoridades indígenas.

- ¿De qué naturaleza son las relaciones entre instituciones modernas (municipalidad, región, ONG ...) y autoridades comunitarias?
- ¿Existen intermediarios o espacios de traducción (tipo polleros, organizaciones indígenas o, en ciertos casos, ONG) entre las comunidades y las instituciones modernas (Estado, empresas ...)?
- ¿Qué tipo de capacidad gerencialista existe a nivel institucional o privado (formación escolar o profesional, existencia de una contabilidad clara, seguimiento de los procesos ...)?
- ¿Cuáles son las formas de gestión y distribución de la llegada de nuevos flujos financieros (remesas, transferencias, regalías, pagos por servicios ambientales ...)?

2.2. Desarrollo con identidad: ¿Cambiar la identidad o cambiar el desarrollo?

«El desarrollo con identidad de los pueblos indígenas se refiere a un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía con el medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos indígenas, incluyendo derechos culturales, económicos, sociales e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad. Este concepto se sustenta en los principios de equidad, integralidad, reciprocidad y solidaridad y busca consolidar las condiciones en que los pueblos indígenas y sus integrantes puedan contar con bienestar y crecer en armonía con su entorno, aprovechando para ello, según sus propias prioridades, el potencial de sus bienes culturales, naturales y sociales» (BID, 2006).

Sobre la base de esta definición muy extensa y general, se puede rescatar la idea de un cambio social definido por las poblaciones indígenas, desde su perspectiva y en función de sus propias expectativas y perspectivas culturales. En cierta medida, podemos hacer notar que, este principio se puede oponer a la definición clásica de un desarrollo economicista que siga los principios de la acumulación del capital. No se trata aquí de crear una imagen de pueblos indígenas anticapitalistas por esencia, sino de enfatizar ciertas incompatibilidades entre las reglas del mercado y la definición del desarrollo

según ciertas culturas indígenas. En algunos casos, el desarrollo y el proceso de modernización que conlleva se pueden hacer contra la identidad.

Así, el punto central de este eje problemático es tratar de definir si el desarrollo con identidad remite a la simple internalización del factor cultural en los procesos de desarrollo económico o si este factor cultural puede participar a una redefinición de la idea misma de desarrollo. Muy concretamente: ¿el concepto de desarrollo con identidad sirve de autojustificación a las instituciones internacionales para corregir y menorar las consecuencias culturales de sus políticas desarrollistas o realmente propone otra visión del desarrollo para los pueblos indígenas? Dicho de otra manera, parece que el concepto de desarrollo con identidad se puede extender de una corrección marginal del proceso de desarrollo económico hasta la invención de formas alternativas de desarrollo.

Frente a esta extensividad potencial de la idea, se trata de definir en cada estudio de caso nuestra ubicación entre estos dos polos. Esto implica, entre otras cosas, interrogarse sobre la capacidad reflexiva de los actores indígenas frente al proceso de desarrollo y, sobre todo, el grado de control del proceso de desarrollo. Así, debemos preguntarnos si existe una definición propia de la idea de desarrollo según la terminología propiamente indígena y cómo se podría traducir esta noción. Veremos que existen proyectos integrales de desarrollo de las comunidades, tales como los «planes de vida» de las comunidades Pasto y Misak de Colombia, «El plan de desarrollo del Bajo Urubamba» avalado por las comunidades Matsigenka en Perú o el «Plan de Desarrollo Integral de Kuna Yala» en Panamá. Sin embargo, los proyectos de desarrollo no siempre están claramente formulados. Pueden ser fragmentados y definidos en función de las oportunidades propuestas por el Estado (caso de la forestería en Guatemala) y de las condiciones externas (migración en Guatemala y México). Finalmente debemos interrogarnos sobre las personas que definen estos proyectos para saber si son actores endógenos o exógenos, o si la definición de los proyectos de desarrollo es el resultado de una negociación.

Más allá de la conciencia y de la voluntad de controlar este proceso de desarrollo, pueden existir límites estructurales al momento de tratar de implementar diferentes proyectos. La falta de capacidad y de experiencia en cuanto a la gestión administrativa, al manejo de flujos monetarios, o a la construcción de un marco normativo adecuado puede obstaculizar la implementación de un desarrollo propio. Así, debemos observar quiénes son los actores del desarrollo (elites locales, ONG, empresas privadas, agencias

internacionales, Estado central ...) y si existen, a nivel local, mecanismos de construcción de capacidad (*capacity building*) y de empoderamiento.

2. 3. Gobernanza y autonomías: controlar su relación con el exterior

Parece interesante también confrontar los conceptos de gobernanza y de autonomía porque los dos remiten a procesos de interrelaciones, aunque de manera muy diferente. Si el concepto de gobernanza apunta implícitamente a una gestión conjunta, el concepto de autonomía, al contrario, marca una cierta distancia, más o menos voluntaria, entre un actor y los demás.

Así, la marginalización histórica de muchas comunidades indígenas se puede parecer a una forma de autonomía de hecho, sufrida y no deseada.

Si bien parecen ser opuestas la autonomía como aislamiento sufrido y la gobernanza como negociación equilibrada y continua, también es posible pensar la autonomía y la gobernanza de manera complementaria porque la autonomía se puede concebir también como capacidad de definir sus propias normas y de controlar su relación con los demás actores, y así participar a una gobernanza en el respeto a las diferencias y contra los mecanismos de dependencia.

Entre una autonomía defensiva de hecho y una autonomía asumida como proyecto político de las organizaciones indígenas, puede existir una forma intermediaria de autonomía, impulsada «desde arriba», o sea desde el Estado y las instituciones internacionales, a través de las políticas públicas de descentralización.

Debe quedar claro que estas tres formas de autonomía que acabamos de definir son «ideales-tipos» y, como tales, nunca se encuentran de forma pura. Coexisten y se pueden combinar según una gran diversidad de modalidades. Por ejemplo, la lucha política por la autonomía puede aprovechar ciertos mecanismos de descentralización y apoyarse en formas de autonomía preexistentes.

Vamos a presentar en ese libro un panorama complejo de las relaciones entre gobernanza y autonomía, donde estas dos nociones se combinan según una gran variedad de posibilidades, entre relaciones de oposición, de competencia o de complementariedad.

3. Escuchar las voces indígenas

Cada estudio de caso presentado aquí ha movilizado a dos o más investigadores, con especialización en la temática específica del estudio de caso, durante trabajos de campo de aproximadamente un mes. Los estudios se basan en primer lugar en extensas revisiones bibliográficas, en encuestas cualitativas y entrevistas a actores clave (funcionarios, ONG, ...), dando prioridad a actores indígenas. Pero, si bien tratamos de escuchar en primer lugar cierta voz indígena, de ninguna manera se pretende hablar en nombre de los pueblos indígenas. Nos dirigimos a los organismos que tienden a tener cierta representatividad, en primer lugar las organizaciones y autoridades indígenas. Aún así, debemos considerar que las voces indígenas son múltiples y que existen conflictos y luchas de interés entre organizaciones, entre autoridades o entre comunidades.

Los actores indígenas son múltiples y su grado de organización varía mucho. Así, vamos a encontrar situaciones muy variadas que van desde la experiencia histórica de una estructura organizativa como el CRIC de Colombia hasta la fragmentación de organizaciones guatemaltecas debilitadas por el conflicto sufrido por este país. En Bolivia, la estructura tradicional de los ayllus compite con los sindicatos en las tierras altas mientras que en las tierras bajas, las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) representan una forma organizativa privilegiada. En el caso de la gestión de hidrocarburos, existen conflictos y oposiciones entre las organizaciones de la cuenca amazónica ecuatoriana, mientras que en el Perú, parece que las organizaciones llegaron a un cierto consenso sobre la explotación del gas. En Panamá, la autonomía histórica de la Comarca de Kuna Yala y la autoridad tradicional de los *Sailas* están cuestionadas por la necesidad de fomentar nuevas estrategias de desarrollo promovidas tanto por actores externos como por individuos kunas que privilegian estrategias más individualistas. En México y Guatemala, vamos a ver cómo las estructuras comunitarias están transformadas por las estrategias individuales y familiares de la migración internacional. Todos estos estudios de caso nos dan un panorama de un mundo indígena sumamente complejo y diverso donde organizaciones más o menos estructuradas, autoridades tradicionales y estrategias individuales (migración, creación de empresas privadas, ...) tratan de responder a las dinámicas de transformación, enfrentando el reto de la modernización.

Referencias citadas

- BANCO MUNDIAL., 2004 – *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina y el Caribe, 1994-2004*.
- BENGOA, J., 2000 – *La emergencia indígena en América Latina*, 341 pp.; México: Fondo de Cultura Económica.
- BID, 2006 – *Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena*, 55 pp.; Washington D. C.
- BID, s/f – Plan de acción de clúster. Empresariado indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Documento interno no autorizado para el público.
- BODEMER, K. & CARILLO, F., 2007 – *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*, 360 pp.; La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural.
- GROS, C., 2000 – *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*, 216 pp.; Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- HUFTY, M., 2009 Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. *In: Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina* (Hubert Mazurek, ed.): 77-100; La Paz: IFEA, IRD, Cooperación Regional para los Países Andinos, UMSS-CESU.
- LE BOT, Y., 1994 – *Violence de la modernité en Amérique Latine, indianité, société et pouvoir*, 291 pp.; París: Karthala.
- LE BOT, Y., 2006 – Les mouvements indiens en Amérique latine. Étapes, dimensions et significations. *In: Être indien dans les Amériques* (C. Gros & M.-C. Strigler, eds.): 157-169; París: Éditions de l'Institut des Amériques.
- LE BOT, Y., 2009 – *La grande révolte indienne*, 363 pp.; París: Odile Jacob.
- MOREAU DEFARGES, P., 2006 – *La gouvernance*, 128 pp.; París: PUF. Colección Que sais-je ?
- STAVENHAGEN, R., 2001 – *La cuestión étnica*, 279 pp.; México: El Colegio de México.
- THEYS, J., 2003 – La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement. *In: Développement durable et territoire, Dossier 2: Gouvernance locale et Développement Durable*, 32 pp.
Disponible en: <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>

VENEZIANO, A., 2005 – Gobernanza en la descentralización: una mirada desde América Latina. Ponencia presentada al séptimo Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: «Democracia y Buen Gobierno».

Disponible en: http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area3/GT-10/VENEZIANO-Alicia.pdf

VAN KERSBERGEN, K. & VAN WAARDEN, F., 2004 – «Governance» as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimaact. *European Journal of Political Research*, n.º 43: 143-171.

Capítulo 1

Hacia una nueva gobernanza territorial indígena en Bolivia

Claude Le Gouill
Laurent Lacroix

La cuestión de la territorialidad indígena constituye un tema central en las plataformas reivindicativas de las organizaciones campesinas y étnicas desde varias décadas en Bolivia. A lo largo de los años 1990, el Estado boliviano intentó aprehender esta cuestión dentro del marco de la Década Internacional de los Pueblos Indígenas decretada por la Organización de las Naciones Unidas (1992-2002), así como bajo la presión de los movimientos étnicos movilizadas, reclamando la consideración de sus derechos y reivindicaciones. Pero las acciones estatales nunca fueron plenamente satisfactorias para las organizaciones étnicas del país y la reivindicación territorial sigue siendo primordial para estas. En 2000, se inicia un ciclo de inestabilidad política marcado por conflictos sociales consecuentes y por la sucesión de cuatro presidentes de la República entre 2002 y 2005. Dentro de este contexto agitado, el tema de la territorialidad indígena fue relegado a un segundo plano de la agenda nacional.

Hoy día, resurge este tema, pero esta vez asociado a la noción de autonomía político administrativa dentro del marco de la nueva Constitución política del Estado Boliviano adoptada por referéndum el 25 de enero de 2009 con 61,4 % de aprobación. Dentro de este contexto, se oponen dos proyectos societales

basados en el concepto de autonomía. Por un lado el gobierno nacional del presidente Evo Morales propone una autonomía indígena reinventada por décadas por organizaciones étnicas y por el otro los movimientos regionalistas de las Tierras Bajas (Norte y Este del país), encabezados por prefectos de oposición reclaman una autonomía departamental.

Esta coyuntura política de transición se presenta como una oportunidad para realizar un balance sobre la cuestión territorial indígena en Bolivia. Este texto propone aportar, por lo tanto, elementos de comprensión sobre las perspectivas y los desafíos del Estado boliviano y de las organizaciones indígenas acerca del tema territorial, así como las relaciones existentes entre estos dos actores de la escena política nacional boliviana. Para eso, en un primer tiempo se retoma la problemática territorial a la luz de la historia reciente (1). En un segundo tiempo, se presenta el marco normativo de descentralización participativa todavía vigente, heredado de los años noventa y que determina la situación actual de la territorialidad indígena (2). Luego, se analiza en detalle las relaciones limitadas entre los marcos de la municipalización y de la reforma agraria con la cuestión territorial indígena (3). Finalmente, se presentan las discusiones actuales y las perspectivas sobre el tema (4).

1. La cuestión territorial indígena en Bolivia

Desde una perspectiva histórica, el tema territorial étnico fue una problemática política central, por lo menos desde la época republicana en Bolivia. Varios momentos marcaron la historia de la lucha de los pueblos indígenas frente al Estado nacional, especialmente en relación al reclamo de títulos comunitarios o territoriales. Fue el caso, por ejemplo, del movimiento de los «caciques apoderados» (Choque & Ticona, 1996; Ticona, 2002; 2003; Cavillon, 2004) que, a principios del siglo XX y dentro del contexto andino, emprendió una lucha legal para recuperar las tierras de comunidad a través de la reivindicación de los antiguos títulos coloniales. La Guerra del Chaco (1932-1935), el período del dicho «socialismo militar» y la revolución nacional de 1952 llevaron el país hacia una reforma agraria (1953) que generó una reducción y privatización de las tierras comunales (minifundio). Estamos hablando pues de un proceso de transformación profunda de la sociedad, capaz de generar una ola amplia de sindicalización institucionalizada, casi sistemática y a veces forzada, y que explica en efecto la fuerza actual de los sindicatos urbanos o rurales en Bolivia.

Estos procesos, realizados principalmente en los Andes, zona poblada y centro político económico (basado en la explotación minera), son entonces los antecedentes directos de la organización política actual del mundo rural boliviano. Para el caso, hoy existe una relación confusa entre las organizaciones sindicales campesinas y las organizaciones tradicionales indígenas. Estas se diferencian y compiten actualmente por la representatividad social y el poder político local, así como por el modelo de desarrollo territorial. Esta bicefalia organizacional reduce el poder de movilización social alrededor del tema territorial en esta región.

A principios de los años 1980, la reivindicación territorial indígena no tarda en desplazarse hacia las Tierras Bajas, y se amplía en la escena política nacional con la creación de la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (Cidob). Cuatro de los siete objetivos estratégicos de esta organización multiétnica tratan del tema territorial, lo cual indica su importancia estratégica¹. Por otra parte, desde hace dos décadas la Cidob ha sido protagonista de varias marchas por el derecho al territorio y la dignidad de los pueblos indígenas del país. Esta organización ha propuesto también varios proyectos de ley para modernizar el Estado boliviano.

Después de una marcha histórica por el «Territorio y Dignidad» en 1990, las organizaciones indígenas de las Tierras Bajas se revelan verdaderamente a la sociedad boliviana (CPIB, 1990; Libermann & Godínez, 1992; Lehm Ardaya, 1999). El éxito de la movilización es consecuente. El gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) reconoce ocho «territorios indígenas» por decretos supremos, ratifica el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el derecho de los pueblos indígenas, relanza el proyecto de Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América latina y Caribe (FDPI), oficializa por decreto la educación intercultural bilingüe para las colectividades indígenas (Lavaud, 1992), adopta una ley sobre el medio ambiente que reconoce varios derechos como la participación, administración y explotación



¹ Los objetivos estratégicos de la Cidob son redefinidos en 2005 y son los siguientes: territorios y tierras comunales de los pueblos indígenas; aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de las Tierras Comunitarias de Origen; proponer y poner en marcha un modelo de desarrollo indígena; autonomía de los Pueblos Indígenas de su jurisdicción territorial; fortalecer la estructura orgánica en todos sus niveles; educación intercultural bilingüe y profesionalización de niños y jóvenes indígenas; atención de salud a los pueblos indígenas e incorporación de medicina tradicional (archivos institucionales del Cidob).

de los recursos naturales en las áreas protegidas, y autoriza la creación de una guardia forestal indígena en los territorios reconocidos en 1990.

En general, esta movilización organizativa influyó mucho en la renovación legislativa realizada por el gobierno del presidente Sánchez de Lozada y del vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas entre 1993 y 1997. La reforma constitucional de 1994 ha reconocido el carácter multicultural y pluriétnico de la nación boliviana. A partir de allí se ha implementado una amplia descentralización político administrativa que ha generado una democratización política y ciudadana, así como un desarrollo de infraestructuras y de servicios públicos a nivel local. Dos de estas reformas implementadas durante este periodo han cambiado radicalmente la gobernanza de la etnicidad y de la territorialidad indígena. Por una parte, la Ley de Participación Popular (LPP, 1994) ha integrado las comunidades campesinas e indígenas a la nueva organización político administrativa a través de la municipalización del país. Por otra parte, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA, 1996) ha instaurado espacios colectivos específicamente étnicos: las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

El proceso de descentralización participativa, que si bien fue homogéneo, produjo efectos diferentes para los pueblos indígenas de las dos regiones geoculturales principales de Bolivia: las Tierras Altas (Andes, Altiplano) y las Tierras Bajas (Llanos, Chaco, Amazonia). Las estrategias de inserción en este proceso y de articulación con el Estado fueron entonces variables, según las formas organizacionales locales y las problemáticas respectivas a cada una de estas regiones. En las Tierras Altas comienzan a convivir dos formas de organización, que corresponden a dos estrategias de desarrollo permitidas por la LPP y la Ley INRA. Por una parte, el sindicato campesino parece involucrarse exclusivamente en el proceso de municipalización y de democracia electoral. Por otra parte, las autoridades tradicionales parecen focalizarse más sobre la opción territorial reivindicando el carácter histórico del territorio, el ayllu, con lo cual se sustenta la legitimidad de la reivindicación con miras a la obtención de Tierras Comunitarias de Origen para un desarrollo de tipo endógeno. Esta doble vía estratégica frente al nuevo campo normativo produce tensiones entre las organizaciones sindicales y tradicionales, del mismo modo que competencias entre sus autoridades y una confusión a nivel representativo, organizacional y estructural. El proceso de descentralización participativa acentúa en efecto la polarización entre sindicatos y ayllus en el Altiplano andino (Le Gouill, 2007). En las Tierras Bajas, los pueblos indígenas usan en muchos casos la doble vía, intentando participar plenamente tanto en la

municipalización propuesta por la Ley de Participación Popular como en la territorialización vía las TCO permitidas por la Ley INRA (Lacroix, 2005). Sin embargo esta última vía parece constituir una prioridad absoluta y, en consecuencia, ya son numerosas las organizaciones indígenas que tienen un título de TCO.

Considerando esta situación general, que será más detallada y analizada a lo largo de este texto, el presente estudio tiene por meta principal establecer un diagnóstico sintético de la gobernanza política y económica de la territorialidad indígena en Bolivia a través del proceso de descentralización participativa. En otras palabras, se tratará de poner en evidencia las perspectivas territoriales de los pueblos indígenas de Bolivia, así como las modalidades de acción proyectadas por estos en términos de gestión territorial. Este trabajo se focalizará por una parte en los procesos de generación y gestión de recursos económicos de los pueblos indígenas para la administración de sus espacios colectivos (reconocidos como TCO en las Tierras Bajas), y por la otra parte, en las perspectivas de desarrollo territorial y sus diversas modalidades. Desde este punto de vista, se considerarán siempre las estrategias de compatibilización o diferenciación entre territorios tradicionales (ayllus) y gobiernos municipales y sus autoridades respectivas. A través de estas, se evaluará el proceso de descentralización participativa en Bolivia, tomando en cuenta sus diferentes manifestaciones, tanto en el Oriente como en el Altiplano.

2. Los cambios propuestos por el campo normativo de la descentralización participativa

Como se ha mencionado, dos leyes pueden ser consideradas como fundamentales para la cuestión de la territorialidad indígena en Bolivia: la Ley de Participación Popular y la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Estas dos legislaciones han sido importantes en el cambio de gobernanza iniciado en los años 1990, generando oportunidades de participación en la vida política y ciudadana boliviana para los pueblos indígenas, así como también una tentativa de respuesta a sus demandas territoriales.

2. 1. Ley de Participación Popular (1994) y pueblos indígenas

La Ley de Participación Popular ha sido esencial en la implementación de la descentralización participativa. Con ella se ha municipalizado el país a través

de la creación de trescientos catorce gobiernos municipales (contra veinticuatro antes de esta ley) copiados sobre las secciones provinciales definidas en los años 1950². Los gobiernos municipales ya no serían entonces designados por el presidente de la República o los prefectos, sino elegidos por todos los ciudadanos de la jurisdicción inscritos en las listas de la corte departamental electoral. Esta organización política y administrativa ha generado una universalización del voto, lo mismo que una desurbanización de las elecciones locales. Los gobiernos municipales han empezado pues a constituir nuevos espacios de poder para los partidos políticos y los ciudadanos organizados, especialmente a partir de la Ley de Reagrupación Ciudadana y Pueblos Indígenas promulgada en julio de 2004 al momento de autorizar las candidaturas electorales independientes. Con la Ley de Participación Popular el poder político, la gestión municipal y el control social han comenzado a ser accesibles a todos los ciudadanos. En consecuencia el número de electores y candidatos indígenas y campesina(os) ha crecido de manera notable en todo el país, lo mismo que el número de alcaldes(as) y consejero(as) representantes de organizaciones campesinas o indígenas (Ticona et al., 1995; Vargas, 1997; Albó, 1999; Lema, 2001; Lacroix, 2005).

Desde otra dimensión, a partir de 1994, el 20 % del presupuesto nacional anual es redistribuido a los municipios según la variable única del número de pobladores. Otros fondos (estatales y privados) vienen a completar los presupuestos municipales. Para recibir fondos de Coparticipación Tributaria, cada gobierno municipal debe establecer un plan quinquenal de desarrollo e inversión llamado Plan de Desarrollo Municipal (PDM). En teoría, y aún hoy, este documento debe ser participativo, implicar la participación de todos los actores organizados, públicos y privados del municipio. De la misma manera debe acordarse sobre las prioridades del desarrollo local. Cada año este plan es reevaluado y reconsiderado con la elaboración de un Plan Operativo Anual (POA), el cual es sometido a las mismas condiciones participativas. En general el 85 % de los recursos descentralizados tienen que destinarse a la realización de obras y proyectos que mejoren la vida cotidiana de los pobladores locales, mientras que el último 15 % se debe utilizar para cubrir los costos de funcionamiento institucional. Para garantizar la planificación participativa y su ejecución, se prevé la implementación de comités de vigilancia compuestos



² La superficie y la densidad demográfica de los municipios son muy variables. Excepto las capitales departamentales, todos los municipios de Bolivia cuentan con una capital municipal y un territorio amplio, muchas veces rural, donde están asentadas de manera dispersa comunidades campesinas o indígenas, empresas, dominios privados, etc.

por representantes de cada comunidad rural, asociación urbana y distrito municipal. Las y los vigilantes pueden pedir cuentas al gobierno municipal cuando sospechan que este no respeta la ley o el PDM. La dirección del comité de vigilancia es elegida por las y los vigilantes.

En este esquema, las comunidades campesinas o indígenas y asociaciones urbanas son reconocidas jurídicamente como Organizaciones Territoriales de Base (OTB), es decir como jurisdicciones locales que se presentan como unidades básicas de la municipalización. La ley respeta los usos y costumbres internos de cada entidad. El Estado reconoce los presidentes de OTB elegidos por las comunidades indígenas o campesinas según sus propias normas. Esta institucionalización de la tradición constituye, para el caso, una medida histórica. En este mismo sentido, la nueva legislación permite establecer distritos municipales indígenas en zonas alejadas de la capital municipal con un Plan de Desarrollo de Distrito Indígena (PDDI) elaborado por una nueva autoridad: el subcalde, quien tendría que articular las demandas de las comunidades indígenas (PDDI) con el Plan de Desarrollo Municipal.

En resumen, la Ley de Participación Popular ha iniciado una democratización política y ciudadana de lo local, mientras que la implementación de la municipalización ha favorecido una etnicización lenta pero evidente de las instituciones y jurisdicciones locales. Este proceso proviene por una parte del Estado que ha instaurado espacios específicos (particularistas) en la nueva organización política y administrativa del país a través de los distritos municipales indígenas y las organizaciones territoriales de base étnicas y, por la otra proviene de las propias organizaciones indígenas que, a través de sus espacios y estrategias de movilización, han irrumpido dentro de espacios abiertos a todos los ciudadanos (universales) tales como los concejos municipales y los comités de vigilancia (Lacroix, 2007). A pesar de estos dos procesos, la territorialidad indígena no fue considerada por la Ley de Participación Popular y genera hoy confusiones y tensiones entre los pueblos indígenas (ver más adelante).

2. 2. Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (1996) y espacios étnicos

Después de protestas frente a la indiferencia sobre la cuestión territorial por el proceso de municipalización y la marcha «Territorio, participación política y desarrollo» encabezada por la Cidob y apoyada por las federaciones

de productores de coca y los campesinos andinos en 1996, el Estado boliviano formuló una Ley de Reforma Agraria que suponía tomar en cuenta las reivindicaciones territoriales indígenas. Diecinueve de sus ochenta y siete artículos tratan la cuestión indígena y originaria. Sin duda el más importante es el artículo 41 que reconoce y define el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a dotarse de «Tierras Comunitarias de Origen», definidas por la ley como «espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles» (art. 41-5). Las TCO son tierras fiscales otorgadas (art. 43) por la administración agraria nacional a las organizaciones indígenas representativas (art. 42)³. Sin embargo, a pesar de los grandes avances varios problemas surgieron rápidamente. Lo más evidente es la diferencia conceptual entre las organizaciones étnicas que reclaman «territorios» y el Estado que otorga «espacios». Si las primeras reivindican un derecho de propiedad sobre todos los recursos (naturales) de las áreas designadas como ancestrales y reconocidas como tal por el Estado, este sólo reconoce la propiedad colectiva de la tierra. Además, si el principio de autodeterminación es aceptado por parte del Estado, los de autogestión y autonomía de estos espacios colectivos no lo son o por lo menos no reciben ningún tipo de apoyo estatal.

Esta concesión limitada fue el origen de una situación de multisuperposición de derechos, generando numerosos conflictos espaciales y por los recursos naturales. En ese sentido la legislación se aplica siguiendo los conductos tradicionales. En efecto la segunda disposición final de la Ley INRA indica que en caso de «superposición o conflictos de derechos, prevalecerá el derecho de propiedad agrícola, ganadera o de la comunidad campesina, pueblo o comunidad indígena u originaria, sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal».



³ «La dotación de tierras para asentamientos humanos se efectuará exclusivamente en favor de dichas organizaciones, representadas por sus autoridades naturales por los sindicatos campesinos a defecto de ellas» (art. 42-II). Hay que precisar que en el caso boliviano, no se trata de organizaciones o autoridades comunales sino supracomunitarias representando un conjunto de comunidades afiliadas.

Las legislaciones que buscan regular las actividades de explotación de recursos naturales no renovables (Código Minero de 1997 y ley sobre hidrocarburos de 1996) posteriores a la Ley INRA, no consideran por su parte el concepto de Tierras Comunitarias de Origen y las concesiones son finalmente privilegiadas; ello evidentemente es fuente generadora de conflictos locales (De Vries, 1997; Lacroix, 2005). En ese caso el Estado se considera a sí mismo propietario absoluto de todo del territorio. El derecho de expropiación por utilidad pública o fines de conservación y protección de la biodiversidad ese otro instrumento que puede aplicarse en desmedro de las Tierras Comunitarias de Origen (arts. 58, 59 y 60 de la Ley INRA).

Al final, según la norma agraria, son espacios geográficos colectivos que no se benefician de derechos prioritarios y tampoco de recursos descentralizados para su administración. Pero a pesar de las limitaciones y conflictos, hoy en día se observa una multiplicación de las demandas de áreas específicas por parte de organizaciones étnicas en Bolivia. Primero aparecen en las Tierras Bajas durante los años 1990, luego en los Andes y a lo largo de las fronteras nacionales desde el inicio de los años 2000. Es innegable pues afirmar que la reforma agraria de 1996 generó un movimiento amplio de (pre)institucionalización territorial étnica en Bolivia (Lacroix, 2005). En 2007 más de 150 Tierras Comunitarias de Origen en todo el país, según las fuentes, se reparten de manera equilibrada entre Tierras Bajas y Tierras Altas⁴. Ellas cubren 391 731 km², casi 36 % del territorio nacional boliviano. Si se consideran las demandas actuales, la superficie llegaría a 460 000 km², es decir el 42 % del territorio nacional⁵. Esto indica entonces que esta fórmula propuesta por la Ley INRA parece ser ampliamente usada por las organizaciones étnicas a falta de territorios imaginados por estas. Las poblaciones rurales viviendo en comunidades y sus organizaciones representativas proceden a una indigenización voluntaria que permite pretender a un espacio autónomo, o por lo menos propio, como referente identitario imposible de obtener por la vía de la municipalización propuesta en el marco de la Ley de Participación Popular.

Si esta dinámica espacial se confirma, la gobernabilidad interna de estos espacios étnicos nuevos, ya sea política o económica, parece inerte y

●
⁴ El viceministerio de Tierras nos indicó el número de 158 TCO, de las cuales 82 se ubican en Tierras Bajas y 76 en Tierras Altas. Por su parte, los archivos de la Cidob indican 153 TCO titularizadas, 75 en las Tierras Bajas y 78 en las Tierras Altas.

⁵ Entrevista con Alcides Valdillo, ex director nacional del INRA.

finalmente problemática. En las Tierras Bajas numerosos pueblos indígenas intentan hoy en día ocupar, controlar y gestionar sus Tierras Comunitarias de Origen implementando actividades económicas con planes de explotación forestal o proyectos etnoturísticos o ecológicos. Muchas veces las realizan con la ayuda de organizaciones no gubernamentales y en contextos de conflictos de tipo espacial con agentes económicos terceros. En las Tierras Altas, las organizaciones étnicas están confrontadas más bien a problemas de tipo institucional (con los gobiernos municipales) u organizacional, a partir de una lucha con los sindicatos campesinos por el poder y la representatividad. Ello frena toda iniciativa de gestión territorial real.

3. Descentralización participativa y territorialidad indígena

La organización territorial de los pueblos indígenas en Bolivia es muy heterogénea, a pesar de una historia nacional que impuso una homogeneización casi forzada a un modelo de organización territorial inspirada de modelos europeos, en particular francés y español. En los Andes, existe una organización territorial segmentaria, organizada en varios niveles territoriales tales como la comunidad, el ayllu, el «ayllu mayor» y la «nación» (imaginada o constituida a partir de la reconstrucción de los antiguos territorios preincas) y basada en el concepto de «verticalidad» entre los «pisos ecológicos» de la puna y de los valles (Murra, 1975; Golte, 1980; Morlon, 1992). Sin embargo, la verticalidad se ha diluido poco a poco a lo largo de la (re)organización territorial del Estado. Hoy día, este sistema existe en muy pocos casos más allá del ayllu, pero conoce un proceso de reconstitución a los niveles de «ayllus mayores» y naciones. En las Tierras Bajas, no se conocen todavía las organizaciones territoriales de todos los grupos precolombinos, pero parece que las formas de organización social y territorial fueron muy diversas. En varias regiones fueron las misiones (siglos XVII y XVIII) y luego el Estado nacional que determinaron los espacios de asentamiento y las formas actuales de organización territorial. Como lo muestra la figura 1 estas diferentes formas de asentamiento han conducido a una fuerte heterogeneidad dentro de las organizaciones indígenas, las cuales, dentro del contexto de reorganización territorial del Estado, son portadoras de la marginalidad que impone el sistema de dominación del urbano/mestizo sobre el rural/indígena.

58 | La descentralización participativa implementada en los años 1990 puede ser considerada como una nueva etapa de desagregación de los espacios mayoritariamente ocupados por pueblos indígenas en Bolivia. A pesar de los

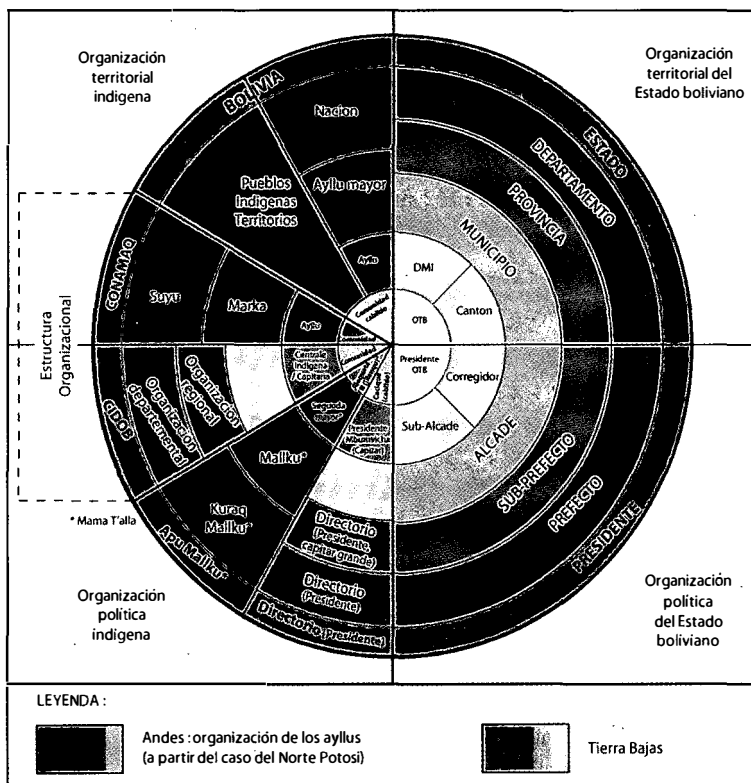


Figura 1 – Estructura territorial y política del Estado boliviano y de los Pueblos Indígenas de Bolivia

Concepción: Claude Le Gouill

procesos ya mencionados (la democratización política y ciudadana o aquellos desarrollos de infraestructura y de servicios públicos a nivel local), las dos reformas principales, Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Reforma Agraria (1996) generaron problemáticas a partir de su implementación. De manera específica, si bien la primera ofrece un manejo público a través de los recursos del Estado, es cierto que no considera el tema de las territorialidades indígenas. La segunda, por su parte no atribuye fondos de funcionamiento, lo que impone un manejo privado de estas jurisdicciones aunque de cualquier forma permite el establecimiento de áreas étnicas. Así, de manera global, se puede afirmar que las reformas de los años 1990, a pesar de presentar un carácter neindigenista, tuvieron un impacto ambiguo en la coherencia organizacional y territorial de muchos grupos indígenas, así como en las posibilidades de llegar hacia un «desarrollo con identidad».

3. 1. Municipalización y límites territoriales para los pueblos indígenas

3. 1. 1. El espejismo de los Distritos Municipales Indígenas

La municipalización implementada por las leyes de Participación Popular de 1994 y de Descentralización de 1995, se implementó sobre las antiguas secciones de provincias y no consideró las unidades étnicas que se hallaban en situación de desagregación o en proceso de reconstitución. Numerosas comunidades, en efecto, fueron fraccionadas por fronteras municipales y comenzaron a depender de los gobiernos municipales. Para intentar resolver esta dislocación, la Ley de Participación Popular permite a las unidades comunitarias (divididas por el escenario municipal) constituirse en distritos municipales específicos.

La creación de los municipios ha dado lugar a una nueva dinámica de dominación del urbano/mestizo sobre el rural/indígena a pesar de que, según el censo 2001, solo el 20 % de la población rural boliviana se identificaba como no indígena. La obtención de los títulos de Distritos Municipales Indígenas depende, en la mayoría de los casos, directamente de los gobiernos municipales, es decir de las elites locales, quienes generalmente se sienten amenazadas por la «indigenización» del espacio político que gestionan. De igual manera, temen la pérdida de control a partir del surgimiento de espacios desconcentrados y autónomos de carácter alternativo. En consecuencia muchos gobiernos municipales bloquean todo proceso de instauración de distritos indígenas y no consideran las demandas de las organizaciones indígenas. Más aún, y en caso que estas consigan obtener el establecimiento de un DMI, las organizaciones indígenas se colocan en un escenario de nuevas problemáticas.

A nivel organizativo, existen dos alternativas o escenarios: la subalcaldía es asumida por la autoridad comunal tradicional o por una nueva autoridad creada como intermediaria entre la comunidad y el Estado. Esta situación puede producir una dualidad de poderes y representación entre cargos «tradicional» y «moderno» y más aún, como una ambigüedad de funciones entre lo legítimo de un derecho privado de los pueblos indígenas (modo de elección, justicia, ritual, *chacha-warmi*⁶...) y lo legal de un derecho público directamente vinculado al Estado (Balslev, 1996; Inturias *et al.*, 2003).



⁶ El *chacha-warmi* es el concepto andino de la dualidad de la autoridad, el cual reconoce tanto al hombre como a la mujer en la gestión del cargo. El no reconocimiento de este concepto dentro de los cargos «modernos» disminuye fuertemente el papel de las mujeres dentro de la toma de decisiones.

Existe por ejemplo un problema de articulación entre el tiempo de cargo de las autoridades tradicionales y el tiempo de gestión de las autoridades municipales, lo que frena la gobernabilidad y la gestión de los proyectos, tanto al nivel de los municipios como al de la articulación con las ONG. A pesar de los sistemas políticos y simbólicos propios de los grupos indígenas, el Estado nunca ha sido claro en cuanto al reconocimiento de las autoridades indígenas como sujetos de derecho privado o público (Calla Ortega, 2003).

A nivel de la autonomía de gestión, el alcalde impone frecuentemente un subalterno de su partido como subalcalde, lo que le permite controlar la «autonomía» del distrito, politizarlo y burocratizarlo. Esta cooptación partidaria puede provocar conflictos internos a las organizaciones indígenas, así como desilusiones colectivas en la población al momento de esperar los efectos concretos de la desconcentración efectiva. Incluso cuando los pobladores del distrito consiguen imponer su propio representante, el poder de este está limitado por una desconcentración débil (e incluso inexistente) de los recursos municipales. En efecto, la mayoría de las elites locales bloquean todo proceso de financiamiento y participación al manejo público del municipio. En 2006, por ejemplo, solo 50 % de los DMI del país tenían un Plan de Desarrollo de Distrito Indígena (PDDI) y el 30 % apenas estaba incluido y considerado en un Plan Operativo Anual (POA) municipal (Galindo Soza, 2008). Esto significa que, en realidad, los proyectos establecidos por las organizaciones indígenas en la perspectiva del desarrollo municipal son prácticamente desconsiderados, y que lo urbano sigue siendo prioritario.

No obstante, hay experiencias como aquella del municipio de Uncía que podrían dar una visión diferente. En este caso, si el «ayllu mayor» está dividido entre tres municipios (Uncía, Llallagua, Chayanta), en Uncía cada uno de los cinco ayllus obtuvo el título de Distrito Municipal Indígena (DMI), lo que ha reforzado su organización y su identidad territorial. Los cinco ayllus/DMI han creado la mancomunidad de distritos, lo que ha permitido mejorar tanto las dinámicas territoriales como la coordinación de los planes de desarrollo de los distritos indígenas con los planes de desarrollo municipales. Recientemente los ayllus han establecido un sistema de «desconcentración» que divide los recursos del municipio entre los diferentes distritos según el número de sus habitantes. Los subalcaldes de los cinco ayllus, acompañados de un equipo de técnicos, son los garantes del desarrollo del ayllu. Están integrados a la organización tradicional (están sujetos al *thakhi* —camino de los cargos— y al *muyu* —rotación de las autoridades—), pero bajo el «control

social» permanente de las autoridades «originarias». Aún así este municipio conoce recientes conflictos interétnicos, tanto entre los ayllus como entre los indígenas y los mestizos por falta de financiamiento y de capacitación de los actores indígenas.

Otras experiencias de instauración de DMI merecen ser mencionadas. Es relevante el caso de los guaraníes izoceños (departamento de Santa Cruz), que han permitido la gestión del parque Kaa Iya (CABI, 1994; De Vries, 1997) o el de Lomerío con la creación del primer gobierno municipal indígena autónomo de Bolivia (Lacroix, 2005; 2007).

Pero, de manera global, los desengaños participativos y territoriales del DMI son numerosos. En muchos casos, la formación de un distrito (indígena) no mejora la vida cotidiana de las poblaciones locales ni tampoco constituye un verdadero espacio de autonomía. En consecuencia, el número de DMI se redujo de 125, a finales de los años 1990, a 90 en 2006 por no responder a las esperanzas de las organizaciones indígenas en términos de autonomía espacial, política y financiera (Galindo Soza, 2008). Es por ello que muchas organizaciones han entrado —o entran— en la lucha por el poder local.

3. 1. 2. Una participación político electoral local creciente

La descentralización participativa ha favorecido la participación creciente de los representantes indígenas y campesina(os) frente a las elecciones municipales. Es así como a pesar de la hegemonía de las elites locales, el número de electores y candidatos indígenas y campesina(os) se ha incrementado de manera notoria en todo el país. En ese mismo sentido, la representación política se ha diversificado desde las primeras elecciones municipales de 1995. En 2004, un total de 700 concejales municipales pertenecían a organizaciones indígenas y otros 2 800 estaban ligados a ellas (Galindo Soza, 2008). Se evidencia pues una transformación en la vida política local del país. Sin embargo, las organizaciones indígenas no llegan a tomar el control de su propio desarrollo salvo en las regiones donde persiste un fuerte y estable apoyo por parte de las ONG. Muchas veces, las acciones o posiciones son dictadas por las elites urbanas a través de los partidos a las elites indígenas que se encuentran aisladas de las decisiones y de los cargos importantes. Desde una perspectiva de género se puede notar que en 2004 solo habían 125 concejales mujeres (Galindo Soza, 2008). En este orden de ideas, parece claro que la participación femenina al proceso de descentralización es escasa si se le

compara con otras categorías de participación. Las mujeres presentan un nivel de educación inferior al de los varones al retirarse ellas más rápidamente del proceso educativo; generalmente son presionadas por sus familias para asumir tareas productivas y reproductivas, y sufren el machismo de los hombres en todas las esferas de la sociedad (Bazoberry, 2006).

En ciertos municipios, existen tentativas de constitución de una base electoral étnica, intercomunitaria y sociocultural. Muchas fracasan, pero algunas sí son exitosas. Entre estas últimas podemos señalar, en el Norte Potosí, la creación de un partido por los ayllus, el Movimiento de los Ayllus y Pueblos Indígenas del Qollasuyu (Mapiq), articulando la democracia liberal (elección directa) y sus propias normas (*muyu* entre los ayllus, *thakhi* de las autoridades). En Uncía, los ayllus ganaron la alcaldía municipal con este partido. Sin embargo, los recientes conflictos internos y la competencia entre diferentes partidos indigen(ist)as (Movimiento al Socialismo, Movimiento Originario Popular, Movimiento de los Ayllus y Pueblos Indígenas del Qollasuyu) en el Norte Potosí aumenta el fraccionamiento y la politización de estas autoridades. Este fenómeno, presente en todo el país, toma en los Andes una expresión de competencia y de confrontación política directa entre los indígenas mismos, divididos entre la organización «tradicional» de los ayllus y el sindicato campesino por la conquista y gestión de las municipalidades. Esta polarización está marcada dentro de dinámicas propias al mundo andino, tanto dualistas (Platt, 1988; Izko, 1992), como facciolanistas (Albó, 1977; Sánchez-Parga, 1989) y también en el marco de fuertes diferenciaciones sociales internas en las comunidades (Grondin, 1978).

3. 1. 3. La propuesta de Gobierno Municipal Indígena (GMI)

Otra consecuencia directa de las limitaciones de la municipalización para los pueblos indígenas fue la proposición de iniciativas de gobiernos municipales indígenas. Esta opción apareció a finales de los años 1990, cuando se discutían la Ley de Reforma Agraria (1996) y sobre todo la Ley de las Municipalidades (1999). Las propuestas de GMI aparecen como una continuación ampliada de los DMI, lo mismo que una integración de las Tierras Comunitarias de Origen al marco general de la organización político administrativa del país. Se trata de municipalizar las áreas socioculturales, de autonomizarlas y transformarlas en jurisdicciones plenas (Lacroix, 2005). Sin embargo, hasta hoy no existe opción formal. Por eso el debate actual sobre las autonomías

CONCLUSIÓN

indígenas está tomando en cuenta la vía del GMI, con miras a compatibilizar las unidades socioculturales y la organización político-administrativa.

En lugar de esperar una solución por parte del Estado, ciertas alternativas de GMI se han constituido de facto. La más desarrollada y exitosa parece ser la de Lomerío, donde municipalidad y territorialidad adoptan un carácter específicamente indígena. La población de esta zona y su organización local han obtenido la creación del primer gobierno municipal indígena autónomo de Bolivia reconocido por el Estado en 1999⁷ como la titularización de una Tierra Comunitaria de Origen en 2003. Hoy día, la jurisdicción indígena y la jurisdicción estatal se superponen, permitiendo a sus pobladores la autogestión local de un espacio étnico doblemente institucionalizado, a la vez político administrativo y territorial. Este gobierno municipal indígena de Lomerío respeta todos los principios participativos de la descentralización participativa. El PDM se organiza a escala municipal y no comunitaria. Esta decisión colectiva permite municipalizar la identidad supracomunal creada por la organización indígena y evitar la competición entre las OTB, favoreciendo la negociación dentro de la construcción de una colectividad a la vez político administrativa y sociocultural. El gobierno municipal ha instaurado proyectos de refuerzo cultural, en particular para los programas musicales, los cuales suelen atraer más la cooperación internacional. No obstante los modos de elección se quedan en el modelo de «democracia liberal», lo que genera como en muchos gobiernos municipales, una inestabilidad política vinculada a las luchas partidarias entre los ediles, todos representantes indígenas (Lacroix, 2005).

En la parte andina, el caso del Municipio Jesús de Machaca es significativo también. Si bien allí las organizaciones indígenas locales no consiguieron obtener el título de municipio «indígena», sí lograron consolidar un proceso que desde hace más de 10 años ha permitido la multiplicación de proposiciones. Son propuestas organizativas basadas en dinámicas territoriales propias y, al igual que en Uncía, en una articulación específica entre las formas tradicionales de poder y la forma liberal de representación (Colque, 2005). Dentro del



⁷ En marzo de 2001, el gobierno boliviano, el Banco Mundial, la Confederación Indígena de Bolivia (Cidob) y el Consejo Nacional de los Ayllus y Markas del Quollasuyo (Conamaq) firman un proyecto piloto de creación de gobiernos municipales indígenas. El acuerdo prevé la creación de 10 municipios indígenas en la región andina y diez más en las Tierras Bajas. Sin embargo, este proyecto no se concretizó. Entonces, Lomerío se presenta como el primer gobierno indígena existente, que no haya necesitado intervención alguna ni ayuda estatal o internacional directa para constituirse.

marco de la Asamblea Constituyente, las autoridades locales de Jesús de Machaca presentaron una nueva versión de su propuesta de Municipios Indígenas-Originarios basada en su larga experiencia, dirigida a todos los municipios que querían convertirse en gobiernos municipales indígenas (Municipio Indígena de Jesús de Machaca, 2007). De manera sintética, la propuesta consistía en la reestructuración del poder político local a partir de las formas tradicionales de organización político territorial; en el caso de los Andes, eran los ayllus, markas («ayllus mayores») y comunidades. Ello, entre otros aspectos relevantes, implicaría una elección de representantes realizada según los usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios, lo mismo que una autonomía municipal indígena consistente en la potestad legislativa, administrativa y financiera en el ámbito de su jurisdicción y en competencia territorial, regida por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Los Municipios Indígenas gozarían de autonomía para el ordenamiento territorial interno. A veces, la dinámica territorial va más allá de la municipalización. Es el caso de la Prefectura de Oruro que está elaborando un proyecto territorial a nivel regional. En este marco, se busca la reconstrucción de los antiguos territorios preincas, como las «naciones», incorporando una «gobernabilidad originaria» al proceso de planificación departamental (Saric Yaksic, 2007).

A manera de conclusión, se puede decir que la municipalización determinada por la Ley de Participación Popular constituye, solo en casos muy particulares, un espacio de empoderamiento para los pueblos indígenas, y en muy escasas ocasiones un espacio de gestión territorial. Es allí donde nacen proyectos de gobiernos municipales indígenas como estrategias alternativas de mediación política, pues ellos abren el debate actual sobre la autonomía indígena y su articulación a la opción de la Tierra Comunitaria de Origen. Parece importante subrayar el movimiento general de etnicización de las poblaciones rurales y sus organizaciones en las perspectiva de desarrollar un capital simbólico a veces útil para conquistar el poder local. Sin embargo, un gobierno con mayoría indígena o campesina no es garantía de un mejor gobierno local, de alguna forma de estabilidad política o de un programa de desarrollo más efectivo o consensual (Lema, 2001; Lacroix, 2005). Además, la práctica del poder municipal por una organización étnica no corresponde nunca a una política de tipo étnica o discriminadora y tampoco a la desaparición (a pesar de su contestación) del sistema de partidos políticos. Al contrario, conquistar el poder o asumirlo no hace más que acentuar la polarización, a través de estrategias partidarias o de la politización de sus organizaciones mismas, dentro

66 | 3. 2. 1. Dimensión política

de grupos sociales ya marcados por un fraccionalismo en la Tierras Altas como en las Tierras Bajas. Todos estos fenómenos, que necesitan precisión, permiten validar la hipótesis del carácter construido e interactivo de la identidad étnica a través de las construcciones de «fronteras simbólicas» étnicas (Barth, 1995) y de un discurso performativo que revela representaciones sociales, como son las normas, «usos y costumbres» o el territorio. Estas representaciones definen el grupo y sus fronteras en interacción con los otros grupos, afirmando una identidad como estrategia de movilización colectiva para acceder a espacios de representación dentro del campo político (Bayart, 1996). Numerosos autores demostraron estas constantes «invenciones de tradiciones» (Habsbawn & Ranger, 2006) y redefiniciones de las identidades como estrategias políticas (Galissot *et al.*, 2000; Pajuelo Tevez, 2008).

3. 2. Territorialización étnica sin verdadero poder de gestión

Si bien la Ley INRA suple la ausencia de una consideración efectiva del tema de territorialidad indígena propia de la Ley de Participación Popular, la instauración de Tierras Comunitarias de Origen que ella propone permite exclusivamente el reconocimiento de un espacio colectivo, y no de un territorio como tal, dejando de establecer además los mecanismos de financiamiento y desconociendo la autoridad misma de gestión. Además, en muchos casos las TCO se superponen a otras jurisdicciones administrativas, lo que impide la conciliación entre el manejo público de la gestión municipal, y el manejo privado de la gestión del espacio colectivo étnico. El difícil y costoso proceso de titularización necesita además una fuerte organización supracomunal y un apoyo exterior (ONG y cooperación internacional).

3. 2. 1. Dimensión política

En los Andes se presenta una diferenciación confusa y compleja entre las organizaciones sindicales representantes de las «comunidades campesinas» y las organizaciones tradicionales representantes de los ayllus (Le Gouill, 2007). La distinción entre los paradigmas socioeconómico y sociocultural no es tan clara. Si es cierto que algunos ayllus ya no pueden dinamizar las formas de propiedad colectiva, algunos sindicatos lo mantienen con una democracia comunitaria similar a la de los ayllus. Dentro de un proceso evidente de descolectivización general de los espacios o territorios la diferenciación organizacional parece más simbólica, más aún cuando los dos mecanismos de

acción política (el tradicional y el liberal) tienen por objetivo la lucha por una legitimidad representativa, así como por el control del desarrollo territorial.

La Ley INRA no toma en cuenta la heterogeneidad del campo andino, accentuando cada vez más el faccionalismo que lo caracteriza. Por una parte, el sindicato basa su estrategia de desarrollo en la gestión del poder municipal afirmando que la Ley INRA no se adapta a las recientes evoluciones de las comunidades y a la parcelización de las tierras. Por otra parte, las autoridades tradicionales de los ayllus van a usar la doble vía de la lucha municipal y de las TCO para llegar a una gestión territorial autónoma. Estas últimas conocieron un fuerte proceso de reconstitución impulsado por las autoridades tradicionales, las ONG y la cooperación internacional desde los años 1980. Dicho proceso es fortalecido, a su vez, por esta ley como estrategia de gestión colectiva de los recursos naturales y de conquista de espacios ante el sindicato.

Si bien es cierto que en algunos casos, como en Jesús de Machaca, los comunarios han reconstituido su organización sobre dinámicas territoriales y organizativas efectivas, las TCO se construyeron algunas veces sobre territorios indígenas «artificiales», sin unidades sociales reales. Ello paralizó el buen funcionamiento de esas herramientas de desarrollo, requiriendo por ello un gran «capital social» para funcionar (Pacheco, 2002).

En las Tierras Bajas, el proceso de saneamiento de las TCO está obstruido por la presencia de propietarios privados (terceros) quienes dominan la escena política local. En numerosos lugares, existen conflictos de límites o de superposición de títulos entre organizaciones indígenas y terceros o empresas privadas (De Vries, 1997; Lema 1997; Orellana *et al.*, 1999; Inturias *et al.*, 2003; Lacroix, 2005), lo que limita o congela la gestión del espacio étnico. Uno de los casos más relevantes de esta situación es el caso Alto Parapeti, donde la demanda de titularización de 203 352 ha en TCO por parte de las organizaciones guaraníes ha sido suspendida hace varios años por la presencia de terceros (viceministerio de Tierras, 2008). Ello es similar al caso de Monte Verde, que marcó la historia de las TCO en Bolivia por su duración muy larga y conflictiva (Lacroix, 2005).

En muchos casos, el saneamiento o la titulación de las TCO en las Tierras Bajas ha tomado una dimensión política. Para limitar la «invasión» de sus futuros espacios colectivos de vida, ciertos pueblos indígenas ocupan la futura TCO e intentan administrar los recursos naturales del lugar. Una vez que la TCO es reconocida, las comunidades pueden negociar con empresas

establecidas y, en ciertos casos, denunciar las (malas) acciones de estas. El caso más simbólico es el de la Asamblea del Pueblo Guarani que pidió a Repsol-YPF una compensación de 44 millones de dolares norteamericanos por atentar contra el medio ambiente. Obtuvo 13,5 millones de dolares norteamericanos sobre un periodo de 20 años (Los Tiempos, 23/11/2006). Sin embargo en la actualidad el proceso de titulación de las TCO está bloqueado en esta región por falta de financiamiento y por las contradicciones de tipo interlegislativas presentadas entre la Ley INRA y las leyes de hidrocarburos y el Código Minero, que no consideran las TCO (ver punto 2).

3. 2. 2. *Dimensión económica*

En los Andes, la demanda creciente de TCO y el aumento consecutivo de sus títulos corresponde a una estrategia nueva de gestión comunitaria de los recursos naturales, en particular minerales, ante el incremento de precios en el mercado internacional. Hoy día las minas son explotadas en su mayoría por sindicatos y cooperativas mineros. Estas dos organizaciones, que en muchos casos conviven en los mismos lugares de explotación, se enfrentan de manera regular por el control de los recursos. En 2007 hubo un conflicto mayor en Huanuni, departamento de Oruro, en donde se necesitó la intervención gubernamental y militar. Este mismo año el ministerio de Minas contó alrededor de 26 conflictos vinculados a las gestiones de las minas en el Altiplano.

A esta competencia permanente se ha sumado la perspectiva de un tercer modelo de gestión y explotación de minerales llevado por las autoridades tradicionales que, con el concepto de TCO, presentan una gestión territorializada de los recursos naturales y reivindican un derecho de las comunidades sobre estos. Por ejemplo, en el municipio de Uncía, el ayllu Jucumani no tiene la oportunidad de gestionar los recursos minerales explotados en su TCO. Históricamente, los mineros de Jucumani son en su mayor parte «originarios» del ayllu, es decir comunarios que poseen la mayor cantidad de tierras dentro de las comunidades (Godoy, 1990). Hasta ahora las nueve minas son administradas por cooperativistas considerados como grupos privilegiados al tener el derecho exclusivo de la explotación. Esta gestión no pasa por las autoridades tradicionales, y a pesar de sus reivindicaciones y la riqueza de la explotación minera, los créditos no se comparten sino entre los mineros. Es por ello que las autoridades tradicionales locales piden la revisión del Código Minero y la implementación de una norma permitiendo la redistribución

parcial o total del valor de la venta entre todas las comunidades desde una perspectiva de desarrollo territorial.

La problemática alrededor del modo de gestión económica de los recursos minerales es la misma que para la producción agrícola, pues refleja la desconexión de toda proyección territorial con el «desarrollo con identidad». En este panorama existen sin embargo excepciones como el caso de Raqaypampa, cuyos resultados son más bien obra de ONG (como Cenda) que de las comunidades mismas. Sobre el tema agrícola, hay que señalar igualmente el desarrollo de asociaciones de productores como la de Anapqui. Esta se divide en siete cooperativas productoras de quinua en los departamentos de Oruro y Potosí. La organización disfruta de una demanda internacional que le permite vender el producto en el marco del «mercado justo»⁸; proceso en el que no se marca ninguna referencia a las autoridades originarias, ni tampoco a las TCO o al desarrollo territorial. Anapqui se posiciona entonces desde un enfoque liberal de mercado frente a la economía tradicional de la reciprocidad y del trueque, la cual, si bien no permite excedentes monetarios, da lugar por el contrario a un desarrollo endógeno de las comunidades sin conducir al aumento de las desigualdades⁹.

El desarrollo de este tipo de asociaciones muestra entonces un escaso interés desde una proyección integral del desarrollo territorial en los Andes y, por el contrario, lleva a construir la idea de autoridades tradicionales como un escenario poco atractivo para el conjunto de actores económicos locales, ya sean mineros o campesinos.

Se nota, de esta manera, la convivencia evidente de varias formas de gobernabilidad económica en los Andes, lo que explica una visión incoherente del «desarrollo integral» dentro del «proceso de reconstitución» de los ayllus, en donde domina la pequeña producción familiar o cooperativista a pesar de la existencia de una propiedad comunal del espacio dentro de la TCO.

En las Tierras Bajas, el escenario general es diferente ya que en esta región existen planes de gestión colectiva de los recursos naturales dentro de la TCO. No se trata todavía de una gestión integral, completa y adecuada, sino



⁸ El 80 % de la producción está destinada al mercado internacional donde se vendía la quinua biológica a 1 100 dolares norteamericanos la tonelada en 2004, contra 900 dolares norteamericanos para la quinua no biológica. Entre el 30 y 40 % de la quinua biológica se vende a través del comercio justo.

⁹ «Le quinoa, un succès à cultiver», <http://www2.cnrs.fr/presse/journal/2869.htm>

de proyectos específicos diversos (apicultura, ganadería, etnoturismo, etc.) según las mismas organizaciones indígenas y los recursos locales. Desde el año 2004 la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob) administra seis «proyectos demostrativos» de manejo forestal en la Tierras Bajas con los que la confederación indígena busca establecer el «desarrollo integral» del territorio, incorporar la mayoría de las comunidades de las TCO así como fortalecer el vínculo de la organización indígena supracomunitaria local al proceso de desarrollo territorial. Después de haber luchado por el territorio, los indígenas de las Tierras Bajas se movilizaron para mejorar la producción y la gestión de los recursos naturales en sus TCO, con el fin de convertirse en «actores económicos» legítimos y reconocidos como tales por los terceros y el Estado. El objetivo de las autoridades de la Cidob es trabajar tanto en la producción como en la comercialización y, de esta forma, articularse al mundo globalizado. Esta integración debe pasar, según los responsables de la Cidob, por la creación de «empresas comunitarias», las cuales difieren de la «empresa capitalista» gracias a sus formas de redistribución de las riquezas y de participación de la organización indígena.

No se evidencia un «tipo ideal» de gestión territorial ni tampoco un modelo de redistribución de los beneficios de las actividades económicas comunitarias. Pero en todas las experiencias implementadas dentro de los «proyectos demostrativos» se comparten los beneficios de las comunidades que pertenecen al proyecto o que se encuentran fuera de él. Es el caso de Mosenen en donde un 30 % de los beneficios se comparten de manera indiferente entre todas las comunidades de la TCO. De la misma forma, los beneficios pueden compartirse con proyectos más amplios en favor del bienestar general, tales como proyectos de educación (10 %), y de salud (10 %), como es el caso en la TCO Chacobo. En la mayoría de los ejemplos, un porcentaje es distribuido a la organización matriz, como en Chacobo, en donde el 10 % de los beneficios se transfiere a la Central local y un 5 % a la Capitanía regional. La TCO de Mosenen transfiere por su parte un 15 % a la Capitanía, pero privilegia luego la reinversión en nuevas estructuras (25 %), en la gestión del centro de ganadería (35 %) y para cubrir los gastos de producción (25 %). Todos los «proyectos demostrativos» del Cidob que han dado sus primeros resultados transfieren una parte de los ingresos a la gestión de la TCO: un 10 % en Mosenen, un 40 % en Chacobo.

Además de los proyectos demostrativos, existen otras experiencias en las TCO de las Tierras Bajas. En el año 2005 se contaban en Bolivia 40 proyectos de manejo forestal y otros 34 en proceso de titulación, lo que representaba una

superficie total de 876 966,42 hectáreas (Benneker, 2005). En el año 2001 la Cidob registraba 500 000 dólares de beneficios en los Planes de manejo forestales de las TCO. Ese mismo año solo la TCO de Yuqui reportaba 26 000 dólares de ingresos. En algunos casos, se han establecido verdaderas «empresas comunitarias» que han generado importantes recursos económicos. En ocasiones los indígenas negocian directamente con las empresas privadas. Por ejemplo, la TCO Zapocó negocia directamente con la empresa forestal Los Petunos; así, mientras que en 2001 esta vendía la madera a 8 dólares el m³, en 2007 lo negociaba en 25,6 dólares. No obstante numerosos problemas persisten aún en la administración de la empresa, en particular acerca de la venta de madera a empresas privadas a muy bajo precio y de la falta de comercialización a nivel internacional.

Los principales problemas están vinculados a la falta de financiamiento y capacitación de los actores indígenas para establecer verdaderas «empresas comunitarias». En muchos casos, ellos tienen que pasar por créditos para iniciar los proyectos (Benneker, 2005). Estas dificultades e incertidumbres pueden generar actividades ilegales como corte y venta ilegales de madera (TCO de Guarayos, TCO de Yuracaré), así como hechos de corrupción (TCO de Monte Verde). Si eso permite relativizar el mito del «indígena ecologista», muestra también que los intereses económicos, ya sean individuales o colectivos, son claramente el centro del paradigma del desarrollo en las Tierras Bajas.

En Lomerío, la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (Cicol) está en el centro de un doble proceso de desarrollo, municipal y territorial (Lacroix, 2005). La organización supracomunitaria es titular de la TCO y controla plenamente el gobierno municipal; tiene además su propio brazo técnico que ayuda a la implementación de diversos proyectos tanto en el municipio indígena como en la TCO. Este servicio es financiado con los ingresos generados por los proyectos económicos implementados en la TCO. Los proyectos más importantes en Lomerío son los forestales. Entre 1997 y 2001 ellos generaron 15 000 dólares en beneficios. Existen actualmente otros dos proyectos: uno de apicultura y otro de ganadería. Todos cubren la mayor parte del territorio de la TCO y del GMI. Otra particularidad de la gobernanza económica local se encuentra en la redistribución de los ingresos generados por estos proyectos. Así la organización indígena recibe un 15 % de los beneficios realizados por los proyectos forestales en la TCO para su fortalecimiento institucional. Un 40 % de estos beneficios se destinan a la organización de la TCO, un 25 % a los actores que trabajan directamente en el proyecto, un

10 % a las comunidades integradas a los proyectos, y el 10 % restante se destina a las comunidades que se encuentran fuera del proyecto pero ubicadas dentro de la TCO. Es necesario anotar que, aprovechando una situación única de superposición entre GMI y TCO, los proyectos económicos implementados dentro de la TCO se benefician de un financiamiento proveniente del presupuesto municipal. Eso permite asegurar un desarrollo territorial más homogéneo y global asociando el desarrollo de las infraestructuras a través de los proyectos municipales y de la administración de los recursos naturales con la TCO. Este modo de gobernanza política y económica es definido como un paso más hacia la «autogestión» por los dirigentes locales, y como un modelo tomado por la Cidob en su deseo de articular la gestión territorial indígena con los recursos de la coparticipación tributaria.

En conclusión, la instauración de las TCO ha encontrado dificultades grandes en toda Bolivia. Si en los Andes consisten especialmente en estrategias políticas de la organización de los ayllus carentes de un verdadero proyecto económico, en las Tierras Bajas las organizaciones indígenas demuestran capacidades para establecer proyectos de desarrollo en sus áreas de influencia. Sin embargo, las dificultades perduran, en particular por falta de financiamiento, conflictos de límites con terceros y problemas de superposición de concesión con empresas multinacionales. Al igual que la Ley de Participación Popular, la Ley INRA ha acarreado más frustración para la población indígena, derivándose en un nuevo proceso de «etnicización». Las organizaciones indígenas desean de esta manera llevar aún más lejos este proceso de descentralización y de territorialización para la puesta en marcha de la «autonomía indígena».

4. Gobernabilidad limitada y perspectivas múltiples de nueva gobernanza

A pesar de la apertura consecuente de nuevos espacios políticos, ciudadanos y territoriales unánimemente reconocidos por todos los actores de la sociedad boliviana, las reformas implementadas durante los años 1990 no solucionaron la cuestión territorial indígena. Por eso muchas organizaciones indígenas contribuyeron directamente a la elección del actual presidente de la República, Evo Morales, con la esperanza de acceder a dicha «autonomía». Las propuestas actuales sobre la territorialidad indígena son varias y las discusiones confusas y polémicas. Sin embargo, existen ciertos elementos que permiten esclarecer esta cacofonía persistente, ofreciendo pistas para una reflexión sobre las perspectivas posibles.

4. 1. Las esperanzas territoriales y económicas de las organizaciones indígenas y las primeras medidas del gobierno de Evo Morales destinadas a pueblos indígenas

Sea cual fuere la situación actual de las Tierras Comunitarias de Origen (titularizadas, en saneamiento, demandas estudiadas por el Estado, en preparación) y la región donde están o se proyectan, la gestión territorial indígena es presentada como una de las metas prioritarias por la Cidob y el Conamaq. Las dos organizaciones étnicas afirman que los pueblos indígenas de Bolivia tienen la capacidad de establecer una gobernanza económica demandando ser agentes económicos de pleno derecho. Dos tipos de recursos son considerados entonces para el desarrollo territorial: los recursos renovables y los no renovables. Cada uno tiene un uso diferenciado. Para los primeros (madera, productos agrícolas, ganados locales) se trata de producirlos o de recibir una parte de los beneficios de su explotación. Para los segundos (minerales, petróleo y gas), se reclama la implementación de regalías para disponer de fondos propios.

La empresa comunitaria es la fórmula presentada como la única viable para un desarrollo endógeno sostenible ya que evitará un proceso de privatización de las tierras (incompatible con el concepto de TCO), frenando así un proceso de migración y de movilidad espacial que en la actualidad resulta nocivo para la estructura de los pueblos indígenas a partir de su proletarización. Por lo tanto, la empresa comunitaria coadyuva el fortalecimiento territorial e identitario de las comunidades indígenas vinculadas con las TCO.

Según las dos matrices étnicas principales de Bolivia existirían los espacios (TCO), los recursos naturales (materias primas), los proyectos y la mano de obra organizada según mecanismos locales para asumir plenamente una gestión territorial indígena. Sin embargo, faltaría un apoyo financiero y técnico esencial. Es por ello que las organizaciones indígenas esperan la atención del Estado para «financiar directamente a las TCO» (Cidob) o «garantizar o consolidar» filiales económicas, mercados y precios (Conamaq). Para responder a estas demandas, el gobierno de Evo Morales intenta hoy promocionar y apoyar la economía comunitaria a través de su plan nacional de desarrollo económico. También se discute en varios ministerios la posible transferencia de una parte de la gestión pública a las TCO. Esta opción forma un punto neurálgico del debate antagónico actual que se presenta frente al concepto de «autonomía».

A pesar de la crisis política actual, el gobierno nacional toma medidas que modifican la gobernanza territorial indígena establecida desde los años 1990. Después de una marcha de 2 000 indígenas y campesinos de todo el país, el Senado ratifica en noviembre de 2006 la propuesta gubernamental de promulgar una «Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria» aportando varias modificaciones a la Ley INRA de 1996. Entre ellas se cuenta con la verificación sistemática de la función económico social de la tierra (arts. 2-29), la aceleración del proceso de expropiación (art. 9) y la reversión colectiva de tierras a comunidades indígenas, originarias y campesinas (art. 34, disposición transitoria décimo primera, disposición final tercera). El proyecto propone igualmente la facilitación de un saneamiento para pueblos indígenas (disposición transitoria cuarta), y finalmente el apoyo técnico y económico estatal «a las comunidades campesinas, indígenas y originarias, beneficiadas con dotación de tierras fiscales, para el efectivo desarrollo de sus potencialidades productivas, conforme al uso sostenible de la tierra» (disposición final décimo primera). En general se trata de todo lo que genera un apoyo más amplio a la producción, a la productividad y a la búsqueda de mercados para microempresas (art. 7).

Un año después, el gobierno de Evo Morales eleva a rango de Ley de la República (Ley 3760 del 7 de noviembre de 2007) los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada el 13 de septiembre anterior en Nueva York. La nueva Constitución considera integralmente esta declaración internacional reconociendo los conceptos de autodeterminación identitaria y territorial para los pueblos indígenas, así como sus derechos a la autogestión y la autonomía. Estos serán considerados de manera concreta en la Ley de Marco de Autonomías y Descentralización prevista en el texto de la nueva Constitución.

Sobre el tema conflictivo de los recursos naturales no renovables, el gobierno boliviano promulga en abril de 2007 los decretos que reglamentan la Consulta y Participación y el Monitoreo Socio Ambiental de las actividades hidrocarburíferas que afectan las tierras de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, previstas en la nueva Ley de hidrocarburos 3058 votada en mayo de 2005. En julio de 2008, las organizaciones indígenas originarias y campesinas de Bolivia eligen al representante indígena para el Comité de Monitoreo Socio Ambiental Nacional, con la voluntad de avanzar en el control social y ambiental de las actividades de las empresas petroleras. También, la Ley 3787 del 24 de noviembre de 2007 modifica el Código

Minero (1997), sustituyendo el impuesto complementario de la minería por el régimen regalitario e impositivo minero, lo que permite a los pueblos indígenas reivindicar derechos sobre explotación en sus áreas de hábitat. Esta medida está rechazada por los mineros y no responde plenamente a la demanda indígena de autogestión sobre los recursos en sus espacios de vida.

4. 2. Las discusiones actuales sobre la territorialidad indígena y su gobernanza

El concepto de autonomía es central en la discusión actual sobre la reorganización político administrativa del país. Por una parte, los movimientos regionalistas de las Tierras Bajas encabezados por prefectos reclaman una autonomía departamental y, por otra parte, el gobierno nacional propone una autonomía generalizada a varios niveles. No obstante, la cuestión territorial indígena es considerada por los dos proyectos, aunque ninguno responda a la esperanza de solución clara para mejorar la gobernanza política y económica en las áreas indígenas de Bolivia.

Las perspectivas presentadas, por ejemplo por el Estatuto Autonómico de Santa Cruz (el primero de los estatutos autonomistas departamentales), parecen limitadas a los pueblos indígenas de este departamento. La situación en general se mantiene a pesar de la instauración de un régimen especial de Tierras Comunitarias de Origen y de gobiernos municipales, así como del reconocimiento de los derechos específicos mencionados en las legislaciones internacionales y el apoyo previsto a la generación de actividades productivas sostenibles. En general, las organizaciones étnicas locales subrayan la contradicción entre la proclamación de una «autonomía de gestión de los pueblos indígenas» (art. 92) y el otorgamiento de un «10 % de la regalías departamentales a los pueblos indígenas para ejecutarse en sus correspondientes Tierras Comunitarias de Origen» (art. 131). También critican la autodeterminación identitaria y territorial limitada y la autogestión reducida de los recursos naturales en sus áreas propias. Denuncian igualmente una división voluntaria del movimiento indígena por parte de la prefectura, que crea una dirección departamental de los Pueblos Indígenas y Originarios en 2006. Está encargada de implementar proyectos económicos para pueblos indígenas en la perspectiva de competir con la política del gobierno nacional actual y de no considerar la autonomía indígena reivindicada. Por el contrario la nueva Constitución defendida por el gobierno de Evo Morales examina plenamente la autonomía indígena, pero como ya se mencionó,

parece demasiado confusa sobre la implementación de la misma y espera el desarrollo de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que definirá sus modalidades.

De forma paralela a estos proyectos opositores que, aunque teóricos y no aplicados predominan en la agenda política nacional, varias reflexiones pragmáticas emergen de los actores directamente implicados en el tema de la territorialidad indígena. Existen dos orientaciones distintas. La primera consiste en un ajustamiento o mejoramiento de las entidades ya existentes como el gobierno municipal que algunos piensan «indigenizar» o las Tierras Comunitarias de Origen, que otros proyectan «municipalizar»: de la TCO hasta el municipio y del municipio indígena hasta el territorio étnico. En este paradigma separando las entidades heredadas de dos legislaciones diferentes, las combinaciones múltiples se pierden finalmente en un laberinto infinito de vías sin salida, sin soluciones adecuadas. La segunda vía de reflexión toma en cuenta las TCO y las municipalidades de manera simultánea para fusionarlas e inventar una jurisdicción nueva, aunque todavía no definida. Para las autoridades originarias y municipales de Jesús de Machaca, los pueblos indígenas necesitan ahora «un poder político territorializado» que surja de los gobiernos municipales autoproclamados indígenas originarios o de las Tierras Comunitarias de Origen (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca, 2007). Para la Cidob, los territorios indígenas deben ser dotados de gobiernos autónomos reconocidos por el Estado para asumir las mismas competencias que los municipios o las regiones. Es solo sobre esta base que se podrán definir las autonomías indígenas y lograr que estas gocen de una «autonomía política, legislativa, normativa, ejecutiva, administrativa, patrimonial, territorial y jurisdiccional [...] en concordancia con el marco jurídico del Estado Unitario Plurinacional» (Cidob, 2008).

Falta todavía ver el nivel de esta jurisdicción por inventar. Las opciones municipal y regional ya han sido examinadas. En el primer caso, se trataría de dotar las TCO con competencias similares a los municipios y promover las mancomunidades. En el segundo caso, el número de gobiernos municipales sería reducido, los territorios indígenas serían institucionalizados y los municipios se harían más grandes. Al final todo parece igual. Cualquiera que sea la fórmula adoptada, el consenso es general para acabar de una vez con la superposición jurisdiccional actual. Ello representa una meta fundamental. Otro elemento de unanimidad sería la superficie limitada de los territorios indígenas en la nueva organización político administrativa y territorial de la nación boliviana.

Conclusiones

Se pueden notar dos fases en la historia de la territorialidad indígena en Bolivia. La primera es política y jurídica y otorga la oportunidad a los indígenas de institucionalizar una identidad territorial reconociendo sus tierras frente a terceros. En esta fase se encuentran hoy día las organizaciones andinas. La segunda fase está directamente ligada a la explotación de los recursos naturales y al reconocimiento del indígena como «actor económico». La mayoría de las organizaciones de la Tierras Bajas se encuentran hoy día en este proceso pero tienen dificultades para ser reconocidas como tales. La Ley de Municipalización, a pesar de la apertura democrática que representa, no ha dado la oportunidad de llegar a la «autodeterminación» deseada, y, así mismo, no ha integrado la territorialidad indígena dentro de los marcos de gestión política y planificación participativa. Para las organizaciones indígenas, la «autonomía» tiene que articular la territorialidad de la Ley INRA con la gestión política y pública de la Ley de Participación Popular.

En las Tierras Altas, esta «autonomía» difícilmente proviene de las TCO en razón de una serie de conflictos por los límites, la gestión y el control de los recursos naturales y la creciente parcelización de las tierras. El «desarrollo con identidad», como «un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos indígenas, incluyendo los derechos culturales, económicos, sociales e institucionales de los pueblos indígenas de acuerdo a su cosmovisión y su gobernabilidad» (BID, 2006: 21), toma un camino diferente al de las Tierras Bajas. Si bien las organizaciones andinas mostraron capacidades de integración a los procesos políticos de descentralización participativa, no encuentran todavía una vía adecuada hacia el «desarrollo territorial con identidad». La fuerte competencia política partidaria y la inexistencia de un modelo endógeno de desarrollo territorial son consecuencias de una bicefalia organizacional vigorosa que opone sindicatos campesinos con ayllus.

Hasta ahora, el apoyo exterior a las comunidades indígenas ha mostrado una visión conservacionista y ha tomado una postura paternalista que considera a los indígenas como incapaces de construir sus propios proyectos de desarrollo. Sin embargo, los pueblos indígenas de las Tierras Bajas tratan de controlar su propio desarrollo construyendo verdaderos brazos técnicos, compuestos por expertos y profesionales no indígenas, utilizados por estas organizaciones

para paliar la falta de capacidades propias y como forma de legitimación de sus actividades políticas y económicas. Esta forma de alianza entre las organizaciones indígenas y responsables de ONG, expertos o intelectuales, se encuentra hasta el gobierno nacional actual encabezado por el Presidente Evo Morales. Pero a la diferencia de los proyectos indigenistas, ellas buscan aquí un real poder de decisión y aprobación, hasta el punto de crear sus propias élites indígenas para independizarse (Lomero). En los Andes, esta alianza puede ser fuente de más tensiones por la falta de perspectiva económica dentro de la gestión territorial indígena y el uso político de estos proyectos.

Las nuevas políticas de desarrollo, tanto del Gobierno central como de la cooperación internacional (Danida), buscan abandonar la dimensión étnica para tomar en cuenta el factor económico, apoyando a los «pequeños productores». En efecto, actualmente es muy urgente cuestionar la realidad de la integración económica de los pueblos indígenas para reconocer el buen uso de las TCO, la legitimidad de los territorios indígenas, así como para impedir los conflictos con terceros y un peligroso nuevo proceso de etnicización. Este se entiende como una institucionalización de fronteras identitarias basadas en principios de diferencia cultural declarados fundamentales, lo que es lo contrario de la identidad y la cultura que se definen por su carácter dinámico histórico y empírico.

Referencias citadas

ALBÓ, X., 1977 – *La paradoja aymara: solidaridad y faccionalismo*, 64 pp.; La Paz: Cipca. Cuaderno de investigación n.º 8.

ALBÓ, X. (ed.), 1999 – *Ojotas en el poder local. Cuatro años después*, 145 pp.; La Paz: Cipca, Ed. Hisbol. Cuaderno de investigación n.º 53.

BALSLEV, A., 1996 – *Distritos Municipales Indígenas en Bolivia: las primeras experiencias en el Chaco*, 121 pp.; La Paz: Subsecretaría de Asuntos Indígenas.

BARTH, F., 1995 – Les groupes ethniques et leurs frontières. In: *Théories de l'ethnicité* (P. Poutignat & J. Streiff-Fenart, eds.): 203-249; París: Presses Universitaires de France. Colección Le sociologue.

BAYART, J.-F., 1996 – *L'illusion identitaire*, 306 pp.; París: Ed. Fayard. Colección L'espace du Politique.

78 | BAZOBERRY, O., 2006 – *Vivencias y miradas sobre la participación popular*, 160 pp.; La Paz: Cipca.

- BENNEKER, C., 2005 – *Experiencias de Manejo Forestal comunitario en Bolivia*, 204 pp.; Santa Cruz de la Sierra: Ceades, SNV-Bolivia.
- BID, 2006 – Estrategia para el desarrollo indígena, 35 pp.
- CALLA ORTEGA, R., 2003 – *Indígenas, política y reformas en Bolivia. Hacia una etnología del Estado en América Latina*, 228 pp.; Guatemala Ciudad: Icapí.
- CAPITANÍA DEL ALTO Y BAJO IZOZOG (CABI), FUNDACIÓN IVI-IYAMBAE, WILDLIFE CONSERVATION SOCIETY, 1994 – Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Kaa-Iya del Gran Chaco. Propuesta técnica y Étnica, 88 pp.; La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (DSMA), Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental (SNRNGA).
- CAVILLON, S., 2004 – Apoderados et caciques aymaras du département de La Paz (Bolivie) 1880-1930 : apprentissage et appropriation des pratiques politiques. París: Sedet, Universidad de Paris Diderot. Tesis de doctorado.
- CENTRAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DEL BENI (CPIB), 1990 – Bolivia. Marcha Indígena de la Amazonía. *Anuario Indigenista*, vol. XXXIX: 139-142.
- CHOQUE, R. & TICONA, E., 1996 – *Jesús de Machaca: la marka rebelde, II. Sublevación y masacre de 1921*, 353 pp.; La Paz: Cedoin-Cipca.
- COLQUE, G., 2005 – La lucha por un gobierno local participativo. El caso de los Aymaras de Jesús de Machaca, 13 pp.; La Paz: Fundación Tierra. Documento de trabajo.
- CONFEDERACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS DE BOLIVIA (CIDOB), 2008 – Borrador de estatuto de autonomías indígenas, 16 pp.; Santa Cruz de la Sierra. Documento de análisis y discusión.
- De VRIES, A., 1997 – Concesiones forestales en territorios indígenas: los hechos. *Artículo Primero*, n.º 4: 60-65, julio-octubre, CEJIS.
- GALINDO SOZA, M., 2008 – Municipios Indígenas: Análisis del proceso y perspectivas viables, 122 pp.; La Paz: UE, Cebem.
- GALLISOT, R., KILANI, M. & RIVERA A., 2000 – *L'imbroglie ethnique*, 294 pp.; Lausanne: Ed. Payot. Colección Anthropologie.
- GODOY, R., 1990 – *Mining and agriculture in Highland Bolivia. Ecology, history and commerce among the Jukumanis*, 256 pp.; Tucson: University of Arizona Press.
- GÖLTE, J., 1980 – *La racionalidad de la agricultura andina*, 124 pp.; Lima: IEP.

- GRONDIN, M., 1978 – *Comunidad andina: explotación calculada*, 279 pp., Santo Domingo: Secretaría de Estado de Agricultura de la República Dominicana, Unidad de divulgación técnica.
- HABSBAWN, E. & RANGER, T., 2006 – *L'invention de la tradition*, 370 pp.; París: Ed. Amsterdam.
- INTURIAS, M. L., LEDEZMA, J. M. & VELARDE PÉREZ, L., 2003 – *Un espacio en construcción. Hacia la gestión territorial de la tierra comunitaria de origen Parapitiguasu*, 174 pp.; Santa Cruz, La Paz: PIEB, UAGRM, Cedure. Colección Investigaciones regionales del PIEB.
- IZKO, X., 1992 – *La doble frontera. Ecología, política y ritual en el Altiplano central*, 132 pp.; La Paz: Hisbol.
- LACROIX, L., 2005 – *Indigènes et Politique en Bolivie. Les stratégies chiquitanas dans le nouveau contexte de décentralisation participative*, 575 pp.; París: Universidad de París III-Sorbona Nueva, Instituto de Altos Estudios de América Latina. Tesis de Doctorato.
- LACROIX, L., 2007 – *Décentralisation participative et ethnicisation en Bolivie (1994-2005)*. In: *Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina* (H. Mazurek, ed.): 313-350; La Paz: IFEA, IRD, Cooperación Regional para los Países Andinos, UMSS-CESU.
- LAVAUD, J.-P., 1992 – *De l'indigénisme à l'indianisme : le cas de la Bolivie. Problèmes d'Amérique latine, n.º 7*: 63-82; París: La Documentation Française.
- LE GOUILL, C., 2007 – *Luttes de pouvoir et luttes de symboles entre organisations paysannes/indigènes/originaires. Relation entre organisation des ayllus et organisation syndicale dans le Norte Potosí*, 163 pp.; París: Universidad de París III-Sorbona Nueva, Instituto de Altos Estudios de América Latina. Tesis de Maestría,
- LEHM ARDAYA, Z., 1999 – *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonia Boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad*, 151 pp.; Santa Cruz de la Sierra: Apcob, Ciddebeni, Oxfam América.
- LEMA, A. M., 1997 – *Pueblos Indígenas de la Amazonía Boliviana*, 142 pp.; La Paz: PNUD, CAF, AIP, FIDA.
- LEMA, A. M. (ed.), 2001 – *De la huella al impacto. La Participación Popular en municipios con población indígena (Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes)*, 316 pp.; La Paz: PIEB. Serie Investigación, n.º 13.
- LIBERMANN, K. & GODINEZ, A. (ed.), 1992 – *Territorio y Dignidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia*, 174 pp.; La Paz: Ildis, Nueva Sociedad.

MARKA DE AYLLUS Y COMUNIDADES ORIGINARIAS DE JESÚS DE MACHACA, MARKA DE AYLLUS Y COMUNIDADES ORIGINARIAS DE ARAXSUXTA, MUNICIPIO INDÍGENA DE JESÚS DE MACHACA, 2007 – Municipios Indígena-Originarios. Propuesta específica de Jesús de Machaca para la nueva Constitución Política del Estado, 9 pp.; Jesús de Machaca.

MORLON, P., 1992 – *Comprendre l'agriculture paysanne dans les Andes centrales*, 552 pp.; París: INRA.

MURRA, J. V., 1975 – *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, 339 pp.; Lima: IEP.

ORELLANA, R., ROMERO, C. & De VRIES, A., 1999 – Municipio y pueblos indígenas. Problemas del modelo municipal y propuesta social de creación de municipios especiales, 168 pp.; Santa Cruz de la Sierra: Cejis. Proyecto de publicación.

PACHECO BALANZA, D., 2002 – Municipios, distritos municipales indígenas y tierras comunitarias de origen en las Tierras Altas de Bolivia, 138 pp.; La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular.

PAJUELO TEVES, R., 2008 – *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos políticos en los países centroandinos*, 173 pp.; Lima: IFEA, IEP.

PLATT, T., 1988 – Pensamiento político aymara. In: *Raíces de América: el mundo aymara* (X. Albó, ed.): 365-450; Madrid: Unesco.

SÁNCHEZ-PARGA, J., 1989 – *Faccionalismo, organización y proyecto étnico en los Andes*, 316 pp.; Quito: CAAP.

SARIC YAKSIC, D., 2007 – *Procesos de desconcentración en Bolivia: Teoría y práctica. Análisis competencial*, 340 pp.; Oruro: IBB-Usaid.

TICONA ALEJO, E., 2002 – *Memoria, política y antropología en los Andes bolivianos. Historia oral y saberes locales*, 158 pp.; La Paz: Plural Editores, Agruco, UMSA.

TICONA ALEJO, E., 2003 – Pueblos indígenas y Estado boliviano. La larga historia de conflictos. *Gazeta de antropología*, 19: http://www.ugr.es/~pwlac/G19_10Esteban_Ticona_Alejo.html

TICONA ALEJO, E., ROJAS ORTUSTE, G. & ALBÓ, X., 1995 – *Votos y Wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, 239 pp.; La Paz: Cipca, Fundación Milenio. Cuadernos de Investigación n.º 43. Serie Temas de la Modernización.

VARGAS, G., 1997 – Gobierno, participación y sociedad. Perspectivas de la participación ciudadana en los gobiernos locales. *Debate Regional*, n.º 26: 49 pp.; Cochabamba: ILDIS.

VICEMINISTERIO DE TIERRAS, 2008 – Unidad de promoción Indígena y Campesina. *Boletín n.º 17*: 3 pp.; La Paz: 27 de marzo.

Capítulo 2

Dos perspectivas indígenas en torno a la extracción de gas en la Amazonía andina: el proyecto Camisea (Perú) y la empresa comunitaria Amazonía Gas (Ecuador)

Guillaume Fontaine
Marc Le Calvez

Introducción

La posición de exportador neto de petróleo, para el Ecuador, y de gas para el Perú, significa importantes ingresos para ambos países, para financiar las necesidades del desarrollo humano. En efecto, en 2008 las exportaciones de petróleo aportaron unos 10 565 millones de dólares (USD) (57 % de las exportaciones en valor) al Ecuador y unos 2 663 millones de USD (8,4 % de las exportaciones en valor) al Perú (Banco Central del Ecuador, 2009; Banco Central de Reserva del Perú, 2009). En ambos países, hoy, una gran mayoría de los bloques licitados o por licitar se concentran en la región amazónica, donde se superponen con territorios indígenas.

La situación de los territorios legalizados es equiparable: estos cubren respectivamente el 10,2 % del territorio ecuatoriano (27 819 km²) (Roldán,

2004: 141) y el 8,4 % del territorio peruano (107 900 km²) (Cofopri, 2006)¹. Sin embargo, la situación demográfica de los pueblos indígenas difiere sustancialmente según los datos censales disponibles a la fecha. En efecto, la población indígena representa un 6,8 % de la población nacional ecuatoriana (0,83 millón de personas sobre 12,16 millones de habitantes) (INEC, 2006: 18) y un 14,97 % en el Perú (4,10 millones de personas sobre 27,42 millones de habitantes) (INEI, 2008; Indepa, 2009).

Con una extensión de unos 651 000 km², la Amazonía peruana ocupa el segundo lugar en la cuenca amazónica y alberga un 10 % de la población nacional (2,4 millones de personas, en su mayoría indígenas) (Perz *et al.*, 2003: 21; Bilsborrow, 2003: 65). La colonización de la región amazónica se aceleró con la intensificación de la exploración petrolera en los años ochenta.

En el Ecuador, la región amazónica cubre 131 000 km² y alberga ocho grupos etnolingüísticos, que suman menos de 150 000 personas (Perz *et al.*, 2003: 20; Bilsborrow, 2003: 73). Los pueblos y comunidades indígenas han sido afectados en forma particular a partir de 1972, con la construcción del primer oleoducto del país, que inauguró la fase actual de desarrollo, basado en la extracción petrolera (concentrada en la región amazónica).

En ambos casos las comunidades indígenas y campesinas locales entraron en un ciclo de cambio social acelerado y se organizaron para enfrentar los impactos socioambientales generados por la explotación de hidrocarburos. Desde luego, en los noventa se multiplicaron también los conflictos entre empresas petroleras y comunidades indígenas locales (Varea & Ortiz, 1995; La Torre López, 1998).

En el caso ecuatoriano, los indicadores socioeconómicos para la población de las provincias Sucumbíos y Orellana (en particular para los indígenas) son inferiores a los promedios nacionales, lo cual constituye el telón de fondo de numerosos conflictos relacionados con la contaminación, la pérdida de territorios o el incumplimiento de compromisos por parte del sector petrolero (Fontaine, 2005). Por ello, la iniciativa de crear una empresa comunitaria para explotar el gas natural no comercializado por Petroecuador, constituye un intento por parte de un sector del movimiento indígena de generar recursos económicos y adquirir mayor control sobre las condiciones del cambio social.



¹ El Cofopri, organismo de formalización de la propiedad informal, reemplazó el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) en la nueva administración. Se trata de un organismo público descentralizado adscrito al sector de vivienda.

Este proyecto contó con el respaldo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) y la asesoría de indígenas de Canadá. Luego del derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez (abril de 2005), que desató una crisis interna a las organizaciones indígenas (especialmente en la región amazónica), la iniciativa ha entrado en una fase de latencia, que podría ser retomada en los próximos años.

En el Perú, el descubrimiento del mayor yacimiento de gas natural del país, en el Bajo Urubamba, suscita mucha resistencia, hasta el inicio de su explotación, bajo el nombre de «Proyecto Camisea». Desde que inicia la fase exploratoria, en 1981, pero más que todo desde que entra en producción, en 2003, la incidencia de este proyecto en las poblaciones indígenas del Bajo Urubamba es doble: genera fuertes presiones para los grupos no contactados o en aislamiento voluntario, ubicados en la reserva territorial kugapakori, nahua y nanti (RTKN), así como para el parque nacional Manú; y representa una serie de oportunidades y amenazas para las poblaciones machiguenga, yine y (en menor medida) ashaninka, que condicionarán la evolución de la «gobernanza económica» para estos pueblos en las próximas décadas².

Es una ventaja comparar estos casos porque la explotación de los hidrocarburos no solo tiene un impacto negativo en las distintas poblaciones indígenas amazónicas sino que también plantea la participación activa de las mismas en el desarrollo sostenible de su país. Ambos casos son relevantes para el análisis de las condiciones de la gobernanza económica indígena, según los principales principios adoptados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su «Estrategia para el desarrollo indígena»³.

●
² Al traducir el término anglosajón *governance* por «gobernanza», conforme lo recomienda el servicio de traducción de la Comisión Europea (Solá, 2000; Sosa Martínez, 2000), no pretendemos introducir ninguna diferencia conceptual con el término de «gobernabilidad», utilizado en los documentos de referencia publicado en español por el BID. Por lo tanto, asumimos aquí su definición de «gobernabilidad indígena»: «La gobernabilidad indígena se define como el ámbito de gestión de los pueblos indígenas que, dentro de la estructura de las normas de derecho aplicables y de los estados nacionales de los cuales dichos pueblos forman parte, y teniendo en cuenta las formas de organización propias de los pueblos indígenas, plantea el control de su propio desarrollo económico, social y cultural, la gestión interna de sus tierras y territorios en reconocimiento de la relación especial que existe entre el territorio y la identidad étnica y cultural, y una participación efectiva de los pueblos indígenas en el gobierno local, subnacional y nacional» (BID, 2006a: 5). Por una discusión más detallada de estos conceptos y un estado de la cuestión, cf. Fontaine, 2009.

³ «[...] Fortalecer la gobernabilidad económica de los pueblos indígenas en términos del manejo de recursos públicos y del manejo administrativo y técnico de empresas y emprendimientos indígenas en forma transparente, incluyendo reinversión y distribución de las utilidades de esas

El caso de Amazonía Gas es representativo de la dificultad que tienen las comunidades indígenas ecuatorianas para insertarse al mercado y asumir así un papel autónomo en el desarrollo del país. Esta dificultad se debe en particular a la politización del movimiento indígena, muy dinámico en la década del noventa, que fue absorbido por la campaña electoral del 2001 y participó hasta medianos del 2002 en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2002-2005) a través del movimiento Pachakutik-Nuevo País. Además, la naturaleza misma de la actividad propuesta (la explotación de gas) genera una serie de problemas de orden ético, social y económico, al origen de divisiones internas al movimiento indígena amazónico.

En el caso peruano, sin desconocer la amplia extensión geográfica del proyecto Camisea en su conjunto, el estudio se concentra en la zona de influencia directa de las actividades de extracción y procesamiento en los lotes de explotación 88 y 56 (actualmente en actividad) y en la estación de Malvinas. La investigación busca en particular evaluar en qué forma este proyecto afecta la gobernanza económica de diez comunidades, representadas principalmente por la organización Ceconama y, en menor medida, por las organizaciones Feconayy y Comaru⁴ (tabla 1). Nos interesa analizar el rol de estas organizaciones—cuyo perfil es más gremial que político— en el fortalecimiento de las capacidades de organización y gestión de las comunidades locales.



actividades, así como el monitoreo y la sostenibilidad de estos proyectos [...] Promover y fortalecer la capacidad institucional de los pueblos indígenas (particularmente sus organizaciones propias con base comunitaria), estados y otros actores relevantes para responder a las demandas indígenas, con énfasis en potenciar las capacidades locales e indígenas de planificación, gestión y articulación así como en buscar apoyo externo adicional (ONG, fundaciones, empresas privadas, otros grupos indígenas y otros) cuando sean necesarios y socioculturalmente pertinentes [...] Fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para el diálogo y la negociación con los Estados, empresas privadas y otros intermediarios (ONG, agentes financieros y otros). Para estos efectos, es necesario fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para planificar su propio desarrollo y diseñar, presentar y ejecutar proyectos» (BID, 2006b: 37).

⁴ Respectivamente: Central de comunidades nativas matsiguenga «Juan Santos Atahualpa», Federación de comunidades nativas yine yami y Consejo matsiguenga del río Urubamba.

Tabla 1 – Comunidades del área de extracción del proyecto Camisea (Perú)

Comunidad	Grupo étnico	Población	Participación en el área (%)	Organización representativa
Kirigueti	Machiguenga	887	18,3	Comaru
Timpía	Machiguenga	836	17,3	Comaru
Ticumpinía	Machiguenga	732	15,1	Ceconama
Nuevo Mundo	Machiguenga y Ashaninka	589	12,2	Ceconama
Camaná	Machiguenga	495	10,2	Ceconama
Segakiató	Machiguenga	410	8,5	Ceconama
Camisea	Machiguenga	350	7,2	Ceconama
Shivankoreni	Machiguenga	303	6,3	Comaru
Kashiriari	Machiguenga	197	4,1	Comaru
Túpac Amaru	Mestizo	38	0,8	Cecoabu ⁵
Total		4 837	100,0	

Elaboración: G. Fontaine. Fuente: PMAC, 2007; Censo 2003

Tres preguntas deben ser contestadas:

- ¿En qué medida el acceso a ingresos generados por las actividades de hidrocarburos (directa e indirectamente) coadyuvan a una mejor gobernanza económica local?
- ¿Cómo enfrentan las comunidades indígenas los problemas ambientales y sociales generados por estas actividades?
- ¿Cómo ayudan las organizaciones locales y nacionales a lograr un modelo de desarrollo sostenible (más allá de la tradicional asistencia ofrecida por las empresas preocupadas por las «relaciones comunitarias»)?



⁵ Central de colonos asociados del Bajo Urubamba.

Detrás de estas problemáticas, se trata de evidenciar las interacciones entre tres niveles de gobernanza económica: aquel de la economía tradicional indígena; aquel de la economía de mercado; y aquel de la economía intercultural. Estas interacciones han sido identificadas por el BID como un problema central para apoyar el «desarrollo con identidad» —a través de acciones destinadas a fortalecer las tierras, el territorio y la gobernabilidad local—, reducir la marginalización y exclusión y potenciar las ventajas comparativas de las comunidades indígenas (BID, 2006b: 34-35).

El trabajo se realizó a partir de una revisión de fuentes primarias y secundarias identificadas para cada estudio de caso. Luego se realizaron visitas a las comunidades y entrevistas a profundidad con dirigentes comunitarios y de organizaciones representativas. Las entrevistas fueron llevadas a cabo en marzo de 2008 en el Ecuador y en mayo de 2008 en el Perú. En el caso peruano, una visita anterior se había realizado a la zona de Camisea en abril de 2007 y se habían realizado más de 30 entrevistas a tres grupos de actores: dirigentes de las organizaciones indígenas nacionales y locales, representantes de ONG ambientalistas y defensoras de derechos humanos, y funcionarios del Estado involucrados en el proyecto Camisea, a través del GTCI (Grupo técnico de cooperación interinstitucional).

En la primera parte de este texto, presentamos una síntesis del marco regulatorio que atañe a la extracción de hidrocarburos en territorios indígenas. Luego describimos las experiencias de participación indígena en la extracción de gas en el Perú y el Ecuador. En la tercera parte analizamos el efecto de estas experiencias para la gobernanza económica indígena en ambos países.

1. El marco regulatorio de la extracción de hidrocarburos en territorios indígenas

1. 1. La gobernanza ambiental ineficiente en el Ecuador

En el Ecuador, la regulación de las actividades de hidrocarburos evoluciona hacia un creciente reconocimiento de los derechos de los indígenas, que ha llevado a las últimas innovaciones aportadas en la Constitución Política, ratificada en octubre de 2008. Esta última consagra nuevas categorías de derechos que pueden favorecer a los pueblos indígenas en su lucha por una mejor gobernanza económica. Entre otras innovaciones, existen los «derechos del buen vivir», que corresponden a principios fundamentales que garantizan la convivencia armónica de las relaciones entre los hombres, sus actividades y el entorno. Además con los «derechos de la naturaleza», esta última se

convierte en un sujeto de derechos especiales (derecho a su restauración y regeneración de sus ciclos vitales).

En el ámbito regulatorio, los conflictos ambientales de la década del noventa en el Ecuador ya habían conllevado a una serie de reformas consecutivas de la reforma constitucional de 1998 (Narváez, 2004). Desde luego, las actividades petroleras se enmarcaron en un acervo de leyes, reglamentos y normas legales que pretendían evitar o mitigar sus impactos ambientales y sociales. Tal era el caso de la Ley de gestión ambiental (1999), la Ley forestal de conservación de áreas protegidas y vida silvestre (2002), la Ley de prevención y control de la contaminación (1999) y del Texto unificado de legislación ambiental secundaria del ministerio del ambiente (Tulasma) (2003). Al nivel sectorial, se expidieron también el Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas (*sic*), sustitutivo del Reglamento de 1995, y el Reglamento de consulta previa y participación para las actividades hidrocarburíferas (*sic*) (ambos en 2002). Este último debía reglamentar el Convenio 169, ratificado por el Ecuador a través de la Constitución de 1998, pero no se aplica hasta la fecha, debido al rotundo rechazo por parte de las organizaciones indígenas amazónicas.

Últimamente, la incidencia del movimiento ecologista en los procesos de reformas institucionales se expresó con la presencia del sector activista radical en la Asamblea Constituyente de 2007-2008. Esta orientación fue marcada, en particular, por la orientación ideológica del presidente de la Asamblea, el ex ministro de Energía y Minas (primer semestre de 2007), Alberto Acosta, apoyado por la organización «radical» Acción Ecológica⁶ y un grupo de economistas influyentes en el medio de la ecología política. Por otro lado, fue incrementada por la presencia de activistas quichua e indigenistas, al origen del movimiento antipetrolero en las provincias de Pastaza y Morona Santiago, como la presidenta de la mesa 10 (dedicada al medio ambiente), Mónica Cuji, y el presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), Marlon Santi.

Sin embargo, mientras queda pendiente el inventario de las implicaciones políticas de las reformas introducidas por la nueva Constitución, no cabe



⁶ Es así como se califica esta ONG en la presentación que difunde por su página web. Esta autodenominación es congruente con las posturas antiliberales de los discursos, las acciones directas y las tácticas de acción directa que usan sus miembros. Para un análisis más detallado de la diferencia usada en este artículo, entre organizaciones activistas o radicales, y organizaciones tecnócratas o institucionales, cf. Fontaine, 2007.

duda de que el modelo de desarrollo basado en la explotación petrolera siga condicionando la política del Estado en materia ambiental e indigenista. Pese a los avances en el plano legal e institucional, el movimiento indígena amazónico no ha logrado incidir en la política petrolera (Fontaine, 2007). Es cierto que, en 1999, logró hacer delimitar dos áreas intangibles —ubicadas en la reserva fáunica Cuyabeno y el parque nacional Yasuní—. También en 2007, impulsó una propuesta de moratoria a las actividades petroleras en los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), ubicados en el extremo oriente del país, en el parque Yasuní⁷. Pero las áreas intangibles presentan hasta la fecha problemas de viabilidad, debido a la debilidad financiera y técnica del ministerio del Ambiente. Asimismo, la propuesta de moratoria no ha llevado a ningún compromiso firme de financiamiento más de dos años después de su lanzamiento. Por lo demás, las políticas públicas energéticas de los gobiernos de turno siguen el rumbo tomado a finales de la década del sesenta por los militares entonces en el poder.

1. 2. La vulnerabilidad de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana

En el Perú, tras la denuncia de los impactos generados por la irrupción de empresas petroleras en territorios indígenas, en la década del ochenta, estas últimas tuvieron que modificar sus prácticas sociales y ambientales. Desde luego, procuraron garantizar una mayor protección a las poblaciones locales



⁷ El proyecto ITT consiste en la explotación de un yacimiento en el sector oriental de la Región amazónica ecuatoriana y se superpone en gran parte con el parque nacional Yasuní. Las reservas probadas de estos campos son de unos 412 millones de barriles y las reservas probables representan unos 920 millones de barriles, es decir el 18,2 % de las reservas convencionales del país. Los impactos potenciales de este proyecto fueron denunciados desde fines de la década del noventa y se volvieron el tema central de la campaña «El Yasuní depende de ti», encabezada por Acción Ecológica. En junio de 2007, el presidente Rafael Correa declara una moratoria sobre la explotación de estos campos, que pretende conservar las reservas de ITT *in situ*, a cambio de un pago por servicios ambientales, por parte de la comunidad internacional. Desde luego el gobierno ha lanzado una campaña de recolección de fondos a través de los mecanismos compensatorios precedentes de varias fuentes: intercambio de bonos de la deuda con el Club de París, el BID y el Banco Mundial, donaciones entre gobiernos, contribuciones voluntarias de la sociedad, aportes de ONG y redes internacionales de defensa, inversiones en el mercado internacional de «certificados de crudo no explotado» (*sic*), etc. Inicialmente previstos por un año, esta moratoria fue luego ampliada hasta diciembre de 2008 con la esperanza de conseguir más recursos por parte de la comunidad financiera internacional. En febrero de 2009, el plazo es ampliado por una duración indefinida, mediante el decreto ejecutivo n.° 1572 (*cf.* Fontaine, 2008).

y el medio ambiente, expuestos a los riesgos de contaminación y de cambio social acelerado en sus áreas de intervención directa e indirecta.

Según la Constitución Política de 1993, que reemplaza la Constitución de 1979 y sigue vigente, el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. En el ámbito sectorial, en 1993, se expidió la Ley orgánica de hidrocarburos y el Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos. Este último fue derogado y reemplazado en 2006, para incorporar mejoras en la regulación y oficializar los estándares vigentes en la práctica, en particular para la elaboración de los estudios de impacto ambiental (ÉIA). Por lo tanto, completa la Ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (2001), que se aplica a cualquier actividad extractiva. En 2005, se elabora el Texto único ordenado de la Ley orgánica de hidrocarburos, luego el Texto único de procedimientos administrativos del ministerio de Energía y Minas, que consigna los requisitos para la aprobación de los estudios de impacto ambiental. Finalmente, la participación ciudadana y la consulta en todas las etapas del proceso extractivo están reguladas por el Decreto Supremo 012-2008.

La legislación ambiental fue reformada para enmarcar con mayor eficacia las actividades extractivas, en particular en relación con las áreas protegidas del país. En 1997, se aprueba la Ley general del ambiente, que deroga y reemplaza el Código del medio ambiente y los recursos naturales, para normar el régimen de aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables. El mismo año, se expiden la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (que considera el concepto de zonificación ecológica y económica) y la Ley de áreas naturales protegidas (que establece tres clases de áreas en función de su administración: áreas nacionales (incluyendo nueve categorías, divididas entre áreas de uso directo e indirecto, áreas regionales y áreas privadas). Estos textos son complementados en 2001 por la Ley forestal y de fauna silvestre y el Reglamento de la Ley de áreas naturales protegidas, que establece que las actividades de hidrocarburos dentro de un área protegida están sujetas a un procedimiento específico (coordinación entre el ministerio de Energía y Minas —MEM— y el Instituto nacional de recursos naturales —Inrena—, definición de los términos de referencia para los estudios de impacto ambiental por el Inrena, etc.).

El reconocimiento de los derechos indígenas se limita principalmente a otorgar a las comunidades amazónicas una protección por la tutela del Estado. Aunque la firma del Convenio 169 de la OIT por el Estado peruano

fue aprobada en 1993, la consulta a los pueblos indígenas peruanos no estuvo regulada sino hasta el año 2005, con la adopción del Reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades energéticas. Desde 1978, la Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja de selva señala la necesidad de determinar un área territorial provisional, para la demarcación de territorios de comunidades en aislamiento voluntario o no contactadas, en función de sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales. En lo que atañe a las comunidades afectadas por el proyecto Camisea, esto llevó en un primer momento (1988 y 1990) a la creación de la Zona reservada del Apurímac (cordillera de Vilcabamba) y la Reserva del Estado a favor de los grupos étnicos kugapakori y nahua. En 2003, se crearon la Reserva comunal machiguenga (Cordillera de Vilcabamba, flanco oriental), la Reserva comunal ashaninka (Cordillera de Vilcabamba, flanco occidental) y el Parque nacional Otishi (entre las reservas comunales machiguenga y ashaninka). En las dos primeras áreas, que pertenecen a la categoría de «uso directo», se permiten actividades extractivas según lo establecido por su respectivo plan maestro, conforme lo estipula el Régimen especial de administración de reservas comunales (de 2005). No es el caso del parque Otishi, área de «uso indirecto», ni de la Reserva territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial kugapakori, nahua, nanti y otros (RTKN), un área de 456 672,73 ha constituida a partir de la Reserva del mismo nombre creada en 1990.

A pesar de estos avances, la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana sigue vulnerable, como lo muestra el conflicto que opuso las organizaciones de base de la Asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana (Aidesepe) con el gobierno de Alan García, en 2009. Al origen de este conflicto, se encuentra una serie de decretos legislativos promulgados tras la firma del Acuerdo de promoción comercial entre el Perú y los Estados Unidos. Durante casi dos meses (del 26 de abril al 5 de junio de 2009), unos 1 200 awajún y wampis ocuparon la Estación 6 del oleoducto Norperuano en la provincia de Bagua (Amazonas) y bloquearon la carretera Fernande Belaúnde Terry en la provincia de Utcubamba, cerca de la ciudad de Bagua. Exigían en particular la abrogación de los decretos 1 064 y 1 090, en los cuales veían un intento de «facilitar pautas de actividad comercial, privatización y explotación de tierras y recursos naturales que atentaban contra los derechos de los pueblos indígenas sobre las mismas tierras y recursos» (Anaya, 2009: 3). Aquellos decretos, que establecían un régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario y aprobaban la ley forestal y de fauna silvestre, fueron definitivamente

derogados por el Congreso, dos semanas después de unos enfrentamientos violentos que dejaron a 33 fallecidos y 200 heridos en Bagua, el 5 de junio.

2. Las experiencias indígenas de participación en la extracción de gas en el Ecuador y el Perú

2. 1. Ecuador: las ambigüedades de una empresa comunitaria extractiva

El objetivo del proyecto Amazonía Gas es crear una planta de procesamiento de gas en el campo Sacha, donde este se ha quemado directamente en el aire desde más de tres décadas, contaminando directamente a las poblaciones locales. Los elementos siguientes permiten entender cuáles fueron los principales mecanismos de conformación de la empresa⁸. En agosto de 2000, se realiza una primera reunión en Calgary (Canadá) de empresas indígenas canadienses con la Confeniaie para evaluar la posibilidad de establecer una relación de negocios entre los pueblos indígenas del Ecuador y Canadá. No obstante, la situación de los pueblos indígenas frente a la explotación petrolera en Canadá difiere radicalmente de la realidad nacional de estos mismos pueblos en Ecuador: en Canadá, aunque la propiedad de la tierra es de la Reina, el uso de la misma está cedido a las bandas indígenas en territorios previamente definidos por tratados. En dichos tratados se cede también la renta del subsuelo. Es el Gobierno Federal, a través de un *Trustee* (fideicomiso), que contrata la explotación petrolera repartiendo la renta entre las bandas. Al inicio, las Primeras Naciones solo reciben esa renta, pero posteriormente, se articulan a la producción conformando empresas contratistas en cargos como perforación, transporte aéreo, transporte terrestre, manejo ambiental y catering (Irurita Muñoz, 2002: 80).

En diciembre, el Parlamento Amazónico resuelve la conformación de una sociedad anónima, para concretar la propuesta de recuperar el gas asociado del campo petrolero Sacha, en la provincia de Orellana⁹. En el mismo momento se designa una comisión de gestión con Adolfo Shacay, entonces presidente de la Confeniaie, Edwin Piedra, José Avilés y Rafael Alvarado.



⁸ Información obtenida a partir del documento «Informe de labores Amazonía Gas S. A., 2003».

⁹ La legislación ecuatoriana posibilita la creación de una sociedad anónima o una empresa de capital privado. Este marco legal reconoce como dueños de la empresa a unas personas específicas a título individual y no representativo, lo cual puede permitir a una empresa supuestamente comunitaria servir unos intereses personales. La definición y la implementación de un marco regulatorio específico mediante una ley de empresa comunitaria tendría que estar considerada entonces por parte del Estado ecuatoriano.

En abril de 2001, se firma una carta de intención para desarrollar el proyecto con la empresa Keyano Pimee, empresa que representa a comunidades indígenas de Saddle Lake y White Fish Lake de la nacionalidad Cree, en Canadá. En esta carta, se determina la conformación de un consorcio indígena integrado por Keyano Pimee y Amazonia Gas con un accionario del 50 % cada uno. La modalidad contractual corresponde a un contrato de gobierno a gobierno. El consorcio recurre entonces al gobierno de Canadá para que la empresa estatal canadiense Corporación Comercial Canadiense (CCC) presente la propuesta. El 7 de mayo, la Confeniae ratifica la conformación en representación de la confederación de la empresa Amazonía Gas S. A. y en agosto, la empresa Amazonía Gas queda legalmente constituida, mediante su inscripción en la Dirección Nacional de Hidrocarburos.

En junio de 2001, el ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador solicita la cooperación técnica del BID, con el fin de fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas amazónicos en el país por el intermedio de la Confeniae. El BID se plantea entonces como el organismo ejecutor de dos proyectos de cooperación técnica, cuya beneficiaria era la Confeniae y era responsable de la contratación de los consultores. Esta cooperación, de un monto de 250 000 USD, consiste en el suministro de servicios de asesoramiento y de capacitación para que la Confeniae pueda establecer la empresa Amazonía Gas S. A. (asesoramiento jurídico de un abogado local, respaldo administrativo para el establecimiento de la estructura administrativa y de las actividades de la empresa, servicios técnicos de un ingeniero especializado en gas y petróleo para el asesoramiento en los aspectos técnicos y de viabilidad, participación en un estudio de prefactibilidad realizado por Petroecuador).

En enero de 2002, el Consejo de Administración de Petroecuador conforma la comisión para la negociación del contrato final. En mayo, se integra un nuevo socio al consorcio, Encana (filial del grupo canadiense AEC), puesto que el proyecto padece una insuficiente capacidad financiera. Se conforma una Compañía de Propósito Especial (CPE), en la cual Amazonía Gas S. A. detiene el 55 % y su contraparte canadiense el 45 % (repartido entre Keyano Pimee —15 %— y Encana —30 %—). El 18 de septiembre, Petroproducción comunica al consejo de administración que el volumen de gas disponible no es de 9 millones sino de 6 millones de pies cúbicos, lo cual afecta la rentabilidad del proyecto. Se le solicita entonces la autorización para vincular al proyecto la generación eléctrica, lo cual se obtiene el 25 de septiembre. El 20 de noviembre, el Consejo de Administración de Petroecuador aprueba el contrato de concesión del gas de campo Sacha. Se pensaba firmarlo el 10 de

diciembre, pero, a última hora, el presidente recién electo Lucio Gutiérrez se opuso a la firma de los contratos comprometidos por su antecesor Gustavo Noboa. Esta última queda suspendida hasta la conformación de un nuevo consejo de administración.

Durante el primer trimestre de 2003, los indígenas procedieron a un nuevo acercamiento con las nuevas autoridades de la empresa estatal Petroecuador. En mayo se suspenden las actividades con el retiro del equipo técnico de Amazonía Gas, debido a la voluntad de un líder indígena de manejar personalmente la empresa. En este contexto, se nombra a Antonio Vargas gerente general de la empresa.

2. 2. Las tres fases del conflicto por el proyecto Camisea en el Perú

El hallazgo de yacimiento de gas natural en el Bajo Urubamba fue al origen de un conflicto ambiental de múltiples niveles, que implicaba tres tipos de actores: el Estado, unas empresas petroleras y unas organizaciones de la sociedad civil. Este conflicto pasó por tres fases principales.

En la década del ochenta, el choque inicial provocado por la irrupción de Shell en territorio nahua generó un rechazo a cualquier actividad petrolera en la región, por parte de numerosas organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG) ecologistas e indigenistas. El contacto con los nahuas realizado por Shell en la década del ochenta tuvo consecuencias particularmente negativas por estas comunidades en aislamiento. Una epidemia de gripe provocada por el traslado forzado de un grupo de individuos a Sepahua, provocó la muerte de 40 a 60 personas (entre 200 contactadas) en 1984 (Zarzar, 1987; Clousdey, 1988). Este acontecimiento marcó el inicio de la campaña que llevó a la creación de la reserva kugapakori y nahua, en 1990. Por otro lado, desde 1985, las comunidades machiguenga han solicitado la redacción de un convenio que considerara la valoración de las tierras y árboles maderables explotados por la empresa; pero este pedido no fue atendido —en oposición con los contratos de concesión de usufructo de terrenos, firmados entre Shell y las comunidades de Sepahua y Nuevo Mundo en 1984—. Esta negociación fue un hito en el proceso de organización política de los habitantes del Urubamba¹⁰.



¹⁰ Tras un primer intento fallido de organización de las comunidades matsiguenga en el Alto Urubamba, en 1985, se crea la Central de Comunidades Nativas Matsiguenga «Juan Santos

Entre 1986 y 1988, Shell anuncia el descubrimiento de un yacimiento de gas natural y de condensados de petróleo en San Martín y Cashiriari (futuro lote 88), luego en Mipaya y Pagoreni (futuro lote 56). En enero de 1988, se organiza el primer foro «El gas de Camisea: un recurso estratégico para la región Sur», en Cusco, donde se discuten los términos de referencias del acuerdo de bases, negociado con Shell en febrero. Durante este año, Perupetro (empresa estatal de derecho privado, encargada de promover la inversión en actividades de exploración y explotación de hidrocarburos) convoca varias reuniones de consulta con las organizaciones sociales e indígenas, para recibir criterios sobre los impactos sociales y ambientales potenciales del proyecto Camisea. Sin embargo, en agosto de 1988, las negociaciones entre Petroperú y Shell se rompen y Shell se retira del país. Las negociaciones formales no se retoman hasta 1996, con un nuevo equipo a la dirección de Shell Perú.

Con el inicio del proceso de licitaciones de lotes para la exploración de petróleo y gas natural, en 1994, se reactivan las negociaciones entre el gobierno peruano y las empresas multinacionales del sector de hidrocarburos. Hasta 1999, se firman 34 contratos de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos, en un área de unos 14 millones de hectáreas. En este contexto, las organizaciones indígenas del Urubamba organizan el Segundo encuentro regional de comunidades nativas, en Nuevo Mundo, en el cual participan 100 delegados de las tres federaciones, además de algunos nahuas. En la declaración final, ellos manifiestan su «no-oposición» (*sic*) al desarrollo del proyecto Camisea y expresan su disposición al diálogo y a la negociación con el Estado y Shell. En mayo de 1996, el Estado y Shell firman el contrato para la exploración y explotación de los campos de gas de Camisea (lote 88, ubicado en Bajo Urubamba), por una duración de 40 años. No obstante, Shell no consigue la extensión de plazo, para estudiar las implicaciones financieras de los cambios del plan de comercialización y distribución del gas introducidas por el gobierno; luego abandona nuevamente el proyecto Camisea y se retira del Perú.

Finalmente, en la década de 2000, la oposición frontal de los años ochenta evoluciona hacia una estrategia de incidencia política por parte de los



Atahualpa» (Ceconama), al origen de la creación de la organización nacional, la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), dos años después. En 1988, se crea el Consejo Matsiguenga del Río Urubamba (Comaru), que se afilia a la Aidesep en 2001. En 1999, se crea el Comité de Gestión para el desarrollo sostenible del Bajo Urubamba (CGBU), que elabora un «Plan estratégico 2001-2005» y un «Plan de desarrollo del Bajo Urubamba 2002-2006», avalado por Comaru y Ceconama, a las que se sumaron la Feconayy, creada en la comunidad de Sensa en los años noventa.

actores sociales (Ross, 2008). En 1999, el presidente Fujimori firma un «Memorándum de políticas económicas y financieras del gobierno del Perú 1999-2002» con el FMI, que tiene una relación directa con la suscripción del futuro contrato para el proyecto de gas Camisea y la intensificación de la política de exploración y explotación de petróleo y gas natural en el país. En el año 2000, Alberto Fujimori firma un contrato de licencia para la explotación del gas y de los líquidos de gas, y otro de concesión, para el transporte de gas natural y de líquidos de gas natural (Camisea-Lima) y distribución de gas natural (Lima y Callao). Tras su renuncia, Valentín Paniagua y Alejandro Toledo asumen la misma política energética y convierten el proyecto Camisea en una apuesta estratégica para el desarrollo del país y la consolidación de la democracia. Sin embargo, se enfrentan a una creciente presión por parte de la sociedad civil. En efecto, ante la falta de información imparcial sobre el proyecto Camisea, los indígenas solicitan un análisis independiente sobre los impactos potenciales de este proyecto¹¹, que emite reservas sobre el rigor de las normas ambientales y sociales aplicadas en el estudio de impacto para el proyecto Camisea. Anteriormente, la empresa Pluspetrol había solicitado un trabajo de consultoría a la Asociación para la conservación del patrimonio de Cutiverini (ACPC), en acuerdo con la participación de las tres federaciones indígenas del Urubamba. Este estudio, basado en un trabajo de campo de 3 meses en 42 comunidades del Urubamba y el Alto Ucayali, sirvió de insumo para las primeras negociaciones entre las federaciones, el Estado y las empresas¹². Por su lado, varias organizaciones de conservación mandaron a hacer un informe¹³, que sugirió proceder con el financiamiento público del proyecto, siempre y cuando se realizara un plan de monitoreo y evaluación independiente.

El BID tuvo un rol importante en la ejecución del proyecto Camisea, que rebasaba su participación en el financiamiento de las inversiones. En 2002, aprobó un préstamo de 5 millones de USD para el fortalecimiento institucional del gobierno peruano, que creó el Grupo técnico de cooperación interinstitucional (GTCl) y la Defensoría de Camisea con este aporte. En 2003, aprobó un crédito de 75 millones de USD (más 60 millones de USD



¹¹ La autora fue Patricia Caffrey, ex directora de la oficina de WWF en Bolivia.

¹² Iván Bréhaut, comunicación personal, 12 de diciembre de 2008.

¹³ CI (Conservación Internacional), WWF (World Wildlife Fund) y TNC (The Nature Conservancy), en coordinación con el *Smithsonian Institute*. El autor es Robert Goodland, ex asesor ambiental *senior* del Banco Mundial.

en forma de garantía). No obstante, una serie de accidentes ocurridos en el sistema de transporte de gas natural y gas líquido, entre 2004 y 2006, llevaron al banco a contratar una auditoría social y ambiental del proyecto Camisea a ICF International, cuyos resultados, publicados en junio de 2007, no plantearon objeciones de fondo al proyecto. Un mes después, Perupetro anunció la firma de 22 contratos en el 2007 para la exploración y explotación de nuevos lotes en el Perú; en el área circundante al proyecto Camisea, se ubicaban los lotes 56, 57 y 58 (operados respectivamente por Hunt Oil, Repsol-YPF y Petrobras). Entre tanto, se había iniciado el Plan de monitoreo ambiental comunitario (PMAC), con el financiamiento de Pluspetrol y TGP, que fue ampliado al lote 56 y al Alto Urubamba en 2004¹⁴. Por su apoyo al proyecto, el BID se ha convertido en interlocutor de un grupo amplio de la sociedad civil, interesado en incidir en el proyecto Camisea, coordinado por la Sociedad peruana de derecho ambiental (SPDA). La iniciativa de esta ONG peruana hacía contrapeso a un grupo de organizaciones activistas como *Amazon Watch*, *Friends of the Earth* y *Rainforest Action Network*, que insistían en cancelar el proyecto Camisea. Una divergencia similar se puede observar entre las organizaciones indígenas nacionales en aquella época. Es así como la Ceconama, la Feconayy y la Conap elaboraron un documento de propuestas para asegurar la participación de los machiguenga y yine yami en los beneficios esperados del proyecto Camisea. En cambio, desde mayo de 2003 la Aidesep se ha apartado de la negociación y ha adoptado una postura cada vez más crítica sobre el proyecto Camisea, en particular a propósito de las amenazas que este representa para los pueblos no contactados o en aislamiento voluntario. Al igual que varias ONG estadounidenses, solicitaron postergar de seis meses el voto del BID para el financiamiento del proyecto y presionaron a Exim Bank por no apoyarlo. Por último, Exim Bank negó el financiamiento de 214 millones de USD a Pluspetrol para el componente de *upstream* del proyecto Camisea, tras considerar que este no cumplía con los requisitos ambientales del banco.



¹⁴ Según Walter Kategari, dirigente de Comaru, este programa retomó la tarea de las brigadas de vigilancia creadas por las organizaciones locales del Bajo Urubamba para hacer respetar los derechos indígenas, pero no consiguió el mismo grado de independencia, puesto que el financiamiento de los sueldos del equipo de monitoreo procedía de Pluspetrol. En 2008, el PMAC del Bajo Urubamba involucraba a nueve comunidades nativas (Camisea, Ticumpinía, Segakiato, Nuevo Mundo, Kirigueti, Shivankoreni, Cashiriari, Puerto Huallana y Nueva Vida) y dos asentamientos de colonos (Túpac Amaru y Shintorini). Opera con un comité de coordinación integrado por Ceconama, Feconayy y Comaru, apoyado por la ACPC (Asociación para la conservación del patrimonio de Cutiverini).

Últimamente, un debate político se ha abierto en torno al reparto de la producción de gas entre el mercado nacional y las exportaciones hacia Estados Unidos *via* México (Propuesta Ciudadana, 2009a). En septiembre de 2003 se había reformado la obligación de abastecer el mercado nacional por el Consorcio Camisea, dejando esta decisión al criterio de las empresas y del Estado a través del contrato, cuando inicialmente este último imponía explícitamente una obligación de abastecimiento de la demanda interna por 20 años. En 2006 el gobierno autorizó la exportación de gas producido en el lote 88. Según el Colegio de Ingenieros del Perú y la Sociedad de Ingenieros del Perú, estas decisiones ponen en duda la disponibilidad de gas para alimentar las centrales termoeléctricas en el mediano plazo y predicen un agotamiento rápido de las reservas de los lotes 88 y 56. Estas inquietudes surgieron a raíz de una revisión a la baja del volumen de reservas probadas en estos lotes. Inicialmente evaluadas en unos 11,15 billones de pies cúbicos (10^{12} p³), estas últimas alcanzarían en realidad 8,8 billones de p³ (Gaffney, Cline & Asociados, in Propuesta Ciudadana, 2009a: 16).

3. El efecto de la extracción de hidrocarburos para la gobernanza económica indígena

3. 1. Los efectos positivos sobre la gobernanza indígena

En el momento de su creación la empresa Amazonía Gas se estableció como propiedad de la Confeniae, en base al modelo capitalista y al marco legal ecuatoriano según el cual la conformación de una compañía requiere un mínimo de tres personas. José Avilés, Rafael Alvarado y Edwin Piedra fueron las tres personas que conformaron la empresa y de hecho su junta directiva. La empresa fue inscrita en la Dirección Nacional de Hidrocarburos, lo que correspondió a su legalización. Fue presidida por el presidente de la Confeniae en aquella época, Adolfo Catany Shacay. Edwin Piedra fue nombrado gerente de la empresa y J. Avilés y R. Alvarado comisarios, representantes de los pueblos indígenas. Esta estructura fue establecida de acuerdo al mandato del Parlamento Amazónico en diciembre de 2000 y ratificada en mayo de 2001 en una reunión de las federaciones indígenas amazónicas.

Una vez legalizada la empresa, la definición del modo de administración y de repartición de las ganancias demoró más de un año. Si el proyecto pertenecía a la Confeniae, por ende a los distintos pueblos indígenas que la conforman (nueve en aquella época), existían divergencias importantes en cuanto a la repartición

de los beneficios entre estos últimos. Algunos actores consideraban que la repartición de las ganancias no tenía que hacerse en porcentajes iguales entre los distintos pueblos indígenas amazónicos. Argumentaban que los principales pueblos tenían que recibir más que los pueblos menores en términos humanos y determinaron repartir las utilidades de la empresa entre la Confeniae (10 %) y las nacionalidades que la conformaban (10 % cada una).

La idea del fideicomiso fue descartada, lo cual constituyó un error, según Edwin Piedra, que considera que este tipo de reparto refleja que el dueño de la empresa es una confederación constituida por los mismos pueblos indígenas de la región amazónica; sin embargo, carece de una visión comunitaria a largo plazo. La idea no era que existiera una sola empresa comunitaria en el país, sino más bien que esta iniciativa innovadora pudiera servir de base para multiplicar este tipo de experiencia y así elaborar un nuevo modelo de gobernanza económica que permitiría a los pueblos indígenas —siempre y cuando lo deseen— insertarse en la economía formal nacional. La creación de nuevos negocios para el sector indígena se dificultaba a partir del esquema adoptado por la empresa dado que no se planteaba la necesidad de reservar parte de los beneficios de Amazon Gas a la inversión en otros proyectos.

Este dirigente ha elaborado un «modelo económico participativo de los pueblos», según el cual las utilidades tendrían que estar reunidas en un fideicomiso, en un fondo de desarrollo, que garantizaría la orientación de las ganancias hacia fines sociales y productivas tal como lo indica la repartición propuesta: 10 % por la salud, 10 % por el bienestar familiar, 10 % por la vivienda, 10 % por la educación, 10 % por la reforestación, 10 % por el fortalecimiento de la organización y el 40 % por el desarrollo de nuevos negocios que enmarcan tanto a la inversión necesaria para garantizar la rentabilidad de un proyecto inicial como a la inversión para incentivar nuevos proyectos. La división entre estas dos orientaciones no es fija sino que depende del plan de vida de las propias comunidades y de las posibilidades o no de desarrollar varios proyectos en cada una de ellas¹⁵.

En el transcurso del conflicto ambiental generado por el proyecto Camisea, los actores sociales asumieron un papel particular, en función de sus respectivas lógicas de acción y del contexto político descrito anteriormente. Se puede agrupar a estos actores en tres categorías, que son atravesadas por procesos de



alianza u oposición según el momento. Una primera lógica de acción orienta las comunidades indígenas hacia la defensa de estilos de vida dependientes de sus identidades colectivas y territorios tradicionales. Estas últimas están representadas a nivel local por tres organizaciones de segundo grado (Comaru, Ceconama y Feconayy) y a nivel nacional por dos organizaciones de tercer grado (Aidesepe para la primera y Conap para las dos otras) (Mora, 2007). Una segunda lógica de acción empuja a los individuos y grupos no indígenas a reivindicar beneficios económicos y sociales que atañen a los derechos humanos y la democracia. Ellos están representados a nivel local por organismos seccionales (el Municipios de Echarate, el Gobierno de La Convención y el Distrito de Cusco) y organizaciones sociales reunidas dentro de una plataforma regional (el Comité de gestión del Bajo Urubamba). Una tercera lógica de acción incita a los actores exógenos a promover la defensa del medio ambiente y de la diversidad cultural, en contra de los impactos derivados de las actividades petroleras en la Amazonía (Shinai Serjali, 2004). Ellos se agrupan en ONG ecologistas nacionales (como la SPDA y la SNA) e indigenistas (como Racimos de Ungurahui) a nivel nacional; están apoyados por ONG internacionales como Oxfam América y Amazon Watch.

En su conjunto, los actores sociales, políticos y económicos deberían beneficiarse de la renta generada por la explotación del gas de Camisea, que constituye una parte esencial de los ingresos generados por el sector de hidrocarburos en el Perú. Entre 2007 y 2008, las regalías nacionales subieron de 855 millones a 1 223 millones de USD, de los cuales 531,8 millones de USD (el 43 %) fue asignado a las regiones del área de influencia directa de la extracción de gas y petróleo bajo concepto de canon (Propuesta Ciudadana, 2009b: 35).

El distrito de Echarate, que agrupa a unos 18 000 habitantes entre los cuales aquellos del área de estudio, recibió por sí solo 215,7 millones de soles por concepto de canon (73,1 millones de USD) (Propuesta Ciudadana, 2009c: 11). Ahora bien, la Ley del canon estipula que un 30 % de estos ingresos deben servir a financiar proyectos productivos de las comunidades de la zona de explotación y hasta un 20 % puede servir para gastos de mantenimiento de obras de infraestructura por los municipios. Sin embargo, el gasto de esos ingresos está obstaculizado por dos principales problemas. En primer lugar, la definición de los límites de la zona de explotación depende de Echarate, que puede relegar a las comunidades en un segundo plano a la hora de planificar el gasto público financiado por este rubro. Pero más que todo, la capacidad

de gasto de las comunidades sigue siendo limitada, por falta de ingenieros calificados y de expertos en desarrollo, lo cual se convierte en un rompecabezas para ellas, a la hora de diseñar los planes de inversión en infraestructuras. Es así como, en 2008, tan solo se ejecutó el 70 % del presupuesto de inversión del distrito de Echarate (Propuesta Ciudadana, 2009c: 13).

3. 2. Las limitaciones impuestas por la gobernanza sectorial

Varios factores se constituyeron en obstáculos para la iniciativa ecuatoriana de Amazonía Gas: la falta de socialización del proyecto, la resistencia por parte de unos sectores de Petroecuador, la inestabilidad política nacional y la falta de voluntad política estatal, la concepción asistencialista del Estado hacia los pueblos indígenas, la conflictividad entre el Estado y las empresas petroleras transnacionales, la politización y la falta de transparencia del proyecto y, por último, la ausencia de un marco legal específico.

Domingo Ankuach, presidente de la Confeniae en 2008, responsabiliza a la dirigencia anterior por su manejo exclusivo y excluyente del proyecto Amazonía Gas. Considera que unos pocos actores se apoderaron del proyecto, sin consultar a las distintas nacionalidades, lo cual desembocó en la quiebra de la confederación. De modo general, esta posición se resume en los términos siguientes: «todos peleando por los puestos y no por los intereses de los pueblos»¹⁶. Según Ankuach estos errores se repercuten directamente, hoy, sobre la Confeniae al impedir la consecución de fondos necesarios, tanto para realizar las movilizaciones indígenas que quiere liderar para marcar su oposición en contra del gobierno, como para realizar proyectos que podrían beneficiar a las 10 nacionalidades que la integran hoy. Este dirigente denuncia el hecho de que sus predecesores defendían los intereses de las empresas petroleras y mineras, una posición compartida por el conjunto de las nacionalidades indígenas amazónicas, varias de las cuales habían cesado sus relaciones con la confederación en razón de la falta de diálogo, de consulta y de rendición de cuentas por parte de los dirigentes anteriores. Es precisamente lo que llevó a la elección de Ankuach en enero de 2007.

De hecho, las comunidades del campo Sacha (Yurayaku, San Antonio 1, San Antonio 2, Juan Montalvo, Guataraco y San Pablo) no fueron consultadas ni siquiera informadas sobre el proyecto y en unos casos supieron al respecto



años después¹⁷. Por otro lado, los dirigentes o representantes actuales de cada nacionalidad critican la ausencia de información sobre el proyecto y el manejo excluyente por parte de la Confeniae. Se supone que en aquella época los presidentes de las distintas nacionalidades indígenas amazónicas tenían la responsabilidad de debatir y socializar el proyecto con sus comunidades de base.

En efecto, según Rafael Alvarado, «canciller» de la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (FCUNAE) y miembro de la junta directiva de Amazonía Gas, esta misión era responsabilidad de los líderes de cada nacionalidad, no tanto del equipo directivo de Amazonía Gas¹⁸.

El movimiento indígena padece además una fragmentación que se refleja a nivel geográfico. Varios elementos muestran que no existe un consenso entre las comunidades de base y tampoco entre las organizaciones de la región amazónica ecuatoriana en cuanto a su participación en el sector de los hidrocarburos. Por un lado, el discurso de las nacionalidades del norte de la RAE (en particular quichua y shuar) es de modo general más pragmático en comparación con las posiciones de las nacionalidades del centro o del sur, por una razón sencilla, la actividad petrolera se está dando en sus territorios desde varias décadas. En este contexto, se plantea entonces la posibilidad para estos actores de integrar este tipo de actividad con el fin de aprovechar los recursos obtenidos a partir de la misma y no solo sufrir los daños que genera. La FCUNAE en Coca defiende la participación de los pueblos indígenas en la actividad de los hidrocarburos en la RAE, como lo indican los esfuerzos realizados en el marco de las iniciativas *Amazon Energy* y *Sacha Petrol*. Sin embargo, estas experiencias no se han concretado.

Por otro lado, las nacionalidades del centro de la RAE adoptan una posición mitigada en cuanto a la implementación de un modelo de gobernanza económica indígena en el sector de los hidrocarburos en Ecuador, que refleja el discurso de Jaime Tanchim, presidente de la Nacionalidad achuar del Ecuador (NAE)¹⁹. Entienden que las poblaciones del norte (donde se



¹⁷ El discurso del Presidente de la comunidad San Antonio 1, Washington Yungo, refleja la falta de información tanto sobre el proyecto Amazonía Gas como sobre la posibilidad de la comunidad de exigir una indemnización en cuanto a la contaminación causada por la quema directa del gas en el aire. Cuando se le preguntó sobre esta situación, su respuesta fue: «No estamos al tanto», lo cual demuestra también que el trabajo de las organizaciones indígenas provinciales sufre una falta de comunicación con las comunidades de base.

¹⁸ Entrevista realizada el 23 de mayo 2008 en Coca con Rafael Alvarado, por la FCUNAE.

¹⁹ Entrevista realizada en Puyo el 15 de mayo de 2008 con Jaime Tanchim, presidente de la NAE.

desarrolla la actividad petrolera desde los años sesenta) puedan reivindicar una participación activa en este sector. Sin embargo, la defienden una posición distinta en sus propios territorios: el consejo nacional de la NAE no puede hacer negocios directos con las transnacionales. Con el fin de preservar un manejo transparente y conforme a la posición de la nacionalidad achuar, suelen reunirse cada año para evaluar las actividades del consejo de la nacionalidad.

Por último, la posición de las nacionalidades del sur de la RAE es más radical, como lo indica el discurso de Abel Santi, vicepresidente de la Nacionalidad shiwiar del Ecuador (Nashie)²⁰. De acuerdo al desarrollo de la actividad petrolera en las provincias del nororiente, el objetivo de la nacionalidad shiwiar radica en mantener el bosque tropical intacto, razón por la cual reivindican la creación de una reserva. Dado que la realidad del norte de la Amazonía es distinta a la suya, se oponen a las empresas petroleras, y no creen que las tecnologías de punta permitirían una explotación limpia del petróleo. Siempre recomendaron a la Confeniae prohibir el ingreso de estas empresas en los territorios indígenas. Presionan la Conaie a través de la Confeniae para que los indígenas de la Selva, Sierra y Costa hablen de una sola voz y obtengan el reconocimiento de sus derechos colectivos.

La Asociación de las mujeres waorani de Ecuador (AMWAE) tiene una posición similar a las nacionalidades del sur. No solo está opuesta a la participación de las mujeres waorani en la actividad petrolera en el país, sino que rechaza esta actividad en sí²¹. Ello se debe a que ellas se sienten engañadas por los actores tanto estatales como privados y consideran que nunca cumplieron con sus compromisos ni toman en cuenta la realidad indígena, sus costumbres y su cosmovisión. Los impactos sociales y ambientales que conoce el Ecuador, sobre todo las provincias del norte constituyen ejemplos de la mala gestión de la actividad petrolera y de la falta de interés y la ineficiencia del Estado, al momento de defender los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Ya hemos señalado cómo la inestabilidad política impactó de manera negativa el proyecto Amazonía Gas y cómo la misma alternancia de los gobiernos conlleva frecuentes cambios en el seno de la empresa petrolera Petroecuador,



²⁰ Entrevista realizada en Puyo el 15 de mayo de 2008 con Abel Santi, vicepresidente de la Nashie.

²¹ Entrevista realizada en Puyo el 15 de mayo de 2008 con Victoria Ruales, técnica de la AMWAE.

lo cual no facilita el seguimiento de las negociaciones en torno al proyecto. Ahora bien, sin la voluntad y sin un compromiso claro por parte del Estado ecuatoriano, este tipo de proyectos no puede concretarse, por más innovador que sea. Según los dirigentes de Amazonía Gas, la concepción excesivamente paternalista y asistencialista del Estado ha desembocado en la implementación de programas asistencialistas con el fin de satisfacer las primeras necesidades de las poblaciones indígenas, pero no en el desarrollo de mecanismos que permitan y favorezcan su integración a la economía nacional. En este sentido, la iniciativa Amazonía Gas corresponde a un elemento innovador en el cual, por primera vez, los pueblos indígenas amazónicos tienen la posibilidad de plantearse como actores en la vida económica nacional, lo cual rompe con la visión tradicionalmente discriminante del Estado ecuatoriano y sus políticas asistencialistas hacia este sector vulnerable de la sociedad ecuatoriana.

Sea lo que fuere, en septiembre de 2002, Petroproducción informó que el volumen de gas disponible en el campo estimado ya no era suficiente para garantizar la rentabilidad del proyecto (el volumen total de gas asociado habría pasado de 9 a 6 millones de pies cúbicos), por lo cual se planteó en complemento la producción de generación eléctrica. Este anuncio se produjo a finales de 2002, y se remitió de modo general a la demora en las negociaciones con la empresa petrolera estatal que dificultó el buen proceso de esta iniciativa, según varios de los ingenieros técnicos independientes involucrados en el proyecto.

A finales de 2002, Encana se retiró del consorcio conformado por los keyano pimee y Amazonía Gas S. A., argumentando que el gobierno ecuatoriano no le había reintegrado el 12 % de IVA. Esta empresa constituía un socio inversionista fundamental, Encana, al consorcio debido a que el proyecto carecía de suficiente solidez de capital. Por otro lado, en 2003, el equipo técnico de Amazonía Gas se retiró del proyecto, debido a la politización del mismo por el gobierno de Lucio Gutiérrez, y a la voluntad de la Confeniae de dirigirlo mediante sus propios miembros. La administración de la empresa fue de hecho entregada a Antonio Vargas, ministro de Bienestar Social en el gobierno de Lucio Gutiérrez, quien tenía como asesor a José Avilés y como subsecretario a José Quenama (ex presidente de la Confeniae). Al respecto, hay que precisar que estos actores fueron acusados de actos de corrupción por la nueva dirigencia de la Conaie, que les calificó de «la mafia indígena». Ello está relacionado con la táctica de división del movimiento indígena que se aplicó durante el gobierno Gutiérrez (Conaie, 2005). La división del movimiento indígena alentada por el gobierno de Lucio Gutiérrez condicionó

en gran parte el fracaso de la iniciativa Amazonía Gas. La voluntad política del Ejecutivo ecuatoriano constituye una variable esencial a la hora de considerar la reactivación del proyecto Amazonía Gas. No se trata de reflexionar sobre la inserción de los pueblos indígenas a la economía nacional como si fuera un proceso que podría implementarse independientemente de la situación del contexto político nacional. Hoy, el ingeniero Freddy Razo²², que ha sido contactado en 2008 para volver a lanzar eventualmente el proyecto, lamenta esta situación. Es decir que no se puede seguir adelante, a causa de la división interna en la Confeniae y la politización de la iniciativa Amazonía Gas.

La resolución del conflicto ambiental por el proyecto Camisea ha dado lugar a cuatro tipos de innovaciones institucionales. En primer lugar, la campaña de incidencia encabezada por Oxfam América ha llevado al BID a revisar algunas normas ambientales y culturales antes de otorgar cualquier préstamo para el financiamiento de proyectos de extracción petrolera en la Amazonía. Por otro lado, esta campaña ha conllevado a la creación de un nuevo mecanismo de monitoreo ambiental y social para el proyecto Camisea. Además de las auditorías ordenadas por el BID y de los informes presentados a los organismos de control del Estado peruano, han elaborado un programa de monitoreo ambiental comunitario (el PMAC) en el área de influencia del lote 88 y de los gasoductos. En tercer lugar, dada la importancia del proyecto Camisea y la complejidad de las apuestas que derivan de él se ha creado una estructura interministerial y multisectorial (el GTCI) apoyada por el BID a través de su programa de fortalecimiento institucional en el Perú.

Por último, la importancia de la renta generada por la explotación de gas en el Bajo Urubamba dio lugar, por un lado, a una ley especial del canon de gas de Camisea, y por el otro a una nueva modalidad de control del gasto público por parte de la sociedad civil (con la plataforma de organizaciones Vigila Perú, luego llamado «Grupo Propuesta Ciudadana»). En el caso de la explotación de gas, la renta incluye las regalías y el impuesto a la renta. Para el contrato del lote 88, las regalías pagadas por el consorcio liderado por Pluspetrol representan 37,24 % del valor del gas a boca de pozo y el impuesto a la renta representa el 30 % de las utilidades. Esta renta se reparte a la par entre el gobierno central y la región de Cusco. El 50 % que beneficia a la región de Cusco se reparte entre el Gobierno regional (gobierno de Cusco) para inversiones y mantenimiento de infraestructuras, las universidades públicas,



el distrito de Echarate, la provincia de La Convención y el departamento de Cusco (cf. tabla 2).

Tabla 2 – Reparto del canon de gas para el lote 88

Beneficiario	Participación (%)
Departamento de Cusco	40
Provincia de La Convención	25
Gobierno de Cusco	20
Distrito de Echarate	10
Universidad Pública	5

Elaboración: G. Fontaine. Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (comunicación personal del 13/05/2008)

A pesar de estas innovaciones, que responden a las demandas sociales vinculadas al proyecto Camisea, no todos los retos fueron enfrentados. Además la perspectiva del desarrollo de nuevos lotes para la explotación de gas conlleva nuevas amenazas. En efecto, la multiplicación de los accidentes de transporte de gas, entre 2003 y 2005, ha mostrado que el control del riesgo ambiental no es total y ha generado mucha inquietud entre la población en cuanto a la confiabilidad de las infraestructuras y los procedimientos de gestión ambiental. La licitación de los lotes 56 y 57 que colindan con el 88, presenta una nueva fuente de riesgos para las comunidades del Bajo Urubamba. Al respecto, queda la duda de si las medidas adoptadas para el lote 88, bajo la responsabilidad de Pluspetrol, estarán asumidas de manera tan estricta por Petrobras y Repsol-YPF, operadoras de estos nuevos lotes.

Por otra parte, muchas demandas formuladas por las comunidades indígenas siguen insatisfechas. Tal es el caso, por ejemplo, de las crecientes demandas de empleos asalariados y de fuentes de ingresos no dependientes de los programas de relaciones comunitarias de las empresas de la zona. También es el caso de la demanda por servicios básicos como el acceso al agua entubada o a la luz eléctrica.

El desfase entre demandas sociales y respuestas del sistema institucional se explica en parte por la capacidad limitada de gasto de los organismos seccionales, relacionada con el SNIP y la desconcentración de recursos vinculada con la descentralización. Mientras tanto, el desarrollo del proyecto Camisea podría conllevar la activación de nuevos flujos migratorios en relación con la colonización agraria, más aún si entra en ejecución el proyecto

de construcción de una vía entre Echarate y el Bajo Urubamba (Comité de Gestión del Bajo Urubamba, 2002). Últimamente, el Comité de Gestión del Bajo Urubamba impulsa la iniciativa de formar un nuevo distrito, debido a la inconformidad de una parte de la población con la gestión de Echarate.

Conclusiones

Las experiencias de participación en proyectos de explotación de hidrocarburos en el Ecuador y el Perú no permiten sacar conclusiones definitivas en cuanto al acceso a ingresos generados por estas actividades. En efecto, mientras en el caso de Amazonía Gas, aquellas actividades nunca llegaron a hacerse efectivas, en el caso del Proyecto Camisea, la participación de las comunidades locales tan solo se hizo efectiva en el 2006 y queda por ser evaluada.

Sin embargo, dada la magnitud de los ingresos esperados, no cabe duda de que son altas las expectativas de las comunidades ubicadas en áreas de influencia directa e indirecta de proyectos de esta naturaleza. Ello puede explicar, hasta cierto punto, la actitud voluntaria de un sector importante de las organizaciones representativas, así como su predisposición por desarrollar nuevas capacidades de negociación y gestión. También puede explicar la oposición de sectores que representan a comunidades ubicadas fuera de las áreas de influencia directa de aquellos proyectos, así como su propensión a concentrar su acción en el ámbito político.

Desde luego, la perspectiva de recursos económicos procedentes de la extracción de hidrocarburos suele convertirse en un factor de debilitamiento para las organizaciones. En primer lugar, genera cierta desconfianza hacia el comportamiento de los dirigentes involucrados en la parte dura de la gobernanza económica (el *core business*). En segundo lugar, es un factor de distanciamiento entre estos últimos y sus bases y es, al parecer, lo que hace difícil la generación de consenso en las asambleas generales y las reuniones con mucha afluencia. En tercer lugar, puede resultar difícil conservar un criterio ecuaníme, a la hora de definir quién debe beneficiarse de la renta petrolera o del canon de gas y en qué proporción.

Los impactos sociales y ambientales generados por las actividades de hidrocarburos son ahora bien documentados y las poblaciones amazónicas cuentan, al respecto, con la presencia de actores clave como las ONG de incidencia política y las organizaciones representativas de nivel nacional y regional. Sin embargo, la situación es contrastada entre los países del área de

estudio. En efecto, mientras en el Ecuador se han multiplicado los conflictos ambientales, debido a la publicidad de casos tan dramáticos como el caso Texaco o la presencia de bloques petrolíferos en parques nacionales como el Yasuní, en el Perú este tipo de conflictos no encuentra el mismo nivel de mediatización ni de polarización. Ello puede explicar, a su vez, que la disposición de las organizaciones indígenas hacia los proyectos de extracción de hidrocarburos resulte más favorable en el Perú (a excepción de Aidesep) que en el Ecuador.

Ahora bien, resulta paradójico que, en un país donde la explotación petrolera es denunciada por muchos sectores como responsable de todos los malos que afectan la región amazónica (contaminación, deforestación, etc.), se haya desarrollado una iniciativa como la de Amazonía Gas. A pesar de la predisposición de varias organizaciones indígenas peruanas a impulsar una lógica de desarrollo empresarial en las comunidades, no se ha llegado a este nivel de emprendimiento o de compenetración con el sector de hidrocarburos en este país.

Para entender esta disyuntiva, es preciso considerar que, en el Ecuador, los efectos sociales y ambientales más dramáticos se dieron en las provincias de Sucumbíos y Napo, donde la extracción petrolera se inició en los años setenta, luego en la provincia de Orellana, donde se inició en los años ochenta. Por su menor extensión, la actividad petrolera no afecta la Amazonía peruana en las mismas proporciones, aunque se reportan casos de conflictos por contaminación en el norte y el nororiente del país. La reacción de ciertos sectores indígenas ecuatorianos es, entonces, a la medida de los impactos negativos que sufrieron y se puede asimilar a un reclamo por una mayor justicia ambiental. De hecho, sin llegar al extremo de pretender controlar la actividad extractiva, como en el caso de Amazonía Gas, muchas comunidades reclaman una mayor participación en la planificación de las actividades que afectan sus territorios. Al respecto, los pueblos indígenas del centro de la región amazónica estipulan que, como condición previa a cualquier tipo de alianza entre los pueblos amazónicos y las empresas petroleras, las transnacionales tendrían que sanar primero todo el ambiente dañado por la actividad petrolera. Además hemos visto que los pueblos indígenas no confían en que las tecnologías de punta constituyan una garantía, por lo cual se recomienda un trabajo de información por parte de los actores que las mencionan (Estado y empresas transnacionales).

El caso Camisea arroja dos lecciones adicionales, respecto de la gestión y mitigación de los impactos sociales y ambientales de las actividades petroleras.

En primer lugar, las organizaciones locales pueden unirse y tienen interés en hacerlo, a la hora de negociar el acceso a la información y el pago de compensaciones o de exigir del gobierno las medidas de control y sanción que son parte de una gobernanza ambiental eficiente —independientemente de las actividades que enmarca—. En segundo lugar, muestra que la participación de las comunidades indígenas en los procesos extractivos no se limita a una mera cuestión de indemnizaciones o compensaciones. Es ante todo un derecho —no derogable— de administrar su territorio o hábitat, y por lo tanto de monitorear y supervisar todas las actividades susceptibles de afectarlo. Este elemento es, sin lugar a duda, el factor de mayor cohesión en la gobernanza indígena de las comunidades del Bajo Urubamba, como lo ilustra el éxito del PMAC.

La experiencia de Amazonía Gas rebasa el ámbito de la gestión del desarrollo. Si bien es cierto, la intención inicial de los dirigentes de la Confeniae era garantizar a sus bases una creciente autonomía ante las empresas petroleras presentes en la región amazónica, este intento se debe entender en el marco más amplio de la participación de los indígenas en el gobierno de Lucio Gutiérrez. En efecto, es la irrupción del movimiento indígena ecuatoriano en el sistema institucional —primero con la participación de dirigentes como Luis Macas y Nina Pacari, luego con aquella de Antonio Vargas— que da a la ambición de autonomía y autogestión su plena dimensión. Una iniciativa similar puede encontrarse en el intento de la OPIP de administrar la provincia de Pastaza como un territorio étnico, desde la década del ochenta.

Ahora bien, si los obstáculos al proyecto de Amazonía Gas no pudieron superarse, la razón se debe ante todo al creciente aislamiento de sus protagonistas. Independientemente de la viabilidad técnica y económica del proyecto —la cual como hemos visto no pudo sostenerse en el tiempo— el hecho de que aquellos dirigentes fuesen identificados con un gobierno deslegitimado, acusado de corromper y dividir al movimiento indígena nacional, explica porque la propuesta tiene, en el contexto actual, poca probabilidad de generar consenso en la Confeniae, ni menos aún la Conaie. Desde luego, será difícil insertar semejante proyecto en el «Plan nacional de desarrollo», diseñado por la administración Correa, sobre todo tras la ratificación de la nueva Constitución, que otorga un lugar especial a los derechos de la naturaleza y contrapone la soberanía del Estado en el manejo de los recursos no renovables, con el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y la administración territorial.

Desde el comentario de Rafael Correa refiriéndose a unos líderes indígenas en mayo del 2008 —«¡Que se vayan! ¡Que se vayan!»—, hasta el conflicto por la nueva Ley de minería a la cual se opone el movimiento indígena nacional, la brecha entre el gobierno y los pueblos indígenas es cada vez más honda. En este contexto, una posible alianza entre estas dos categorías de actores para favorecer la participación de los pueblos indígenas en la actividad petrolera y extractiva es muy improbable.

El caso del proyecto Camisea ofrece una lectura distinta, no solo porque la participación de los indígenas en su ejecución no está asociada con un gobierno particular, sino también porque interviene en un contexto político opuesto. En efecto, hemos visto que la política de los gobiernos Paniagua y Toledo continuó en esencia aquella de Fujimori e hizo del proyecto Camisea un asunto emblemático para la transición democrática. La sociedad civil en este contexto respaldó la postura del gobierno, pero exigió se cumplieran ciertas garantías. En este sentido, dos elementos llaman la atención: por un lado, las ONG radicales nunca pudieron imponer su agenda, pese a una fuerte presencia en las redes de incidencia transnacionales y pese al éxito de ciertas campañas, como la que incitó Exim Bank a retirar su apoyo al proyecto; por el otro, las organizaciones indígenas locales no dejaron ahondar sus divisiones, pese a ser afiliadas a dos organizaciones nacionales rivales y defender posturas e intereses a veces divergentes.

Con todo, la participación de los actores indígenas en el monitoreo ambiental comunitario, en la elaboración del «Plan de desarrollo del Bajo Urubamba» y en la negociación del canon de gas debería asegurarles unas ventajas importantes en materia de desarrollo sostenible. No solo estas comunidades han demostrado una gran capacidad de cohesión frente a amenazas externas que podrían resultar fatales para su identidad y sus condiciones físicas de vida. También han aprendido del proceso que, a lo largo de dos décadas, se ha convertido en un factor de cambio social acelerado.

A pesar de todo, no cabe menospreciar las amenazas que siguen representando los proyectos de explotación de hidrocarburos en esta región. La primera que cabe resaltar es la perspectiva de colonización agrícola masiva, que deriva del proyecto de infraestructura vial contemplado en el «Plan de desarrollo del Bajo Urubamba». Si bien es cierto que el documento elaborado por el CGBU deja constancia de los desacuerdos entre ciertas organizaciones, también considera la integración de transporte como una de sus prioridades para asegurar el bienestar de las poblaciones locales.

La segunda amenaza que vale mencionar es el probable cambio de estilos de vida y hábitos de consumo que generará el canon de gas en el corto y mediano plazo. Este problema está mencionado en los informes de monitoreo del PMAC y es objeto de una preocupación seria por parte de los actores sociales. No existe hasta la fecha, ninguna información cuantificada sobre los efectos del aflujo de recursos en las comunidades locales. No obstante, las entrevistas a moradores dejan percibir la existencia de problemas vinculados con el alcoholismo y otras patologías sociales que no se reportaban una década atrás.

Finalmente, la participación de las comunidades en las actividades de extracción de hidrocarburos no significa que se haya resuelto el problema de la privatización de la política social del Estado. Al respecto, las relaciones comunitarias no han sido sustituidas por un nuevo tipo de relaciones entre empresas y comunidades. Más bien, al parecer, siguen siendo un *modus operandi* en el área de influencia de los lotes licitados, que se superpone a otros procesos como aquellos de monitoreo comunitario o de planificación estratégica. Es más, la misma política de inversión pública hace que las necesidades básicas de las comunidades deban ser cubiertas por actores privados o caritativos, puesto que el sistema nacional de inversión pública (SNIP) contempla exclusivamente el financiamiento de obras de infraestructuras, al menos hasta el momento.

En el caso ecuatoriano, el estudio confirma que la actividad de hidrocarburos en sí constituye una actividad muy poco consensuada y la cuestión de la participación de los pueblos indígenas en el modelo económico nacional extractiva es aún más polémica y conflictiva. El movimiento indígena amazónico carece de homogeneidad de modo general y en particular en este aspecto. El contexto político en el cual se desarrolló la iniciativa Amazonía Gas ha desembocado en la quiebra de la Confeniae y en una crisis del movimiento indígena aún no resuelta. Unos años después, los pueblos indígenas no han adoptado una posición clara en cuanto a su posible participación en este sector económico y los conflictos entre facciones del movimiento nacional y subregional siguen constituyendo un obstáculo mayor al posible desarrollo del proyecto. Por lo tanto, es muy poco probable que un inversionista pueda arriesgarse a intervenir en un proyecto que conlleva tantas discrepancias entre los pueblos indígenas amazónicos.

En el caso peruano, hemos visto cómo una situación muy conflictiva como aquella de la década del noventa había desembocado en una experiencia novedosa de cooperación entre el sector privado, el Estado y la sociedad. Las inquietudes que sigue planteando la explotación de gas a los pueblos

indígenas pudieron convertirse en motivos de preocupación para los actores exógenos y, desde luego, orientar las medidas tomadas por estos últimos en el sentido de un mayor control ambiental y una mayor participación social en estas actividades. Esta cooperación se ha beneficiado además de un marco normativo y de una política indigenista más apremiantes para la industria de hidrocarburos. Si bien es cierto la protección de los territorios indígenas aún queda por hacer, los grupos en aislamiento voluntario o no contactados ya gozan de una protección especial que permite evitar repetir los errores cometidos en las décadas anteriores.

En ambos casos existen divisiones internas a las organizaciones indígenas, en torno a la estrategia que se puede adoptar para sacar el mejor provecho de la actividad de gas y mitigar sus impactos sociales y ambientales. Ello nos recuerda que, sin ser el único punto de discrepancia entre las comunidades o entre sus dirigentes, las actividades de hidrocarburos constituyen un factor de división que no cabe menospreciar.

Se recomienda por lo tanto coadyuvar a la unidad de las organizaciones de segundo y tercer grado. Sin sustituir la dinámica propia de las comunidades, se puede facilitar los procesos de intercambio de información, consultas internas, comunicación con los actores económicos y políticos, etc. Estos son, a nuestro entender, los primeros pasos a seguir para crear, consolidar o reconstruir las condiciones de una gobernanza económica sostenible, en la cual la explotación de gas natural —y desde luego de otros recursos naturales no renovables— tenga importancia.

A pesar de disponer de tecnologías y procesos de monitoreo ambiental muy sofisticados, la industria de hidrocarburos sigue presentando un alto riesgo de impactos negativos, directos o no. Esta situación genera una desconfianza que, según el caso, puede dar lugar al rechazo a todo tipo de penetración de esta industria en territorios ancestrales. No solo esto suscita una pérdida de lucro cesante para el Estado y el sector privado, pero genera una confusión en cuanto a los posibles beneficios que puedan interesar a las comunidades locales.

En este sentido se recomienda incentivar la participación de las organizaciones y comunidades desde la fase inicial de los estudios de impacto ambiental y social. En segunda instancia, se debería garantizar la participación de estos actores en el monitoreo ambiental y social de los impactos potenciales de las actividades de exploración, explotación y transporte. Por ello, la educación y la capacitación a los interesados constituyen un paso imprescindible para que aquel proceso no se convierta en un simulacro ni avale prácticas poco

transparentes. Además, es necesario preparar a los interesados a asumir un papel activo en los planes de contingencia, al nivel de las comunidades.

De todos los impactos generados por las actividades de hidrocarburos en la cuenca amazónica, la colonización agrícola y la urbanización no planificada han sido y siguen siendo aquellos que mayor riesgo representan para la gobernanza económica de los pueblos indígenas. Quizá es ahí donde más se ejemplifican las carencias de la acción pública estatal, que en el caso particular de la industria de hidrocarburos ha conllevado a una privatización de la política indigenista. En el caso peruano, es preciso alertar sobre los riesgos que presenta el actual proceso de descentralización para la cuenca del Urubamba. El proyecto Camisea constituye un vector de desarrollo nacional y regional comparable, aunque en proporciones distintas, con lo que significó el arranque de la explotación petrolera en el norte de la Amazonía ecuatoriana en la década del setenta.

Para evitar que los proyectos extractivos se conviertan en vectores de colonización de los territorios indígenas, recomendamos una política de legalización de dichos territorios que contemple su administración por autoridades legítimas. Ello significa ir más allá de la administración étnica del espacio, para anticipar posibles conflictos intercomunitarios. En efecto, la evolución de los movimientos sociales amazónicos ha dado lugar a un fenómeno contradictorio, en el cual los pueblos indígenas disfruten de derechos específicos, sin que dispongan siempre de la capacidad política de ejercerlos. Ello se traduce, en particular, por una creciente fragmentación de las organizaciones representativas en el Ecuador. En segunda instancia, ello tiene consecuencias sobre el nivel de legitimidad de las comunidades afectadas —real o potencialmente— por las actividades extractivas en sus territorios, ante organizaciones exógenas como las ONG ecologistas o las organizaciones campesinas. Para evitar una polarización de los debates en torno a la administración territorial, es recomendable fomentar espacios, instrumentos y procesos de diálogo participativo como son los comités de gestión en acción en ambos países.

La importancia que representa para los dos países la renta petrolera o del gas no encuentra equivalencia en otras actividades económicas. Ello se materializa tanto en la magnitud de las inversiones y las ganancias, como en la complejidad del sistema de gobernanza económica local y nacional. Es también una fuente de conflicto, en torno al reparto de la renta, y un obstáculo al desarrollo de actividades económicas alternativas, que, a la larga, puede convertirse en un

obstáculo estructural a la gobernanza económica de los pueblos indígenas. Por lo tanto, es recomendable elaborar una estrategia de planificación del desarrollo que favorezca la sostenibilidad social y económica del desarrollo, además de su sostenibilidad ambiental.

Al respecto, la creación de un fideicomiso administrado por las organizaciones representativas debe ser considerada con cautela. Dada la fragilidad de los procesos organizativos en la cuenca amazónica y la tendencia a la fragmentación que se observa entre las organizaciones representativas, la administración de un fondo de inversiones debería estar a cargo de una instancia externa, cuya dirección no dependa de las dirigencias de turno, sea al nivel local o subregional, sea al nivel nacional. Recomendamos explorar la posibilidad, por ejemplo, de crear consejos de administración bi- o tripartitos, asociando los representantes de las comunidades interesadas con actores públicos y privados. Por otro lado, se debería contemplar mecanismos de rendición de cuentas a las poblaciones locales que complementen el control legal ejercido por el Estado.

Asimismo, se debe usar con cuidado la noción de empresa comunitaria. Este tipo de instrumento de gobernanza económica encuentra ciertos límites que, sin invalidarlo como tal, lo hacen muy difícil de generalizar al conjunto de las comunidades interesadas en involucrarse en las actividades extractivas. En particular, puede resultar un detonante de conflictos interétnicos o intercomunitarios, al fomentar una lógica individualista de reproducción social en contextos culturales donde imperan, más bien, las identidades colectivas. Una consecuencia de ello ha sido, en el caso particular del Ecuador, la división de la Confeniae, así como la exacerbación de las rivalidades entre varios grupos etnolingüísticos y dentro de ellos. Por lo tanto, a la hora de apoyar semejantes iniciativas, se recomienda analizar las condiciones de reproducción social propias a cada grupo e identificar los factores de cambio social susceptibles de coadyuvar la iniciativa individual, sin perder de vista aquellos que descansan en una racionalidad orientada por valores comunitarios.

Agradecimientos

Deseamos agradecer de manera especial a Rodolfo Fuentes (Petronoticias), Iván Bréhaut (Maroni Consultores), Carlos Garaycochea (GTCI), Evelyn Torres (PUCP), Carlos Mora, Walter Kategari (Comaru) y Edwin Piedra por sus comentarios a una versión previa del presente texto. De igual manera, agradecemos a Cathy Ross (Oxfam América), César Sarasara y Oseas Barbarán (Conap), Hemrry Carillo

(ProNaturaleza), José Palomares (Pluspetrol), Epifanio Baca y Carlos Monge (Grupo Propuesta Ciudadana) por su ayuda en la recolección de la información de campo y sus explicaciones detalladas en relación con el caso Camisea. En relación con el caso Amazonía Gas, agradecemos a Domingo Ankoach (Confeniae), Washington Yungo (comunidad San Antonio 1), Rafael Alvarado (FCUNAE), Jaime Tanchim (la NAE), Abel Santi (Nashie), Victoria Ruales (AMWAE) y Freddy Razo (Petroecuador) por su tiempo y por el interés que tuvieron en compartir sus criterios con nosotros. No sobra decir que los eventuales errores y las interpretaciones quedan de nuestra exclusiva responsabilidad.

Referencias citadas

ANAYA, J., 2009 – Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú, 15 pp.; Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Mimeo.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, 2009 – Series estadísticas.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ, 2009 – Series estadísticas.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2006a – *Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte I: Política operativa sobre pueblos indígenas*, 13 pp.; Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible [03/2009] en: http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm

BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2006b – *Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte II: Estrategia para el desarrollo indígena*, 44 pp.; Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible [03/2009] en: http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm

BILSBORROW, R. E., 2003 – Cambios demográficos y medio ambiente en la región amazónica de los países andinos. In: *Amazonía: procesos demográficos y ambientales* (C. E. Aramburú & E. Bedoya Garland, eds.): 53-86; Lima: Consorcio de Investigación económica y social.

CLOUSDEY, T., 1988 – La búsqueda del petróleo de la Shell y sus efectos sobre los nativos en la región del Bajo Urubamba, en la selva peruana. *Amazonía Peruana*, 9 (15): 119-128.

- COFOPRI, 2006 – Disponible [03/2009] en: http://www.minem.gob.pe/archivos/dgss/publicaciones/tripartito/ucayali/exposicion_cofopri.pdf
- CONAIE, 2005 – Boletín de prensa del 4 de octubre. Disponible [10/2008] en: <http://www.ecuarunari.org/04oct05.html>
- FONTAINE, G., 2005 – Micro conflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana. *Íconos*, 21: 35-46.
- FONTAINE, G., 2007 – Verde y negro: Ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador. In: *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina* (G. Fontaine, G. van Vliet & R. Pasquis, eds.): 223-256; Quito: Flacso, Iddri, Cirad.
- FONTAINE, G., 2008 – ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador. In: *La guerra del fuego: políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (G. Fontaine & A. Puyana, eds.): 169-194; Quito: Flacso, Ministerio de Cultura del Ecuador.
- FONTAINE, G., 2009 – *Les politiques publiques comme produit de la gouvernance*, 40 pp.; Quito: Flacso. Documento de Trabajo n.º 21. Disponible [08/2009] en: http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10252.WP_021_GFontaine_06.pdf
- INDEPA (Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Amazónicos y Afroperuano), 2009 – Mapa Etnolingüístico del Perú, 2009; Lima: Indepa, Universidad Nacional Fedérico Villareal, Instituto Indigenista Peruano. Disponible [03/2009] en: http://www.servindi.org/img/Mapa_Etno2009.jpg
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador), 2006 – La población indígena del Ecuador, 39 pp.; Quito: INEC, Mimeo.
- INEI (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática), 2008 – *Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Primeros resultados*, 44 pp.; Lima: INEI-UNFPA.
- IRURITA MUÑOZ, M. I., 2002 – Pueblos indígenas, Globalización y Diversidad Cultural: el Reto de Amazonía Gas en Ecuador; Bogotá: Universidad de los Andes/Facultad de Ciencias Sociales/Departamento de Antropología. Tesis de grado, Carlos César Perrañán (Dir.).
- LA TORRE LÓPEZ, L., 1998 – *¡Sólo queremos vivir en paz! Experiencias petroleras en territorios indígenas de la Amazonía peruana*, 266 pp.; Copenhague: IWGIA, Racimos de Ungurahui.
- MORA, C. (ed.), 2007 – *La cultura ancestral matsigena: respuesta a la modernidad del siglo XXI*; 141 pp.; Lima: Conap.

- NARVÁEZ Q., I., 2004 – *Derecho ambiental y sociología ambiental*, 522 pp.; Quito: Ed. Jurídica Cevallos.
- PERZ STEPHEN, G., ARAMBURÚ, C. E. & BREMNER, J., 2003 – Cambios poblacionales y uso del suelo en la cuenca amazónica. Una comparación entre Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. In: *Amazonía: procesos demográficos y ambientales* (C. E. Aramburú & E. Bedoya Garland, eds.): 11-52; Lima: Consorcio de Investigación económica y social.
- PMAC (Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario), 2007 – «Diagnósticos de las comunidades del Alto Urubamba»; Lima. Mimeo.
- PROPUESTA CIUDADANA, 2009a – *Camisea ¿Para quién es el gas? Entre el consumo interno y la exportación*, 20 pp.; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana,
- PROPUESTA CIUDADANA, 2009b – *Vigilancia de las industrias extractivas*, 81 pp.; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Reporte nacional n.º 9.
- PROPUESTA CIUDADANA, 2009c – *Vigilancia de las industrias extractivas*, 16 pp.; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Reporte nacional n.º 17.
- ROLDÁN, R., 2004 – Importancia de los territorios colectivos de indígenas y afroamericanos en el desarrollo rural. In: *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales* (R. Echeverría ed.): 135-161; Washington D. C.: BID.
- ROSS, C., 2008 – El caso del proyecto Camisea: logros y limitaciones de una coalición ciudadana naciente. In: *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú* (M. Scurrah, ed.): 199-268; Lima: Oxfam, Instituto del Bien Común, Instituto de Estudios Peruanos.
- SHINAI, S., 2004 – *Aquí vivimos bien. Kamyeti notimaigzi aka: Territorio y uso de recursos de los pueblos indígenas de la reserva Kugapakori Nahua*, 112 p.; Lima: Shinai Serjali.
- SOLÀ, A., 2000 – La traducción de *governance*. *PuntoyComa*, 65. Disponible [03/2009] en: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm#fn1>
- SOSA MARTÍNEZ, B., 2000 – Governance: la comprensión y la expresión. *PuntoyComa*, 66. Disponible [03/2009] en: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>

VAREA, A. & ORTIZ, P, 1995 – Conflictos socioambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador: estudio introductorio. *In: Marea negra en la Amazonía: conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador* (A. Varea, ed.): Quito:15-178; Quito: Abya Yala, Ildis, FTTP, UICN.

ZARZAR, A., 1987 – Radiografía de un contacto: los nahua y la sociedad nacional. *Amazonía Peruana*, **8 (14)**: 91-114.

Capítulo 3

Los pueblos indígenas de Colombia frente a los servicios públicos de salud y educación: las experiencias de gestión propia de la política social

Bruno Baronnet
Nadège Mazars

En Colombia se hablan 64 idiomas que pertenecen a 14 familias lingüísticas (alrededor de 300 variantes dialectales). La administración pública reconoce a 84 pueblos indígenas dispersos en el territorio nacional, en 710 resguardos, en una extensión total de cerca de 34 millones de hectáreas (Dirección de Censos y Demografía, 2007: 18-19). Cerca de 1,4 millones de colombianos, es decir casi el 3,5 % de la población, se autodefinen como indígenas, según el censo oficial de 2005. Viviendo en zonas rurales (78 %), la quinta parte de estas poblaciones se ubica en la Guajira (norte caribeño), y cerca de 18 % en el Cauca, 11 % en Nariño y Córdoba y un poco más de 3 % en el César y el Putumayo (Censo 2005 del DANE). Si bien, se encuentran en menor número cerca de los ríos amazónicos del sureste colombiano, los indígenas son más numerosos que la población no indígena.

A raíz de recientes cambios en la administración de la política social en Colombia, las organizaciones de los pueblos indígenas mantienen una relación de confrontación contradictoria con el Estado, especialmente con las entidades descentralizadas como las secretarías departamentales encargadas de salud y de educación pública. Basándose en datos etnográficos obtenidos en 2008 con las organizaciones y los funcionarios implicados, este artículo documenta aspectos sociológicos de la actuación de los pueblos indígenas frente a sus nuevas experiencias de gestión por medio de entidades propias y de contratos de prestación del servicio público, destinados en primera instancia a extender la cobertura sanitaria y escolar en sus territorios.

Desde hace dos décadas, Colombia se encuentra implicada en un proceso de descentralización administrativa más o menos similar a la experiencia de otros países de América Latina. La Constitución de 1991 define en efecto el Estado colombiano como

«un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista».

Se reconoce también «la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana» (art. 7).

El texto constitucional considera a los pueblos indígenas como sujetos colectivos. Por ende, les atribuye el derecho de formar territorios colectivos, que organizan según sus propias formas de gobierno y jurisdicción. En la Ley 60 de 1993, se establecen los términos del reconocimiento de la autonomía del resguardo indígena. Convertido en una entidad territorial de pleno derecho, el resguardo está gobernado por sus propias autoridades tradicionales bajo la forma de Cabildo y recibe recursos propios por parte de las transferencias.

1. La cuestión social de la administración indígena de las entidades y centros de salud y de las escuelas públicas

Ahora bien, en el marco neoliberal de la aplicación de las políticas sociales en regiones diversas y marginadas, los resultados de la política social de Colombia se encuentran en el centro de serias preocupaciones en materia de acceso y calidad de los servicios, y también de gestión autónoma de los cabildos indígenas tanto de la salud como de la educación pública. Sin implicar del Estado mayores recursos financieros y técnicos, la prestación de servicios

sanitarios y educativos tiende a traspasarse a ciertas organizaciones regionales de los pueblos indígenas que asumen su gestión directa en condiciones fijadas por la normatividad en vigor, pero con sus propias orientaciones y acciones de desarrollo social. A pesar de ser recientes e incompletas, estas experiencias regionales de administración directa de los recursos públicos son inéditas en América Latina.

Este artículo pretende aportar elementos de análisis para la evaluación de la reciente puesta en marcha del modelo de las entidades financiadoras para la afiliación al sistema general de salud y de los contratos de ampliación de cobertura de educación básica. Hasta hoy, los indicadores estadísticos que sirven para valorar sus impactos atestiguan nuevas tendencias significativas y varias dificultades persistentes en los territorios étnicos, las cuales no se pueden deslindar del contexto de pobreza y de marginalización social. Los servicios educativos, con un 58,5 % del total del fondo del Sistema General de Participación en 2004, y los servicios de atención sanitaria, con un 24,5 %, representan, además de las transferencias, los sectores esenciales del gasto público que atribuye el Estado colombiano a las entidades descentralizadas a partir de sus estrategias políticas, destinadas a abatir las desigualdades sociales y los rezagos persistentes (Restrepo, 2006: 359).

Una perspectiva sociológica ayuda a la reflexión sobre los resultados y desafíos de las estrategias emprendidas en los sectores de educación bilingüe e intercultural y de salud pública en territorios indígenas de Colombia. En este sentido, es preciso examinar la situación educativa y sanitaria en las regiones donde está en vigor el manejo propio de la prestación de estos servicios cuando otros etnoterritorios no han entrado en esta nueva dinámica de gestión directa y conflictiva de los fondos públicos. En algunas ocasiones, ciertos especialistas utilizan el término de tercerización para designar la introducción de un tercer actor, en este caso las entidades indígenas, como intermediario entre el Estado y los pueblos indígenas. Sin embargo, esto corresponde a una manera implícita de nombrar al proceso de privatización de la prestación de los servicios públicos. En el caso del manejo propio de la educación y de la salud, observamos que las entidades indígenas involucradas son de naturaleza pública, al contrario de otros sectores organizados de la sociedad colombiana. En efecto, el hecho de que son ahora los representantes de los cabildos indígenas quienes se responsabilizan de la gestión de la prestación de los servicios sociales a nivel comunitario, implica una práctica diferente a la de las empresas privadas.

En este marco, es preciso identificar los obstáculos a la extensión de la cobertura de ofertas sanitarias y educativas, sin perder de vista que estos están muchas veces ligados a la cuestión de la calidad y equidad de los servicios prestados, así como a la cuestión de los estatutos sociales del personal laboral. De este modo, las organizaciones indígenas se enfrentan a las consecuencias contradictorias de las reformas de la política social para extender la cobertura de los servicios públicos, ya que en las condiciones actuales, el Estado se descompromete de su responsabilidad de financiar y aportar competencias técnicas para su desarrollo satisfactorio. En efecto, por un lado, las organizaciones de cabildos indígenas logran ocupar espacios de administración directa de sus centros de salud y de educación, pero por el otro no obtienen los recursos financieros y técnicos suficientes por parte del Estado descentralizado para llevar a cabo la misión de servicio público.

Nos parece pertinente vincular los distintos impactos de los procesos de gestión propia en los sectores de salud y educación, a raíz de la preocupación común por identificar sus repercusiones, en medio de cambios normativos considerables en materia de administración de la salud y la educación. Por un lado, las experiencias recientes en materia de etnoeducación subrayan las exigencias de los actores educativos en pro de una enseñanza gratuita, propia, de calidad, bilingüe y accesible al conjunto de la población infantil. Por otro lado, la concepción indígena de la salud es holista, siendo muy interesante observar el tipo de relaciones que existen entre la medicina propia practicada en las comunidades y la medicina alopática, gracias a la intermediación de las entidades prestadoras de servicios de salud. En ambos casos y con los recursos públicos del Estado, corresponde a los cabildos y a sus estructuras locales de organización social, el poder efectivo de decidir e influir concretamente en la ejecución de los planes de desarrollo social a partir de la repartición de los financiamientos entre los dispositivos administrativos encargados de salud y educación. Así, este artículo propone brindar elementos de comprensión acerca de los mecanismos y lógicas de gestión, de participación social en la toma de decisiones y ejecución de los planes comunitarios en salud y educación, de acuerdo a sus necesidades y sus derechos. Además, se enfatizan en especial los actores implicados, las determinantes y manifestaciones de las violaciones de los derechos sociales y culturales, el racismo, la discriminación y la exclusión, así como las desigualdades de género.

Sin embargo, asociada al proceso de descentralización neoliberal, la entrega de la gestión de las políticas sociales a determinados actores trae como consecuencia problemas como el riesgo de fragmentación y disolución

del servicio público dentro de un campo social conflictivo, generalizando el mercadeo de la oferta en salud y educación. Entonces, ¿cuáles son las dificultades que genera y cómo afecta la aplicación de este marco normativo de gestión de la salud y la educación? ¿Y en qué medida impacta en la sociedad y la cultura indígena? Por consiguiente, utilizamos un método apropiado para contrastar indicadores cuantitativos y cualitativos que puedan comprobar los cambios y continuidades principalmente en materia de acceso, en particular gracias a una metodología de observación directa y la realización de entrevistas con agentes clave.

Desde la Ley 100 de 1993, el sistema de salud colombiano se articula alrededor de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) cuyo papel es la afiliación al seguro social según dos tipos de régimen: el contributivo, para las personas con contrato de trabajo¹, y el subsidiado, para la población «sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización»² así como también las poblaciones vulnerables dentro de los pueblos indígenas. La creación de las Entidades Promotoras de Salud Indígena (EPS-I) fue autorizada por las autoridades y comunidades indígenas. Estas mismas autoridades indígenas, representantes de los cabildos y asambleas de pueblo, proceden a la designación de la dirección de las EPS-I y definen las orientaciones que deberán seguir. Existen actualmente seis EPS-I con más de un millón de afiliados: Pijao Salud (alrededor de 100 000 afiliados en 2008, sede Tolima), Manexca (175 573 afiliados en septiembre de 2008, sede Córdoba), Mallamas (alrededor de 260 000 afiliados en 2008, sede Nariño), AIC (229 091 afiliados a finales de junio de 2008, sede Cauca), Dusakawi (182 531 afiliados en 2008, sede César) y Anas Wayúu (100 424 afiliados en 2008, sede Guajira). La elección de estas últimas tres EPS-I se explica por varias razones. En primer lugar, nos parece importante describir el funcionamiento de la segunda EPS del Cauca, la EPS-I AIC, la cual mantiene lazos estrechos con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Luego, la EPS-I Dusakawi, creada en 1997 como la AIC, tiene la particularidad de funcionar bajo vigilancia de los 4 pueblos socios. Fue además reconocida como primera EPS del país por su calidad y excelencia en la segunda encuesta de satisfacción de usuarios de EPS realizada por el Programa de Salud de la Defensoría del Pueblo en 2005. Por su lado, la EPS-I Anas Wayúu ha elegido tener afiliados solamente en La



¹ El texto de la ley incluye «las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago».

² Artículo 157 de la Ley 100 de 1993.

Guajira, para concentrar su actividad y mejorar su servicio, en una región donde los miembros del pueblo Wayuú representan 44,94 % de la población total (DANE, 2005). Como lo veremos, el tipo de gobernanza está vinculado estrechamente a la naturaleza de las relaciones e interacciones que existen entre la EPS-I y las comunidades indígenas y los pueblos «socios» (es decir al origen de la creación de la EPS-I y que conservan un poder político en el futuro de esta EPS-I). La situación es delicada para estas EPS-I. De hecho, están integradas a un sistema donde prevalecen competencia y rentabilidad, con la sola diferencia de que tienen un carácter público y de que buscan conservar sus vínculos con la identidad de sus pueblos.

En varios departamentos, desde el 2004, la renovación de la política de etnoeducación permite al Estado experimentar y consolidar un cierto traspaso de la administración de la oferta de servicio educativo a organizaciones indígenas, es decir, la entrega parcial de la gestión educativa a un número aún reducido de asociaciones de cabildos y autoridades indígenas mediante los contratos de ampliación de cobertura escolar. Sin confundirlo con el proyecto político de autogestión total y propiamente indígena, la contratación propuesta por el Estado colombiano se refiere a la política nacional de entrega de funciones de la administración pública a empresas privadas y organizaciones indígenas regionales, mediante convocatorias públicas lanzadas por entidades territoriales descentralizadas tales como los departamentos y los municipios certificados. En materia educativa, el Decreto 4313 (2004) reglamenta la contratación, la concesión y la selección de los contratistas para lo cual «cada entidad territorial certificada conformará un banco de oferentes» (art. 8^{vo}) por medio del cual se valora su «trayectoria e idoneidad en la prestación o promoción del servicio de educación formal» (art. 2^{do}). La afectación presupuestal corresponde a «una suma fija de dinero por alumno atendido, por cada período lectivo contratado» (art. 4^{to}), llamada «canasta básica», y cuyos números y montos son definidos por la administración pública.

A pesar de sus límites, más visibles en el territorio del pueblo Awá de Nariño, esta política es operacional desde hace pocos años en resguardos del Cauca, de Putumayo, del Amazonas, y de manera incipiente en el Vaupés y Córdoba. El presente artículo pretende aportar una valoración de las implicaciones de la gestión propia del servicio público de etnoeducación, en términos de la participación indígena a su gobernanza efectiva, considerando la precariedad del acceso escolar entre niños y jóvenes de 5 a 17 años, así como la capacitación y las condiciones de trabajo del etnoeducador. Hasta cierto punto, estos cambios normativos, sin equivalentes a escala continental, pueden

corresponder a una aplicación aún tímida del artículo 27 del Convenio 169 de la OIT que menciona que la educación de los pueblos indígenas deberá «desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares». Los Estados deben así «asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar»³. Además, de acuerdo con la Declaración de las Naciones Unidas del 14 de septiembre de 2007, «los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje» (art. 14-1).

Entonces, ¿en qué medida los recientes dispositivos de administración delegada a algunas organizaciones indígenas regionales de Colombia, están aportando respuestas contundentes a los serios problemas de acceso a la escuela? ¿Cuáles son sus implicaciones para la selección y la formación docente? Se trata aquí de analizar brevemente el impacto de esta nueva política de educación contratada que *a priori* permite a las organizaciones indígenas obtener mayores márgenes de autonomía de gestión. Permite *a posteriori* la consolidación de sus proyectos educativos dirigidos por los cabildos indígenas gracias a cambios significativos en la administración escolar, la capacitación del personal local y la producción de materiales pedagógicos.

Tanto en salud como en educación, los pueblos indígenas están instrumentando y transformando, hasta cierto punto, las estructuras y los mecanismos que originan la estrategia de entregar, en condiciones estrictas y precarias, la prestación del servicio público a algunas organizaciones indígenas regionales. La gobernabilidad económica del sector social se enfrenta a desafíos que no parecen ser tan nuevos, pero que siguen obstaculizando el desarrollo de los servicios públicos. Más allá de las diferencias entre las experiencias de las EPS-I y de los «sistemas» indígenas de educación bilingüe e intercultural, los cambios introducidos en materia de gestión indígena de las políticas sociales



³ Adoptado por Colombia en marzo de 1991 (Ley 21), el Convenio precisa que «los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin» (art. 27-3).

merecen ser abordados con especial atención por representar un reto mayor tanto para el Estado como para los pueblos.

2. Retos y límites de la prestación del servicio público de educación por medio de los contratos entre el Estado descentralizado y las organizaciones de los pueblos indígenas

La cuestión de la escolarización del conjunto de la niñez indígena aún no está resuelta en Colombia, al igual que en los demás países latinoamericanos. A pesar de ser el mayor objetivo educativo para el 2015 a nivel mundial⁴, el acceso de toda la población infantil de ambos sexos a la educación básica parece difícilmente alcanzable⁵. El Marco de Acción de Dakar (2000) reitera el compromiso de los Estados a escolarizar a toda la niñez antes de 2015 para que pueda terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, «sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas». En Colombia, y especialmente en los territorios indígenas donde la educación es discriminadora, no existen estadísticas disponibles sobre el acceso a la educación según los grupos étnicos (Tomasveski, 2004). La tasa de inasistencia escolar era de 22,6 % en 2003, según los datos de la Encuesta de Calidad de Vida (DANE). Más de una cuarta parte de los jóvenes indígenas censados de 5 a 17 años no asistía a la escuela, de la cual era excluida asimismo cerca de la tercera parte de las niñas como lo reporta la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2006: 168). A pesar de corresponder a todos los menores de edad del país, el cumplimiento de los derechos educativos de los pueblos indígenas sigue siendo un horizonte que la planificación educativa oficial no logra alcanzar, puesto que hasta hoy ninguna estrategia política del ministerio de Educación Nacional (MEN), o de alguna secretaría de Educación Departamental (SED), permite alcanzar una cobertura escolar completa en los resguardos por medio del servicio público de etnoeducación⁶.



⁴ En la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de 1990, la comunidad internacional se ha fijado como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje «para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo» (art. 1^o). Véase el portal Internet: [<http://www.unesco.org/education/efa>].

⁵ Consultar sobre este tema: Departamento Nacional de Planeación & CEPAL (2005 : 63-91).

⁶ La Ley General de Educación de 1994 (Ley 115) define por etnoeducación el servicio que «se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una

Para que la educación bilingüe sea una realidad, se exige un esfuerzo sostenido del Estado con amplios recursos para la capacitación docente, la construcción de escuelas, la preparación de materiales didácticos, la evaluación de los resultados, la continuidad en la prácticas pedagógicas, todo lo cual se ve actualmente comprometido por las limitaciones del erario público (Stavenhagen, 2004: 20). Además, según un estudio del mismo MEN, prevalece un desconocimiento o desinterés de alcaldes, gobernadores y de funcionarios del Estado en cuanto a las políticas establecidas (Enciso Patiño, 2004: 50). En estas condiciones, es preciso poner atención a la historia reciente de la cuestión etnoeducativa, para poder abordar después la reciente experiencia colombiana de la prestación indígena del servicio educativo, mediante el mecanismo jurídico de contratación por medio de los bancos de oferentes⁷.

2. 1. Pasado y presente de la educación indígena en Colombia

La lucha de los activistas indígenas por el control comunitario de la educación básica se expresa en los discursos y prácticas de las organizaciones de autoridades (tradicionales o no) en el sentido de una mayor autonomía educativa. Como implicación social decisiva, la nueva profesión de etnoeducador se generaliza como medio particular de promoción social, a pesar de la falta hasta hoy de un estatuto legal que proteja sus derechos laborales⁸. La educación indígena, bilingüe y propia representa la «política educativa del movimiento indígena colombiano», agenciada desde las organizaciones sociales (Castillo & Rojas, 2005: 78). Juega un papel central en el surgimiento de una lógica distinta



lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos». Deja abierto en su Artículo 55 una posibilidad poco explorada: «En funcionamiento las entidades territoriales indígenas se asimilarán a los municipios para efectos de la prestación del servicio público educativo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 60 de 1993 y de conformidad con lo que disponga la ley de ordenamiento territorial».

⁷ El objeto de la conformación de un banco de oferentes es seleccionar en igualdad de condiciones a las instituciones educativas privadas con capacidad para prestar el servicio público educativo, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4313 (21-12-2004) modificado por el Decreto 2085 (20-06-2005). Cabe mencionar que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas que pueden «entregar en concesión a los particulares la prestación del servicio educativo [...] y aportar dotación e infraestructura física o estas podrán ser aportadas, adquiridas o construidas, total o parcialmente por el particular, imputando su valor a los costos de la concesión».

⁸ Véase: Actualidad Étnica (Fundación Hemera). «Se proyecta estatuto para el docente etnoeducador indígena» (24/06/2008).

en la construcción normativa y técnica por el Estado de estrategias políticas de educación diferenciada (Castillo & Rojas, 2005: 78). De acuerdo a estos autores, esta política educativa ha logrado afectar en un periodo breve las definiciones y las lógicas de la política indigenista oficial, al tiempo que ha planteado al sistema educativo una serie de exigencias y retos en cuanto a los propósitos del proyecto educativo nacional, y que han estado en la base de muchas de las recientes reformas (Castillo & Rojas, 2005: 78). Ahora bien, el Estado se descompromete financieramente, y ofrece limitados servicios técnicos de asesoría al fortalecimiento de las iniciativas de las organizaciones de cabildos, lo que tiende a dejar espacios de intervención para intereses privados, entre ellos ONG y grupos religiosos.

Además, para entender lo que hoy está en juego para la gobernanza educativa indígena, vale recordar algunos antecedentes históricos de la dominación social y cultural, así como las luchas étnicas por el control de los establecimientos educativos en estos territorios dispersos. En cierta medida, la herencia de la «Iglesia docente», es decir del casi monopolio eclesial en la castellanización de la población nativa por el medio escolar, ha estado provocando procesos de hegemonía cultural y resistencia étnica que constituyen el punto de arranque de la tendencia al empoderamiento de las organizaciones indígenas para apropiarse la educación formal. Antes de que las escuelas y colegios de los etnoterritorios entren en la esfera pública, el movimiento indígena, mediante algunas organizaciones indígenas regionales, se dota de un discurso y de redes de instituciones escolares que tienden a ser autogestivas. A nivel regional y comunal, las autoridades indígenas se apropian en efecto de la cuestión educativa, que hoy forma parte de la agenda prioritaria de sus Planes de Vida. Ahora bien, cabe reflexionar hasta qué punto los servicios de oferta escolar están pasando, en las últimas décadas, de las manos de la Iglesia y del Estado a las de las organizaciones indígenas y/o de la iniciativa privada.

Con la creación, a finales de los años 1970, del Programa de Educación Bilingüe de la principal organización regional —el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)—, empieza a crecer una red sin precedente de escuelas bilingües cuyos maestros son designados dentro del mismo grupo



⁹ Expresión utilizada por los antropólogos colombianos de la educación indígena y afrocolombiana de la Universidad del Cauca, Elizabeth Castillo y Axel Rojas (2005: 63-72), al abordar el rol histórico de grupos misioneros en el campo educativo después de la Constitución de 1886 y la promulgación de la Ley 89 de 1890 «por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada».

etnopolítico local (Gros, 1991; Rappaport, 2003; Bolaños y otros, 2004). Pronto se extiende a los valles del territorio tradicional del pueblo Nasa en Tierradentro donde la Iglesia aún ocupa espacios predilectos en la gestión de la educación básica y normalista (Piamonte, 2005) y marca fuertemente las memorias colectivas (Castillo, 2006) en un contexto de cambio social, cultural y de reorganización política marcados, y de extrema violencia política (Houghton & Villa, 2005), así como de politización de las identidades étnicas frente al impacto neoliberal sobre el indigenismo (Gros, 1997). Desde antes de la fundación del CRIC, distintos dirigentes indígenas formados en el movimiento agrarista han llamado la atención al Estado sobre su responsabilidad, protestando también contra el manejo de la educación por la Iglesia. Luego, los activistas indígenas y sus colaboradores cuyas relaciones internas a la organización son de naturaleza intercultural (Rappaport, 2003; 2005) han examinado cómo apropiarse de la educación para formar líderes comprometidos con las luchas agrarias y culturales.

A nivel nacional, la problemática de la gobernabilidad indígena en materia educativa resurge en la agenda política pública en 1982, con el acuerdo firmado en Nabusimake entre la comunidad Arhuaca (Sierra Nevada de Santa Marta) y la Misión Capuchina sobre el control de un internado. Desde su creación, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) exige que los profesores sean elegidos por las comunidades. La ONIC, bajo el mandato del luchador guambiano Trino Morales, organiza en 1985 en Girardot el primer encuentro de política etnoeducativa, en colaboración con funcionarios de la oficina encargada del tema en el ministerio de Educación Nacional (MEN). Por primera vez, se plantea a nivel nacional la demanda étnica por una mayor autonomía político administrativa de las escuelas, al reconocer la legitimidad de las organizaciones de cabildos para nombrar y capacitar a los educadores, y definir los programas curriculares, bajo el control de las organizaciones de autoridades indígenas¹⁰. El impacto nacional de la experiencia del CRIC, con 23 escuelas creadas entre 1978 y 1987 (Bolaños *et al.*, 2004), favorece la indianización progresiva del personal docente, parcial y notoriamente en las comunidades de más difícil acceso terrestre o fluvial.

Estos nuevos proyectos reposan en los principios de participación e investigación comunitaria, la valoración de las lenguas y de las identidades culturales. La



¹⁰ Fuente: serie de entrevistas (marzo de 2008) a dos de sus participantes, Rosalva Jiménez (pueblo Sicuani de Vichada) y Simón Valencia (pueblo Kubeo del Vaupés) que comparten trayectorias destacadas como funcionarios indígenas del sector educativo.

relativa generalización de la apropiación política de la cuestión escolar por las organizaciones indígenas se desarrolla en el contexto de la intermediación de antropólogos y de organizaciones civiles que no son representantes de las comunidades, como por ejemplo, la Fundación Gaia Amazonas que sigue promoviendo la creación y el seguimiento de escuelas comunitarias cerca de los ríos Medio y Bajo Caquetá, Mirití y Bajo Apaporis (Garzón, 2006). En los años 1990, los cambios constitucionales y legales, como el Decreto 804 de 1995 (ver más adelante), permiten a varios pueblos indígenas ocupar espacios cada vez mayores de control en la gestión de Instituciones Educativas o «colegios» (1^{er}-11^{vo} grado) y de los Centros Educativos o «escuelas» (1^{er}-5^{vo} grado). Sin embargo, el complejo contexto de guerra y represión política causa numerosas dificultades ligadas a los violentos conflictos de recuperación de tierras productivas y de poder territorial disputado por los grupos paramilitares (Houghton & Villa, 2005), y que se pueden ilustrar con los asesinatos tanto de líderes indígenas como de funcionarios de educación pública¹¹.

2. 2. Tensiones entre la normatividad educativa y las prácticas políticas de etnoeducación

En las dos últimas décadas, la educación se vuelve un tema ineludible del proceso de surgimiento y de fortalecimiento institucional de decenas de organizaciones de cabildos y capitanías en zonas marginadas y de difícil acceso. Aparte del proceso acelerado de transculturación (Rodríguez, 2005), las escuelas públicas están afectadas, a la imagen de las comunidades, por la pobreza material, el abandono por parte del Estado y la discriminación étnica y de género. En apariencia, la amplia falta de docentes indígenas capacitados entorpece el desarrollo de una propuesta educativa propia, a pesar de la colaboración más o menos estrecha de expertos o «asesores» no indígenas. A partir de los años 1990, se afianza la demanda por una educación pública, gratuita y administrada en distintos niveles de autonomía por las



¹¹ Solo en el Cauca, las listas de las amenazas y de los asesinatos de docentes muestran que cada año los funcionarios son víctimas directas de la violencia ligada al conflicto. Véase por ejemplo los datos del Comité Especial de docentes amenazados de la secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Cauca (Popayán), así como los informes de la Asociación de Institutores del Cauca (Asoinca) que contabiliza, entre el 8/10/1982 y el 7/02/2008, un total de 69 docentes asesinados en el departamento del Cauca. El 9 de febrero de 2008, fue asesinado el coordinador de educación del resguardo yanacóna de Guachicono (municipio de La Vega) José Giraldo Mamiam Mamiam.

mismas asociaciones de autoridades indígenas, a pesar de la violación de los derechos correspondientes en la cotidianidad de las escuelas. Para alcanzar sus objetivos, los dirigentes indígenas buscan asegurarse los servicios voluntarios y/o remunerados de capacitadores internos y externos a las comunidades que puedan preparar a los etnoeducadores (Rappaport, 2005). Se multiplican los convenios con universidades y ONG. Frecuentemente implican a comprometidos y brillantes etnolingüistas, psicólogos, antropólogos, abogados o trabajadores sociales, todos muy activos en las luchas del movimiento indígena. Juntos, pero en concertación y en querrela con el Estado, se enfrentan a condiciones sociales constringentes para la gobernanza económica del sector etnoeducativo.

El sistema educativo colombiano no parece haber generado una apropiación y aplicación práctica de la etnoeducación, a pesar de promover este concepto no solo como conquista de las minorías étnicas, sino también como una política de Estado (PGN, 2006: 170). En un balance de la atención etnoeducativa pública, el mismo informe de la PGN (2006: 162-166) releva 7 ejes temáticos sobre los alcances recientes de los grupos étnicos que:

(1) se han vuelto más visibles y logran captar mejor la atención del Estado; (2) han altamente valorado la educación «propia», resistiendo a ciertas formas de educación occidental; (3) han contribuido a una nueva visión nacional de la educación de acuerdo con las condiciones socioculturales comunitarias; (4) han obtenido disposiciones normativas favorables a sus exigencias; (5) han participado mediante la concertación a la construcción de su desarrollo educativo; (6) se han beneficiado de programas universitarios de formación docente y (7) han realizado esfuerzos de investigación etnoeducativa.

La persistencia de serias deficiencias demuestra: (1) la ausencia de diferenciación positiva hacia los grupos étnicos; (2) el desconocimiento de sus propuestas por lo cual se ven obligados a aceptar los esquemas de la educación formal general; (3) la carencia de información estadística confiable; (4) la casi desaparición con la descentralización de las medidas de mejoramiento y formación permanente de docentes; (5) la falta de aplicación del derecho a la etnoeducación; (6) las consecuencias del conflicto armado y del desplazamiento forzado; (7) las fuertes tasas de inasistencia escolar y de analfabetismo¹²; (8) la racionalidad administrativa de la reorganización del sistema educativo, conllevando a la



¹² 17,7 % de los indígenas colombianos de 15 años y más son analfabetas, mientras la tasa nacional es de 7,8 % (PGN, 2006), a partir de los datos poco confiables del censo del DANE de 2005.

reubicación de estudiantes y al cierre de establecimientos; (9) el alto costo de la educación para las familias como causa de ausentismo y de deserción escolar; (10) la marginalidad del tema de la interculturalidad en la política educativa nacional y (11) la falta de calidad y pertinencia cultural de la enseñanza, lo que tiende a descontextualizar el aprendizaje basado en modelos pedagógicos débiles para integrar conocimientos y métodos tradicionales, debido en parte a restricciones severas en la capacitación y designación de los docentes (PGN, 2006; Castellanos & Caviedes, 2007)¹³.

La observación directa confirma que prevalece entre los actores implicados cierta confusión provocada por (1) el desconocimiento de la normatividad etnoeducativa por parte de los funcionarios de las SED; (2) las dificultades de gestión departamental que se reflejan en la demora sistemática de los trámites administrativos; (3) la ausencia de personal capacitado en aspectos jurídicos y pedagógicos para la gestión etnoeducativa; (4) el incumplimiento de los procesos de concertación y de consulta en la implementación de esta política; (5) la desconfianza de las comunidades y autoridades hacia las instituciones así como (6) los obstáculos ligados a la certificación de algunos municipios (Castellanos & Caviedes, 2007: 277). Predomina, en efecto, un desfase preocupante entre normas vigentes y acciones públicas correspondientes. Son fácilmente observables las violaciones de derechos a la etnoeducación por la imposición arbitraria de docentes por parte de la SED, la falta de capacitación de los funcionarios para sostener la gobernanza indígena efectiva del sector educativo, tanto para ajustar la educación a las condiciones económicas, socioculturales y organizativas de la región, como para apoyar la formación, la investigación educativa y la publicación de libros escolares gratuitos y de materiales didácticos modernos. La falta de capacidades de gestión de las SED se manifiesta por su imposibilidad de (1) apoyar la formulación de



Según Gustavo Adolfo Hurtado Paredes, coordinador de la oficina de planificación de la secretaría de Educación y Cultura del departamento del Cauca, las cifras de niños atendidos y excluidos del sistema escolar divergen según sus fuentes (Cabildos, Censo, MEN y SED), lo que provoca serias dificultades para planear la cobertura total de la oferta educativa pública a varios miles de niños (y sobre todo niñas) indígenas de 5 a 17 años que no pueden acudir a las escuelas y colegios caucanos (Fuente: entrevista en Popayán, febrero de 2008).

¹³ Sin abundar aquí sobre el impacto de la falta de calidad educativa, otras limitaciones afectan el acceso a la educación, como bien las han sido identificadas por las organizaciones indígenas en las mesas nacionales y regionales de concertación de política etnoeducativa convocadas por la dirección de Poblaciones y Proyectos intersectoriales del MEN (Castellanos & Caviedes, 2007: 276-279).

políticas departamentales de etnoeducación; (2) producir datos cualitativos, estadísticos y técnicos relevantes; (3) establecer un marco participativo con las organizaciones indígenas y magisteriales, especialmente en el sector de la planificación; (4) atenuar los conflictos ligados a la resistencia indígena a la escolarización deficiente y forzada en instituciones y centros Educativos que no están bajo el control de sus autoridades locales legítimas y (5) asignar los recursos financieros de manera oportuna, transparente y suficiente.

Para resolver problemas de acceso y calidad en un contexto neoliberal, la solución de la tercerización, entendida como la delegación de competencias a entes privados¹⁴, representa para el Estado un modo conveniente para descomprometerse de la compleja gestión etnoeducativa y responsabilizar a ciertas organizaciones indígenas que tienen, *a priori*, las capacidades de asumir cabalmente la prestación del servicio público. La contratación de «maestros oferentes» responde entonces a una estrategia privada, especialmente donde falta personal docente oficial¹⁵. Sin duda, el problema crucial no es tanto que falte personal educativo indígena que preparar y mejorar sus competencias, sino que sobresale personal docente no indígena y no apto para enseñar en condiciones etnopolíticas que le son ajenas, y el cual, a la vez, se muestra reticente a trabajar en los resguardos y comunidades pobres, sobre todo las más retiradas. Los problemas de vinculación, nombramiento y afectación de personal docente en las comunidades indígenas no han sido resueltos en Colombia, a pesar de un marco legal relativamente favorable.

Para el movimiento indígena colombiano, el Decreto n.º 804 (1995) que reglamenta la atención etnoeducativa representa un logro normativo parcialmente aplicado pero amenazado. Su artículo 11 menciona que «los docentes para cada grupo étnico serán seleccionados teniendo en cuenta sus usos y costumbres, el grado de compenetración con su cultura, compromiso, vocación, responsabilidad, sentido de pertenencia a su pueblo, capacidad investigativa, pedagógica y de articulación con los conocimientos y saberes de otras culturas». Permite pues la vinculación de personal indígena sin la obligación de competir por medio del concurso nacional de aptitudes.



¹⁴ Cabe mencionar que la persona jurídica del CRIC reviste un carácter público, pero es una excepción entre las distintas organizaciones indígenas colombianas.

¹⁵ En entrevistas (febrero y marzo de 2008), varios altos funcionarios de las SED explican que sobran profesores en zona urbana, lo que les constriñe a enviar los nuevos docentes a zonas rurales alejadas.

La Sentencia C-208 (2007) de la Corte Constitucional ha dado relativa satisfacción a los grupos indígenas que buscan un trato normativo especial para proteger sus iniciativas de educación propia que privilegian el reclutamiento y control comunitario del personal docente¹⁶.

En el caso del departamento del Chocó, la asociación Orewa revela que faltan más de 200 docentes y personal administrativo. Por falla del financiamiento público, justo después de su instauración en el 2007 se detuvo la prestación deficiente del servicio educativo a más de 14 000 niños a través de la conformación de un banco de oferentes¹⁷. Asimismo, en los etnoterritorios de la Sierra Nevada de Santa Marta, la falta de aplicación de los derechos sigue provocando resistencias que el Estado no logra siempre contener. Por ejemplo, en una reunión en el 2003 de la Mesa Nacional con el MEN, la organización Gonawindúa Tayrona (pueblos Kogi, Arhuaco y Wiwa) abogó a favor de la disminución de la cobertura escolar, en parte para frenar la aceleración del etnocidio. Llama la atención que ninguna organización del norte del país haya sido involucrada en tales contratos a solicitud de las entidades certificadas. Esta situación es multicausal, pero no se puede descartar la timidez de las autoridades públicas en confiar responsabilidades a grupos que no controlan políticamente. Las prácticas de negociación de otros pueblos como el Wayuú de La Guajira¹⁸ demuestran que parecen interesados en desarrollar sus propios planes de gestión educativa, para los cuales tanto ellos como los funcionarios necesitan reforzar sus capacidades de intervención para fomentar conjuntamente una mayor participación social en el seguimiento y control del quehacer educativo local.

Por último, lo que aparece en juego en la arena educativa y que afecta la cobertura escolar, es la reglamentación del control de la selección, formación y evaluación



¹⁶ La resolución «declara exequible el Decreto-Ley 1278 (2002), 'por el cual se establece el estatuto de profesionalización docente', siempre y cuando se entienda que precisa que el mismo no es aplicable a las situaciones administrativas relacionadas con la vinculación, administración y formación de los docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos estatales ubicados en territorios indígenas que atienden población indígena, con la aclaración de que, mientras el legislador procede a expedir un estatuto de profesionalización docente que regule de manera especial la materia, las disposiciones aplicables a los grupos indígenas serán las contenidas en la Ley General de Educación y demás normas complementarias».

¹⁷ Véase: *Actualidad Étnica* (16/04/2008). «Mesa de concertación en educación: Chocó la piedra en el zapato». Fundación Hemera.

¹⁸ Véase: *Actualidad Étnica* (13/06/2008). «Wayuú logran apoyo de Mineducación para su proyecto de educación propia». Fundación Hemera.

del maestro indígena que algunas organizaciones regionales empiezan a pelear al Estado y a la Iglesia docente. Las demandas de autonomía educativa se visibilizan cuando se denuncia colectivamente la necesidad de reemplazar al personal docente blancomestizo de origen urbano por jóvenes indígenas designados y formados localmente por la organización política comunitaria y regional de los cabildos, a la cual deben rendir cuentas. Además, las disputas políticas en el campo etnoeducativo abarcan otros actores colectivos que son fundamentales para la gestión del personal docente, incluyendo al sindicato magisterial y las universidades públicas y privadas. No están resueltas las cuestiones de nombramiento comunitario, de calendarización escolar, de formación profesional (Licenciatura), y entre otros temas, el de la destitución y desplazamiento de los docentes en cargo o plaza. Por ser confusas, las fronteras entre la normatividad y su aplicación crean situaciones de ingobernabilidad educativa. Además, favorecen la desescolarización de la niñez, lo que también participa al proceso de dominación económica y sociocultural, provocando por ejemplo mayor emigración, pobreza y delincuencia entre las juventudes indígenas.

2. 3. El campo conflictivo de la política de etnoeducación: ¿De la contratación *por referencia* a la administración directa del sistema escolar por los pueblos indígenas?

La demanda de una educación bilingüe y propia se vuelve omnipresente en los primeros esfuerzos de construcción de una política propia de etnoeducación, como antecedente a la contratación entre las SED y las organizaciones como el CRIC, el Cabildo de Guambía, la Unidad Indígena del Pueblo Awá (Unipa) en Nariño¹⁹, la Fundación Zio-a'i del pueblo Kofán en Putumayo²⁰, los



¹⁹ La Unipa es la principal organización del pueblo Awá (Cuaiquer) de Colombia, con 15 000 personas (más de 120 comunidades) en la selva tropical de los actuales municipios de Tumaco, Roberto Payán, Barbacoas y Ricaurte. Surge en 1990, dos décadas después del CRIC, y gracias a su asesoría y ejemplaridad, así como de la Federación de Centros Awá del Ecuador, cuyos militantes mantienen con los awás de Colombia fuertes relaciones políticas, familiares, económicas y culturales. Varios meses después de su conformación, una cisión causada por discusiones sobre la colaboración con ciertas ONG ha dado a luz a una asociación hermana llamada Camwari (Cabildo Mayor Awá de Ricaurte), compuesta por 9 500 indígenas. Además, cerca de 3 000 awás están reunidos desde algunos años en la Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá del Putumayo.

²⁰ Formada en 1998, la Asociación de Cabildos y Autoridades Indígenas —Mesa Permanente de Trabajo por el Pueblo Cofán y Cabildos indígenas del Valle del Gúamez y San Miguel— pertenece a la Fundación Zio-a'i creada y dirigida por Sebastián Jansasoy desde 1995, la cual actúa como ente asesor en la implementación de su Plan de Vida. La zona de intervención de la Fundación Zio-a'i abarca varios municipios marginados de la selva amazónica fronteriza con Ecuador.

Cabildos Mayores Emberá Katío (Camaemka) del Alto Sinú en Córdoba²¹, así como varias Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI) que se agrupan en la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (Opiac)²², pero que son asesoradas por la Fundación Gaia. Muchos de los etnoterritorios son actualmente los escenarios de la guerra nacional de contrainsurgencia, lo que también perjudica considerablemente la prestación del servicio educativo (cierre, desplazamiento, destrucción y ocupación militar de los planteles).

Al ofrecer subsidios por medio de contratos públicos «con instituciones educativas de reconocida idoneidad en la prestación del servicio en la entidad territorial», el objetivo de ampliar el acceso educativo (preescolar, básica y media) busca «beneficiar a las poblaciones en edad escolar que tradicionalmente no han sido atendidas por el sector educativo, incluyendo población afectada por el conflicto armado, niños con necesidades educativas especiales, indígenas» (DNP, 2007: 361-362). Hasta cierto punto, el establecimiento de los contratos de ampliación de cobertura escolar permite modificar las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas en la medida que la delegación de competencias a asociaciones de cabildos refuerza el campo de intervención de las autoridades y familias indígenas en la gestión educativa local. Con el Decreto 4313 de 2004 que reforma la contratación del servicio público educativo, las organizaciones indígenas pueden acceder, bajo ciertas condiciones, a las convocatorias públicas departamentales (o municipales) para asumir buena parte de la gestión de la educación formal en función de un cierto número de alumnos determinado por la autoridad pública. La etnoeducación contratada por el Estado (vía las SED) con las



²¹ En 1997, Camaemka hace público el Plan de Etnodesarrollo del pueblo Emberá-Katío del Alto Sinú. La organización se opone a dos proyectos de infraestructura hidráulica en los territorios de los dos resguardos.

²² A nivel internacional, la Opiac es miembro desde su creación en 1995 de la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica). En Colombia, actúa en nombre de más de 75 000 indígenas que pertenecen a las AATI del Amazonas, como la Asociación Zonal de Cabildos Indígenas de Tierra Alta (Azcaita), la Asociación de Autoridades Indígenas de La Pedrera Amazonas (Aípea), la Asociación Indígena Bora Miraña (PANI), la Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de la Chorrera (Azicatch), la Organización Indígena Murui Amazonas (OIMA), el Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas (Crima), la Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Paraná Amazonas (Acima), la Asociación de Capitanes Indígenas del Yaigoje y Bajo Apaporis (Acia) o la Organización Uitoto del Caquetá y Putumayo (Orucapu), entre muchas otras agrupaciones presentes también en los departamentos Amazonas, Vaupés, Guainía y Guaviare.

organizaciones indígenas parece inaugurar una nueva manera de gobernar la gestión educativa de acuerdo a las disposiciones de la Ley General de Educación²³, del decreto 804 de 1995 y de las demás normas especiales. La gran mayoría de organizaciones indígenas regionales, como la Organización Indígena de Antioquia (OIA), se están oponiendo a este nuevo sistema de contratación por varias razones, pero esencialmente por las implicaciones de la falta de capacidades humanas y técnicas de gestión educativa y docencia. Estas dificultades en materia de recursos, como la escasez de personal docente indígena formado a nivel superior, hacen posible el protagonismo de ONG y empresas privadas que no emanan de los cabildos indígenas. En estos casos, no puede ser garantizado un servicio público de educación de acuerdo a los derechos y aspiraciones sociales que contemplan las organizaciones indígenas. Según las AATI, para alcanzar la cobertura completa, se tienen que resolver asimismo las cuestiones del impacto negativo de la imposición del calendario escolar, de la tasa técnica, de la formación y remoción de los etnoeducadores y la penetración en este campo de intereses privados (empresas, diócesis, grupos evangélicos, ONG, etc.).

El cuadro siguiente recopila las distintas experiencias de contratación entre las siete secretarías de Educación Departamental (SED) y la decena de asociaciones de autoridades indígenas implicadas entre 2004 y 2008 en el proceso de gestión propia del servicio público de etnoeducación. Los datos muestran que prevalecen fuertes diferencias entre cada caso, sobre todo en términos de número de cabildos y de alumnos en edad escolar concernidos. Los nueve componentes organizativos del CRIC, y especialmente la combativa Asociación de Cabildos Indígenas del Norte (ACIN), concentran efectivamente la mayor parte de los subsidios públicos destinados a los fines que se propone la nueva estrategia política de aumento de cobertura escolar por medio de estos contratos públicos que responsabilizan a algunos experimentados grupos indígenas regionales. Un punto común es la dificultad estructural para obtener satisfactorias tasas de cobertura escolar (entre 70 % y 80 %), a pesar de avances considerables. No obstante, cabe destacar que hay disparidades sobre la proporción de alumnos indígenas atendidos por oferta. Por ejemplo, si bien representan 60 % del alumnado potencial de los resguardos de Guambía, la cifra solo alcanza 25 % en el Alto Sinú y 10 % en los territorios nasas del norte del Cauca, mientras aún siguen faltando

²³ La Ley 115 o Ley General de Educación (1994) define la etnoeducación a partir de los criterios de comunitariedad, bilingüismo, interculturalidad, organización, investigación, participación, autonomía y medioambiente.

Cuadro recapitulativo de las experiencias de contratación de la prestación del servicio de educación indígena en Colombia en 2008 (nivel de preescolar hasta el 11º grado)

Organización prestadora de servicio etnoeducativo	Departamento	Localización de los territorios étnicos y número de cabildos	Pueblos indígenas	Años de contratación	Número aproximado de alumnos atendidos por oferta
CRIC (ONIC) Más de 500 escuelas.	Cauca	Municipios de Toribío, Corinto, Jambaló, Suárez, Miranda, Buenos Aires, Caloto, y Santander (ACIN): 18	Nasa (Páez)	2004 - 2008	16 000
		Mun. de Inzá y Páez (Tierradentro): 24	Nasa		
		Mun. de Caldono, Silvia y Morales: 18	Nasa, Misak, Tororó, Kizgó y Ambaló.		
		Mun. de Puracé y Popayán: 8	Kokonuko		
		Nueve mun. en el Macizo sur: 5	Yanakona		
		Mun. de Guapí, Timbiquí y López Micay (Pacífico): 4	Eperara-Siapidara.		
Cabildo de Guambía (AICO) 25 escuelas y 1 colegio.	Cauca	Mun. de Silvia: 1	Misak (guambianos)	2005 - 2008	780
		Otros mun.	Nasa		
Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (asesoradas por la <u>Fundación Gaia</u>)	Amazonas	Mun. de Leticia, La Pedrera, Mirití-Paraná (Cimtar, Crima, Acima, Aciya, Aipea, PANI, AIZA)	Yukuna, Tanimuka, Miraña, Carijona, Eduria, Cubeo, Desano, Yuruti, Piratapuyo, Itano, Bora, Matapí.	2004 - 2009	1 400
	Vaupés	Resguardo del Vaupés (Acaipi),	Macuna, Barasana, Tuyuca, Tatuyo y Edulia.	2007 - 2009	380
	Guainía	Mun. de San Felipe y Puerto Colombia (Jajlami y Wayuri)	Curripaco y Nheengatú	2 0 0 8 - 2009	200
Fundación Zio-a'i 18 escuelas.	Putumayo	Mun. de Valle de Guamúz, San Miguel y Orito: 18	Kofán, Awá, Emberá, Nasa, Pasto, Ingá, Kichwa, Siona, Koreguaje, Murui-Huitoto	2005 - 2008	600
		Mun. de Puerto Leguizamó: 11		2 0 0 7 - 2008	400
CAMAEMKA (ONIC) 15 escuelas.	Córdoba	Alto Sinú: 2	Emberá-Katio	2006 - 2008	155
UNIPA - CAMAWARI (ONIC) 86 escuelas y 1 colegio.	Nariño	Mun. de Barbaocoas, Tumaco y Ricaurte: 26	Awá	2004 - 2007	550

escuelas equipadas y docentes indígenas para cubrir las necesidades de toda la niñez y la juventud.

2. 3. 1. Caso del Cauca: tensiones y alcances de la prestación de servicio etnoeducativo

Las autoridades indígenas del CRIC y de AICO consideran de manera crítica su experiencia reciente de prestación de servicio educativo, debido a los niveles de tensión pero también a los alcances generados a raíz de la educación contratada por medio de los bancos de oferta. El CRIC y el Cabildo de Guambía, desde hace un lustro, se encuentran en negociaciones conflictivas y permanentes con la Secretaría de Educación del Cauca. Tal como lo expone en la parte educativa de su Plan de Vida (CRIC, 2007b), la principal organización indígena en los Andes colombianos considera que «la escasa cobertura está ligada a factores que van más allá de la disponibilidad de cupos u oportunidades de acceso al sistema escolar», y menciona causas económicas, sociales y culturales difícilmente superables en las condiciones políticas actuales. Además del reconocimiento de su «sistema de educación propia», el CRIC estima urgente en su Plan de Vida que la organización indígena y sus autoridades sean certificadas por el ministerio de Educación Nacional para el manejo de la educación en los territorios indígenas.

«En el Cauca, la administración departamental ha demostrado ser incapaz desde el punto de vista político, administrativo y pedagógico para realizar un manejo pertinente de la educación en los territorios indígenas. Se evidencia un manejo clientelista y discriminatorio de la planta de personal. No existe la capacidad de acompañar los procesos curriculares y pedagógicos que permitan construir una propuesta educativa pertinente, tal como lo ordenan la Constitución, la ley y los convenios internacionales» (CRIC, 2007b).

En un primer momento, muchos militantes del CRIC han temido que una estrategia de boicot a las nuevas medidas de 2004 pudiera facilitar la apertura del sector educativo público indígena («Estado docente») al sector de la iniciativa privada («empresa docente»), aún cuando la Iglesia siga teniendo un peso considerable en ciertas regiones. Desde febrero de 2004, con recursos financieros del Sistema General de Participaciones (SGP)²⁴, del



²⁴ Los recursos del SGP son calificados en la Constitución como fuentes de financiamiento destinadas a las poblaciones indígenas. Para las normas en vigor en materia educativa, véase DNP (2006).

Fondo Nacional de Regalías (FNR)²⁵ y de los Recursos Adicionales del MEN para población vulnerable (RAM), el CRIC asume así la responsabilidad de ejecutar cuatro contratos de ampliación de cobertura que enumeran los municipios concernidos. Cabe recordar que la educación contratada permite al contratista obtener recursos extras (15-20 %) para cubrir gastos que sirven para desarrollar sus capacidades de intervención política. Conocidos como «AUI» (Administración, Utilidades e Imprevistos), estos fondos permiten la compra y el mantenimiento de equipos de oficina, así como los gastos de papelería y de movilización.

Desde luego, se vuelven recurrentes las luchas indígenas para presionar la SED a su favor, para incrementar el presupuesto (valor de los contratos y tipología de la canasta concertada)²⁶, para incluir a niños en el sistema escolar, para cumplir a tiempo los acuerdos obtenidos, como para redefinir calendarios de clases y obtener nuevos derechos laborales y una capacitación de calidad financiada por el Estado. Para el año escolar 2008, los distintos contratos del CRIC tramitados conflictiva y laboriosamente en las oficinas de la SED en Popayán abarcan en total a cerca de 16 000 niños indígenas (14,425 millones de pesos)²⁷ para los cuales el CRIC ha vinculado 818 educadores (tasa técnica: 16,44 alumnos por docente).

Semejante trámite anual de contratación por oferta que envuelve al Cabildo de Guambía (Mun. de Silvia, AICO) ha padecido de nuevo en 2008 los atrasos de la administración departamental, provocando que las clases de los 70 «maestros oferentes» empiecen casi dos meses después del inicio regular a mediados de febrero. Además de la demora y de cierta ineficacia de la burocracia departamental, un clima de conflicto cultural con ciertos niveles de confrontación política constante entorpece las condiciones de una gobernanza educativa con participación y consulta sistemática de las autoridades indígenas.



²⁵ Una parte del Fondo Nacional de Regalías (FNR) está destinado a la educación indígena, y proviene de los beneficios financieros de la explotación de energéticos (minas esencialmente).

²⁶ El Decreto del 14 de septiembre de 2007 reglamenta el apoyo financiero público atribuido a cada alumno según la dificultad de acceso de la zona en la cual vive. En este sentido, la ley discrimina positivamente al alumnado ubicado, por ejemplo, en las orillas de los ríos de la costa Pacífica y de la Amazonía donde solo se puede acceder por transportes fluviales.

²⁷ Para este mismo año, los cabildos del CRIC contabilizan un total de cerca de 2 400 niños desiertos y el Cabildo de Guambía varias centenas.

Sin duda, la multiplicación y el carácter lectivo de los contratos implican complejos trámites que obviamente minan el tiempo disponible tanto de los funcionarios como de los administradores indígenas del sector educativo. El desgaste de los esfuerzos de los actores del campo conflictivo de la etnoeducación parece generar desconfianza mutua que se traduce por acusaciones recíprocas de mentira, deshonestidad e incompetencia, por ejemplo a nivel del cálculo de los niños que están dentro y fuera del sistema educativo²⁸. Uno de los legítimos reproches del CRIC y del Cabildo de Guambía a la SED es su alta incapacidad para asumir y cumplir con la totalidad de sus funciones y acuerdos, especialmente en las fechas establecidas. Además se suman recurrentes problemas en el seguimiento de los asuntos de gestión en la SED de los 11 000 docentes con plaza en propiedad, o provisionales (en espera del concurso), entre el 1^{er} grado (preescolar) y el 11^{vo} grado (secundaria)²⁹. En 2007, se han sucedido seis secretarios blancomestizos a la cabeza de la SED del Cauca, incluyendo a los altos funcionarios que han fungido como interinos. Ningún burócrata de la jerarquía educativa departamental es indígena o afrocolombiano, a pesar de representar cerca de la mitad de la población caucana.

Estudiante de la licenciatura en pedagogía comunitaria de la Universidad Autónoma Intercultural Indígena (CRIC), Jairo es «maestro oferente» desde hace tres años en Puerto Rico (Tierradentro) pero proviene de Tumbichucue.

«Me quieren porque ven que sí puedo enseñar el nasa-yume, y ahora doy clases a los adultos, hay unos de más de sesenta años que están aprendiendo a escribir su nombre, se ponen contentos. [...] Todos los niños van a la escuela, son treinta, con diez más podemos solicitar otro maestro, con diez niños más, pero hoy no los tenemos».

En contexto neoliberal y circunstancias autonómicas, la lucha contra la inasistencia escolar tiende a ser asumida por las estructuras comunitarias,



²⁸ Las autoridades político-educativas del CRIC, como su coordinador nasa Inocencio Ramos y el representante del Cabildo Mayor Yanakona Emil Palechor, reconocen en entrevistas que su lucha organizada por una mayor autonomía de las escuelas indígenas está obstruida por una serie de obstáculos políticos, económicos, administrativos y socioculturales que solo pueden superarse mediante la resistencia y la construcción y el fortalecimiento de las propuestas de educación propia de las asociaciones de cabildos.

²⁹ Los cabildos acostumbran dar un aval explícito al maestro no originario que se presenta por parte de la SED o bien que es solicitado por ellos para laborar en las comunidades.

a partir de los recursos disponibles³⁰. Según los testimonios de docentes y gobernadores indígenas, la comunidad logra luchar de manera eficaz contra la deserción y promover el acceso escolar gracias a su potencial de coerción sobre sus propios miembros. Por ejemplo, en muchas veredas de Tierradentro, según el joven Gobernador del Resguardo de San José (Municipio de Páez), por medio de las asambleas comunitarias se asocia a los padres a la definición de las prioridades curriculares, a la evaluación del Proyecto de Educación Comunitaria. En lo cotidiano, agentes del Cabildo se encargan de identificar a los ausentes en las aulas, visitándoles en su casa para indagar las causas de la inasistencia. Por compartir en general el modo de vida social y político cultural del mismo grupo étnico, los jóvenes maestros «oferentes» logran ganarse la confianza de los alumnos, sus padres, los ancianos y las autoridades locales, y se vuelven actores clave del proceso de organización autonómica.

En efecto, por no ser ajeno a las esferas económicas y socioculturales de la comunidad donde enseña y radica, el docente indígena tiende a captar y retener mejor a la niñez que el docente no indígena. Mayores márgenes de autonomía en la gestión educativa tienden así a elevar el acceso a la escuela y la pertinencia de la enseñanza. En el Cauca como en otros departamentos, los «maestros oferentes» afirman ser el objeto de una supervisión comunitaria más enérgica, pero también de mayores discriminaciones laborales en comparación con los demás docentes que sí son funcionarios y no están constreñidos en rendir cuentas al cabildo y a la asamblea de padres.

El actual modelo de prestación del servicio educativo por medio de la oferta no garantiza que el conjunto de los maestros sean indígenas y que estén comprometidos con el proyecto político-educativo de su organización comunitaria. Por ejemplo, 20 % de los docentes del resguardo de Guambía no pertenecen al pueblo Misak, a diferencia del conjunto de sus alumnos que son hablantes de la lengua oriunda. La falta de personal docente de origen local provoca que los educadores reclutados y formados por el CRIC y el Cabildo de Guambía no siempre se destaquen en sus comunidades por estar participando activamente en sus movilizaciones agrarias y culturales.

En cambio, una de las principales ventajas del sistema de contratación por medio del banco de oferentes es la que permite un entrenamiento de los actores educativos hacia un avance en el futuro cercano en la administración



³⁰. Sobre la historia de la lucha del pueblo nasa de Tierradentro por la autonomía de su educación, es decir «para ejercer su capacidad de decidir por cuenta propia», véase Castillo (2006).

directa y total de la educación formal por las entidades territoriales indígenas empoderadas, y que aparte valoran su educación propia (MEN, 2007). Permite efectivamente ofrecer mayores márgenes de maniobra a las autoridades indígenas y a los padres de familia para reorientar los procesos de enseñanza, y sobre todo favorece en cierta medida la consolidación de la emergencia de un nuevo agente educativo, el etnoeducador, el cual actúa en el seno comunitario como gestor y promotor de proyectos y trabajos colectivos dentro y fuera de la escuela, mediante un papel político que articula en la cotidianidad los conocimientos de tipo escolar, con los que son de tipo sociocultural (Castillo, Rojas & Hernández, 2005).

El fortalecimiento institucional de la nueva subcategoría socioprofesional de docentes indígenas llamados «maestros oferentes» provoca desigualdades de trato por ser excluidos del magisterio oficial cuyos intereses defiende la Asociación de Institutores del Cauca (Asoinca). Si bien reciben los mismos niveles de salarios, la mayoría es joven, poco experimentada y en proceso de formación. Se registran casos de flagrante desigualdad y precariedad laboral de los «maestros oferentes» en relación con los docentes con plaza regular o provisional. En consecuencia de la duración de 10 meses anuales, la situación laboral del «oferente» es marcada por un alto grado de inestabilidad, lo que tampoco resulta ser un buen incentivo para su preparación profesional paralela. Numerosas discriminaciones laborales se registran a nivel de los derechos sociales de los etnoeducadores quienes son trabajadores precarios, como por ejemplo la falta de seguridad social de las etnoeducadoras que están embarazadas.

Para Asoinca³¹, el mayor problema de la afectación de subsidios públicos al CRIC y al Cabildo de Guambía reside en la tendencia marcada de privatización de la educación pública en los territorios indígenas donde tampoco se están respetando los derechos laborales del magisterio. Aunque sean ambiguas y complejas las relaciones entre el movimiento magisterial y el movimiento indígena del Cauca, sus militantes se oponen en vez de aliarse estratégicamente para exigir frente a la SED el cumplimiento de sus derechos laborales y educativos, que no son del todo contradictorios. Las tensiones que minan las relaciones entre los principales actores colectivos del movimiento social caucano son aprovechadas por las autoridades departamentales que responsabilizan a una u otra parte de los tropiezos en mira a la mejora



³¹ Fuentes: entrevistas con miembros del ejecutivo sindical en Popayán (febrero de 2008) y la «Circular n.º 148» de Asoinca (6 de febrero de 2008).

del servicio público. Recientemente, el sindicato Asoinca no ha mostrado claramente su respaldo activo al CRIC para reclamar a la SED los subsidios públicos necesarios para cubrir la escolarización de más de 5 000 niños y niñas fuera del sistema educativo, y dar así un eco favorable a las protestas indígenas³².

2. 3. 2. Caso de Nariño: la lucha de resistencia educativa del pueblo Awá

En Nariño como en otros departamentos, muchos funcionarios de la administración pública educativa expresan abiertamente sus dificultades humanas y técnicas para encarar los retos derivados de la gestión más autónoma de la política etnoeducativa. Para justificar problemas recurrentes en los procesos administrativos que impiden que se complete la cobertura escolar, los agentes departamentales plantean que son las organizaciones indígenas que no demuestran tener suficientes capacidades institucionales para gestionar sus asuntos educativos, además de presentar, según ellos, documentación formal y estadística falseada o truncada. Las tensiones se agudizan cuando el Estado prefiere confiar la educación a una empresa privada fuera de control de los cabildos indígenas, como en el caso del pueblo Awá nariñense que prefirió durante un año resistir a su ingerencia, principalmente en el Municipio de Barbacoas³³.

El mayor conflicto entre organizaciones indígenas y autoridades departamentales ocurrió en 2007 y 2008 en un etnoterritorio selvático donde cerca del 70 % de la población es analfabeta. La Unipa cuenta con 24 autoridades tradicionales (una por resguardo), 101 etnoeducadores, más de 60 centros educativos y la Institución Educativa Tecnológica Agroambiental Bilingüe Awá. El reciente conflicto entre, por una parte los awás y, por otra la SED de Nariño y el MEN, se origina por problemas ligados a dificultades de gobernanza. Por una serie de dificultades de comunicación, las autoridades awás se atrasaron un día para responder a la convocatoria de oferta de la SED con sede en Pasto. A inicios de 2007, una empresa privada de Pasto inexperimentada en el



³² Véase por ejemplo la «Resolución n.º 0005 del 8 de marzo de 2008» de las Autoridades Indígenas Tradicionales del Municipio de Páez.

³³ Aparte de la veintena de etnoeducadores awás despedidos con el fin del contrato en 2007, los institutores con plaza han seguido trabajando en 2007/2008 en sus territorios. En el municipio de Tumaco, son 10 docentes nombrados en propiedad y 33 provisionales, mientras en Barbacoas son 13 en propiedad y 27 provisionales.

sector etnoeducativo —El Colegio Musical Británico— resultó seleccionada por la SED como operadora para 2007/2008. Al determinar falsamente la extinción del idioma awapit, los dueños de la empresa educativa prestan el mismo servicio educativo con una enseñanza descontextualizada y poco pertinente desde el punto de vista cultural, teniendo también conflictos y dificultades crónicas en comunidades rurales afrocolombianas ubicadas en la misma región de clima tropical.

Siendo despojado de su posibilidad de participar directamente en la planeación de la educación formal de 520 alumnos³⁴, el pueblo Awá decide no aceptar a los veintitrés docentes (no bilingües) enviados a sus comunidades por esta empresa educativa. Esta supo aprovechar las divisiones internas para reubicar y construir un par de escuelas destinadas a familias de disidentes aislados. En el transcurso del año, los awás de Barbacoas y Ricaurte pierden sus propios maestros «oferentes» y los financiamientos públicos para seguir con la elaboración y edición de materiales didácticos en lengua awapit. Sobre todo, el pragmático rechazo awá a esta empresa ajena a las comunidades origina un serio problema de deserción e inaccesso a la educación básica en varias localidades awás que afecta a varios miles de niños de entre 5 y 17 años.

Algunas comunidades del municipio de Ricaurte, por su lado, han tenido que movilizar fondos de sus cabildos, tal vez obtenidos por medio de transferencias, para hacer funcionar sus escuelas con maestros propios. A pesar de la intervención de altos funcionarios del MEN, la segunda parte del año 2007 es el escenario de reuniones infructuosas entre autoridades awás y representantes de la SED³⁵. No obstante en junio de 2008, el gobernador de Nariño, el Dr. Navarro Wolf (oposición social demócrata) se ha comprometido en el primer congreso del pueblo Awá en apoyar la resolución de este conflicto que atenta contra los derechos políticos y educativos. Desde el mes de mayo de 2009, la Unipa ha vuelto a prestar el servicio educativo en las escuelas de sus resguardos.



³⁴ Pese a la falta de recursos, en 2004/2005 y 2005/2006, la Unidad Indígena del Pueblo Awá (Unipa) prestó el servicio educativo en vínculo directo con el MEN a través del FNR (520 alumnos). Ella vinculó y capacitó a 26 docentes nombrados por 22 comunidades, así como a 5 trabajadores administrativos, incluyendo al coordinador del proyecto educativo y un psico-orientador.

³⁵ Fuente: Entrevistas a los actores en conflicto (marzo de 2008) y los documentos siguientes: Secretaría de Educación Departamento de Nariño. Relatoría Reunión del 28 de agosto de 2007; MEN (2007). Acta n.º 002, reunión MEN, SED y organizaciones Awá. 9-10/09/2007.

A pesar de perder el financiamiento público a favor del Colegio Musical Británico, las autoridades de la Unipa afirman haber podido sostener sus gastos corrientes durante el año de resistencia a esta empresa sin los fondos propios obtenidos por medio de los contratos que otorgan dotaciones financieras considerables para cubrir los gastos de «Administración, Utilidades e Imprevistos». En entrevista, su principal gestor considera que sirven sobre todo a financiar siete salarios de su administración general. Cabe mencionar que los dirigentes de esta empresa son miembros de una misma familia. No han sido repudiados por las comunidades Eperara Siapidara (costa Pacífica), donde en cambio han reclutado a un puñado de docentes que sí son bilingües.

Como en el Cauca, además del impacto del conflicto armado en sus territorios³⁶, hay otro punto común esencial con las demás regiones donde organizaciones indígenas prestan el servicio educativo. Los representantes awás reportan en efecto que el reparto de materiales escolares destinados a la minoría de alumnos beneficiados del FNR provoca reacciones de protesta de los alumnos, padres y docentes cuyas escuelas dependen del régimen financiado mediante el SGP, ya que están excluidos de los «regalos» de útiles reservados al régimen de educación contratada.

A la imagen de muchas otras organizaciones indígenas, el Plan de Vida de la Unipa muestra su exigencia en aplicar la educación bilingüe e intercultural como principio para que se fortalezca la cultura y ejercicio de la autonomía educativa. Al ser despojada de los financiamientos y prerrogativas correspondientes, la falta flagrante de idoneidad de los funcionarios blancos mestizos de la SED ha contribuido a poner en peligro estos objetivos fundamentales del pueblo Awá, el cual tampoco ha recibido apoyo significativo de la sociedad civil para organizar su resistencia educativa sin los fondos públicos.

2. 3. 3. Caso de los departamentos amazónicos: el apoyo decisivo de las fundaciones

En 2008, apenas 2 700 niños indígenas de la selva amazónica de Colombia reciben clases en la nueva modalidad de educación contratada, pero todos sus



³⁶ La Unipa contabiliza más de 130 asesinatos de indígenas awás desde 2001 bajo las balas de los actores del conflicto armado. No solo en los territorios indígenas de la frontera con Ecuador sino a nivel nacional, los desplazamientos forzados de poblaciones civiles comprometen seriamente la continuidad del servicio educativo.

maestros tienen la particularidad de ser asesorados, así como sus autoridades tradicionales, por asociaciones de colaboradores externos a las comunidades que tienen sus sedes en Bogotá. Así es preciso notar las particularidades de los procesos de negociación y ejecución de los contratos de ampliación de cobertura escolar en los departamentos de Putumayo, Amazonas, Vaupés y Guainía donde operan fundaciones privadas de apoyo a los pueblos indígenas.

Una de ellas es la Fundación Zio-a'i que no solo interviene con los kofán, pero que teme que la continuidad de su prestación del servicio educativo en 18 escuelas sea puesta en peligro en cada periodo lectivo, a pesar de que su calificación o puntaje anual reconozca su alta competencia. Al contrario, la capacidad mayor de negociación de la experimentada Fundación Gaia (véase Garzón, 2006) ha permitido obtener que los contratos sean bianuales, como en el caso del Resguardo del Vaupés donde se contrataron a treinta y seis maestros. Actualmente, las dos AATI de Guainía asesoradas por Gaia están en proceso de negociación de contratos para ampliar la cobertura escolar en sus territorios gracias a veinticuatro docentes locales reclutados por ellas y capacitados por la Fundación³⁷.

Sin desconocer la calidad de la formación docente que procura estas fundaciones, se reportan muchas críticas por parte de asociaciones de autoridades que no son asesoradas por ellas para vilipendiar aparentes relaciones de dependencia paternalista, pero al mismo tiempo los quejosos tienden a afirmar que quisieran también recibir los mismos apoyos oportunos bajo sus condiciones. Al contrario de la Unipa, tanto Gaia³⁸ como Zio-a'i reciben financiamientos significativos de la cooperación internacional, sobre todo europea, lo que impacta favorablemente en el acceso y la calidad de la capacitación docente y la investigación educativa. En la parte amazónica, los docentes con propiedad y provisionales indígenas, al momento del paso al modelo de educación contratada, han sido forzados a renunciar a sus plazas para quedarse como etnoeducadores «oferentes», bajo mayor control local.



³⁷ Fuentes: Entrevista a Francisco Ortiz y los documentos siguientes: Fundación Gaia (2008). Boletín informativo AATIS Wayuri Jajlami Guainía. MEN (2007). Resolución n.º 7882 por la cual se aplica el sistema de control de la educación en el departamento del Guainía en virtud del artículo 29 de ley 715 de 2001.

³⁸ Cabe mencionar que las entidades que prestan el servicio son las AATI del Amazonas y del Vaupés asesoradas por esta Fundación, al contrario del caso putumayense donde el ente prestador es Zio-a'i.

Un riesgo fundamental para el carácter público del servicio etnoeducativo, es la tentación que pueden tener las organizaciones indígenas de solicitar y depender de fondos privados y de servicios de asesoría externa ajenos a sus intereses, para cubrir necesidades y gastos que no pueden sostener los financiamientos públicos del SGP, del FNR o del RAM. Hay necesidades muy urgentes de investigación, capacitación, construcción, equipamiento educativo, y también de alimentación, transporte y hospedaje de los alumnos. Si bien las primeras experiencias de contratación no responden a todas las expectativas de los pueblos implicados, ninguno de ellos considera abiertamente que consisten en retrocesos en su lucha por controlar a sus instituciones escolares, sino que representan un primer paso para persuadir a la administración pública nacional y regional que sus organizaciones tienen la capacidad de ejercer sus derechos a la autonomía educativa, pese a una amplia insuficiencia de recursos.

La contratación de la prestación del servicio público de etnoeducación, en síntesis, está provocando varios escenarios de relaciones más o menos conflictivas entre el Estado y las organizaciones indígenas en toda su diversidad. Se destacan tres grandes casos regionales: (1) los Andes caucanos, donde el movimiento indígena se demuestra siempre más capaz de asumir la administración total de la educación, (2) la selva nariñense del territorio awá, donde la Unipa ha tenido un papel relevante, primero en la ejecución y después en la resistencia a la privatización de la etnoeducación y (3) la selva amazónica, donde las ATTI operan en vínculo directo con ONG de varios tipos, pero cuyo apoyo tampoco ha permitido abatir por completo el inacceso y la deserción escolar. En su conjunto, los impactos de los cambios en materia de gestión propia son relativamente similares a nivel nacional, a pesar de condiciones a veces muy distintas, sobre todo a nivel de la formación de los maestros nativos.

En suma, tomando en cuenta la reticencia del Estado en otorgar más financiamiento y más autonomía a las organizaciones indígenas en materia de gestión administrativa y curricular, la nueva forma de contratación educativa no es el mejor mecanismo para garantizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas, a pesar de permitir mayor participación de las comunidades (Pancho, 2007). Según la coordinadora de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural del CRIC, sigue habiendo tensiones dentro de las organizaciones indígenas por la cuestión del reparto de los subsidios, pero «el hecho de que los pueblos indígenas organizados hayan venido consolidando una propuesta educativa propia les ha permitido mejores condiciones para

resistir la política de mercado educativo del Estado» (Pancho, 2007: 19). Por implicar la movilización de los pueblos indígenas en la construcción de proyectos educativos locales, su relación con el Estado está cambiando a raíz de sus llamativas experiencias de gestión propia, puesto que ahora son ellos mismos quienes reclutan, forman y vigilan buena parte de los docentes en sus territorios. Si bien la demanda de autonomía política no parece contradictoria con la educación pública y gratuita, la administración indígena de las escuelas con los recursos adecuados es difícilmente generalizable en el marco de las políticas neoliberales y represivas hacia las luchas y las culturas originarias.

3. Las EPS-I, entre imposición de una inserción al mercado y una experiencia de gobierno propio de la salud

Como se aborda en la introducción, existen ahora seis Entidades Promotoras de Salud Indígenas (EPS-I) en Colombia. En contacto estrecho con organizaciones indígenas, las EPS-I se encargan de afiliar a los indígenas al régimen subsidiado³⁹. La investigación trata de presentar los éxitos, retos y dificultades que encuentran tres EPS-I: la AIC del Cauca, Dusakawi del César y Anas Wayúu de la Guajira.

3. 1. Los pueblos indígenas y la salud: situación actual

En primer lugar, es difícil dar cifras precisas sobre la situación sanitaria a la que se enfrentan los pueblos indígenas en Colombia. Como ha señalado el Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin) en su último informe (Guamá, 2007: 239), las diversas instituciones del Estado ofrecen pocas cifras y muchas de ellas no son fiables. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) señala en un reciente documento que los perfiles epidemiológicos y culturales se utilizan poco en los programas de prevención y que existe una falta de monitoreo de morbilidad (Balladelli *et al.*, 2008: 18). Por ejemplo, en un documento que detalla el perfil epidemiológico de la región (Secretaría de Salud Departamental de la Guajira, 2007), la secretaria de salud de la Guajira no proporciona datos sobre la población wayúu. No obstante, esta



³⁹ El régimen subsidiado permite un acceso a los servicios de salud para los individuos sin recursos. El régimen contributivo se destina a individuos con contrato de trabajo, lo que excluye a la gran mayoría de los indígenas.

última representa el 44,94 % (DANE, 2005) del total de la población del departamento, y mucho más en el norte y centro de la región (Alta y Media Guajira). Sin embargo, el Censo Nacional de 2005 proporciona algunas informaciones como una pirámide de las edades. La forma piramidal revela una población indígena muy joven, el 40 % tiene menos de 15 años. La tasa de mortalidad infantil es muy alta en comparación con el nivel nacional, ya que llega a 63,3 % cuando es de 39 % para el resto de la población (Balladelli *et al.*, 2008: 18). La OPS observa también un desmejoramiento de las condiciones de vida de las minorías étnicas de hace 10 años, como lo expresa un decrecimiento de 13 puntos del índice de desarrollo humano (IDH) entre 1997 y 2003 (DNP-GTZ, 2006).

3. 1. 1. ¿Cuáles son los principales riesgos que amenazan a las poblaciones indígenas?

Otra encuesta realizada por la OPS en 2004 (Balladelli *et al.*, 2008: 19) señala que los pueblos indígenas en la costa Atlántica son particularmente vulnerables a las enfermedades diarreicas agudas, infecciones respiratorias agudas y a las enfermedades carenciales, la tuberculosis, las enfermedades dentales y las enfermedades de piel. Además, el servicio epidemiológico de la secretaría de Salud de la Guajira señala aún una presencia muy fuerte de la malaria y el dengue que algunas fumigaciones no han conseguido aniquilar. En ausencia de una verdadera política de prevención, la epidemia del SIDA está aumentando fuertemente. Tanto en el César y la Sierra Nevada de Santa Marta como en la Guajira, existe un dramático problema de desnutrición que afecta principalmente a los niños. Desde 2007, veinte niños han muerto de desnutrición entre los yukpa (con una población de alrededor de 8 000 personas en Colombia), y otros casos se han notificado en la Sierra Nevada. Por otra parte, en algunas regiones, las fumigaciones emprendidas para destruir cultivos de coca conllevan efectos dramáticos sobre los cultivos alimentarios y los animales de corral. Las fuentes de agua están contaminadas y se temen las consecuencias para la salud a largo plazo (Ahumada, 2004: 14-15). En su Plan de Vida en salud, el CRIC llama la atención sobre la importancia de casos de parasitosis intestinal y de rinofaringitis aguda, enfermedades muy comunes en los dos últimos años observados entre los afiliados de la EPS-I AIC, con los casos de hipertensión y de enfermedades diarreicas agudas (CRIC, 2007a: 33).

Los pueblos indígenas están sin duda entre los más vulnerables por su alta concentración en las zonas rurales donde 78 % de ellos residen (Censo 2005 del DANE). Se plantean problemas de accesibilidad y las condiciones de vida son muy precarias. La topografía de algunas zonas aumenta el riesgo, como la Guajira, por ser una región árida donde el acceso a las fuentes de agua potable es más problemática. La cuestión del agua es un problema central para todos los pueblos indígenas. Muchas enfermedades se contraen como consecuencia del consumo de agua insalubre, revelando una deficiencia en la prestación de servicios públicos. Existe una verdadera falta de prevención si se tiene en cuenta que la gran mayoría de estas enfermedades podrían prevenirse si se tratan a tiempo. Por último, no se puede hablar de la difícil situación de salud de los pueblos indígenas sin mencionar el clima de violencia imperante en Colombia (véase Houghton & Villa, 2005). Esta violencia se encuentra entre las principales causas de mortalidad en el país, ya sea por muerte a causa del conflicto o los homicidios. Según las estadísticas oficiales citadas por la OEA, 855 indígenas murieron asesinados entre 1998 y septiembre de 2004 (CIDH, 2006: 51). El pueblo Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta (César), se vio particularmente afectado por la violencia debido al conflicto, ya que 166 personas fueron asesinadas entre 1993 y 2003 en una población estimada de 13 000 personas. Los nativos están especialmente afectados por el conflicto debido a las fuertes presiones que se ejercen sobre su territorio. Mujeres wayuú de la media Guajira han sufrido estas presiones ejercidas por los grupos paramilitares de la AUC (Ramírez Boscán, 2007). Los indígenas son, después de los afrodescendientes, las principales víctimas del desplazamiento forzado. 18,45 % de los desplazados⁴⁰ son indígenas (Balladi *et al.*, 2008: 17) mientras que representan solo el 3,43 % de la población total. La mayoría de las víctimas de este desplazamiento es oriunda de las regiones del Cauca, César y la Guajira.

3. 1. 2. Los pueblos indígenas y los sistemas de salud

Antes de la Ley 100 aprobada en 1993, los indígenas dependían casi por completo, en caso de un problema de salud y cuando podían tener acceso a la única red de hospitales, de un servicio de emergencia que no preveía un



⁴⁰ La situación ha empeorado recientemente, ya que se menciona la tasa de 12 % en el informe Consideraciones sobre la Protección Internacional de los Solicitantes de Asilo y los Refugiados Colombianos, realizado en 2005 por las Naciones Unidas.

verdadero tratamiento médico, ni una política de promoción y prevención. Ante las carencias de este sistema de protección social, distintas organizaciones indígenas comenzaron a producir una reflexión específica en el área de la salud. A partir de 1982, el CRIC define en el Cauca un programa de salud, cuyas líneas estratégicas de actividades incluyen el fortalecimiento organizativo, la medicina tradicional indígena, la autonomía alimentaria y la atención sanitaria dirigida hacia las comunidades (brigadas de salud). En la Sierra Nevada, el pueblo Arhuaco se organiza entre 1974 y 1975 en torno a varios temas; un comité de salud se crea en 1978 con la elaboración del plan de salud. La atención ha sido desde hace mucho tiempo en esta región un asunto de los únicos misioneros capuchinos, que ofrecen tratamientos y medicinas. La acción del departamento se resumía a la asignación de promotores de salud en algunos lugares o se intensificaba durante el período electoral. Era muy difícil para los indígenas obtener la atención de los servicios hospitalarios si una tercera persona no les acompañaba. En la Guajira, el proceso organizativo se produce más tarde. Asocabildos se creó en 1994 y mucho tiempo después se asoció a otra organización Wayúu, Sumuywajat, para dar nacimiento a la EPS-I Anas Wayúu en 2001. Claudia Puerta Silva hace notar que la creación de EPS-I propias en la Guajira forma parte de un conjunto de estrategias de los gobiernos indígenas para mejorar la situación de salud de su pueblo. Clasifica estas estrategias en tres grandes tipos: «negociaciones y transacciones; utilización de recursos jurídicos⁴¹; y, finalmente, la formación de personal médico nativo y la creación de sus propias [EPS-I]» (Puerta Silva, 2004: 104-105).

En los primeros días de la aplicación de la Ley 100, estas organizaciones indígenas se oponen claramente al nuevo modelo. «Inicialmente, la posición de los indígenas era que no iban a entrar en el sistema de la Ley 100», afirma Avelina Pancho, la primera representante legal de la AIC en 1997. Se le reprocha a la Ley 100 el no definir la salud como un derecho, sino como un servicio «en el que se puede comprar y vender [...] pero lamentablemente con el tiempo, el nuevo sistema se va imponiendo, las empresas de salud entran en territorios indígenas e individualmente comienzan a afiliarse a los indígenas. [...] Y muchos líderes comunitarios están comprometidos en esas empresas de salud. Allí es donde seriamente se reflexiona y se dice “bueno, la posición del no a la Ley 100 no funciona porque ya los indígenas estaban



inmersos en el sistema, además con muchos problemas porque la prestación del servicio tuvo muchas dificultades». Benereza Márquez, ex gerente de Dusakawi, explica de la misma manera la participación indígena:

«Porque no podemos permitir que ahora venga una empresa, nos divida, nos enfrente y nos acabe. Fue así que hubo la aceptación de que siguiéramos trabajando para crear la empresa».

Fue sobre todo una necesidad de control territorial inducida por las autoridades de los cabildos al aceptar la idea de una EPS-I propia en la que la afiliación se hiciera colectivamente. Esto hace posible la promoción de un conocimiento y una medicina propia. La creación de la EPS-I y su actividad se inscriben finalmente en el marco de la construcción de autonomía de estos territorios.

A finales de 2006, el DANE estimó la población indígena afiliada al régimen subsidiado en 938 039 personas, o el 68 % (Gobierno Colombiano, 2007: 12)⁴²; el resto se divide entre el régimen contributivo (menos del 5 %) y una total falta de afiliación (los llamados «vinculados» que reciben solo atención médica de urgencia). La inclusión automática de los pueblos indígenas en el régimen subsidiado aparece como una consecuencia de la relación de fuerza y del trabajo de negociación realizados por las diversas organizaciones indígenas.

3. 2. Normatividad formal e informal: prácticas del campo social y reglas del juego

Una serie de normas enmarca el subcampo social del sector de la salud aplicado a los indígenas. Estas normas permiten a las personas comunicar e interactuar, son el resultado de la reflexión y obtienen su legitimidad de un acuerdo contractual explícito (por ejemplo las leyes). También son una expresión de un hecho social que necesita la interpretación de un tipo de relación instalada en el tiempo. Para entender a continuación cuáles son las interacciones y tipos de relaciones entre cada uno de los agentes de ese espacio social, estudiaremos estas prácticas y normas que constituyen las reglas del juego. ¿Cuáles son las prácticas que se desprenden de las leyes y decretos al origen del funcionamiento del sistema de salud colombiano? ¿Cuáles son las leyes propias del espacio social indígena?



⁴² La cifra dada por el DANE sobre la población indígena es de 1 378 884 personas a finales de 2006.

3. 2. 1. La Ley de Origen

Apela la mayoría de los 84 pueblos indígenas de Colombia a una «Ley de Origen». Esta ley se define genéricamente como la que regía estas sociedades antes de la llegada de los Estados nacionales; alude a los mitos de origen o de creación de cada pueblo, a la cosmovisión que organiza el mundo y al control social propio. Las organizaciones indígenas se basan en esta Ley de Origen, por ejemplo para apoyar la consolidación de un proceso de reafirmación cultural, como puede ser el caso de los kankuamo de la Sierra Nevada o de los yanakona del Cauca. En términos políticos, esta Ley de Origen propone una lectura horizontal de la distribución del poder, encarnado en los Andes y la Sierra Nevada por una práctica habitual de la reunión de la comunidad en asamblea. El consenso se practica ampliamente, y expresa la voluntad de asociar a toda la comunidad en la toma de decisiones. Los valores de la reciprocidad y la solidaridad orientan estos momentos de toma de decisiones políticas y se encuentran en la vida cotidiana. Hay algunos personajes (como los médicos tradicionales) que, dentro de la comunidad, disfrutaban de una autoridad de facto, legitimada por la tradición, y cuyo discurso está dotado de un poder propio.

La organización sociopolítica del pueblo Wayúu es diferente. En esta sociedad matrilineal, la unidad básica del grupo no es la comunidad sino la familia extendida, en el que el tío materno (*alaiila*) ejerce la autoridad. Un clan incluye varias de estas familias. Los enfrentamientos entre clanes son parte de la historia de este pueblo que ha construido una práctica y estrategia de negociación para resolver los conflictos. Un personaje clave, el *palabrero*, se encarga de resolver las controversias en los casos de desacuerdo insoluble (Ubárnez & Guerra, 2005).

En el caso de los pueblos de este estudio, la concepción de la salud se inscribe en el marco de la Ley de Origen. El estado de salud se expresa como el equilibrio que existe entre una persona y los diversos elementos que constituyen su entorno. Por lo tanto, y según el programa de salud del CRIC, el estado de bienestar no es solo físico sino también «mental, espiritual, social, familiar, personal y comunitario, es estar en armonía con la naturaleza, consigo mismo con la comunidad y la familia» (CRIC, 2007a: 5). La práctica «médica» indígena no es solo para cuidar a la persona. De acuerdo con esta visión integral, se toman en cuenta cuestiones de soberanía alimentaria, de buen manejo de los recursos naturales o aspectos más espirituales.

3. 2. 2. *¿En qué normatividad institucional legal se insertan las EPS-I?*

Hay toda una serie de textos internacionales ratificados por Colombia, que tratan de los derechos sociales y del derecho de los pueblos indígenas. Estas meta-normas obligan los Estados firmantes a cambiar su legislación en consecuencia.

En primer lugar, se nota la importancia del Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), firmado en 1966 y ratificado por Colombia con la Ley 74 de 1968. El pacto, que enumera todos los derechos a los cuales toda persona debe pretender, define la salud como un derecho humano fundamental. También introduce la idea de disfrutar de manera interconectada e interdependiente no solamente de los derechos civiles y políticos sino también de los económicos, sociales y culturales. Esto incluye los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Desc) en una concepción integral para su plena aplicación (lo que, finalmente, se acerca a la concepción indígena de la salud). El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes⁴³ es, sin duda, la norma internacional más importante sobre el reconocimiento de los derechos indígenas. Ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, el Convenio reconoce entre otras cosas el derecho a la seguridad social para los pueblos indígenas y la complementariedad de las dos medicinas, alopática y tradicional indígena. La Constitución colombiana de 1991 se inscribe en la continuidad del Convenio. Por eso, es sorprendente que en septiembre de 2007, los representantes de Colombia se hayan abstenido en la votación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas⁴⁴ en la Asamblea General de Naciones Unidas. Resultado, tal vez, de una coyuntura política interna, esta abstención, sin embargo, estaba cargada de significado en el actual compromiso de Colombia. En abril de 2009, Colombia sin embargo revisa su posición y adopta finalmente esta declaración.

La Constitución aprobada en 1991 allanó el camino para una mayor consideración de la realidad indígena. La nueva Constitución se define primero en ruptura con la antigua Carta Magna, todavía en vigor desde 1886 y cuya orientación conservadora organizaba el Estado de manera



⁴³ Adoptado por la 76ª reunión de la conferencia general de la OIT en Ginebra en 1989.

⁴⁴ 143 países votaron a favor, 4 en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y hubo 11 abstenciones (Azerbaiján, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Rusia, Samoa y Ucrania); 34 Estados no estuvieron presentes en la votación.

centralizada y según un derecho constitucional más orgánico y administrativo que preocupado por las libertades individuales y los derechos sociales⁴⁵. Además del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, la nueva Constitución también otorga un lugar importante a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales (art. 287), entre las cuales se incluyen los territorios indígenas (art. 286). En el ámbito de la salud, la seguridad social se convierte en un «servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. [...] Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social» (art. 48). Por lo tanto, la salud es reconocida como un derecho fundamental de la persona.

3. 2. 3. *La interpretación y aplicación de los textos*

Varias leyes, decretos y resoluciones (Ministerio de la Protección Social, 2006: 106-121; Ministerio de la Protección Social y OPS, 2004: 33-46) marcan la institucionalización de la integración y participación indígena en el campo de la salud, dando nacimiento a un régimen especial. Esta normatividad es, en algunos casos, el resultado de una conciliación o de enfrentamientos entre organizaciones indígenas y representantes del Estado aunque sigue siendo difícil de aplicarla. En primer lugar, porque su aplicación es una interpretación del significado de la ley, por ejemplo la Constitución de 1991 con la definición de la Ley 100 de 1993. Por otra parte, como lo ha sido señalado por varias personas durante la investigación, la aplicación se confronta a la práctica local. Asimismo, la normatividad está sujeta a cambios y adaptaciones frecuentes, lo que complica la práctica del sistema de salud para los diferentes actores.

Antes de la Constitución de 1991, tres textos marcan la legislación aplicada a los pueblos indígenas. La Resolución 100-13 de 1981 establece que los programas de prestación de servicios de salud dirigidos a las comunidades indígenas deben hacerse de conformidad con sus estructuras organizativas, políticas, administrativas y socioeconómicas. También proporciona la capacidad de las autoridades propias de escoger a sus promotores de salud. La Resolución 50-



⁴⁵ No se hizo referencia a la salud, salvo en la reforma constitucional de 1936 cuando el Estado es reconocido como teniendo la obligación de asistencia a las personas en posición de debilidad (Arbeláez, 2006: 159).

78 de 1982 establece la promoción y el intercambio de conocimientos entre los médicos tradicionales indígenas y el personal de la salud de la sociedad hegemónica (Ministerio de la Protección Social, 2006: 39). Por último, el Decreto 18-11 de 1990, entre los más importantes, sigue vigente y sigue siendo un punto de referencia para las organizaciones indígenas y EPS-I. Este concepto establece el derecho a una mayor participación y consulta de las comunidades indígenas en la elaboración de planes de salud, en particular sobre el tema de la medicina tradicional, representada por la creación en el ministerio de la Salud de un grupo de atención en salud para las comunidades indígenas. Afirma la gratuidad en la prestación de servicios de salud a los pueblos indígenas. A pesar de que las organizaciones indígenas se han basado en estas resoluciones y decretos para apoyar los primeros días de la lucha por la salud de los pueblos indígenas, su aplicación sigue siendo difícil. Por ejemplo, los centros de salud indígenas tienen dificultades en la distribución de los medicamentos. Algunas veces, los pacientes (y sobre todo los vinculados) deben comprarlos en farmacia y serán reembolsados posteriormente, lo cual se encuentra a menudo fuera de su alcance. La gratuidad no es efectiva.

Aprobada en 1993, la Ley 100 propone una reforma del sistema de salud, llamado Sistema General de Seguro Social en Salud (SGSSS). Además de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, la reforma se fundamenta en la integridad y la unidad del sistema, así como en la participación de la comunidad. En concreto, la seguridad social se estructura en torno a tres tipos de organizaciones. En primer lugar, nos encontramos con los órganos de la administración y del financiamiento del sistema. Estos son: las EPS, que pueden ser públicas o privadas, al igual que las secretarías departamentales y municipales de salud y el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). En el segundo tipo de organización, se encuentran las Instituciones Prestadoras de servicios de Salud (IPS) públicas o privadas, contratadas por la EPS para la atención de acuerdo a un Plan Obligatorio de Salud (POS) y por último, el ministerio de la Protección Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social de Salud (CNSSS) y la Superintendencia de Salud que controla el funcionamiento de todo el sistema. Con la definición del régimen subsidiado, la asistencia pública se convierte en subsidio a la demanda⁴⁶ ya que la financiación se hace según una Unidad de Pago por Capitación (UPC) recibida por cada persona afiliada.



⁴⁶ En el antiguo sistema de salud, el subsidiado estaba a la oferta, el Estado no financiaba las necesidades y la demanda de asistencia, sino los medios disponibles para ese tipo de asistencia, una vez la atención prestada.

Desde su entrada en vigor, varios puntos legales han sido criticados por las organizaciones sociales e indígenas. Uno de los principales problemas afecta la descentralización de la administración y la financiación del sistema, que en su gran mayoría se dirige al sector privado con la creación en todo el territorio de muchas EPS privadas⁴⁷. La financiación queda asegurada por el Estado, a través de contribuciones o fondos de solidaridad como el Fosyga. Sin embargo, la desconcentración de las misiones del Estado conlleva los departamentos y los municipios que se encuentran bajo el régimen subsidiado a asegurar la redistribución de fondos asignados a la protección social⁴⁸. El reto para las EPS es conquistar un máximo de afiliados de los cuales cada uno recibirá una UPC para cubrir los costos sanitarios. Los servicios de salud se definen como públicos, tanto en la Constitución como en la Ley 100. De hecho, mediante la apertura de la administración de los dos regímenes al sector privado, esta ley establece una reinterpretación de inspiración neoliberal del sector salud, tal como lo exige la ley del mercado. La oferta en servicios de salud se privatiza y adopta los valores de rentabilidad y eficiencia, tanto del lado de los administradores como por parte de las instituciones de atención, sobre todo en la transformación por la Ley 344 de 1996 de los hospitales públicos en Empresas Sociales del Estado (ESE). Integradas al SGSSS, su financiación se hace ahora por el subsidio a la demanda. Estas ESE deben entrar en contrato con EPS y, de hecho, competir con las IPS privadas. Además, se les pide que sean financieramente autosuficientes, mientras que están atendiendo a una gran mayoría de la población sin seguro. La Ley 11-22 de 2007 trata de limitar ese efecto de competencia obligando a las EPS a contratar como mínimo el 60 % de sus gastos en salud con las ESE (art. 16). Las negociaciones están actualmente en curso entre los representantes de IPS-I y el ministerio de la Protección Social para ponerse de acuerdo sobre el ajuste de esta ley. El Artículo 26 establece que «todá unidad prestadora de servicios de salud de carácter público [*como lo son las IPS-I*] deberá formar parte de una *Empresa Social del Estado*», así como la existencia de una sola



⁴⁷ Ahora existe solamente una EPS pública, Caprecom, si no se toman en cuenta las EPS indígenas.

⁴⁸ La Ley 10 de 1990, derogada por la Ley 100, reorganiza el Sistema Nacional de Salud con la distribución de las competencias de los entes territoriales: El primer nivel de atención en salud corresponde al municipio, el segundo y el tercer nivel corresponden al departamento. La Ley 60 de 1993 también redistribuye las responsabilidades entre los municipios, los departamentos, los distritos y la nación sobre los temas de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y vivienda. También organiza la financiación de esta descentralización.

ESE por municipio. Existe un riesgo para las IPS-I de perder su autonomía con la aplicación de esta ley.

Víctor de Currea-Lugo señala que la búsqueda de una rentabilidad económica se hace en perjuicio de la calidad del servicio. También explica varios problemas relacionados con la práctica de la Ley 100, incluidos los de pérdida de autonomía médica, flexibilidad de las relaciones laborales, retrasos significativos o la corrupción (De Currea-Lugo, 2003: 214-251). En efecto, como lo dicen otros autores (entre ellos Castro Castro, 2007: 13-40; Gonzáles Salas, 2007: 81-89), las prácticas de clientelismo y la corrupción siguen fuertemente presentes en el panorama político colombiano, lo que la descentralización ha tendido a fortalecer. De hecho, algunas EPS-I han sufrido las presiones de los grupos paramilitares mediante amenazas para obtener malversación de fondos.

Una de las contradicciones más fuertes entre el espíritu de la Constitución y su aplicación con la Ley 100 es la creación de dos Planes Obligatorios de Salud (POS), uno para los beneficiarios del régimen contributivo (POS-C) y el otro para el régimen subsidiado (POS-S). El Plan Obligatorio de Salud cataloga un conjunto de enfermedades y de cuidados. El POS-S define un número menor de enfermedades. En 2007, el valor de la UPC-S sólo equivalía al 56,3 % del valor de la UPC-C⁴⁹ (Mejía Mejía & Restrepo Zea, 2007)⁵⁰, lo que genera desigualdades y un acceso limitado cuando el sistema de salud se define y debe ser de acceso universal. Los pueblos indígenas, sin embargo, gozan de un régimen especial, reglamentado por la Ley 6-91 de 2001. Esta ley es el resultado de importantes intervenciones y negociaciones por parte de las organizaciones indígenas⁵¹, lo que permitió la incorporación de elementos de la costumbre indígena. En ella se prevé la definición de un POS-S especial, incluyendo un subsidio alimentario destinado a las mujeres embarazadas y niños menores de 5 años.



⁴⁹ En 2007, la UPC general del régimen contributivo es de 404 215 pesos, la UPC general del régimen subsidiado es de 227 578 pesos. La UPC-S se adapta en función de las regiones y de diferentes criterios tales como condiciones de accesibilidad de la región.

⁵⁰ Un ajuste gradual de la UPC-S hacia la UPC-C está previsto por la ley, pero la diferencia entre las cifras para los años 2000 y 2007 no sugiere que se esté generando rápidamente una situación igualdad.

⁵¹ La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) se ha movilizad, rompiendo con su anterior rechazo a cualquier reconocimiento o ajuste de la ley 100.

Además, según la Ley 6-91, el valor de la UPC para los pueblos indígenas se puede ajustar hasta en un 50 % por encima del valor de la UPC normal. De hecho, para el año 2008, la UPC que recibió las EPS-I en las tres regiones estudiadas estaba todavía lejos de alcanzar este valor⁵². La Ley 6-91 establece un principio de consulta de los pueblos indígenas y la participación de un representante indígena en los Consejos Territoriales de Seguro Social en Salud. Asimismo, propone la elección y afiliación colectiva de las comunidades a la EPS-I. Por otra parte, esta ley otorga a las autoridades indígenas⁵³ la facultad de crear EPS-I. Se inscribe en la continuidad del Decreto 10-88 de 1993, que determina los requisitos necesarios para que las autoridades tradicionales y/o cabildos pudieran formar una asociación (Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas, AATI), especialmente en la perspectiva de la elaboración de un proyecto de salud. Con este Decreto, las asociaciones obtienen el carácter de entidades de derecho público. Una EPS-I pierde su condición de indígena si menos del 60 % de sus afiliados no es indígena. Por último, el Decreto 330 de 2001 regula la creación de la EPS-I y su subordinación a las autoridades tradicionales. Así, estos tres textos atribuyen a las autoridades indígenas un papel importante en la administración de la EPS-I.

3. 3. Nacimiento de un espacio «mixto» en proceso de institucionalización

Las EPS-I son el punto de encuentro y, a veces, de confrontación de dos mundos regidos por reglas propias: el espacio social y político indígena junto al espacio institucional clásico. Un efecto del proceso de tercerización de la salud es la legislación, según la cual las EPS-I funcionan y que trata de responder a la normatividad de estos dos espacios. Se les coloca bajo su autoridad común, a través del revisor fiscal por un lado, y las AATI por el otro (Gros, 2008). Ahora bien, se examinará la relación entre los diferentes actores al observar cómo, en términos prácticos, esta legislación y la normatividad propia indígena, se ponen de acuerdo. ¿Cómo funcionan estas EPS-I y bajo qué tipo de limitaciones? ¿Quiénes son las personas que los componen y en



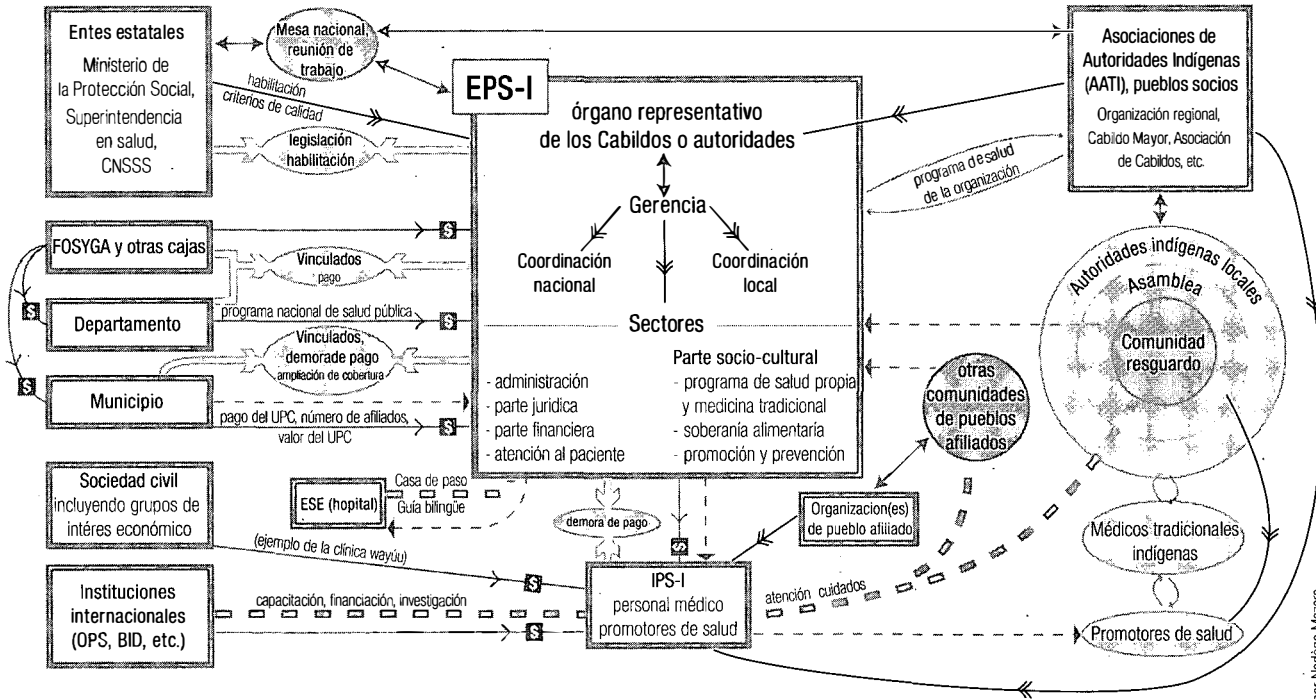
⁵² Para la Guajira, la UPC era de 278 726,40 pesos colombianos, para el César de 242 370 y 227 000 en el Cauca. Las cifras están dadas por la AIC, Dusakawi y Anas Wayúu (feb.-mayo de 2008).

⁵³ En 2001, los administradores del régimen subsidiado fueron las ARS. Con la ley 11-22 de 2007, las ARS se han transformado en EPS, incluso para las ARS indígenas que se llaman ahora EPS-I.

ESPACIO INSTITUCIONAL CLÁSICO

ESPACIO DE LA SALUD DIRIGIDA HACIA LAS POBLACIONES INDÍGENAS

ESPACIO SOCIAL Y POLÍTICO INDÍGENA



EN TORNO A LAS EPS-I, UN SUBCAMPO SOCIAL DE LA SALUD

Este mapa es una representación que debe leerse como un ideal-tipo, en el cual se define un conjunto de características generales y observables para mostrar algunas particularidades propias a la realidad empírica. El ejercicio tiene sus límites, no da cuenta por ejemplo de las posiciones sociales y de poder de cada uno de los agentes, tampoco de las particularidades sociales y organizacionales de cada pueblo.

Texto

- Relación de poder, autoridad
- Tipo de contacto
- ↔ Representativo, control mutuo
- Contratación
- ⇄ Financiación
- Intercambio
- ▭ Confrontación

Esquema elaborado por Nadège Mazars

qué redes se integran? ¿Cuáles son los puntos de encuentro entre los diferentes agentes? ¿Qué nivel de «conflictividad» resulta de la intersección de estas dos percepciones del mundo en torno al tema de la salud? La idea es determinar las relaciones de poder, la interdependencia, las oposiciones que existen y cómo se forma el sistema actual de la atención hacia los pueblos indígenas.

3. 3. 1. *Las Entidades Promotoras de Salud Indígena y el espacio sociopolítico indígena*

Como hemos visto, el Decreto 330 de 2001 somete a las EPS-I al control de las AATI que ayudaron a crearlas. La AIC está bajo la autoridad del CRIC, transformado en AATI en 1998 cuando era conformado por 94 cabildos caucanos (Gros, 2008)⁵⁴. La decisión de crear la AIC fue tomada en 1997 en el Décimo Congreso del CRIC. En concreto, el control de los cabildos se ejerce a través de la junta administrativa⁵⁵. Esta junta administrativa es elegida por consenso cada 2 años en asamblea de gobernadores de los cabildos socios. Un delegado de cada una de las nueve áreas del Cauca es enviado a la Asamblea para su aprobación e ingreso a la junta administrativa. El representante legal es elegido entre los nueve delegados.

Dusakawi ha sido creada por la Asociación de Cabildos Indígenas del César y de la Guajira. En contraste con el proceso en el Cauca, la iniciativa no es de una sola organización, sino de la unión de organizaciones de varios pueblos. Los arhuaco, reunidos en la Confederación Indígena Tayrona (CIT), son sus impulsores desde su creación. Después de una consulta con representantes del ministerio de la Protección Social, los arhuaco se suman a otros tres pueblos socios actualmente de la EPS-I, los wiwa y los kogui, reunidos en dos organizaciones⁵⁶ y los yukpa de la Serranía del Perijá. La Asociación se compone de representantes de cada uno de los siete cabildos⁵⁷, lo que a veces ha creado ciertas tensiones debido a que los arhuaco, numéricamente los



⁵⁴ Hoy 115 cabildos conforman el CRIC.

⁵⁵ La junta administrativa se compone de siete coordinadores políticos en las diferentes áreas (financiera, sociocultural, atención al comunero, etc.), un coordinador del programa de Salud del CRIC, un consejero del CRIC (representante de la consejería del CRIC), el revisor fiscal (nombrado por el ministerio) y el representante legal.

⁵⁶ La Organización Gonawindwa Tayrona (OGT) integra a la población Kogui, Wiwa y a algunas comunidades Arhuacas, y la organización Wiwa Yugumayun Bunkwanarwa Tayrona (OWYBT) recoge wiwas y koguis.

⁵⁷ Hay 4 cabildos Yukpa, un cabildo Kogui, un cabildo Wiwa y un cabildo Arhuaco.

más importantes, tienen un solo representante. Sin embargo, han ocupado la dirección de la EPS-I durante varios años y están bien representados en el consejo directivo.

Una de las dificultades de estas EPS-I es la de asociar a su gestión y a su control político los diferentes pueblos que, aun cuando practican la asamblea y las mismas formas políticas, no actúan de acuerdo a las mismas representaciones, ni a la misma historia, especialmente en términos de relaciones con el colonizador y la llamada sociedad occidental, lo que puede originar conflictos. Para Dusakawi, estos conflictos se resuelven finalmente en la EPS-I. La AIC combina su gestión a un mayor número de pueblos y cabildos socios⁵⁸ pero el proceso de organización indígena en la región es más antiguo; diferentes conflictos ya han dado lugar a divisiones, como la oposición Nasa-Misak (Laurent, 2005). Cuando hay tensiones entre los distintos pueblos socios, es dentro del CRIC que se tienden a solucionar.

Sin embargo, existe un punto de ruptura en la legitimidad de los órganos ejecutivos de estas EPS-I. Los pueblos socios, es decir los que han participado directamente en la creación de las EPS-I, tienen poder sobre su dirección, que las comunidades de los pueblos afiliados no tienen. Progresivamente, la AIC y Dusakawi han ido más allá de las fronteras de su región de origen. Por lo tanto, la AIC ha obtenido el permiso del CNSSS para desarrollar sus servicios en otros seis departamentos (Antioquia, Chocó, Guajira, Huila, Putumayo y Valle del Cauca). Las comunidades de 19 pueblos se encuentran entre sus afiliados⁵⁹. Por su parte, Dusakawi afilia en los departamentos de Arauca, Boyacá, César, la Guajira, Magdalena y Santander, lo que corresponde a las comunidades de diez pueblos más⁶⁰. No está previsto para los pueblos afiliados un espacio de participación en la gestión de la entidad, excepto a través del canal de participación de los usuarios. Por ejemplo, el pueblo Kankuamo, a pesar de ser uno de los cuatro pueblos hermanos de la Sierra Nevada, hasta ahora no tiene ningún poder político dentro de la entidad por no ser socio. Marciana Quira, representante legal de la AIC, explica que si se asociaran los



⁵⁸ Ocho pueblos forman parte del CRIC y están al origen del nacimiento de la AIC: los nasa (paeces), los misak (guambianos), los yanakona, los kokonuco, los totoroos, los eperara siapidara, los inga y los kamëntsa.

⁵⁹ Los afiliados ubicados fuera del Cauca representan solamente 22 % del total de los afiliados (cifras dadas en la asamblea general de la AIC en agosto de 2008).

⁶⁰ Los kankuamo, los chimila, los wayúu, los zenú, los inga, el pueblo Rom, los sikuani, los u'wa, los guahibo y los bari.

pueblos afiliados, «el manejo [sería] muy difícil, y ellos también tienen sus propias organizaciones, sus propios procesos. Lo que se hace desde acá y con la consejería es apoyarlos en alguna orientación».

Para la EPS-I Anas Wayúu, esta cuestión no se plantea en los mismos términos. En efecto, se eligió no extender la EPS-I a otras regiones fuera de la Guajira, para centrarse en las comunidades wayúu⁶¹. La EPS-I está igualmente vinculada con las autoridades tradicionales de las comunidades al origen de su creación, las mismas que están agrupadas dentro de dos organizaciones, Asocabildos, centrada en las regiones de las media y alta Guajira, y Sumuywajat en la región de Uribia. Hoy 94 autoridades asumen el control de la EPS-I a través de dos órganos elegidos por la asamblea. Estas autoridades, sin embargo, no representan a todas las comunidades afiliadas puesto que ninguna de ellas es de la Alta Guajira donde se concentra una gran parte de la población wayu. El consejo directivo está integrado por siete personas y garantiza la gerencia. También elige al presidente de la EPS-I. La junta de control social vigila la acción del consejo directivo. La creación de Anas Wayúu es también el resultado de la puesta en común de una parte de transferencia recibidas por los resguardos pertenecientes a las dos organizaciones.

El control político bajo el cual se colocan las tres EPS-I es relativamente similar, ya que, en los tres casos dependen de una asociación de cabildos creada por las organizaciones indígenas que representan ya a una serie de comunidades y que han adquirido una práctica colectiva. Los matices se manifiestan de acuerdo a diversos criterios, entre los cuales observamos el peso inicial y la historia de la organización indígena al origen de la creación, las relaciones entre todos los pueblos socios y la práctica política habitual de los mismos. Las relaciones entre las tres EPS-I no parecen conflictivas. Sin embargo, a veces se encuentran en competencia, como en la Guajira donde las tres EPS-I están habilitadas para la afiliación. Cada una ha establecido un servicio de prospección para ampliar la base de su afiliación. Los efectos de esta competencia se ven limitados por la modalidad de afiliación. De hecho, aún cuando se adivina la importancia de la opinión de los líderes comunitarios en la selección final, la comunidad elige en asamblea la entidad que, según la ley, afiliará a todos sus miembros de manera colectiva. Además, puede haber algún tipo de diálogo entre las EPS-I para sacar del territorio otras EPS que realicen afiliaciones individuales o corrompen algunas autoridades indígenas.



La creación de estas EPS-I ha generado muchas fuentes de trabajo. Un efecto positivo para las comunidades y/o organizaciones, es que el personal ha sido reclutado principalmente entre los indígenas. En 2008, la AIC da trabajo a 148 personas, incluyendo 84 que están en su sede central de Popayán (Cauca), y publica en su sitio Internet que su «estructura poblacional (...) debe ser indígena por lo menos en un 90 %», un porcentaje que contrasta con la ausencia casi total de indígenas en las administraciones de los entes territoriales. También se observa una fuerte presencia femenina, incluso en posiciones de liderazgo. De hecho, dos de las tres EPS-I actualmente tienen «a la cabeza» una mujer, Marciana Quira para la AIC y Beda Margarita Suárez para Anas Wayúu. Avelina Pancho fue la primera representante legal de la AIC en 1997 y todavía sigue de cerca el desarrollo de la entidad, al igual que Benerexa Márquez, la primera administradora de Dusakawi que ahora ocupa un cargo de responsabilidad. Al final, esta generación de empleo con las EPS-I pudo haber tenido un efecto negativo sobre el desarrollo de otros sectores, tales como la educación, la creación de la EPS-I monopolizando al personal disponible de origen indígena. De hecho, el sistema de prestación de servicio educativo por oferta sigue estando poco desarrollado en el César y la Guajira. Este no es el caso para el Cauca, donde el proceso educativo, debido a treinta años de preocupación sobre este tema, ya está muy avanzado y moviliza tanto al CRIC como al Cabildo de Guambía. Sin embargo, las IPS emplean muy poco personal indígena en los cargos de médicos. Las carreras son realmente largas y costosas, y por ende, generalmente fuera del alcance de los estudiantes indígenas. Pocas becas nacionales existen para ellos, llevándolos a buscar en el extranjero los recursos necesarios para financiar sus estudios.

3. 3. 2. Practicar el sistema de salud en la zona indígena

Las EPS-I proponen a sus afiliados diversas instituciones de salud con las cuales tienen un contrato. Las IPS son los centros de salud, clínicas, hospitales (las ESE). Pocas de ellas ofrecen servicios fuera de sus instalaciones, excepto algunas ESE. Sin embargo, el 78 % de la población indígena vive en zonas rurales; los traslados son difíciles y costosos. La gran mayoría de los entrevistados insistieron en la inadecuación de un sistema de salud pensado desde la ciudad y para la ciudad. La UPC⁶², por ejemplo, no está adaptada



⁶² La UPC cambia para cada departamento de acuerdo a criterios geográficos, pero estos ajustes no parecen ser suficientes para las necesidades reales.

a los importantes costos que un verdadero servicio de proximidad necesita. Ya existen puestos de salud en las zonas rurales pero en su mayor parte, estos centros están en estado de abandono y no disponen de equipos adecuados o personal de salud capacitado. Esta falta de intervención en zona rural forma parte de las principales críticas que los pacientes indígenas envían al sistema de atención. Las EPS-I no escapan de estas críticas. Al apoyar la creación de las IPS indígenas, sin embargo, se está tratando de responder a esta preocupación. La actividad de las IPS-I tiene como prioridad extenderse a las zonas rurales. En general, estas IPS-I se han establecido en estrecha relación con un resguardo o una organización indígena. En el Cauca, seis IPS-I contratadas por la AIC se crearon por una organización miembro del CRIC. En el César, Dusakawi ha creado su propia IPS-I. También trabaja en este departamento con la IPS-I Kankuama, fundada en 2005 por la Organización Indígena Kankuama y con la IPS-I Wintukwa del resguardo Arhuaco. En la Guajira, Asocabildos creó su IPS-I e inauguró su propia clínica en mayo de 2008 después de más de diez años de negociaciones y de búsqueda de financiación. Obtuvo el apoyo de los grupos económicos Ecopetrol y Cerrejón⁶³, de la Gobernación de la Guajira y de la Municipalidad de Maicao (Asocabildos IPS-I, 2008). La clínica, cuyas primeras contribuciones financieras se realizaron a través de las transferencias de resguardos wayúu de Asocabildos, es de primer nivel. Se cuenta ya con una infraestructura moderna. La misma será destinada a una ampliación de sus servicios e instalaciones, la clínica pasaría al segundo nivel (Asocabildos IPS-I, 2008). Por su parte, la AIC busca ahora financiamiento para crear su red propia de atención, una clínica de 1^{er} y 2^{do} nivel que podría dar servicios dentro y fuera de las instalaciones.

Las IPS-I programan con regularidad brigadas de salud que visitan las comunidades aisladas. Según las zonas, estas brigadas pueden ser de un día hasta varias semanas. En marzo de 2008, la IPS-I CRIC envió una brigada a la parte de la costa Pacífica del Cauca, en la costa de Timbiquí por un período de veinte días. En esta región, la circulación se hace solo por vía fluvial o marítima. Estas brigadas, compuestas por médicos, odontólogos y auxiliares de salud, deben ser autónomas, tanto en términos de materiales y medicinas como de alimentos, agua y medios de locomoción, lo que las hace muy costosas; son esenciales porque proveen atención en zonas que antes estaban totalmente abandonadas y establecen un programa de monitoreo de



salud de estas comunidades. Las brigadas de corta duración son también muy importantes. Hemos podido seguir una de ellas durante la visita del resguardo nasa de Musse Ukwe, cerca de Morales en el Cauca, llevada a cabo por la IPS-I CRIC. En las tres zonas que se visitaron (Santa Rosa, El Argelia y Santa Elena), el médico y la odontóloga han realizado 82 consultas durante dos días. La promotora de salud (oriunda de la misma comunidad) del resguardo ha demostrado tener un papel importante. Está empleada por la IPS-I y cuenta con un diploma de auxiliar de salud. Su conocimiento del idioma nasa yuwe le permite explicar al paciente los problemas que le afectan y tranquilizar a los más jóvenes a veces aterrorizados por la ruleta de la odontóloga. Ella conoce el estado de salud de cada comunero ya que visita cada tres semanas a cada familia del resguardo y establece los registros médicos que prepara para el médico de la brigada. Además, su trabajo está sujeto a evaluación por parte de la comunidad en asamblea cada seis meses. Desde el año 2000, una norma obliga a los promotores de salud a capacitarse para llegar a ser auxiliares de salud, lo cual permite trabajar con una IPS-I. Muchos promotores presentes en las comunidades no tienen un diploma y trabajan en condiciones precarias. Siguen haciendo una importante labor, principalmente en la prevención y fortalecimiento de lazos culturales con las instituciones de atención, pero no pueden ser empleados formalmente por falta de formación. Es el caso por los promotores de la IPS-I Runa Yanakuna, creada en abril de 2007 con el apoyo del Cabildo Mayor Yanakona, que trabaja con 29 promotores. Por el momento, esta reciente IPS-I ejerce principalmente un papel de prevención y apoya al proceso de recuperación cultural al que se comprometieron los yanakona. Otros IPS-I, como la IPS-I Kankuama, también apoyan activamente este fortalecimiento de la visión propia. Conocimos a Runa Yanakuna durante un trueque organizado por el Cabildo Mayor y la IPS-I, donde más de 500 personas habían viajado para intercambiar productos procedentes de zonas bajas y calientes contra otros productos de tierras frías y de altitud⁶⁴.

La cuestión de la soberanía alimentaria es uno de los temas fuertes de los planes de vida que las EPS-I recuperan en sus programas. Un problema real de acceso a los recursos alimentarios afecta a estas poblaciones, problema que se expresa dramáticamente con la muerte de niños por desnutrición. Desde



⁶⁴ El evento recuerda el proceso descrito por John Murra de la economía de los «archipiélagos verticales». Los yanakona son de origen quechua y su presencia en Colombia es el resultado de la política de desplazamiento de la población practicada por el Inca para evitar cualquier rebelión y fortalecer su control territorial.

un punto de vista tanto cultural como sanitario, la soberanía alimentaría se inscribe plenamente en una visión integral de salud entrañable a los pueblos indígenas. Las EPS-I y IPS-I trabajan dentro de las comunidades en la adaptación de los cultivos alimentarios. Algunas prácticas agrícolas se han perdido, incluyendo el consumo de los alimentos tradicionales despreciados a favor de los monocultivos que acentúan la dependencia alimenticia. Los programas de promoción y prevención son otros ejemplos del concepto integral de salud llevado a cabo por las tres EPS-I, en relación con las IPS-I. En este contexto, el programa de Dusakawi atiende a todos los grupos de edad y presta especial atención a la detección temprana del cáncer del cuello uterino, a la atención preventiva en salud oral y a la medición de la agudeza visual. Anas Wayúu desarrolla su política de prevención principalmente a través de un programa de salud comunitaria⁶⁵. La AIC destina el 18 % de su presupuesto a estos programas, aunque la ley estipula que solo puede ser el 6 %. Además, las tres EPS-I han establecido dentro de su organización un servicio exclusivamente para el fortalecimiento sociocultural, donde los proyectos se están desarrollando en torno a la medicina tradicional indígena, el saber propio y la valoración del medio ambiente. Así, el 17 % del presupuesto propio de la AIC (excluyendo los gastos de funcionamiento) se invierte en el proyecto de salud indígena que apoya los programas de medicina tradicional y de autonomía alimenticia. Las EPS-I también utilizan una parte de su presupuesto para desarrollar «casas de paso» o recuperación para ofrecer a los pacientes alojamiento en un entorno que sigue siendo comunitario. Las EPS-I también emplean guías bilingües para el acompañamiento en los servicios de medicina alopática. Ellos permiten una mejor comprensión entre el paciente y el médico y el respeto de las costumbres del paciente; situación que reduce la discriminación de la cual los indígenas siguen siendo víctimas en los hospitales. Estos tipos de servicios no son efectivamente propuestos por las EPS clásicas. Las EPS-I prestan este tipo de servicios sin fines de lucro como entidad especial pública.

Aunque las EPS-I apoyan la medicina propia, la colaboración con los médicos tradicionales sigue siendo irregular. Dos razones explican esta relativa distancia. En primer lugar, es difícil integrar a los médicos tradicionales al sistema oficial



⁶⁵ Incluye un programa de enfermedades por vectores, fármaco dependencia, de manejo ambiental, de VIH Sida, de cáncer y de medicina tradicional. El programa de salud familiar desarrolla también algunos temas de salud pública como las cuestiones de nutrición, maternidad juvenil, salud bucal, salud sexual y reproductiva.

de salud basándose en una práctica alópata y de medicina convencional. La normatividad, aunque adaptada mediante la Ley 6-91 de 2001, no permite a las EPS-I contratar médicos según su propia práctica tradicional. Solo programas especiales, como el Proyecto de Salud Indígena de la AIC, el sistema de salud propia de Dusakawi o el programa de medicina tradicional de Anas Wayúu, pueden financiar proyectos y asociar a los médicos, herbolarios y partera(o)s sin diploma. En segundo lugar, existen ciertas resistencias por parte de los médicos tradicionales a integrarse en un sistema de atención que sigue siendo una intervención de la sociedad hegemónica en territorio indígena. Los médicos tradicionales no son solo curanderos, son también, y sobre todo, autoridades espirituales. Por otra parte, que se trate de los mamos de la Sierra Nevada o de los taitas del Cauca, la compensación monetaria no suele formar parte de su práctica cultural habitual. La colaboración entre médico alópata y el médico tradicional no siempre es evidente. Sin embargo, la intermediación con la EPS-I y las IPS-I se hace gracias a los promotores de salud quienes trabajan a diario con la comunidad. Dependiendo de la enfermedad observada, los promotores guían al paciente hacia una u otra medicina. Además es común que estos promotores de salud gocen del conocimiento de los médicos tradicionales, por ejemplo, en el uso de plantas medicinales y mantenimiento de una huerta.

3. 3. 3. EPS-I y espacio clásico institucional

La tercerización del sistema de salud colombiano con la introducción de un tercer organismo en posición de intermediario entre los financiadores (Estado y sobre todo entes territoriales) y las personas afiliadas, sigue generando en la práctica dificultades de funcionamiento. El modelo de aseguramiento colombiano funciona ahora en el marco de un mercado donde las EPS están en medio de la oferta y demanda de salud de la población colombiana. Siendo una excepción en la reestructuración del sistema, la naturaleza propiamente pública de las EPS-I, sustentada en una concepción integral de la salud propia a los pueblos indígenas, apunta a la reducción de los efectos no deseados de este sistema; pero esta inserción de hecho en el mercado complica mucho el funcionamiento de estas EPS-I.

Las principales dificultades se enfrentan a nivel de la financiación. Las EPS-I reciben de las secretarías de salud municipales los fondos para cubrir las necesidades de salud de sus afiliados, después de firmar un contrato anual para fijar el número de afiliados y el valor de la UPC-S. Por su lado, el municipio

se basa en un censo dirigido a nivel municipal para dar una base de datos al Fosyga (principal organismo de financiación del régimen subsidiado). El organismo compara la base de datos que tiene y a continuación envía los fondos en función de la misma. Pueden existir diferencias significativas entre las dos bases de datos, con lo que el Fosyga pide a la municipalidad la verificación y el reajuste de sus estadísticas. Mientras tanto el municipio sólo recibe una parte del financiamiento, lo que repercute en las EPS-I y luego en las IPS. En el año 2007, en Maicao (Guajira), solo el 42 % de ambas bases de datos concordaba. El reajuste fue gradual durante ese año, pero generó importantes retrasos y algunos descuidos. La diferencia se explica en parte por la existencia de casos de múltiples afiliaciones en consecuencia de los desplazamientos habituales de los wayúu. Además, se producen confusiones entre las personas que tienen el mismo nombre. Existe un verdadero problema de identificación de la población indígena a nivel nacional y local.

Una parte importante del público potencial de las EPS sigue sin ningún tipo de afiliación. De hecho, la cobertura no es homogénea como las cifras presentadas en un documento de Anas Wayúu⁶⁶ lo demuestran. En el núcleo comunitario de Matajuna donde hay 705 personas, 17 comunidades y 106 familias, solo 44 personas están afiliadas, dejando al 93,76 % de la población de Matajuna sin protección. Según la AIC el 48 % de la población total de las comunidades con las que trabaja no tiene carné. Este documento es la prueba de su afiliación al régimen subsidiado y se presenta a la entrada de los centros de salud abriendo el acceso a la atención. Estos vinculados, para los cuales el municipio carece de fondos necesarios para ampliar la cobertura, dependen del Departamento. Cuando se tiene un problema de salud, primero se debe pasar por la secretaría de Salud para obtener la autorización de pago. Este procedimiento es muy pesado y, a veces, conduce a graves complicaciones. La AIC intenta evitarlas en la medida de lo posible, con un acompañamiento de estos pacientes vinculados y de sus gastos.

Cuando una enfermedad u operación no forma parte del paquete de cuidado del POS-S, el paciente no obtiene el permiso de su EPS⁶⁷ para continuar el tratamiento. El paciente debe llevar a cabo un procedimiento en la secretaría



⁶⁶ Anas Wayúu, 2007. Presentación comité técnico binacional en salud, Maicao, documento PowerPoint, 46 pp.

⁶⁷ El conjunto de trámites que los pacientes deben llevar a cabo se conoce en Colombia bajo la expresión de «paseo de la muerte». Varias personas murieron antes de que pudieran obtener los permisos necesarios de su EPS o diversos servicios.

departamental de salud con la esperanza de que sea aceptado. La normatividad de Colombia, sin embargo, ofrece una alternativa para defender el derecho a la salud. La acción de Tutela, de conformidad con el Artículo 86 de la Constitución y en respeto de los DESC, se utiliza para hacer cumplir los derechos fundamentales de las personas. Esta acción de amparo se ha convertido en la principal herramienta para hacer respetar el derecho a la salud como un derecho humano fundamental (Arbeláez Rudas, 2006: 183-241)⁶⁸. Cuando la Tutela es ganada por el paciente, la EPS debe autorizar la atención y el departamento (régimen subsidiado) o el Fosyga (régimen contributivo) deben rembolsar a la EPS. En mayo y julio de 2008, las Sentencias C-463 y T-760⁶⁹ emitidas por la Corte Constitucional, obligan las EPS a atender directamente la prestación de los eventos fuera del POS. En respuesta a una demanda de inconstitucionalidad parcial contra la Ley 11-22. de 2007 y a 22 acciones de tutelas, estas sentencias son sin duda un gran progreso para el respeto del derecho fundamental a la salud. Sin embargo, complican mucho el proceso de financiamiento para las EPS que no tienen un fondo de capitalización, como es el caso de las EPS-I, y dejan pendiente el reembolso.

La AIC ya se ha enfrentado a este tipo de procedimiento, pero en la práctica se dice que el departamento pone en general muchas malas voluntades para efectuar el reembolso. Los costos están, en última instancia a cargo de la EPS-I, aumentando así sus dificultades financieras. Al igual que la atención a los vinculados, la EPS-I se encarga de estas responsabilidades en lugar de los entes territoriales. Anas Wayúu se enfrenta al mismo tipo de situación en la Guajira. Ahí, la escasez de agua es, sin duda, el principal riesgo para la salud. En colaboración con las autoridades locales indígenas, Anas Wayúu ha intentado diversas medidas como la evaluación de las zonas de riesgo y el envío de carrotanques a las comunidades⁷⁰. La operación es muy cara y sigue siendo una solución temporal. Ella tiene el mérito de atender una necesidad vital para la cual los entes territoriales y el Estado no han aportado soluciones, por el momento.



⁶⁸ Un informe de la Defensoría del Pueblo ha registrado 145 360 acciones de tutelas enviadas a la Corte Constitucional de 1999 hasta 2002 y el primer trimestre de 2003. Las acciones de Tutela sobre salud representan el 25,7 % del total de Tutelas llevadas a cabo durante este período (Arbeláez Rudas, 2006: 187-189).

⁶⁹ Ver el artículo de *El Pulso*, núm. 120, septiembre de 2008: [<http://www.periodicoelpulso.com/html/0809sep/debate/debate-01.htm>]

⁷⁰ Esta intervención es a través de la aplicación del PAB, pero sin una verdadera inversión de los entes territoriales en esta dirección.

Si en el pasado pocas cosas se han llevado a cabo en este sentido, podemos añadir que el nuevo sistema de salud ha dado lugar a una dilución de responsabilidades, debido a la multiplicación de los actores. Por ejemplo, varias EPS pueden estar presentes en la misma comunidad, pero no hay diálogo entre ellas. Incluso, como señala Anas Wayúu, existe un efecto negativo de desempeño cuando uno invierte, otros se benefician indirectamente pero sin participar. Este efecto de dilución de las responsabilidades se puede encontrar en entes territoriales que comparten con las EPS la aplicación de las políticas públicas del Plan de Atención Básica. El creciente número de actores lleva a la proliferación de las negociaciones, especialmente entre los entes territoriales y las EPS-I.

Para cumplir con sus compromisos y con su visión de la salud, así como para rellenar los incumplimientos del sistema de atención y realizar acciones consustanciales a un servicio público por los cuales no reciben financiación, las EPS-I se comprometen con gastos que los colocan en una situación financiera delicada. Por ello, están seriamente amenazadas con desaparecer después de un informe de la Superintendencia en Salud (octubre de 2007). En este informe, la revocación de la licencia de funcionamiento de 15 EPS ha sido solicitada, entre las cuales se encuentra Pijao Salud EPS-I⁷¹. Anas Wayúu, la AIC y Dusakawi pertenecen a otro grupo de 28 EPS que han obtenido una matrícula condicional y disponen de seis meses para mejorar su situación financiera. Por fin, Manexca y Mallamas forman parte de un último grupo de siete EPS llamadas a aumentar su patrimonio en los próximos seis meses (Guamá, 2007: 247). La existencia de las EPS-I está, por lo tanto, gravemente amenazada.

Existe un espacio para el diálogo, la Mesa de concertación sobre salud, entre el ministerio de la Protección Social, las EPS-I, las IPS y las organizaciones indígenas. También existe un departamento de los asuntos étnicos y de género dentro de la dirección general de promoción social del Ministerio con el que un representante de las distintas EPS-I trabaja. Dentro de esta Mesa, que no se reúne de manera regular, los proyectos de decretos y leyes relativos a los pueblos indígenas o la aplicación de ciertas leyes se discuten entre los diferentes actores. Este es el caso de un proyecto de decreto destinado a regular



⁷¹ Las razones alegadas para esta revocación se refieren a los estados financieros de patrimonio mínimo, el margen de solvencia de calidad en la atención y el cumplimiento de planes de mejoramiento.

las IPS-I. Del mismo modo, un debate está en curso en torno a la creación de un estatuto de auxiliar de salud indígena, en colaboración con el Sena⁷² que permitiría capacitar a los promotores de salud.

Conclusión: el desafío principal, eliminar la brecha entre derechos y prácticas de política social indígena

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas colombianos, una mayor autonomía les permite encontrar en la práctica nuevas soluciones comunitarias para abatir los problemas sanitarios y educativos que padecen. No obstante, la gestión propia de las políticas de salud y de educación dentro del ámbito público aún no ha eliminado todos los obstáculos que siguen impidiendo que los grupos indígenas gocen de sus derechos sociales. Su participación activa en las políticas sociales reconfigura los espacios de autonomía indígena, contribuyendo a empoderar las instituciones de gobierno indígena mediante la implicación en ellas de actores comunitarios que comparten las condiciones socioculturales de la población a la cual se dirigen los servicios públicos.

Además, existe una diferencia esencial entre el modelo de las EPS-I y el sistema de contratación por oferta (ampliación de cobertura escolar). En efecto, la experiencia del manejo del sistema de salud por agentes indígenas se concretiza en una estructura formal en proceso de institucionalización. En cambio, en el sector educativo, el Estado se muestra más reticente para entregar a las organizaciones indígenas mayores márgenes de autonomía política, así como los recursos adecuados para la ejecución y la gestión de sus planes educativos.

Sin embargo, los cambios normativos recientes en las políticas sociales se extienden en el marco de una descentralización más orientada hacia el beneficio del sector privado. Prevalece una brecha extensa entre la interpretación de las meta-normas (entre otras la Constitución de 1991), la normatividad y las prácticas; lo que contribuye a instaurar una redefinición y una fragmentación de la noción práctica del servicio público en los territorios indígenas. A nivel de las EPS-I, se asume una concepción integral de la salud, es decir que toma en cuenta la globalidad del estado de bienestar. De este modo, las EPS-I se responsabilizan de cuestiones que incumben a los entes territoriales, como por ejemplo el tema del agua en la Guajira. Las



⁷² Institución de formación profesional.

secretarías de Educación Departamentales se revelan poco eficientes para la planificación de la educación, la medición de las necesidades y la evaluación de los resultados, y sobre todo, para administrar eficientemente la entrega de recursos públicos a las asociaciones de cabildos como lo comprueban las entrevistas y los documentos producidos por los experimentados dirigentes, asesores y responsables indígenas.

Al nivel nacional, la ausencia de estadísticas por grupos étnicos en educación y salud, revela un desconocimiento de las poblaciones a quienes se destinan las estrategias públicas de política social. No existen encuestas confiables sobre el perfil epidemiológico y el acceso a la educación básica. También, hay incoherencias entre los datos de los registros civiles y sociales que emanan de los cabildos, municipios, departamentos y ministerios. Se generan complicaciones administrativas, especialmente la demora en el proceso anual de firma de los contratos y de pagos correspondientes entre las instancias estatales y departamentales y las organizaciones implicadas.

El subfinanciamiento público de las políticas sociales de los pueblos indígenas representa ciertamente el principal obstáculo para una mejor cobertura educativa y sanitaria, y para un mejoramiento de la calidad del servicio. El refuerzo de recursos y formación legal y operacional del personal administrativo de las instancias territoriales (sobre todo no indígena) aparece como un reto estratégico para la viabilidad a cualquier plazo de los proyectos indígenas de administración de sus «propios» servicios sociales. Debido a la falta crónica de recursos financieros, humanos y técnicos, el traspaso parcial del Estado a los pueblos indígenas de la gestión de sus propios servicios de salud y educación provoca muchas dificultades para desarrollar proyectos en infraestructuras deficientes y sin el material adecuado para la atención a los pacientes y los alumnos indígenas.

Esta investigación demuestra la relevancia de la acción social de los agentes que atienden a nivel local un servicio de proximidad en relación directa con la comunidad, inscribiéndose en el marco cultural e identitario de los grupos étnicos. Además operan en zonas rurales de difícil acceso e históricamente abandonadas por el Estado. Tanto en educación como en salud, el papel de los etnoeducadores y promotores de salud es central para mejorar el acceso y la calidad.

Sin embargo, a pesar del proceso oficial de concertación con las principales organizaciones indígenas, las autoridades públicas de política social aún no tienen consensuado —una década y media después de la nueva legislación

en Colombia— un proyecto de reforma con las principales organizaciones indígenas para obtener por ley o decreto un estatuto social para los promotores de salud y los etnoeducadores, especialmente sobre su control comunitario y sus derechos laborales. A la imagen de los promotores de salud, los jóvenes «maestros oferentes» comparten las dificultades provocadas por la precariedad de las condiciones sociales de trabajo, formación y de investigación al servicio de la cobertura completa en atención sanitaria y educativa. Las asambleas comunitarias también son el espacio de la rendición de cuentas en las prácticas indígenas. La participación social local aparece como una condición imponderable en la viabilidad de tales proyectos étnicos de política social. En relación con los funcionarios (no indígenas por lo regular) de las entidades territoriales y municipales, los trabajadores indígenas de la salud y la educación formados en las organizaciones regionales sufren de discriminaciones, esencialmente por la falta de estatuto profesional protector de sus derechos laborales. Por ejemplo, es manifiesta la desatención del Estado y de los departamentos en la capacitación inicial y continua de administradores, promotores de salud y de educación, mientras que aún resta como reto esencial el control directo y colectivo de la gestión de la salud y la educación pública por estructuras de autogobierno indígena.

Referencias citadas

- AHUMADA, C., 2003 – La estrategia regional de los Estados Unidos: del Plan Colombia a la Iniciativa Regional Andina. *Asuntos Indígenas*, 4/03: 12-1; Copenhague: IWGIA.
- ARBELÁEZ RUDAS, M., 2006 – *Derecho a la salud en Colombia*, 376 pp.; Bogotá: CINEP.
- ASOCABILDOS IPS-I, 2008 – Construcción y dotación del centro ambulatorio «Clínica Wayúu», 14 pp. ; Maicao, Documento de trabajo.
- BALLADELLI, P. P., GUZMÁN, J. M., KORC. M., MORENO, P. & RIVERA, G., 2008 – *Equidad en salud para las minorías étnicas en Colombia*, 48 pp.; Bogotá: OPS.
- BOLAÑOS, G., RAMOS, A., RAPPAPORT, J. & MIÑANA, C., 2004 – *¿Qué pasaría si la escuela...? 30 años de construcción de una educación propia*, 295 pp.; Bogotá: CRIC, Terre des Hommes.

- CASTELLANOS, M. & CAVIEDES, M., 2007 – La educación de los pueblos indígenas de Colombia. *In: Indígenas sin derechos: Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, informe 2007*: 265-281; Bogotá: CECOIN-OIA. Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos.
- CASTILLO, E., 2006 – La lucha comunitaria por otra escuela: memoria política e historia educativa en Tierradentro. *In: Subjetividad (es) política(s). Apuestas en investigación pedagógica y educativa* (M. Alejandro Prada et al., eds): 241-256; Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- CASTILLO, E. & ROJAS, A., 2005 – *Educación a los Otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*, 158 pp.; Popayán: Universidad del Cauca.
- CASTILLO, E., ROJAS, A. & HERNÁNDEZ, E., 2005 – Los etnoeducadores: esos nuevos sujetos de la educación colombiana. *Revista Colombiana de Educación*, n.º 48: 39-56.
- CASTRO CASTRO, J., 2007 – Descentralización: en vez de desmontarla hay que salvarla. *In: Descentralización, gobernabilidad y salud pública* (J. Castro Castro et al., eds.): 13-40; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), 2006 – *Las mujeres frente a la violencia y a la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, 96 pp.; Washington: OEA.
- CRIC, 2007a – *Plan de vida regional, componente de salud*, 54 pp.; Popayán: CRIC.
- CRIC, 2007b – *Plan de vida, Educación propia e intercultural, Sistema de Educación Propia*, 74 pp.; Popayán: CRIC.
- DE CURREA-LUGO, V., 2003 – *El derecho a la salud en Colombia. Diez años de frustraciones*, 314 pp.; Bogotá: ILSA.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y CEPAL, 2005 – *Lograr la educación básica universal. Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Informe de Colombia, Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 124 pp.; Bogotá: Presidencia de la República, Organización de las Naciones Unidas.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2006 – *Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones*, 124 pp.; Bogotá: DNP, PNUD, Presidencia de la República.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2007 – *Manual de oferta institucional del Gobierno nacional hacia las entidades territoriales*, 560 pp.; Bogotá: DNP.
- DIRECCIÓN DE CENSOS Y DEMOGRAFÍA, 2007 – *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*, 46 pp.; Bogotá: DANE.
- ENCISO PATIÑO, P., 2004 – *Estado del arte de la etnoeducación en Colombia con énfasis en política pública*, 73 pp.; Bogotá: MEN - Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, Subdirección de Poblaciones.
- GARZÓN, O. A. (ed.), 2006 – *Educación, escuela y territorio: la Fundación Gaia Amazonas y su participación en los procesos de organización escolar en la Amazonia colombiana*, 343 pp.; Bogotá: FGA.
- GOBIERNO COLOMBIANO, 2007 – *Informe anual del consejo nacional de seguridad social en salud a las comisiones séptimas de senado de la república y cámara de representantes 2006-2007*, 72 pp.; Bogotá: Presidencia de la República.
- GONZÁLES SALAS, E., 2007 – La descentralización en salud como una estrategia para legitimar al Estado. *In: Descentralización, gobernabilidad y salud pública* (J. Castro Castro *et al.*, eds.): 81-89; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- GROS, C., 1991 – *Colombia indígena: identidad cultural y cambio social*, 335 pp.; Bogotá: CEREC.
- GROS, C., 1997 – Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal. *In: Antropología en la modernidad: identidades, etnicidades y movimientos sociales en Colombia* (M. V. Uribe & E. Restrepo, eds.): 15-59; Bogotá: ICAN.
- GROS, C., 2008 – Reformas del Estado, neoliberalismo y movimiento social: El caso de las empresas indígenas de salud en Colombia. Documento de trabajo.
- GUAMÁ, L., 2007 – Estado del arte de los DESC. La salud de los pueblos indígenas. *In: Indígenas sin derechos: Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, informe 2007*: 239-263; Bogotá: CECOIN-OIA. Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos.
- HOUGHTON, J. & VILLA, W., 2005 – *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia 1974-2004*, 458 pp.; Bogotá: CECOIN-OIA, IWGIA.
- LAURENT, V., 2005 – *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*, 568 pp.; Bogotá: IFEA, ICANH.

- MEJÍA MEJÍA, A. E. & RESTREPO ZEA, J. H., 2007 – La Unidad de Pago por Capacitación en 2007. *El Pulso*, n. 103 : <http://www.periodicoelpulso.com/html/0704abr/observa/monitoreo.htm>
- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, 2006 – *Derechos y deberes de los grupos étnicos en el marco de la protección social*, 88 pp.; Bogotá: República de Colombia.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2007 – Toribío, etnoeducación, la bandera. *Educación Superior*, n.º 56. Boletín digital.
- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL & ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, 2004 – *Insumos para la conceptualización y discusión de una política de protección social en salud para los grupos étnicos de Colombia*, 124 pp.; Bogotá: Nuevas ediciones Ltda.
- NACIONES UNIDAS, 2005 – *Consideraciones sobre la Protección Internacional de los Solicitantes de Asilo y los Refugiados Colombianos*, 65 pp.; Ginebra, Acnur.
- PANCHO, A., 2007 – Proceso de contratación de la educación en territorios indígenas: una decisión comunitaria para avanzar en la autonomía. *ÇXQYUÇE Revista de Etnoeducación*, n.º 12: 17-24.
- PIAMONTE, M., 2005 – Retos de la reforma: gestión educativa en contextos de diversidad cultural en el Departamento del Cauca. *Revista Colombiana de Educación*, n.º 48: 93-106.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2006 – Procuraduría delegada para la prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos. «Poblaciones de los grupos étnicos». In: *El derecho a la educación*: 131-174; Bogotá: PGN, Usaid.
- PUERTA SILVA, C., 2004 – Roles y estrategias de los gobiernos indígenas en el sistema de salud. *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 40: 85-121.
- RAMÍREZ BOSCÁN, K.-WAKUNKERRA (ed.), 2007 – *Desde el Desierto. Notas sobre paramilitares y violencia en territorio Wayúu de la media Guajira*, 236 pp.; Maicao: Cabildo Wayúu Nóuna de Campamento.
- RAPPAPORT, J., 2003 – El espacio del diálogo pluralista: historia del Programa de Educación Bilingüe del Consejo Regional Indígena del Cauca. In: *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización* (Daniel Mato, ed.): 257-281; Caracas: Faces-UCV.

AUI: Administración, Utilidades e Imprevistos
CAMAEMKA: Cabildos Mayores Emberá Katio
CAMAWARI: Cabildo Mayor Awá de Ricaurte
CECOIN: Centro de Cooperación al Indígena
CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIMTAR: Cabildo Indígena Mayor de Tarapacá
CIT: Confederación Indígena de Tayrona
CNSSS: Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud
CRIC: Consejo Regional Indígena del Cauca
CRIMA: Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas
DAÑE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DESC: Derechos Económicos Sociales y Culturales
DNP: Departamento Nacional de Planeación
EPS-I: Entidad Promotora de Salud Indígena
ESE: Empresa Social del Estado
FNR: Fondo Nacional de Regalías
FOSYGA: Fondo de Solidaridad y Garantía
IPS-I: Institución Prestadora de Salud Indígena
JAJLAMI: Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Curripaco del Resguardo del Medio Guainía
MEN: Ministerio de Educación Nacional
OEA: Organización de los Estados Americanos
OIA: Organización Indígena de Antioquia
OIK: Organización Indígena Kankuama
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONIC: Organización Nacional Indígena de Colombia
OPIAC: Organización de los Pueblos Indígenas de Amazonía Colombiana
OPS: Organización Panamericana de la Salud
OREWA: Organización Indígena Regional Emberá Wounaan
PANI: Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Miraña - Bora
PGN: Procuraduría General de la Nación

- RAPPAPORT, J., 2005 – *Intercultural Utopias. Public Intellectuals, Cultural Experimentation, and Ethnic Pluralism in Colombia*, 333 pp.: Durham: Duke University.
- RESTREPO, D., 2006 – Economía política de las estructuras especiales del Estado en Colombia. *In: Historias de descentralización* (D. Restrepo, ed.): 321-398; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- RODRÍGUEZ, Á., 2005 – Educación y transculturación juvenil indígena en el Amazonas. *Revista Colombiana de Educación*, n.º 48: 107-145.
- SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL, 2007 – *Perfil epidemiológico 2006*, 224 pp.; Riohacha: Gobernación de la Guajira.
- STAVENHAGEN, R., 2004 – *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Misión a Colombia*, 25 pp. ; Ginebra: Comisión de Derechos Humanos-ONU.
- TOMASEVSKI, C., 2004 – *Informe de la Relatora Especial. El derecho a la educación. Misión a Colombia*, 15 pp.; Ginebra: Comisión de Derechos Humanos-ONU.
- UBÁRNEZ, S. M. & GUERRA, Á. H., 2005 – *Territorio y ley en la sociedad wayúu*, 188 pp.; Riohacha: Fondo mixto para la promoción de la cultura y de los artes de la Guajira.

Abreviaturas

- AATI: Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas
- ACAIFI: Asociación de Capitanes Indígenas del Pirá-Paraná
- ACIMA: Asociación de Capitanes Indígenas del Río Mirití Paraná Amazonas
- ACIYA: Asociación de Capitanes Indígenas del Yaigoje Apaporis
- ACIN: Asociación de Cabildos Indígenas del Norte
- AIC: Asociación Indígena del Cauca
- AICO: Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia
- AIPEA: Asociación de Autoridades Indígenas de La Pedrera Amazonas
- AIZA: Asociación Indígena Zonal Arica
- ARS: Administradora del Régimen Subsidiado
- ASOINCA: Asociación de Institutores del Cauca
- AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

PIDESC: Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales

POS-C: Plan Obligatorio de Salud régimen Contributivo

POS-S: Plan Obligatorio de Salud régimen Subsidiado

RAM: Recursos Adicionales del MEN para poblaciones vulnerables

SED: Secretaría de Educación Departamental

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

SGSSS: Sistema General de Seguridad Social en Salud

UNIPA: Unidad Indígena del Pueblo Awá

UPC-C: Unidad de Pago por Capitación del régimen Contributivo

UPC-S: Unidad de Pago por Capitación del régimen Subsidiado

WAYURI: Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Resguardo Bajo Guainía y Río Negro

Capítulo 4

Descentralización, autonomía, transferencias y gobierno propio en Colombia

Carlos A. Benavides*

Carlos A. Duarte*

Durante las últimas décadas, los pueblos indígenas han ejercido una gran influencia en el sistema político colombiano a través de un largo proceso de lucha, que responde a la permanencia de demandas sociales emanadas de la discriminación cultural, la exclusión política, la explotación económica y de las presiones geopolíticas que han existido en sus territorios ancestrales. A lo largo de aquel proceso, se ha ido consolidado un discurso que apunta, en términos generales, hacia la participación política, el interculturalismo y la autonomía. Este mismo ha sido desplegado en propuestas y acciones de gobernanza, así como en diversos tipos de participación e interpelación política en espacios de cooperación, interlocución y movilización social.

La declaración del carácter multiétnico y pluricultural de Colombia en la Constitución Política de 1991 fue una concreción legal de aquel proceso y,



* Se realizó esta investigación con la colaboración activa de Marta Saade, Giovanni Salcedo, David Franco y Camilo Álvarez.

a través de ella, el Estado reconoció a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y partes constitutivas de la nación (CP, 1991: arts. 7 y 8). En concordancia con la adopción del Convenio 169 de la OIT y en el marco de una política de descentralización administrativa nacional, fue reconocida su «autonomía para gestión» (CP, 1991: arts. 286 y 287) en los campos de la educación, la salud y la justicia (CP, 1991: arts. 10, 68, 48, 49, 246 y 330).

El reconocimiento constitucional y las prerrogativas especiales que de allí se desprenden han estado sujetas también a las decisiones y reformas políticas obradas por los gobiernos nacionales de turno. Una muestra de la contingencia a la que se ve abocado el mandato constitucional es el hecho de que después de casi dos décadas, exactamente el 13 de septiembre de 2007, Colombia se destacó por ser el único país latinoamericano que se abstuvo de firmar la «Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas» aprobada por la 61 Asamblea General de la ONU. Ante el esfuerzo de los pueblos indígenas para lograr que Naciones Unidas garantizara el derecho a la libre determinación, al territorio, al «consentimiento Previo Libre e Informado» y al derecho consuetudinario, entre otros, el gobierno colombiano se autoexcluye argumentando que numerosas disposiciones de la declaración contradicen el sistema jurídico colombiano y los poderes del Estado.

Como parte de aquel reconocimiento, el movimiento indígena exige al Estado que asuma y repare aquella deuda histórica, cuyo centro está en su defensa del derecho a vivir y a ser autónomo en sus territorios ancestrales. A partir de la constitución el Estado respondió aquel reclamo de reparación histórica, con una propuesta de inclusión formal a la juridicidad nacional. El mecanismo tácito puesto en marcha, fue recurrir a la antigua figura colonial del resguardo¹, protegida provisionalmente por la Constitución como delimitación de la circunscripción territorial de los pueblos indígenas. A partir de esta adscripción territorial los han hecho partícipes de los ingresos corrientes de la Nación a través de la asignación de recursos de transferencias². Estos recursos son asignados a la población indígena legalizada y adscrita

¹ El «resguardo» es una institución legal y sociopolítica de origen colonial y de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena que, con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de este. En su ámbito interno, el resguardo se rige por una organización ajustada al fuero indígena, es decir, con pautas y tradiciones culturales propias.

² «... entiéndense por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los de capital» (*Constitución Política de Colombia*, 2000: art. 358; Roldán Ortega, 2000: 33-34. Véase Ley 21 de 1991).

a un resguardo determinado desde 1994. La situación es la siguiente: para la Dirección Nacional de Estadística (DANE) la población indígena suma 864 466 personas pertenecientes a 710 resguardos, lo que representa el 1,8 % de la población colombiana; ocupan el 27 % del territorio nacional (31 000 000 hectáreas tituladas) y el 78 % habitan en áreas rurales. Según las cifras aportadas por el mismo Censo de 2005, se cuentan entre ellos a 82 pueblos indígenas, con 64 lenguas distintas; y según la Organización Nacional de Indígenas de Colombia —ONIC— se incluyen a 102 pueblos, entre los cuales 8 están en proceso de autoreconocimiento. El resguardo con mayor concentración poblacional es el de la Alta y Media Guajira, con 125 753 habitantes, y el de menor es San Miguel ubicado en el departamento de Caquetá, con 23 habitantes (DANE, 2005). El desfase de cifras entre el DANE, la ONIC y otras fuentes de investigaciones remite a un alto nivel de dinamismo en este último proceso de adscripción étnica. Una muestra de ello es la creación de 145 resguardos nuevos entre 1994 y 1999, y de 88 más entre 2002 y 2005 (DNP, 2000: 7; DNP, 2006a).

La definición de la participación «especial» en los recursos de la Nación, es un caso único en el contexto latinoamericano, que ha permitido a los pueblos indígenas del país contar con una base económica que haga factible un nivel básico de planeación y de decisión administrativa, así como contar con una experiencia concreta en el campo de la gobernanza económica. Su excepcionalidad así como los retos que ha implicado para los pueblos, organizaciones y autoridades indígenas ameritan un estudio para comprender: ¿cómo se establece y se ejecuta esta participación presupuestal dentro de un proceso de movilización y de organización que inicia con la exigencia de reconocimiento y con la defensa de sus derechos como pueblos originarios, para dirigirse hacia la lucha por la autonomía? Para responder esa pregunta, exploramos cómo algunos pueblos indígenas colombianos han desarrollado estrategias de «gobierno propio» con relación a los procesos de asignación y ejecución de los recursos de transferencias, en el campo de interrelación entre los procesos de descentralización administrativa promovidos por el Estado y los procesos de autonomía defendidos por las organizaciones indígenas. Todo eso se ve en un período en el que se intensifican las reformas políticas neoliberales promovidas por los gobiernos que han limitado los derechos de los pueblos indígenas sancionados en 1991.

Con el propósito de describir los procesos de toma de decisión y de negociación sobre los recursos de transferencias entre las diversas instituciones y los pueblos indígenas, desarrollamos una propuesta metodológica que incluye:

(1) investigación sobre las normas y procedimientos legales establecidos en las instituciones del Estado que intervienen (alcaldías, Departamento Nacional de Plantación —DNP—, gobernaciones); (2) estudio de instituciones de representación indígena a nivel nacional (ONIC y parlamentarios indígenas); (3) trabajo de campo (pueblos Pasto y Guambiano, Consejo Regional Indígena del Cauca —CRIC— y una serie de entrevistas realizadas a miembros de los pueblos Coconuco, Yanacona, Kamsa, Arwaco y Embera, con la Organización de los Pueblos Indígenas del Amazonas Colombiano —Opiac— y la Organización Indígena de Antioquia —OIA—); (4) revisión documental y realización de una serie de entrevistas con miembros de ONG involucradas con asuntos indígenas (Centro de Cooperación Indígena —Cecoin—, Fundación Gaia y Fundación Minga).

Durante el desarrollo de la investigación de campo, se documentaron diversos espacios de decisión política y administrativa, que incluyen: 4 mingas sobre producción y educación, 6 asambleas de educación propia, 3 asambleas sobre planes regionales, 3 asambleas en el marco del Parlamento Indígena y Popular, 2 sesiones de uno de los cabildos al que se tuvo acceso y se hizo parte del equipo que realizó un censo de población para el reconocimiento de un resguardo en Nariño. Esta información fue complementada con 20 entrevistas semiestructuradas, realizadas a dirigentes indígenas y funcionarios públicos de los niveles local y nacional. También fueron realizados cuatro talleres, entre abril y julio de 2008, sobre la historia de la movilización indígenas y el papel de las autoridades después de la Constitución de 1991, y dos talleres sobre propuestas frente a recursos de transferencias.

1. Entre la movilización y la política pública

A final de la década de 1960 la masacre de la Rubiera, en los llanos orientales, anunció con alarma la pervivencia del mundo indígena y, al mismo tiempo, movilizó a la defensa de sus cosmovisiones y comunidades. Durante las dos décadas siguientes, las movilizaciones, las recuperaciones de tierra, los actos simbólicos, los talleres y escuelas de pensamiento propio, permitieron, desde distintas perspectivas, a los diversos pueblos recrear su vida y movilizarse para transformar las relaciones con la sociedad nacional y el Estado colombiano.

La Constitución de 1991 ha inaugurado otro momento importante al lograr un reconocimiento histórico que ha producido diversas dinámicas. Los recursos de transferencias a los resguardos indígenas del situado fiscal de la

Nación son producto de esta dinámica. La gobernanza de las problemáticas económicas en Colombia pasa necesariamente por revisar dicho proceso, para entender las condiciones y las relaciones en las cuales sus posibilidades y limitaciones se manifiestan. Esta es la intención de este apartado.

La Constitución de 1991 ha definido como un eje central profundizar una política de descentralización administrativa que, junto con la privatización del sector público y la apertura económica —como aplicaciones del modelo neoliberal—, han jugado un papel fundamental en el momento de comprometerse con el diseño de un nuevo ordenamiento territorial. Su propuesta territorial está basada en la construcción y consolidación de un orden sin mediaciones, descentralizado y eficiente, guiado por el mercado.

Desde sus inicios, la descentralización en Colombia fue impulsada por el afán eficientista inherente a los modelos de desarrollo «modernizantes» que estaban sirviendo de preparación al embate neoliberal. Se hablaba de buscar la eficiencia a través de la competencia dentro del sector público y entre los distintos niveles de gobierno. Esto significaba implantar la lógica del mercado en las pautas de actuación gubernamental y los procesos de formulación y ejecución de política pública. El objetivo de la descentralización era en ese sentido «fortalecer la gobernabilidad democrática mediante la acción combinada de la descentralización fiscal y política» (Wiesner Durán, 1995: 12). Así, se suponía que a partir del «orden espontáneo» que emanara de la resolución de necesidades y prioridades entre los ciudadanos partícipes de la gestión pública de sus comunidades, se garantizaría una gobernabilidad sana, participativa y transparente (Wiesner Durán, 1995: 111).

La estrategia de descentralización fue diseñada por el Estado, desde cuatro orientaciones políticas: (1) la elección por sufragio de los cuerpos colegiados a nivel municipal (desde 1986) y luego, departamental; (2) la autonomía fiscal que permita a las organizaciones territoriales tomar decisiones sobre la consecución y distribución de recursos en un marco de participación popular; (3) la transferencia de competencias del Congreso hacia los cuerpos de representación popular para que puedan expedir normas con fuerza de ley; y (4) una planificación económica y social, en la cual juegan un papel importante niveles intermedios como los departamentos, cuya función será la de articular el desarrollo de los municipios entre sí y en el conjunto de la Nación. El municipio se convierte en el último eslabón de la administración territorial colombiana y a ella se adscriben conceptos de territorio y autoridad. Desde aquí, el poder local ha de ser entendido como el que ostenta la máxima

autoridad de la entidad político administrativa llamada municipio (Ley 60/93, Ley 115/93, Ley 80/92, entre otras).

En este proceso, las entidades autónomas toman mayor importancia en el ámbito global³. Después de la Constitución de 1991 se afirmará que es «preciso ensayar el modelo de “autonomía local”, el cual mediante la irrigación del Estado, abra espacios para la creatividad y la experimentación, en escenarios más cercanos a los problemas que se quieren resolver y a los ciudadanos. Esta democracia local es más inmediata, más permanente y, así mismo, puede despertar de manera más directa entre los asociados la idea de legitimidad» (Documento Gubernamental, noviembre de 1990, citado en: Díaz Arenas, 1993: 77).

Desde la Constitución de 1991, llevamos casi dos décadas de turbulencias en la historia colombiana, y debemos aceptar que el centralismo y el sistema bipartidista tradicional se han debilitado significativamente, contribuyendo a la diversificación y al pluralismo dentro del sistema político colombiano. Sin embargo, es complicado afirmar el surgimiento de tal *orden espontáneo*, en especial si se hace un mapeo de los actores, las estrategias, las tendencias y los obstáculos que el escenario de la actualidad nacional nos presenta.

El resultado político de la descentralización es entonces contradictorio. Por una parte, ha generado un sistema político más pluralista, pero también más atomizado. [...] Tal es el sentido de la ganancia en representatividad facilitada por la descentralización. No es un secreto para nadie la inexistencia de consensos mínimos entre todas esas fuerzas en cuanto a la política económica, el manejo de la deuda externa, el conflicto armado, los cultivos ilícitos, la reforma agraria y urbana, las políticas laborales, las relaciones externas e incluso, el manejo de los gobiernos locales. De tal manera, el pluralismo acrecienta la ingobernabilidad, mientras no existan los acuerdos básicos sobre el modelo de desarrollo, de Estado y de sistema político que deben imperar (Restrepo, 2004).

Mientras el Estado diseña e implementa un programa de descentralización administrativa, que impone a los pueblos indígenas nuevos retos e interpreta la Constitución como el instrumento de aquel proceso, los pueblos indígenas ven en la Constitución de 1991 el resultado de un proceso de auge de la movilización indígena a nivel regional y nacional. Organizaciones como el



³ Haciendo referencia a la construcción de entidades locales con administración propia, como los resguardos, municipios, departamentos.

Consejo Regional Indígena del Cauca —CRIC—, la Organización Nacional de Indígenas de Colombia —ONIC—, las Autoridades Indígenas de Colombia —AICO— y la Organización de Indígenas de Antioquia —OIA—, entre otras, surgen de estos procesos de movilización y de recuperación del territorio (Luís Alberto Achito, entrevista 26 de abril de 2008). En esta lucha se establecen una serie de hitos que definen, en términos generales, la relación entre pueblos indígenas y Estado hasta el día de hoy. La noción de «Autoridad a Autoridad» es el sustento de esta relación que, si bien expresa un momento de la lucha del pueblo guambiano durante el gobierno de Belisario Betancurt, se convierte en una expresión de la dinámica de autonomía retomada por otros pueblos y organizaciones.

«Las organizaciones indígenas lograron sembrar un precedente en la Hacienda Las Margaritas, cuando consiguieron que el Presidente llegara hasta allí. Este precedente en el orden de políticas concretas y en el campo jurídico, brindó muy poco, pero en términos más generales de la política y el campo simbólico, este evento fue en sí mismo como un acto de posesión de la autonomía de los pueblos indígenas, de su legitimidad y de lo que ellos luego llamarían relación autoridad-autoridad» (Mauricio Caviedes, Cecoin, entrevista 12 de abril de 2008).

Después del reconocimiento constitucional, la dinámica organizativa y de vida de los pueblos indígenas cambió cuando se abrió la posibilidad de la representación en los órganos legislativos nacionales. En ese momento, se generó una dinámica de reconocimiento legal, liderado por la Corte Constitucional y se desarrollaron una serie de apuestas para permitir el acceso a los recursos nacionales. Si bien este último punto está contemplado en las discusiones de la Asamblea Constituyente, en términos de reparación histórica (Lorenzo Muelas, gobernador Guambía, entrevista 20 de junio de 2008), el tema se convirtió más en un espacio de negociación para definir el carácter inicial como entidades territoriales indígenas, como partes del nuevo proyecto de ordenamiento territorial, reducido a la carta constitucional. Sobre este hecho, vuelven la ONIC y Cecoin, para sustentar los bajos niveles de credibilidad de las organizaciones indígenas y de apoyo, frente a las instituciones públicas, argumentando la distancia entre la norma y su aplicación:

«Definitivamente, sólo el paso de estos años y las miradas de hoy, nos permiten evaluar críticamente todo lo que sucedió con la Constitución del 91. Si se entiende, muchos de los logros que hemos conseguido están en la letra de la Constitución, pero en la práctica solo la lucha por

distintos medios, con mucho énfasis en el marco legal que nos ampara han sido los garantes de nuestra supervivencia» (Luís Evelis Andrade, Consejero Mayor comunidad Embera, ONIC, entrevista 25 de abril de 2008).

«La manera en que las organizaciones indígenas tuvieron que enfrentar la Constituyente cambió en parte los ritmos del proceso indígena, de los debates acerca de la relación con el Estado, que no fueron pocos, también se tuvo que adaptar después la implementación de la ley y con todas sus aristas legales asumir una transformación de las formas y las prácticas organizativas (Juan Carlos Houghthon, Cecoin, entrevista 28 de abril de 2008).

Las versiones indígenas a las que accedimos sostienen que estos hechos han conducido a una transformación de las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado:

«al menos en las regiones del sur occidente la constituyente fue un respaldo a las luchas por la tierra que se habían dado durante las décadas anteriores, y respaldo porque de alguna forma desarma también al gamonal y latifundista que aun les asediaba» (Mauricio Caviedes, Cecoin, entrevista 12 de abril de 2008).

A esta apreciación se agrega el derecho a la participación política, garantizado por la discriminación positiva de la Constitución (Luís Alberto Achito, ONIC, entrevista 26 de abril de 2008).

Para otros, una lectura a mediano plazo de los efectos de la Constitución permite afirmar que «en un momento posterior debido a las estrategias de terror y la forma en que se asumió la aplicación de las normas y leyes, así como la participación política, detuvieron el paso que venía dando el movimiento indígena en cuanto a movilización o al menos lo cambiaron» (Héctor Mondragón, entrevista 26 de mayo de 2008). Para este tipo de posiciones, a la que se unen algunos asesores de la ONIC, la Constitución a la luz de hoy fue una afirmación de un orden económico impuesto internacionalmente, que pretendió mostrarse como la posibilidad de escenarios de mayor democracia y participación, pero que en la práctica ha llevado a perder capacidad de movilidad, organización, lucha y negociación del movimiento indígena con respecto al Estado (Luís Fernando Arias, ONIC, entrevista 29 de abril de 2008).

sino que son líneas de continuidad en las posturas políticas previas y que aún se mantienen al interior del movimiento indígena. Como lo sostiene Mauricio Caviedes:

«en ese entonces se plantean 3 puntos centrales al movimiento indígena, uno más de orden simbólico y dos más concretos. El primero de ellos es el reconocimiento a la autoridad indígena y a ésta movilizadora, lo que los indígenas han llamado la primera relación Autoridad-autoridad. El segundo es la elección popular de alcaldes. El tercero es la descentralización de recursos» (entrevista 12 de abril de 2008).

Podemos afirmar que no han cesado los esfuerzos de los pueblos indígenas y de sus organizaciones más representativas, por cambiar las relaciones verticales y asimétricas con el Estado colombiano. Las transferencias de recursos provenientes de la Nación son parte de este debate y en ese sentido constituyen una ventana para entender la dinámica de gobierno y organización indígena hacia la autonomía. Dicha autonomía permitiría entender la posibilidad de la gobernanza con un juego de negociaciones en las cuales las autoridades indígenas se destacan como un agente decisorio.

Pero dicha definición no se presenta solo en el campo de la búsqueda de consensos. Al mismo tiempo que se intenta garantizar una autonomía real y eficaz como condición para la gobernanza, los pueblos indígenas se encuentran en otros campos de disputa, que no se deben olvidar. Entre ellos destacan una serie de espacios en los cuales se buscan incidir y definir políticas públicas: (1) las mesas de concertación: la última de ellas está funcionando desde 2005, con carácter nacional, sobre el territorio, la integridad cultural y la autonomía (Mejía Montalvo, 2008); (2) las acciones parlamentarias: los senadores Ramiro Estacio y Jesús Piñacue, están desarrollando un debate con el ministerio de Agricultura por los efectos de la Ley de Desarrollo Rural, la Ley Forestal y la Ley de Aguas; a la vez preparan una nueva versión para la constitución de las ETI, buscando generar procesos pilotos en la Amazonía (senador Jesús Piñacué, conversación abril de 2008 y senador Ramiro Estacio, entrevista y conversaciones, mayo, junio y agosto de 2008); (3) los procesos de participación en gobiernos locales: durante los últimos diez años han sido elegidos diversos alcaldes indígenas que, aunque para sus organizaciones no son la mayoría, en algunos casos han generado una relación entre política pública y gobernanza. Es el caso, por ejemplo, de Gilberto Tapia, elegido el 28 de octubre de 2007 en Cumbal, quien ha promovido los procesos de transformación productiva desde la ganadería a la

diversificación agrícola, articulando el cabildo, con las asociaciones indígenas, la alcaldía y la Gobernación. En otros casos, los alcaldes indígenas han sido demandados por el Estado, cuando han mantenido procesos de articulación con los cabildos «que han sido juzgados como desobediencia civil». Es el caso de Silvia y Jambaló y otros municipios del norte del Cauca (ex alcalde de Jambaló, CRIC, conversación en agosto de 2008). De la misma forma se desarrollan procesos de movilización y acción directa. En estos campos se expresan disputas políticas con intereses disímiles, una lucha por el poder en sus distintas dimensiones, lejos de concentrarse solo en los aspectos técnicos de la administración y la negociación horizontal entre actores.

Para entender los procesos de gobierno y las relaciones de poder de los pueblos indígenas en Colombia, hemos partido de la relación entre gobernanza, política pública y movilización social; para luego sí, plantear sus perspectivas. Se entiende como gobernanza la posibilidad de garantizar modalidades de gobierno que desarrollan las capacidades de negociación de los pueblos indígenas en un campo de relaciones horizontales definidas por una descentralización participativa, en la cual las cuestiones sobre la administración de sus recursos y los horizontes hacia donde avanzar, sean definidos en igualdad de condiciones entre todos los actores que intervienen. Entendemos la política pública como la puesta en juego de las capacidades de un grupo para incidir, en el marco de sus intereses, dentro de un espacio de concertación política; y la movilización social, como la puesta en juego de una serie de apuestas en un contexto de correlación de fuerzas, que permitan exigir derechos, reconocimientos y contraprestaciones, definidas por las condiciones de vida de los pueblos.

Las condiciones para la gobernanza que, desde las distintas voces indígenas, pasan por la concreción de la autonomía integral, solo son explicables si las disputas en estos otros campos se resuelven con la participación y el direccionamiento histórico de los pueblos. El proceso abierto por la Constitución de reconocimiento multiétnico y pluricultural de la nación colombiana, ha implementado mecanismos de integración, antes que proveer mecanismos reales de autonomía. Dicha ambigüedad se expresa en la multiplicidad de acciones que se desarrollan en el panorama actual, y entre los cuales se destacan: (1) las movilizaciones que ubican nuevamente escenarios de lucha frente al Estado, entre ellos: el Parlamento Indígena y Popular del sur Occidente que se propone «una instancia que proponga e identifique normas, que rectifiquen el proceder institucional nacional que afecta los derechos fundamentales e históricos de los pueblos indígenas, tomando como base el

derecho mayor y la ley de origen» (Mesa del Parlamento, 13 de diciembre de 2007); o las «acciones de liberación de la Madre Tierra para el cumplimiento de los pactos en los que se comprometió el gobierno en 1993», en 7 municipios del Cauca y 2 del Huila (Aida Quilcue, Consejera Mayor del CRIC, entrevista febrero de 2008); o las movilizaciones rituales para la defensa del territorio en la Sierra Nevada de Santa Marta, para enfrentar las explotaciones de carbón y de minería a cielo abierto, intentando también tomar los puertos (Faustino, coordinador de proyectos pueblo Arwaco, enero de 2009); o bien, los referendos contra los tratados de libre comercio. (2) La intención de concertar políticas públicas nacionales a partir de las dinámicas locales, como la Mesa de Concertación nacional, en donde se están encontrando distintos líderes indígenas para definir lo territorial, lo educativo, la salud, entre otros temas, desde una perspectiva «propia». (3) Las redefiniciones frente a la participación electoral, así como la necesidad de realizar un seguimiento más continuo a los alcaldes indígenas elegidos para los gobiernos municipales, hacen también proyectar un cambio en las relaciones con la institucionalidad del país.

La gobernanza de las problemáticas económicas hoy se encuentra atravesada por una transformación en la forma cómo los pueblos indígenas leen la experiencia vivida después de la Constitución de 1991. Todo parece indicar que los años de celebración de la carta magna están pasando, y se va definiendo nuevamente una decisión de confrontación con el gobierno de turno, que cuando no ha volcado sus dispositivos de integración, ha señalado a los pueblos indígenas con los epítetos comunes a lo largo de la historia (ver alocución presidencial en el Consejo Comunitario en Popayán en marzo de 2008 y discursos de los senadores indígenas en el Congreso de la República en mayo de 2008).

En este entramado de intereses y procesos, los indígenas reclaman su autonomía. Una autonomía que significa el derecho que tienen los cabildos⁴ y las comunidades de controlar, vigilar y organizar su vida en los resguardos. A la vez, significa la posibilidad de ejercer una acción de decisión y negociación sobre su forma de participación en las políticas que les son propuestas. En defensa de su territorio y del conjunto de su vida, los indígenas han exigido el reconocimiento de su autonomía por parte de los actores armados, del narcotráfico, de los movimientos religiosos, los partidos tradicionales y las políticas del gobierno. Una autonomía cuya base es la defensa del territorio y la posibilidad de supervivencia como pueblo.



⁴ El cabildo es la institución reconocida por el Estado colombiano, elegida anualmente, para ejercer funciones de gobierno indígena en los territorios de resguardo o en los lugares donde exista

2. Los esquemas legales de participación indígena en los ingresos corrientes de la Nación

La conformación de las entidades territoriales es la fórmula constitucional para adelantar los procesos de descentralización administrativa a partir de los municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas (CP, 1991: art. 286). Cada uno de ellos al constituirse en entidad territorial, goza de «autonomía para la gestión de sus intereses»; esto es, de autonomía para gobernarse, administrar recursos y participar en las rentas nacionales (CP, 1991: art. 287). Esta nueva figura político administrativa otorga un carácter «especial» a los territorios indígenas, colocándolos en el mismo nivel que las demás entidades territoriales y aportando las bases legales para su constitución autónoma en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El problema ha sido que en la práctica, la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas —ETI— está supeditada a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que todavía no ha superado la fase de proyecto. Además se ha dispuesto que los resguardos sean asumidos como municipios, restringiéndose sus posibilidades de autonomía al definirse una serie de criterios emanados por el Estado para su reconocimiento, o imponiendo esta figura territorial a pueblos indígenas en los que no existían como tales, como los amazónicos y los de los llanos orientales.

A pesar de la inexistencia de las ETI, los resguardos participan de los recursos de la nación con una designación «especial» dentro del presupuesto del Sistema General de Participaciones (SGP), encargado de la asignación presupuestal de los recursos públicos de transferencias a las entidades territoriales, así como de los recursos de «destinación especial» (CP, 1991: art. 356). Estos recursos, con un incremento anual proporcional a la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos 4 años, están destinados a financiar «los servicios de salud y de educación [...] garantizando la prestación del servicio por un lado y la ampliación de la cobertura por el otro» (CP, 1991: art. 356 y 357)⁵.



población indígena organizada y que determine formar este tipo de gobierno (como los cabildos estudiantiles formados en colegios y universidades).

⁵ La Constitución de 1991 parte del reconocimiento de la salud y la educación, entre otros, como derechos individuales, y a su vez como servicios públicos de primera necesidad que deben ser garantizados por el Estado (este artículo y el siguiente fueron modificados por el Acto Legislativo 001 de 2001). El artículo plantea que aquellos municipios de categorías 4, 5 y 6 pueden destinar libremente a inversión y otros gastos de funcionamiento de la administración municipal hasta un 28 % de los recursos asignados y que no corresponden a los rubros de salud y educación.

En 1993 con la Ley 60, el Congreso reglamenta el SGP, y establece a los resguardos indígenas, a la par de los municipios, y como aquellos, determina una asignación presupuestal proporcional a su población (Ley 60, 1993: art. 25). La ley también delimita la ejecución del presupuesto a los rubros de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, y subsidios para acceso a servicios públicos básicos para la población pobre (Ley 60, 1993: art. 2). También define las competencias institucionales: los municipios fungen como administradores; los departamentos están encargados de la coordinación, control y seguimiento de la acción municipal; y la Nación, formula las políticas y objetivos de desarrollo, otorgando competencia al ministerio de Hacienda para determinar los montos totales y al Departamento Nacional de Planeación (DNP) para precisar su distribución y evaluar las destinaciones (CP, 1991: art. 343 y 344)⁶.

Esta ley permanece vigente hasta 2001, cuando se aprueba la Ley 715 que rige actualmente. La nueva disposición mantiene en general el espíritu de la anterior, para acotar la asignación presupuestal a los resguardos, en seis puntos centrales: (1) del total del SGP, se deducirá un monto fijo de aproximadamente un 4 %, de ahí se asignará un 0,52 % a los resguardos (Ley 715, 2001: art. 2); (2) los resguardos legalizados, siguen siendo los depositarios de los recursos, con un criterio que define la proporción presupuestal entre la población del resguardo y el total de indígenas a nivel nacional⁷; (3) hasta cuando se erijan en ETI, la administración es responsabilidad de los municipios y si está ubicado en más de uno, esta será repartida proporcionalmente⁸, con un manejo separado con respecto al presupuesto global del municipio; (4) la ejecución requiere la celebración de un contrato entre las autoridades municipales y el resguardo, precisando el uso de los recursos; (5) se establece una destinación prioritaria de los recursos en: salud, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario —pueden servir para el cofinanciamiento de proyectos en los que invierta la Nación, pero no para sufragar gastos administrativos del resguardo—; y (6) las secretarías departamentales de planeación, están encargadas de la capacitación y asistencia (Ley 715, 2001: art. 83).



⁶ CP, 1991: art. 28. Numeral 1° y 2°.

⁷ Reglamentado por el Decreto 159 de 2002.

⁸ Reglamentado a través del Decreto 1745 de 2002.

El paso de la Ley 60 a la 715 han implicado varios cambios importantes. Por una parte, la definición de los resguardos como municipios para fines de la asignación presupuestal hizo que esta asignación correspondiera a la transferencia *per capita* nacional⁹, multiplicada por la población indígena que habitara en el resguardo (CGR, 2006a). Esto ha generado un incremento constante de los ingresos de los resguardos durante los 7 años de la implementación de la Ley 60, pasando de una transferencia *per cápita* de \$81 042 en 1994 a \$125 437, creciendo la asignación por habitante de los resguardos en un 54,7 % (CGR, 2006a: 155). Con la implementación de la Ley 715 y la definición de un porcentaje fijo para los resguardos, la asignación por habitante se redujo en términos reales en un 21 %, pasando de \$125 437 en el 2001, a \$99 228 en el siguiente año (con una tendencia pequeña de crecimiento hacia el 2003, quedando en \$105 000). Las cifras presentadas por la Contraloría dan cuenta de esta reducción: hacia 1994 las transferencias a resguardos indígenas ascendieron a \$38 738 millones de pesos, alcanzando un punto máximo de \$81 049 millones en el 2001; con la implementación de la Ley 715, el monto bajó a \$67 490 millones, alcanzando en 2005 la suma de \$79 293 millones (CGR, 2006a: 155).

Según la Contraloría General de la República:

«Implica esto que la política de transferencias hacia los resguardos indígenas a partir de la reforma no ha incluido una correspondencia entre los recursos y la evolución de la población reconocida, ni las diferencias de crecimiento entre resguardos» (CGR, 2006a: 156).

Esta misma conclusión señala que el cambio de modelo de asignación y administración de los recursos de transferencias corresponde más a un ajuste fiscal, que prima el nivel de administración y racionalización de los recursos sobre la lógica de inversión social.

Esta notable reducción ha implicado para las comunidades indígenas la necesidad de idear estrategias para priorizar los proyectos con cargo al SGP, así como la búsqueda de cofinanciación, especialmente en las ONG y agencias de cooperación internacionales, con el propósito de dar continuidad a los proyectos. Por último, la concentración y priorización de los rubros de



⁹ La transferencia per cápita nacional «es el resultado de dividir el monto global de los ingresos corrientes de la Nación a ser distribuido entre los municipios y resguardos, por la población total del país proyectada por el DANE para el año en curso» (DNP, 2002: 63-64).

inversión con la Ley 715, implicó la reducción significativa del «sector varios» (entendido como aquellos rubros no prioritarios) ampliándose la participación en otros sectores, principalmente en el agrario (entrevista con el responsable de la Contraloría General de la República, 10 de agosto de 2008).

Para la Contraloría, resulta significativo que algunos resguardos no contemplan en sus inversiones a los sectores caracterizados como prioritarios dentro de la legislación vigente (Sistema General de Participaciones —SGP—). Así, hacia 2005 un 6,44 % de los resguardos no contemplaron inversión sobre educación con los recursos transferidos, un 7,84 % excluyó la inversión en el sector agrario y un 13 % hizo lo mismo en relación a la salud (CGP, 2006a: 160-161). Si bien estos números son significativamente más bajos para estos sectores que los que se presentaban en la vigencia de la ley anterior, esta situación sigue presentando retos frente a la asignación de los recursos en los resguardos. Esto último, debe ser considerado en tanto se posea información del total de los recursos manejados por los resguardos para el manejo de sus finanzas y proyectos de inversión.

Las anteriores transformaciones ponen sobre el tapete las desavenencias entre un marco legal que, aunque otorga a los resguardos indígenas un margen de participación en los recursos de la Nación y establece un ámbito de autodeterminación, mantiene sobre ellos un triple tutelaje: el del municipio, del departamento y de la Nación. En esta medida, el parangón de los resguardos con los municipios sin la conformación de las ETI es una falacia, pues para los indígenas es necesario contar con la aprobación de los alcaldes para poder ejecutar el presupuesto de transferencias. Parece asomarse ya el problema medular que presentan las asignaciones de transferencias a los resguardos indígenas. Por una parte, existe un modelo de descentralización administrativa sustentado, con la Ley 60, en un criterio eminentemente poblacional como medida rectora de planeación y administración de recursos; luego, con la Ley 715 se transforma en un criterio (economicista) de participación porcentual dentro del menor rubro de ingresos de la Nación. Por otra parte, se encuentra una noción territorial anunciada desde la conformación de las ETI, acorde con el proceso de movilización indígena que condujo al reconocimiento constitucional y que hoy sigue pidiendo autonomía desde el territorio.

El proceso descrito líneas arriba evidencia la presencia de dos fenómenos relacionados: el primero, que apunta a la reducción de los recursos asignados a los resguardos como consecuencia de un ajuste fiscal, disminuyendo la asignación por habitante, con la correspondiente reducción en la inversión en

proyectos de distinta índole. El segundo presenta un ajuste en la inversión de los recursos. Pasa no solo por el ajuste de los sectores en los cuales era posible invertir el dinero, sino también por un fortalecimiento de los procedimientos para el gasto, generando más herramientas de control y seguimiento hacia la ejecución de los recursos.

Frente a la anterior dicotomía, es importante notar que aún cuando el ajuste de la inversión es necesario, significa la pérdida de una posibilidad importante en el tema de «desarrollo institucional», contemplado en la norma de 1993 y excluido en el 2001. A través de este sector, entre otros, las comunidades suplían uno de los déficits del modelo de transferencias a nivel de los resguardos: el problema de la capacitación para el manejo de las transferencias. Así lo expresa el *Departamento Nacional de Planeación* (DNP) en uno de sus estudios:

«Uno de los mayores problemas identificados en todas las evaluaciones ha sido la carencia o poca capacitación dada por parte del Estado a las autoridades y representantes legales de los resguardos, en lo concerniente a las transferencias» (DNP, 2004: 186).

Lo anterior apunta también a los resultados que obtiene el mismo DNP en el estudio de evaluación de la vigencia 2000-2001 frente a las transferencias de los resguardos. En su anexo metodológico, luego de anunciar la ausencia de un 49 % de los resguardos en la evaluación concerniente al periodo 1998-1999, señala los siguientes problemas:

«a) Resguardos se encontraban ubicados en corregimientos departamentales y no reportaron la información; b) Resguardos en los cuales los administradores de sus recursos aunque reportaron la cartilla de información no diligenciaron el Formato que suministra información sobre la ejecución de gastos de inversión de los resguardos indígenas; c) Resguardos cuyos municipios no reportaron la cartilla mencionada; d) Resguardos que reportaron información incompleta, y e) Resguardos pertenecientes a diferentes municipios, que no presentaron su informe de manera diferenciada para cada jurisdicción, situación que no permite identificar a qué resguardo pertenece la información suministrada» (DNP, 1998-1999: ii).

Aparte de los posibles problemas de gestión que se pudieran presentar, esta situación da cuenta de la existencia de problemas en la capacitación de las comunidades. Estos asuntos afectan la gestión pública de los recursos, en dos niveles: i) no permite mantener un seguimiento de los recursos y de su

ejecución, impide analizar el cumplimiento de las metas por parte de los diferentes resguardos y evita un seguimiento de los programas a su interior; ii) no permite una gestión óptima de los recursos asignados a los resguardos por cuenta del desconocimiento de los procedimientos que deben ser aplicados, lo cual puede generar problemas en los tiempos de ejecución de los recursos con la consecuente afectación de los beneficiarios de los mismos.

3. Redes de interrelación: actores y transferencias

El proceso para la asignación de los recursos de transferencias a los resguardos indígenas se inicia con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—, que debe certificar ante el «Departamento Nacional de Planeación la información sobre la población de los resguardos indígenas legalmente constituidos por municipio y departamento, a más tardar el 30 de junio de cada año» (Decreto 159 de 2002). En esta labor han participado con anterioridad el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, en el levantamiento de los censos, y la Dirección de Etnias del ministerio del Interior, que los certifica.

Este primer paso implica para las comunidades indígenas una primera labor de contar periódicamente a sus habitantes, con el propósito de ajustar el porcentaje de transferencias que les corresponde. La elaboración del censo ocupa aquí un lugar medular. Tuvimos la oportunidad de asistir a la realización del primer censo del aún no reconocido por el Estado cabildo de Jenoy, ubicado en las laderas del volcán Galeras en el departamento de Nariño. Con la asesoría de un grupo de antropólogos, fue realizado este censo en una serie de sesiones con la asistencia de la comunidad (marzo a junio de 2008), fue realizado un mapa del territorio de Jenoy y construido un documento en el cual se explica su noción de vida como pueblo originario. Con este trabajo, y luego de una serie de conversaciones con funcionarios de la Alcaldía y de la Gobernación, durante las sesiones para la elaboración de los planes de desarrollo respectivos (enero a mayo de 2008), y con la intermediación a nivel nacional de un senador indígena, se llevó a Bogotá, concretamente a las oficinas del ministerio del Interior y del Incoder, la solicitud para la constitución formal del resguardo. En el mes de julio de 2008 fue registrada formalmente la petición y aún continúa en trámite. El expediente de Jenoy aún no llega al DANE para su verificación.

El ministerio del Interior está presente desde el principio hasta el final del proceso de transferencias; por lo tanto, debe ser considerado por las entidades

territoriales y los resguardos indígenas para la programación y ejecución de los recursos. En este nivel nacional se decide quiénes son los sujetos de derecho a las transferencias y las prioridades de inversión. Por esto, los resguardos están obligados a enviar a esta instancia copia de los contratos que celebran con el alcalde para ejecutar dichos recursos, antes del 20 de enero de cada año. Por su parte, el ministerio de Hacienda participa en el proceso realizando los giros correspondientes a las alcaldías municipales.

El nivel departamental entra a jugar con las secretarías de planeación, encargadas de desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos. Con la seguridad de que esta asignación no va en perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender. Las capacitaciones son permanentes y las comunidades así lo atestiguan. Es frecuente llegar a una comunidad y no lograr ser atendido porque sus habitantes están en algún tipo de «capacitación», especialmente en los campos de salud y educación. Los cursos de «planeación para elaboración de proyectos» son frecuentes y al menos pudimos asistir a uno de ellos en Ricaurte (mayo de 2008) en la casa Camawari del pueblo Awa. La coordinadora general, con quien conversamos, nos menciona tres cursos del mismo tipo en lo que iba del año. Ella los agradece, pero también afirma que es necesario pasar a la etapa de ejecución, cuando se enfrentan a otro tipo de problemas que no se pueden solucionar con un curso.

«La programación de los recursos del SGPRI es competencia exclusiva de las comunidades indígenas y de sus autoridades. Para el efecto, la decisión sobre la programación de los recursos constará en actas o acuerdos de la comunidad, de conformidad con los planes de vida o planes de desarrollo y los planes de inversión de los mismos, en los casos en los cuales hayan sido elaborados dichos planes» (DNP, 2006b: 21).

Aquí inicia la segunda fase gruesa del proceso de transferencias cuando las autoridades del resguardo con sus comunidades se reúnen para identificar y seleccionar los proyectos en los sectores determinados como prioritarios por el artículo 83 de la Ley 715 de 2001.

En sentido general, esta programación se realiza en base a las «necesidades» establecidas al interior de cada resguardo, en una reunión anual realizada entre el Cabildo y la comunidad. Si en los resguardos existe un Consejo de Mayores, estos pueden llegar a tener la palabra a la hora de priorizar

sobre los proyectos, aunque esta no suele ser decisiva. En algunos casos se manifiesta que estas reuniones se hacen sin la debida planeación y con una convocatoria azarosa, lo que dificulta la fase de ejecución (talleres con Pastos, CRIC, Guambía y conversaciones con líderes de la ONIC, mayo y junio de 2008). En esta proyección de las inversiones, resultan sustanciales los planes de vida de los pueblos indígenas, aunque Planeación Nacional no tiene una reglamentación abierta sobre ellos. Sin embargo, el aparato jurídico que rodea a las autoridades propias y los territorios indígenas desde 1991, hace que la normatividad para planes de desarrollo, a la que se tienen que ajustar todas las entidades territoriales y organismos públicos de todo orden, proceda como la norma para «los planes de vida»¹⁰, pues los resguardos, asimilados a municipios, son entidades territoriales y los cabildos son entidades públicas¹¹.

Hay que aclarar que los planes de vida no son «planes de desarrollo», como los que elaboran las administraciones del Estado para gobernar durante un periodo electoral. Los planes de vida, como lo enuncian los indígenas, son las cartas de navegación colectivas que dirigen el conjunto de la vida de los pueblos indígenas. En sus palabras, son «un orientador de la existencia», un «espejo de la acción con el territorio» coherente con su proceso de movilización. Por eso afirman que en ellos «está el camino de nuestra permanencia como pueblos». Hacer un plan de vida, es entonces:

«El acto de ordenar las cosas, las acciones, los conocimientos, los esfuerzos y trabajos, los proyectos y programas para las comunidades,



¹⁰ Los planes de vida, están contemplados en la Ley 21/91 y en la Constitución, como una de las funciones de las autoridades indígenas dentro de sus territorios (art. 330, sujeto al art. 56 transitorio): de conformidad con la constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados, según usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. velar por la aplicación de las normas legales sobre uso del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de sus territorios, en armonía con el plan nacional de desarrollo. 3. promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. percibir y distribuir recursos. 5. velar por la preservación de los recursos naturales. 6. coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional. 8. representar los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren y las que señalen la constitución y la ley.

¹¹ Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley (Título XII, Capítulo 2, artículo 339 de la Constitución Política). Los rubros que debe contener todo plan de desarrollo están contemplados en la Ley 152 de 1993 Orgánica de Planes de Desarrollo.

los espacios dentro de los territorios, pero además de ordenar es también entender que todo está conectado y que se debe buscar la sincronía. Nuestros ancestros permanentemente estuvieron atentos a una planeación natural y con el cosmos donde los aspectos económicos, la salud, la vivienda, la alimentación, la producción, el gobierno, la justicia, se regían desde la comprensión del mundo» (Plan Binacional, 2008: 17).

Cuando existe un plan de vida, este garantiza la continuidad de las inversiones. De cualquier manera, se celebran las reuniones anuales. En estas asambleas comienzan hablando las autoridades. Inicia la palabra el Gobernador del Cabildo, quien suele establecer con los alguaciles una primera agenda de discusión. Sobre esta base, se comienza a correr la voz; y a partir de la reiteración se van estableciendo las necesidades prioritarias. Es necesario tener en cuenta que esta conversación forma parte de un diálogo permanente entre la comunidad y el cabildo, durante un año de gobierno, en el cual el cabildo ha escuchado a la mayor parte de los comuneros y ha intentado solucionar sus problemas eminentemente prácticos y cotidianos. Sobre esta base se discuten las iniciativas que, por lo general, también llevan meses de preparación y que generalmente son respaldadas por un grupo de autoridades y comuneros, que son quienes las han ideado.

En aquel cuerpo de conversaciones y acuerdos, aparece el tema de los recursos de transferencias, muchas veces confundido entre un tema y otro. Estas reuniones anuales no son una junta para la creación de «acuerdos», en sentido estricto. Realmente, allí no se piensa, ni se construye un esquema de prioridades, en dos columnas, como podríamos imaginar. Allí se hace una larga conversación, donde la «conclusión» no es el resultado de ese momento, sino de al menos, tres posibles relaciones: i) de un plan de vida de cada pueblo, en el cual se han marcado las rutas del camino a seguir; o también, ii) de un juego político y de acuerdos previos entre los sectores que representan intereses en el resguardo; o bien, iii) de los proyectos que se han ido construyendo colectivamente como parte de los trabajos realizados en los comités, consejerías o asociaciones de trabajo, dependiendo del caso.

La lógica misma de los recursos de transferencias, exige a los pueblos indígenas entrar en la lógica de una serie de estrategias reguladas por el gobierno. Se trata de una discusión aún no resuelta, pero que ha evidenciado la distancia que existe entre los parámetros de definición y práctica de las Autoridades

Indígenas, con respecto a la de quienes asignan, permiten y evalúan el manejo de las transferencias a los resguardos, imponiendo el procedimiento «objetivo-parámetro-resultado» y el principio de «eficiencia». Esta desavenencia se hace evidente, por ejemplo, en la evaluación realizada por la Contraloría frente al manejo de transferencias en el resguardo de Silvia, Cauca, cuando sostiene: «se gasta mucho dinero en mingas» (Entrevista con funcionario de Contraloría Departamental, Silvia, junio de 2008).

Después sigue un nivel que tiene que ver con el establecimiento de prioridades de inversión de la comunidad, frente a los rubros establecidos por la ley. Aquí hay tres temas claves: (1) salud, (2) educación y (3) tierra. Los dos primeros fueron contemplados en los rubros privilegiados por la ley. La cuestión es, como lo sostiene un miembro de la ONIC:

«es que hasta difícil decirlo, nosotros si queríamos educación y salud, ¿quien no la quiere?, pero esa que fue nuestra lucha fue devuelta con tramites, burocracia. Nos convirtieron la educación y la salud en rubros y partidas; ahora hemos aprendido a potenciar más nuestra autonomía y recuperar con mayor profundidad nuestros saberes, pero eso emerge de la organización misma, no de los procesos de rubros y partidas» (Luís Alberto Achito, entrevista 26 de abril de 2008).

Esta misma reflexión sobre las incompatibilidades entre los rubros prioritarios establecidos por la ley y la concepción indígena de los temas de salud y educación, la expresa con claridad el ex gobernador Kamsa del Cabildo de Sibundoy, Camilo Jamioy:

«El problema es que los rubros se terminan utilizando en obras de infraestructura porque es donde más plata se define. Y entonces la salud, pasa a ser siempre la construcción de hospitales, hablando de la salud como presupuesto, pero no en términos continuos, que para nosotros la salud significa un tratamiento que previene y es más integral y que depende de la soberanía alimentaria» (entrevista 15 de febrero de 2008).

Por otra parte, la tierra, preocupación básica del movimiento indígena y base de su autonomía, está por fuera de las partidas presupuestales prioritarias. En el pueblo de los Pastos, por ejemplo, los rubros priorizados son: salud, específicamente para cofinanciar los carnets individuales del Sisben (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, constituido

también en 1991)¹² y para la construcción de IPS (Instituto de Previsión Social); y luego para educación, presentada como rescate de la identidad y empleada para la construcción de escuelas (Taller con Autoridades Indígenas en Cumbal, 12 y 13 de junio de 2008). Casi todo el dinero de las transferencias es utilizado en la construcción de los edificios de las IPS; unas obras que muchas veces han quedado a la mitad por el cambio de las autoridades del cabildo, como lo narra el ex gobernador de Panam, para la vigencia 2006-2007 (Taller con Autoridades Indígenas en Cumbal, 12 y 13 de junio de 2008). En mucho menor medida, invierten en la construcción de vivienda; en lo que llaman «saneamiento del territorio», que incluye proyectos como la construcción de senderos ecológicos y la limpieza de cuencas hídricas. También han realizado obras de extensión del acueducto y el alcantarillado, y han cofinanciado con el municipio, el mantenimiento y la extensión de carreteras y otras vías de comunicación (Taller con Autoridades Indígenas en Cumbal, 12 y 13 de junio de 2008).

El rubro priorizado por el pueblo guambiano ha sido el *desarrollo agropecuario*. Del total de las transferencias que recibieron para 2003 por un monto de \$1 244 716,661, invirtieron en este rubro \$477 548,511. En 2007, cuando ascendió a 1 642 403,091, invirtieron \$766 308,691. Estos recursos fueron utilizados para proyectos que incluyen: asistencia técnica, subsidio para saneamiento de tierras, cofinanciación de proyectos productivos, apoyo a proyectos productivos del resguardo y adecuación del centro acopio resguardo. El siguiente rubro privilegiado por las autoridades guambianas es el de *educación*: en 2003 invirtieron \$223 209,934, casi duplicándolo en 2007 (\$417 393,038). Esta suma ha sido distribuida en una serie de proyectos, como: «fortalecimiento de huertas escolares», «proyecto minga educativa guambiana», pago de docentes, adecuaciones, rehabilitaciones y capacitaciones. El siguiente rubro priorizado para 2003 fue *salud*, con \$199 358,523, que duplicaron para 2007 (\$400 000,000), para financiar proyectos como: «jardín de medicina tradicional», «gestión y asesoría de programas» y al hospital «Mamá Dominga». El cuarto rubro priorizado es el de *agua potable y saneamiento básico*, con \$12 401,160 para 2003, que ascendió en 2007 a \$58 701,362, utilizados para la ampliación y mantenimiento del acueducto (Plan de Inversiones de Guambía 2003-2008 —documento—).



¹² Los programas sociales del Estado que usan el Sisben, son: Régimen subsidiado en salud, Red hospitalaria, Familias en acción (para desplazados), Desayunos infantiles, Protección Social al Adulto Mayor, Subsidio de vivienda de Interés Social Urbana, Vivienda rural y Proyecto ACCES (Acceso Con Calidad a la Educación Superior).

A los anteriores rubros prioritarios, le siguen exclusivamente para 2003, en orden de importancia: (1) «desarrollo institucional» con \$110 000,000 que incluye la implementación Plan de Vida y otras gestiones del cabildo; (2) «recreación, deporte y cultura» (\$67 000,000) utilizados para materiales didácticos, formación de promotores, la «Casa del Taita Payan» y eventos deportivos; (3) «vías» con \$64 920,000 para su mantenimiento; (4) desarrollo comunitario con \$60 279,000 para la capacitación de líderes; (5) «justicia» propia con \$30 000,000 para reorientación y capacitación (Informe de Plan de Inversión, 2003-2008). La forma como las Autoridades Guambianas han desarrollado los planes de inversión y han priorizado los rubros, ha hecho que sean continuamente evaluados y que el alcalde del periodo anterior (2003-2007) esté siendo auditado, porque las evaluaciones realizadas por las instituciones oficiales han considerado que no se cumple con los requerimientos y procedimientos legales (Informe de Plan de Inversión, 2003-2008).

Una vez identificadas y priorizadas las necesidades, se deben determinar las alternativas de solución y entonces sí proceder a elaborar los proyectos de inversión. Este es el momento de las asociaciones de cabildos, de los comités y comisiones de trabajo asociadas con los cabildos, cuando todos ellos elaboran o retoman iniciativas para desarrollar en el año en curso. Por ejemplo, este año, para la programación de las actividades que desarrolla la Coordinación de Comunicaciones de Guambía, se presentó al Gobernador el proyecto sobre «memoria e historia» y luego se realizó una reunión con las autoridades del cabildo para su aprobación. Una vez aprobado, el proyecto formó parte del plan de inversiones presentado a la alcaldía.

Una vez priorizados los proyectos, se determina los que son financiados con los recursos del SGP. Después de definir los proyectos y los montos asignados a cada uno de ellos, se debe elaborar un acta en la cual se consignen las decisiones adoptadas en la comunidad. Entonces se debe elaborar el presupuesto de inversión del resguardo con cargo a los recursos de la asignación del SGP, por proyecto y no con cargos globales. El proyecto, el presupuesto y el acta de acuerdos son las bases para la realización de los contratos que deben ser celebrados entre el representante del resguardo y el alcalde municipal, para la administración de los recursos.

La alcaldía entra en la red en la etapa de administración y ejecución de los recursos, y es en esta instancia que se suscribe el contrato, sin derecho a recibir remuneración por dicha administración. Según la Ley 715 es el alcalde municipal quien tiene la competencia para administrar los recursos y por

ende, la capacidad de ordenar el gasto con cargo a los recursos asignados a los resguardos indígenas dentro del SGP. Se configuran dos tipos de contratos: i) un contrato entre el alcalde y el representante del resguardo y ii) contratos para la ejecución de los proyectos contemplados en el contrato general.

Una vez decididas las necesidades y priorizados los proyectos, pasan a una etapa de gestión, en la que ponen a funcionar todo su capital de negociación. El escenario cambia sustancialmente dependiendo del alcalde y de sus relaciones con el cabildo respectivo. Si las relaciones son óptimas, este procedimiento suele ser de carácter formal: se trata, simplemente, de llenar los requisitos legales. De lo contrario, el proceso se alarga y se complica, y muchas veces se entra en el terreno de cuotas y dádivas personales, o bien de querellas institucionales. Por ejemplo, la partida presupuestal para el resguardo de Guambía, hasta el mes de agosto, no había sido aprobada por el alcalde de Silvia.

Según, los ex gobernadores y miembros de organizaciones indígenas entrevistados, la negociación, especialmente con las alcaldías, se establece en términos de cofinanciación y de contrapartidas. Por esto afirman que «si no hay contrapartida no hay proyectos». La mayor parte de los proyectos han sido realizados en cofinanciación con programas del Gobierno Nacional. Los de dotación de vivienda fueron realizados, primero con el Incora y luego con el Banco Agrario; algunos de carácter agrícola y de cultivo de especies menores, han sido gestionados en cofinanciación con el Plante, y otros, con el Programa del Adulto Mayor. En el caso particular de los pastos, otro conjunto ha sido cofinanciado con la Gobernación departamental, como en el caso de la elaboración del Programa Educativo Comunitario o de los proyectos ambientales gestionados con Corponariño. También la ampliación y mantenimiento vial han sido la contrapartida de las instituciones del orden municipal, especialmente en los casos del carnet del Sisben; y otros menos, con la contrapartida de grupos asociativos. Los guambianos han dado prioridad también a los proyectos de cultivo de trucha, cofinanciados con la alcaldía municipal respectiva.

Una vez firmado el contrato, el alcalde o gobernador, según el caso, deberá proceder a la ejecución de cada uno de los proyectos. Por tal razón, según lo establece la ley, la administración de los recursos es una atribución exclusiva del alcalde o gobernador, según el caso y, por lo tanto, las autoridades tradicionales y/o asociaciones de autoridades tradicionales indígenas no pueden coadministrar ni coordinar los procesos de contratación que se efectúen con cargo a dichos recursos.

Las «mingas» son la forma de ejecución más frecuente dentro del pueblo Misak entre los pastos. La minga, es la forma de trabajo colectivo comunitario que incluye tanto trabajo físico como de pensamiento, a la que asisten autoridades y comuneros. Las mingas más comunes tienen que ver con la ampliación, mantenimiento y mejora de caminos y vías de comunicación; también con las labores de protección de la *pacha mama* cuando se reúnen, por ejemplo, para limpiar un territorio determinado; o bien con el encuentro para desarrollar un proyecto educativo, de capacitación, cultural o de planeación, cuando toman el nombre de «mingas de pensamiento». Usualmente la minga de trabajo se convierte en la contraprestación de la comunidad en los contratos de cofinanciación realizados. Lo mismo sucede con la alimentación, para la realización de ciertas actividades financiadas con recursos de transferencias. Esta contrapartida está en las manos de las mujeres de la comunidad.

El conflicto se presenta entre dos formas de gobierno hasta cierto punto antagónicas: i) la del Estado, representada en la alcaldía municipal, sustentada sobre un orden político-administrativo de tradición centralista y políticamente estructurado desde la democracia liberal, como rector de una administración local y; ii) la de las autoridades indígenas, asumida desde el Cabildo/Resguardo, una forma de organización netamente comunitaria que responde a un criterio político territorial colectivo, que es rector de un «plan de vida» integral. Este reencuentro, de principio conflictivo, tiene un precedente inmediato: durante la movilización por la recuperación del territorio, los alcaldes —como las figuras inmediatas de los intereses y las prácticas políticas bipartidistas— se habían convertido en los principales enemigos de los pueblos indígenas. Con la organización del SGP, fueron estas instancias las que se decretaron como el poder ejecutor de los recursos. Con la asignación de transferencias, se impuso otro ritmo a estas relaciones: la necesidad de negociar alrededor de intereses muchas veces contrapuestos.

La asignación de transferencias a través de los municipios se presta al manejo político del resguardo y del Cabildo por parte de los alcaldes cuya principal herramienta está en la cofinanciación con los dirigentes municipales. Para contrarrestar esta situación, las autoridades y organizaciones políticas indígenas han intentado acceder a las alcaldías y, en su defecto, al Consejo Municipal. También intentaron buscar otras fuentes de cofinanciación, en su mayoría procedentes de las agencias de cooperación internacional. Esta relación entre Cabildo y Alcaldía se define en dos momentos contrapuestos, descritos por ex gobernadores Pastos de la siguiente manera:

«... en época electoral, cuando se reconoce a los indígenas y se les dan “remesas” (dávivas materiales); y cuando los indígenas buscan sus derechos, un momento en el que los alcaldes asumen la posición de que se debe dejar de ser indígena para gozar de estos derechos» (Taller Cumbal, 12 y 13 de junio de 2008).

Una vez ejecutados los proyectos, se pasa a la etapa de evaluación y control a cargo de las contralorías departamentales y nacional. Partiendo de las entrevistas realizadas, los informes suelen hacerse de manera formal, sin que implique un seguimiento permanente al manejo de los recursos de transferencias. Cuando se visitó la oficina de la Contraloría y de Planeación de Nariño, ninguno de los funcionarios encontrados tenía claro quién debía tener dicha información, señalando reiteradamente que para encontrarla habría que buscar en las alcaldías respectivas. La información a nivel nacional está sistematizada en un informe del DNP del 2000 y en un informe presentado a un Consejo Comunitario por la Presidencia de la República en el 2005. Los otros informes que existen están relacionados con derechos de petición y tutelas, presentadas en su mayoría por los representantes de las autoridades indígenas.

Uno de los casos paradigmáticos encontrados a este respecto es la tutela¹³ presentada por el pueblo Wayuu de la Guajira, específicamente por la Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira, Wayuu Araurayu. El largo caso se sintetiza en dos hechos. Desde 1997 el Resguardo Wayuu, ha celebrado algunos Convenios Interadministrativos con la alcaldía de Uribia. La Corte Constitucional estableció que existían serias desavenencias con la alcaldía y que por lo mismo:

«El Convenio Interadministrativo 161 de 1998 fue firmado gracias a la intervención de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y del Departamento Nacional de Planeación. Su ejecución obedeció, entretanto, a la orden de tutela proferida por el Juzgado Primero del Circuito de Riohacha».

Luego, la Asociación presentó el proyecto de plan de inversiones correspondiente a las vigencias fiscales de los años 1999, 2000, 2001 y 2002,



¹³ La acción de tutela fue consagrada en la Constitución de 1991, con el objeto de garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales ante las acciones u omisiones de las autoridades o de los particulares que los vulneren o amenacen.

ajustándose a lo dispuesto por la legislación. Y ante las sucesivas negativas de la alcaldía correspondiente:

«El Resguardo exige para firmar el Convenio que sean ejecutados los recursos que por su participación en los Ingresos Corrientes de la Nación le han correspondido vigencia tras vigencia desde 1999 hasta 2002, pero la Alcaldía de Uribia se ha negado sistemáticamente alegando que no tiene recursos disponibles pues estos recursos pertenecen a vigencias fiscales vencidas» (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia 704 del 2006).

Para adelantar el proceso de tutela, se interpela la siguiente sucesión institucional: (1) Unidad de Desarrollo Territorial de DNP para certificar la asignación de transferencias, (2) la Asociación da un poder a la ONIC para que los represente, (3) presenta el Acta de constitución de la Asociación, las actas de gestión, (4) presenta el concepto remitido a la DNP, (5) también el concepto del Procurador, (6) presenta el convenio interadministrativo con el alcalde, (7) pide una copia al juzgado civil de circuito municipal, (8) otra a la Dirección de Etnias, (9) pide el convenio de cooperación con Gobernación, (10) solicita el certificado de disponibilidad presupuestal del departamento, (10) hace el derecho de petición y (11) presenta a la Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte del Departamento de la Guajira Wuayuu Arauraya, de la jurisdicción del municipio de Uribia el «Plan de Inversión de mejoramiento de la vida local de los territorios familiares».

Luego de pasar por las dos instancias correspondientes, la Corte Constitucional, como tercera instancia, revoca el concepto del Consejo de Estado de segunda instancia, que había negado la tutela aduciendo que los recursos de transferencias definen derechos de orden legal y no de orden fundamental y/o constitucional. Al contrario, para la Corte Constitucional «se trata, pues, de sumas ciertas —no debatibles— que fueron giradas por el ministerio de Hacienda y Crédito Público y que no han sido ejecutadas por la alcaldía de Uribia, Guajira, entidad encargada de administrar esos recursos y tampoco han sido percibidas por el Resguardo». Sobre esta base se concede el amparo solicitado por la Asociación y por ende, «tutelar los derechos constitucionales fundamentales de los miembros de la Asociación al respeto por la dignidad humana (art. 1º de la Constitución Nacional); a la salud (art. 49 superior); a la educación (art. 67 de la Constitución Nacional); a la participación y a la autonomía de las comunidades indígenas (art. 330 superior); a no ser discriminados por razones culturales (art. 13 superior)».

Y se ordena a la «Nación, al Departamento de la Guajira y a la Alcaldía de Uribia que de conformidad con los lineamientos trazados en la parte motiva de esta decisión fijen el monto de los recursos que por concepto de la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación correspondían al Resguardo Wayuu Araurayuu de la Zona Norte de la Alta y Media Guajira para las vigencias 1999, 2000, 2001, 2002 y que fueron dejados de invertir en beneficio del Resguardo», en los próximos 3 meses. Se ordena que estos dineros sean invertidos en un plazo no mayor de cinco años, realizando los convenios interadministrativos con la alcaldía de Uribia, de conformidad con lo establecido en la Ley (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia 704 del 2006).

La capacidad para desarrollar la gobernanza de las problemáticas económicas, es el resultado de esta compleja trama interna de los pueblos. A diferencia de la autonomía, las experiencias de gobernanza aún no se encuentran en una discusión como «pueblo», siguen dependiendo de las características particulares de la configuración de las negociaciones de cada cabildo. Esto significa que varían dependiendo del lugar y la coyuntura en la que se desarrolle. Están sujetas al lugar, porque las relaciones de gobernanza se establecen aún dependiendo de las autoridades de cada resguardo, del alcalde del municipio y de las relaciones existentes en los diversos niveles que están incluidos en el proceso de las transferencias. Así por ejemplo, al mismo tiempo: un resguardo Pasto como el de Guachucal ha hecho hincapié en la compra de tierras, mientras el de Chiles en la infraestructura y la construcción de las IPS, y el de Cumbal en la educación, sin que ello signifique que los otros resguardos no tengan como prioridad los tres rubros. Están sujetas a las coyunturas, de acuerdo con los momentos y las relaciones políticas y prácticas entre las autoridades y las instancias del Estado elegidas periódicamente, sujetas a las contingencias de su pertenencia étnica y/o partidaria.

Estas contingencias de lugar y coyuntura, como situaciones que determinan posibilidades concretas de gobernanza, dificultan la definición precisa de modelos para el manejo de transferencias en Colombia, tanto a nivel de pueblos, como de regiones. Lo que hemos podido observar es que las prácticas son similares, cuando ciertas condiciones están dadas. Por ejemplo, cuando se cuenta con: (1) un alcalde indígena del mismo grupo que está en el Cabildo: esta situación permite una discusión con base en los planes de vida y una reflexión comunitaria amplia en la priorización de necesidades con posibilidades efectivas de implementarse; (2) si estas variables cambian, aunque se den las jornadas internas de reflexión comunitaria, las posibilidades

de gestión y ejecución también cambian; (3) cuando en el mismo caso anterior, lo que se transforma son las pautas de priorización, dependiendo de los grupos de presión al interior del resguardo. Este amplio marco de juego, apunta hacia la existencia de una matriz de posibilidades en el manejo de las transferencias, que combina prácticas dependiendo de determinadas variables. Pero, esta gama de posibilidades se reduce, como lo hemos mostrado, porque son las directrices institucionales a nivel nacional y municipal, las que se constituyen en las variables determinantes para la relación y la negociación frente a las prácticas propias de los cabildos y resguardos.

Para los gobernadores entrevistados y organizaciones como el CRIC, esta reducción en las posibilidades de negociación cambiaría, si se desarrollaran pautas de manejo de autonomía como pueblos, que permitieran una utilización de los recursos siguiendo planes globales de gestión. Pero esto solo es posible, con la existencia de las entidades territoriales indígenas, ETI. Esta autonomía no significaría que no puedan existir controles en los municipios y a nivel nacional; eso implica es que estas relaciones se establezcan «de autoridad a autoridad» y no por medio de mecanismos de regulación homogéneos y atravesados por urgencias exógenas a la vida de los pueblos. A continuación, presentamos dos ejemplos de construcción práctica de la autonomía en el Suroccidente y en la región Amazónica.

4. Gobernanza de los problemas económicos, autonomía y transferencias : estudios de caso

En esta parte, buscamos comprender algunas características sociales que propician la generación de procesos de autonomía en los pueblos indígenas, y acercarnos desde allí a algunas de las condiciones para la gobernanza de los problemas económicos. Nos concentramos inicialmente en los pueblos indígenas del Suroccidente colombiano y en un segundo momento, nos centramos en el caso de la Amazonía, como una experiencia pionera que parece ir dibujando un modelo de gobernanza de las problemáticas económicas indígenas.

4. 1. El Suroccidente, dos estudios de caso: experiencias organizativas por la autonomía

Los guambianos o misak y los pastos llegaron al momento inaugural de asignación y ejecución de recursos de transferencias con un alto nivel de

organización interna y con buena parte de sus territorios recuperados. Durante la Asamblea Constituyente, sus líderes logran encontrar una tribuna nacional para continuar su lucha, en la cual ocupó un lugar protagónico el líder misak, *taita* Lorenzo Muelas, quien llegó a ser senador de la República. A partir de este momento el pueblo Misak inició un proceso de participación política amplia, hasta posicionarse en prácticamente todas las instancias de decisión política formal del Estado colombiano. Mencionamos el caso emblemático, del también ex senador *taita* Floro Tunubalá, quien llegó a ser gobernador del departamento del Cauca en el 2001.

El pueblo Misak está distribuido en 5 resguardos constituidos legalmente, con una población de 20 782 personas (el 3 % de la población indígena nacional) y habitan una extensión de 18 521 hectáreas¹⁴. Están distribuidos en el departamento del Cauca, en los municipios de Silvia, Jambaló, Totoró, Caldono y Toribío, con una concentración mayor en Silvia; y con algunos asentamientos en La Plata, Huila. Su territorio crece en la parte occidental de la cordillera central, a 3 000 metros de altura sobre el nivel del mar, en una región bañada por los ríos Piendamó, Cauca, Manchay, Mí Chambe, Agua Blanca y Cacique, donde se levantan los páramos de Las Delicias, Moras y Alto de Guamacas. Es un pueblo fundamentalmente agrícola, con el cultivo diversificado en yatul (tipo de huerta misak), complementado con algunos productos para la venta. Con el tiempo han ido ascendiendo su actividad económica hacia el páramo y descendiendo también hacia las zonas cálidas, de donde habían sido despojados por la extensión de la hacienda.

En términos organizativos, funcionan con 14 cabildos (5 con tierras de resguardo y los 9 restantes se encuentran en distintas zonas rurales y urbanas en donde no hay resguardos. Entre ellos se encuentran el de Cali y el de La Plata-Huila). En ellos, la máxima autoridad es el gobernador, al que le siguen: un gobernador suplente, un secretario, un tesorero y un fiscal, a los que se suman un capitán por cada corregimiento y un alguacil por cada vereda. Esta última representación hace que el número de miembros del cabildo tienda a ir en aumento, a medida que la población va creciendo y creando nuevos asentamientos. En su interior se constituyen comités de trabajo, por áreas

¹⁴ Están distribuidos en: (1) 4 resguardos del municipio de Silva: Guambía, Pitayó, Quinchayá y Quizgó; (2) en los municipios de Caldono y Jambaló, donde algunos guambianos viven entre una mayoría de paez; (3) en 2 resguardos del municipio de Popayán: Poblazón y Quintana; y en el municipio Totoró, existen 2 resguardos: (a) Novirao y (b) Polindara.

específicas, entre ellas la de Desarrollo Agropecuario, Educación y Cultura, Comunicación y Justicia. Cada una de estas comisiones tiene un responsable elegido por el cabildo cada año (entrevista con Jeremías Tunubalá y Didier Chirimuscai, ex cabildantes 2006-2007, 15 de junio de 2008).

Con esta base organizativa, el pueblo guambiano busca desarrollar El «Plan Integral de Vida del Pueblo Guambiano» (1994) construido sobre 5 ejes, entrelazados entre sí, en una integralidad acorde con la concepción del mundo y de la vida por parte del pueblo Misak. Este Plan incluye: i) recuperación de la Autoridad y la Autonomía Propias: para «enfrentar las alianzas de los cabildantes con políticos corruptos de la región y reafirmar la autoridad del cabildo»; ii) recuperar la Justicia, lo que significa «clarificar los deberes y derechos de los comuneros para que la balanza no se descompense»; así como la reglamentación y «Reestructuración del cabildo» para iniciar un proceso de «descentralización administrativa y presupuestal del cabildo, en cada una de las zonas de alcalde»; iii) recuperar la Cultura y Pensamiento Propios: para el rescate de los conocimientos sobre los distintos aspectos de su vida y garantizar la supervivencia; iv) recuperar los Espacios Vitales del Medio Ambiente, para buscar la armonía con la naturaleza; y v) reconstrucción Económica y Social: Regular el fenómeno de acumulación capitalista al interior del resguardo (Plan de Vida, 1994: 205-211; Acosta, 2003). Como parte de los desarrollos del Plan de vida, recientemente fue publicada solo para circulación interna, la «Ley Misak». Además, se realizan una serie de mingas para sanear el agua como un proceso de movilización frente al proyecto de Ley de Aguas que para los misak busca dar en concesión las principales reservas de agua de la región.

Todo este andamiaje organizativo está sostenido en las autoridades del pueblo Misak, el Consejo de Mayores, conformado por todos los ex gobernadores del cabildo. El Consejo, como su nombre lo indica, dota la vida del pueblo guambiano de perspectiva histórica y funge como el referente ético de las tomas de decisión del cabildo. Cabe aclarar que las decisiones del día a día no dependen de esta instancia, sino directamente del Gobernador y de los demás cabildantes.

El pueblo Pasto ha ido consolidando sus procesos de organización y de participación política. En la actualidad se destaca porque participa en prácticamente todos los niveles de la administración pública: se desempeña como concejales en más de 10 municipios dentro de sus territorios; son alcaldes municipales (como en el caso de Cumbal); el ingeniero agrícola Javier Cuaical Alpala es el actual secretario de agricultura del departamento

de Nariño; uno de ellos forma parte de la Asamblea Departamental y *taita* Ramiro Estacio ocupa una curul en el Senado de la República.

El pueblo de los pastos está organizado en 21 resguardos, con una población total de 95 205 habitantes distribuidos en 48 036 hectáreas¹⁵, en el departamento de Nariño y el norte del Ecuador. Habitan en la región que forma parte de la unidad geográfica del Macizo Colombiano-Nudo de los Pastos, hasta la provincia del Carchi, en el Ecuador (Plan Binacional, 2008). Su territorio se encuentra demarcado por ríos y lagunas, y por los volcanes Chiles, Cumbal y Azufra. Sostienen una importante explotación lechera y desarrollan cultivos en los que se mezcla la especialización productiva con la shagra familiar (similar a una huerta) y con el manejo de la microverticalidad andina.

En este territorio, se organizan en 21 cabildos, máxima instancia de decisión colectiva constituida por las autoridades de cada resguardo y elegida cada año. A estos le siguen diversos tipos de asociaciones. Entre ellas destaca, por un lado, la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales del Nudo de los Pastos Shaquiñan, que busca articular a las autoridades y en la cual confluyen los principales líderes de la movilización por la recuperación del territorio, para desarrollar proyectos bajo una perspectiva marcada de defensa cultural. Con este propósito, se ha constituido un equipo técnico conformado por jóvenes profesionales, encargado de la planeación y ejecución de proyectos en áreas específicas, en el marco del Plan Estratégico Binacional. En este momento, adelantan en cofinanciación con Veterinarios del Mundo, un diagnóstico sobre las condiciones de producción para trabajar una alternativa que avance sobre la soberanía alimentaria y la producción orgánica para la exportación. También adelantan un proyecto de gobernabilidad entre el pueblo de los pastos y el «Proyecto Gualcalá» para la realización de los planes de vida de los resguardos (conversación con Omar Chirán de Shaquiñan, mayo 8 de 2008; y con *taita* Efrén Tarapuez, abril de 2008).

Por otro lado, resalta la Asociación de Cabildos, como otro esfuerzo en el cual confluyen, quienes trabajan con la Escuela de Derecho Propio dirigida por Martín Tenganá, y otro grupo que trabaja en proyectos productivos como el



¹⁵ Los resguardos son, sobre el altiplano de Túquerres e Ipiales: Cumbal, Panam, Chiles, Mayasquer, Guachucal, Colimba, Mallamues, Túquerres, Yascual, Cuaspu, Pastas, Ipiales, Yaramal y San Juan. Por el curso del río Guáitara: Males y Potosí. Por la cordillera occidental: Miraflores, Aldea de María y Sande. Los resguardos Pastos están ubicados principalmente en los municipios de Ipiales, Córdoba, Tuquerres, Aldana, Mallama, Santacruz, Potosí, Guachucal, Carlosama, Cumbal y la provincia del Carchi en el Ecuador.

de la producción y comercialización de la quinua, sobre la recuperación de la shagra cofinanciado con la OIM y uno más de educación propia cofinanciado con la Gobernación de Nariño (conversaciones con los responsables de las coordinaciones de la Mujer, de Educación y Producción de los Pastos, entre marzo y mayo de 2008). Hay que resaltar que, entre estas dos asociaciones, no existe ninguna relación periódica, ni mucho menos la coordinación para la realización de proyectos comunes.

Por último, se encuentran las distintas consejerías, que dependen directamente de las asambleas de cabildos del pueblo de los Pastos. Se trata de una serie de entidades encargadas de organizar a la población de los diversos cabildos a partir de ejes temáticos. Entre ellas se destacan la Consejería de la Mujer y la Consejería de Educación. La primera está conformada por 66 mujeres (3 por resguardo); se encuentra en un momento de reorganización interna y de búsqueda de recursos de cofinanciación para la realización de proyectos con una perspectiva de género, porque no ha sido una prioridad en las asignaciones presupuestales de los cabildos (entrevista con Ligia, coordinadora de la C. de la Mujer, 16 de julio 2008). La segunda está constituida por un grupo de maestros pastos que fluctúa dependiendo de los proyectos en ejecución. En la actualidad, han concluido en cofinanciación con la Asociación de Cabildos, la etapa de diagnóstico y de elaboración del Programa Educativo Comunitario. Incluso, desarrollan un proyecto de educación propia con dineros de transferencias, y tienen que gestionar con la cooperación internacional (la OIM) el dinero para la recuperación de la shagra desde las escuelas (entrevista con José Elías, coordinador de la C. de Educación, 25 de mayo y 12 de junio de 2008).

Este alto nivel de organización interna, de incidencia política en instancias locales y regionales de poder, así como su participación en redes de organización política a nivel nacional o internacional han aumentado su capacidad de formular y gestionar iniciativas. Una buena muestra es la elaboración y posterior reconocimiento por el Conpes (máxima autoridad asesora de planeación para el desarrollo económico y social), del «Plan Estratégico Binacional para el fortalecimiento natural, ambiental y cultural del Nudo de los Pastos», gracias a las gestiones realizadas por el entonces senador de la República *taita* Efrén Tarapués. Actualmente, el Plan está respaldado por la gobernación de Nariño y uno de sus proyectos está cofinanciado por Usaid, a través de la gestión y ejecución de la Asociación Shaquiñan.

Estas dinámicas van más allá de la afirmación etnográfica de experiencias comunes y particulares. En el entramado de la caracterización de estos dos

casos, como pueblos, y no solo desde las parcialidades y cabildos, se han configurado dispositivos clave en los procesos de autonomía. En primer lugar, han desarrollado una reinterpretación histórica («los tiempos de adelante») sobre su ser como pueblo en el marco de la formación social colombiana, para definirse como «pueblo originario» en el contexto del Estado-nacional. En segundo lugar, han desarrollado una serie de mecanismos que les permiten jugar, combinando varias lógicas, con distintos actores —sean estos del orden económico o político, nacional o internacional— generando en todos ellos, una dinámica de toma de decisiones colectivas. En tercer lugar, han desarrollado procesos de articulación entre pueblos: primero, como pueblos Misak y del Gran Cumbal, y luego, en el entramado caucano-valluno-huilense, los misak recrean relaciones con los naza y la población afrocolombiana; mientras los pastos hacen lo propio en el eje panamazónico (Pacífico, Andes y Amazonía) con un carácter binacional de articulación con el Ecuador. Con estas experiencias, la noción local de los cabildos asume características regionales que ponen a jugar otras potencialidades de decisión económica y política. En cuarto lugar, se encuentra el desenvolvimiento político a nivel nacional, como se ha señalado para los guambianos y pastos con su participación como AICO en el Senado de la República, así como en las comisiones de definición de política pública y en distintos escenarios internacionales.

Esta dinámica tiene dos características interesantes. Primero, hoy se juegan la experiencia y la expectativa de tres generaciones: los viejos luchadores de la recuperación de tierra y del rescate del pensamiento propio; una generación intermedia hija del proceso de la Constitución, entrenada en la negociación política y diestra en el manejo de proyectos; y una generación de nuevos líderes, que han crecido entre la desconfianza de los abuelos y las dinámicas de sus padres. Esta última está construyendo una serie de propuestas, en las cuales combinan la noción de autonomía desde una perspectiva culturalista y política, con la utilización de las herramientas técnicas y políticas de la sociedad nacional y de la globalización. Esta generación, más radical que la de sus padres y más abierta que la de sus abuelos, va abriendo nuevas formas de defender y asumir la autonomía. Segundo, la experiencia frente al conflicto armado en la cual han destacado la autonomía como herramienta de protección, permite contar con una experiencia cierta de organización y negociación desde los propios postulados (derecho mayor, ley de origen) frente a agentes externos. Esta experiencia otorga un carácter concreto a la autonomía.

normatividad para la protección cultural, porque su sentido profundo busca evitar la integración que ha equiparado la organicidad y vida indígena a la sociedad nacional: resguardo igual a municipio, autoridad tradicional igual a autoridad político administrativa. La reivindicación de la autonomía permite leer como se van conformando una serie de prácticas articuladas a partir de los recursos y cuya eficacia depende de la capacidad de gestión de las organizaciones. Entre la cofinanciación y el circuito regulado por las leyes, se define un complejo entramado de relaciones, alimentado por la estructura organizativa de los pueblos indígenas, con sus instancias de especialización y sus asociaciones. Un espacio donde se cuenta, cada vez más, con profesionales indígenas capacitados para la elaboración y desarrollo de proyectos. Allí se van estableciendo una serie de espacios de negociación, alrededor de los recursos de transferencias, que hacen posible su funcionamiento.

Estos espacios de negociación están atravesados por la dinámica interna de las comunidades que se desarrolla también en medio de una serie de tensiones, entre las cuales la sucesión de autoridades para la elección anual del cabildo, los cambios de las juntas directivas de las asociaciones y las alianzas regionales y nacionales. Los resguardos deben renovar sus autoridades cada año, tomando posesión de sus cargos en el mes de enero. En el Gran Cumbal, por ejemplo, se sigue el esquema rotativo ancestral entre las veredas que lo componen, hasta dar la vuelta completa. De tal manera que cada año una de estas veredas establece 3 candidatos, quienes serán sometidos a votación. En otros resguardos, como el de Túquerres, se realizan verdaderas campañas políticas y la situación ha llegado a tal punto, que su gobernador lleva más de 10 años en el cargo. Los guambianos, por su parte, reeligieron para este año como gobernador a *taita* Lorenzo Muelas, pero esta situación no se produce a menudo.

Este cambio de las autoridades, muchas veces también sujeta a prácticas ajenas, presenta un problema de falta de continuidad en los proyectos o al amaño clientelista de quienes se postergan indefinidamente en los cargos; a todo esto se suma el cambio de directrices de los gobiernos municipales cada cuatrienio. Ante este asunto, un grupo de ex gobernadores de cabildos del pueblo de los pastos, creen que la solución está, a nivel ejecutivo, en la conformación de un «Consejo de Mayores» en cada uno de los resguardos (Taller en Cumbal, 12 y 13 de junio de 2008)¹⁶. El pueblo Guambiano tiene el mismo problema,



¹⁶ Una propuesta, sustentada en una noción de «Autoridad» que alude, no a la posesión de un cargo institucional, sino a toda una experiencia de vida (por eso son mayores) de «actuar con justicia», de «ser sabio» y «tener la palabra».

descrito de otra manera. Para los misak, el reconocimiento constitucional de 1991 y la euforia asociativa que de allí surgió, como un esfuerzo por constituir una institucionalidad de control inmediato con capacidad de percibir recursos, ha favorecido las rivalidades y la división interna. Por tal razón, han organizado «Nunathaak», como coordinación entre cabildos, que se caracteriza por no tener personería jurídica y por lo tanto no poder percibir recursos (*Taita* Lorenzo Muelas, entrevista, mayo de 2008; taller en Guambía, 7 y 8 de agosto de 2008).

Al problema de la continuidad se agrega una relación conflictiva con los programas sociales y de apoyo del orden nacional, manejados por intereses particulares y en contravía del marco legal que los funda. Es el caso concreto del Sisben, que tanto en Guambía como en el territorio de los pastos, ha sido utilizado por funcionarios públicos y por políticos locales para dividir a los resguardos. Se difundió un rumor que decía que las personas registradas en los censos indígenas no podían ser beneficiarias del programa, lo que ha provocado la disminución de los censos en los resguardos. Ante este problema, la mayor parte de los cabildos Pastos, por ejemplo, se han visto abocados a cofinanciar los carnets del Sisben para solucionar una queja constante de la población y demostrar que la norma no los excluye. Frente a este tipo de problemas, los líderes declaran a estos programas asistencialistas como los enemigos del proceso en búsqueda de la autonomía. Son estos programas, a la par del control político ejercido por las prácticas bipartidistas que están volviendo a ejercer su poder sobre los pueblos indígenas, los que han fragmentado y vuelto dependientes a las comunidades, contrariando su lucha por la autonomía (taller en Cumbal, 12 y 13 junio de 2008). De allí mismo se desprende otro problema: partes importantes de estos recursos han sido invertidos en la cofinanciación de asuntos que son competencia de otras instancias político administrativas. Es el caso concreto de la común inversión para la cofinanciación del arreglo de carreteras, que son obligación del departamento o del municipio.

Una experiencia de gobernanza en el campo de la salud, que se sale de aquel marco problemático, es la propuesta y desarrollo del Hospital Mamá Dominga en Guambía. A lo largo de 10 años, ha logrado un nivel de desempeño que incluso ha sido asumido por algunos mestizos de Silvia. En él, la coordinación no se hace como «servicio» de salud sino como un «sistema» que pone en relación las prácticas de la medicina tradicional con los planes epidemiológicos. Al mismo tiempo articula los rubros para seguridad

alimentaria con los problemas de asentamientos y los de saneamiento básico. Todos ellos son asumidos integralmente (conversación con el director del Hospital Mamá Dominga, *taita* Jairo Tunubalá, abril 2008 y *taita* Lorenzo Muelas, mayo de 2008).

4. 2. Hacia un modelo amazónico de gobernanza: las AATI

El ejemplo amazónico resulta una de las puntas de lanza en cuanto a los avances en materia de autonomía y coordinación interinstitucional. A partir del año 2002, las comunidades indígenas de los resguardos ubicados en los corregimientos departamentales del Amazonas, a través de las Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas —AATI— han establecido un canal de interlocución y coordinación con la Gobernación, a través de *la Mesa permanente de coordinación interadministrativa*, MPCAI, y con el acompañamiento de la organización no gubernamental Gaia.

El 77 % de los corregimientos departamentales del Amazonas se encuentran traslapados con resguardos indígenas, en razón de lo cual sus habitantes solo reciben los recursos que corresponden a esta asignación especial. La diferencia en la asignación de recursos entre los resguardos indígenas traslapados con municipios y los que están superpuestos con los corregimientos departamentales radica en que para los primeros, además de las asignaciones para resguardos indígenas, se realizan las de alimentación escolar y propósito general, mientras que los segundos no reciben estas dos últimas.

Anteriormente se venía trabajando con la figura de corregimientos departamentales para designar la participación de las comunidades indígenas en los ingresos corrientes de la nación. Los resguardos se consideraban adscritos a la jurisdicción de estos. Sin embargo, en 2003 se declaran inconstitucionales, dejando estos territorios en un limbo jurídico. El gobierno y la misma procuraduría argumentaron esta incapacidad administrativa para justificar la administración de los recursos que les corresponde a los indígenas, por parte de los delegados departamentales y municipales¹⁷. El vacío jurídico que ha representado la inoperancia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial



¹⁷ Sobre el tema de la contratación de los recursos de las transferencias a los resguardos indígenas es importante tener en cuenta lo expresado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicación n.º 1297, del 14 de diciembre de 2004, en respuesta a consulta formulada por el ministerio del Interior.

(LOOT) y la insuficiencia de atribuciones y competencias, que significa la figura del resguardo, habían impedido a las comunidades una disposición adecuada de estos recursos.

Sin embargo, de acuerdo al decreto 1088 de 1993, «por el cual se regula la creación de las asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas, con fundamento en las facultades del artículo 56 transitorio de la constitución política», mientras se expida la LOOT (art. 329 CP), las AATI quedan consideradas como entidades públicas capacitadas para la administración de recursos, haciendo las veces de ETI, ya que presentan un ámbito territorial y cultural demarcados y legalizados plenamente ante el ministerio del Interior.

Con base en estas definiciones, las AATI, la Gobernación del Amazonas y Gaia, han desarrollado la experiencia de la Mesa de Interlocución. Las AATI están dirigidas por los chamanes y por las autoridades elegidas por las mismas comunidades que, a su vez, están avaladas por los mayores tradicionales. Iván Matapi, de la AATI, así las describe:

«Las diferentes autoridades forman otro espacio u otra representación un poco más compleja que las locales. Porque antes se consideraba que una asociación estaba conformada por distintas comunidades. Las comunidades se asocian, arman su propia estructura de gobierno, ponen sus representantes legales con unos secretarios que asumen o coordinan lo que es el área de salud, la de educación, proyectos productivos, etc., y así las AATI tienen una estructura bastante organizada y desde este punto de vista se relacionan con el Estado.

La idea de nosotros no es formar otro departamento u otra república independiente. Nosotros no vamos con ese interés ni tenemos esa aspiración. Nuestra idea principal es aportar nuevas herramientas que ayuden al departamento a brindar una administración que realmente sea compartida, que sea transparente para las comunidades indígenas, desde la cual nosotros podamos aportar en conjunto con el Gobierno departamental. Ese es el objetivo de las AATI y la MPCI» (Matapi, 2006: 115).

Tres de estas asociaciones inauguran la Mesa, que en la actualidad está conformada por 10 asociaciones, «para coordinar la definición, ejecución y seguimiento de los planes, proyectos y programas que promuevan el desarrollo integral de las comunidades asociadas» («Convenio marco», 2002). Las mesas

surgen, en un momento en que los indígenas consideran que las ganancias consagradas para el movimiento indígena en la Constitución de 1991 están cumpliendo un papel meramente reivindicativo sin ninguna incidencia práctica:

«Más allá de la democratización del discurso institucional para con los indígenas, la iniciativa de las autoridades tradicionales asumía una posición de exigencia clara y manifiesta de los derechos como indígenas en cuanto a la libre determinación de los ámbitos de desarrollo de sus pueblos» (Ramón Laborde, entrevista junio de 2008).

Frente a esta posición, la MPCÍ propone mecanismos hacia la coadministración y la conformación de un modelo coordinado de descentralización administrativa, donde se pone en juego la profundización en la autonomía de las comunidades indígenas. Se reivindica, cada vez con más argumentos jurídicos y políticos por la participación en los ingresos corrientes de la nación de manera directa, colectiva y con la menor intermediación de personas externas al resguardo. En su propuesta, la administración de sus pueblos debe estar blindada y se debe lograr solo una relación de «coordinación interadministrativa» con los municipios o departamentos. Los avances a este respecto son los proyectos de educación propia que se están desarrollando, con una amplia cobertura en los ríos del Amazonas, los apoyos interinstitucionales y el direccionamiento de las AATI (conversación con Nelson Mamian, consultor de Gaia, agosto de 2008).

El mismo gobernador del departamento afirma que:

«las mesas de coordinación han logrado ser el canal de comunicación con todas las esferas estatales que deseen compartir con nosotros las experiencias y logros en el proceso de coordinación de políticas y estrategias en el departamento del Amazonas» (José Tomás Quiñones, 2006).

Para la misma institución, estas Mesas y la organización de las AATI les ha permitido funcionar con mayor eficacia.

Un eje fundamental de la MPCÍ es el Territorio y Gobierno Propio, con el cual busca profundizar el mutuo reconocimiento entre las estructuras de gobierno, los sistemas administrativos de las AATI y la Gobernación. Esta interrelación está pensada a partir de la elaboración y presentación de los Planes de Vida y los Planes de Ordenamiento Territorial de las AATI, como la base para incidir en los Planes de Desarrollo Departamental, garantizando la

inclusión de las prioridades de la población indígena y el manejo efectivo de los recursos públicos. Desde aquí, han propuesto un concepto de desarrollo como base para establecer estos planes de vida:

«el desarrollo es abundancia de vida, que se fundamenta desde la creación con pensamiento, palabra, espiritualidad y acciones que se ejercen de manera social, en relación equilibrada en la naturaleza dentro de los territorios indígenas (MPCI, «Acta de acuerdo sobre territorio», 5 de diciembre de 2006, punto 3).

Las AATI han puesto en práctica unos mecanismos eficientes de coordinación interinstitucional a nivel de educación y salud, desde las dinámicas territoriales de los resguardos, mediante procesos de descentralización del servicio educativo, al contratar directamente las distintas AATI. En el campo de la salud, se realiza una coordinación entre la secretaría de Salud Departamental y la priorización que hacen las AATI, con base en el registro local epidemiológico. Además, se establecen y descentralizan diferentes programas de salud y de capacitación en comunidades identificadas como prioritarias para la vigilancia y control de enfermedades¹⁸.

En el Amazonas, la profundización de un proceso de descentralización administrativa, más próximo a las realidades heterogéneas de una región y coherente con las necesidades de las comunidades indígenas se ha reforzado gracias a las MPCI, como se reporta en su propio Boletín:

«En concordancia con el acuerdo del sector de Territorio de la XII sesión de la MPCI, la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones asignados a los resguardos indígenas, se realizará mediante la contratación directa con las AATI, de todos aquellos proyectos que en razón de las particularidades técnicas, culturales, geográficas y administrativas solo puedan ser ejecutados por ellas, en cumplimiento de los principios administrativos de eficiencia, eficacia y economía» (Gobernación del Amazonas: noviembre de 2007: 18)¹⁹.



¹⁸ El ejercicio de coordinación entre el ministerio de Educación Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y las AATI ha permitido crear unas condiciones específicas para el buen desarrollo de estos proyectos, como se ve en el Acuerdo 002 de 2007 del Consejo Nacional de Regalías, por el cual se modifican los criterios de elegibilidad y los requisitos básicos para la presentación de los proyectos de educación a ser financiados con recursos del FNR. Este acto administrativo reconoce los gobiernos locales, las estructuras administrativas y las particularidades culturales de los pueblos indígenas (Hurtado & Guio, 2007)

¹⁹ «El Departamento Administrativo de Planeación y las AATI acuerdan que, para efectos de gestión y ejecución del SGP, se levantará un acta de inicio y una de finalización de la gestión y trámites de

En el caso de la Amazonía, se ha ido mostrando el ahorro que significa para el Estado un manejo más autónomo de los recursos de transferencias. En efecto, según Laborde, a partir de los datos arrojados por la evaluación de los contratos celebrados por las AATI con el Fondo Nacional de Regalías y el DNP, la educación de cada niño del Amazonas cuesta a la Nación 2,5 millones de pesos anuales, contando que esta ejecución se realiza por parte del alcalde. Mientras que si la ejecución se realiza directamente por el resguardo, contratando dentro de su misma población, el costo se reduce anualmente a 1 millón. Asimismo, en materia de salud, la reducción de costos es significativa. Con intervención, el costo de la prestación de salud por niño es de 300 000 pesos, mientras que, otorgando plena autonomía administrativa y de ejecución con las AATI, el costo promedio está en \$20 000.

«En cuanto a eficiencia, es de resaltar que la contratación directa con las AATI es más económica. La tipología en el departamento del Amazonas determina un valor por niño de \$1 700 000; pero en el caso del proyecto del FNR, a pesar que se contrata por \$859 836, se ha mejorado la calidad educativa. Además, ejecutaron directamente y de forma correcta en las vigencias señaladas, un presupuesto de \$2 688 882,640, con cofinanciaciones por un monto de \$268 888,264 (10 % del monto total de los proyectos) con recursos propios del Sistema General de Participaciones asignados a los resguardos. Resulta también eficiente que la ejecución de estos proyectos haya permitido que el ministerio de Educación Nacional (MEN) mantenga una coherencia en la política educativa nacional y optimice los recursos económicos. Este es el caso de Acima, que en el 2007 ejecutó un proyecto con el MEN, para la construcción de los currículos educativos en lengua yukuna y tanimuka, y el diseño de material pedagógico por un monto de \$63 000 000» (Hurtado & Guio, 2007).

Para el caso de los corregimientos departamentales los recursos de educación que corresponden a la población en que tienen jurisdicción las AATI, se han mantenido dos modalidades de administración: (1) Las AATI coadministran los recursos con la Gobernación: las AATI tienen un gobierno escolar local que toma decisiones administrativas y de personal, pero los recursos y nombramientos son administrados y realizados por la Gobernación; (2) Las



los representantes de cada AATI para avanzar en las relaciones protocolarias interadministrativas» (MPCI, 5 diciembre de 2006: numeral 6).

AATI ofrecen la prestación integral de la educación: entre el 2003 y el 2007, 654 niños del Amazonas están asistiendo a este tipo de educación, mediante un convenio interadministrativo entre las AATI y el Fondo Nacional de Regalías. En materia de salud se han conformado entidades promotoras de salud comunitarias pagadas por el resguardo con recursos del SGP. Se realizan proyectos permanentes de capacitación y coordinación con médicos tanto alópatas como tradicionales, adelantando significativos avances en cuanto al registro epidemiológico de las zonas cubiertas. En estos proyectos se intentan adecuar las disposiciones del Plan Obligatorio de Salud a las realidades geográficas y culturales de las comunidades. Asimismo se han descentralizado programas de salud como control de vectores, salud oral y vacunación.

Frente a los recursos de transferencias, el proceso de las AATI de la Amazonía ha significado una revaloración del proceso de monetarización en el cual han intervenido factores como el narcotráfico, el contrabando y la misma transferencia de recursos y dinero de cooperación internacional. Para enfrentar esta situación, las autoridades han enfatizado la importancia de generar procesos rituales que permitan entender la necesidad de una apropiación como pueblos originarios de los recursos que llegan a sus manos. Entre ellos el más significativo es el ritual de «refrescamiento de los recursos» realizado por los chamanes para «limpiarlos» de los vicios que traen de la sociedad nacional. También resalta la traducción de lo dispuesto por la Constitución de 1991, como un relato mítico que conversa con los mitos sustanciales de las comunidades. Asimismo ocurre con el desarrollo colectivo de criterios como el «a-precio», para enfatizar en la necesidad de invertir para las comunidades, evitando las nociones de eficacia establecida por las lógicas del mercado, asumiendo, a su vez, una responsabilidad frente a estos recursos en términos de capacidad de realizar seguimiento y fiscalización de los proyectos (conversación con Álvaro Velasco, Fundación Minga, Premio Ambiental Alternativo por el trabajo desarrollado en el Amazonas y consultor de Gaia).

La experiencia de las AATI en el Amazonas sugiere la posibilidad de constituir, desde el ejercicio mismo del manejo de los recursos, la apropiación de las autoridades directamente involucradas y el apoyo institucional, un ejercicio que establece en la práctica la posibilidad de constituir las ETI (conversación con *taita* Ramiro Estacio, senador de la República, 18 de julio de 2008).

Conclusiones

Hemos desarrollado una descripción general de las condiciones de descentralización y de la legislación en el marco del proceso de organización y reconocimiento de los pueblos indígenas en Colombia. También hemos analizado la forma cómo, desde esta dinámica, se establecen los actores, redes y procedimientos, en los cuales se definen los procesos de asignación, gestión, programación, ejecución y control de los recursos de transferencias. La primera parte, señala que la gobernanza, no puede entenderse como un proceso aislado de las dinámicas de construcción de política pública y movilización en los cuales están los pueblos indígenas. En la segunda, hemos mostrado el control que ejerce el Estado a nivel nacional, sobre la determinación de las transferencias durante los procedimientos y circuitos de red. También hemos ilustrado cómo este control limita las posibilidades de horizontalidad y multipolaridad en la destinación y ejecución de los recursos. Aún así, en el entramado de la red, se puede percibir cómo diversas prácticas permiten abrir caminos para que se generen posibilidades en ese sentido. La tercera parte sobre las experiencias de los pueblos Pastos y Mysak y la estructura de las AATI en la Amazonía colombiana ilustra las vías que se pueden abrir.

Vimos que en el conjunto del movimiento indígena colombiano, se está viviendo un proceso de reevaluación interna sobre las consecuencias de la implementación de la Constitución de 1991, tanto a nivel de la ampliación burocrática para las autoridades indígenas, como en términos de la «integración» que se ha venido avanzando a partir de ella. De una relación de «autoridad a autoridad» se ha pasado a la dependencia con respecto a las directrices aportadas por el Estado y sus instituciones locales. Esta es la evaluación general aportada por las autoridades indígenas del Suroccidente, la Guajira y la Amazonía, y reiteradas a nivel regional por el CRIC, y a nivel nacional por la ONIC y AICO, así como por otras organizaciones de apoyo como Cecoin y Gaia.

Aquel es el punto de acuerdo fundamental, que también incluye una reflexión sobre los procesos que han posibilitado la asignación de recursos de transferencias a los resguardos indígenas. Lo anterior, comprendiendo que estos recursos forman parte del reconocimiento constitucional y aportan una base de reproducción material para el desarrollo de los pueblos indígenas. En este sentido, pudimos apreciar cómo, desde distintos pueblos y organizaciones, se idearon mecanismos para su funcionamiento, en cumplimiento con la norma, en medio de dificultades e inexperiencias, pero también de creativities y

capacidades de negociación. La creación y consolidación de asociaciones, en relación con las autoridades indígenas, y en ocasiones en conflicto con las mismas, es uno de los mecanismos privilegiados y comunes para afrontar el manejo de los recursos de transferencias.

Para comprender su desarrollo a nivel nacional, la ONIC realizó en 1999 una serie de talleres con las organizaciones y asociaciones que forman parte de ella, de acuerdo con las cinco macrorregiones con las que trabaja (ONIC, 1999: 207). En la caracterización realizada por la ONIC, se identifican los siguientes ejes problemáticos, que retomamos brevemente, porque son reiterativos en la investigación a nivel nacional, así como en los estudios de caso: (1) vacío jurídico para la definición de entidades territoriales y resguardos (especialmente fuerte en la región macrooccidental y macrooriente) reportando problemas para la recepción de los recursos, se espera la pronta aprobación de la «Ley de Ordenamiento Territorial». (2) Dificultades con el acompañamiento institucional (citado en todas las macrorregiones) y la petición de capacitaciones y elaboración de planes de vida comunitarios. (3) Problema de las prácticas propias frente a prácticas de asimilación: se enfatiza en la macronorte, César, donde los recursos se utilizan para otros rubros no priorizados por la ley (tierras), y como en la macro Orinoquía, las transferencias terminan financiando proyectos que son competencia del Estado. (4) La politización partidista de los recursos asignados por el SGP en su fase de ejecución (especialmente en la macronorte y macroamazonía) donde el acceso a los recursos está mediado por el gobierno de turno, a través de cuotas electorales; en la macro oriente, las alcaldías han dejado de invertir recursos complementarios a las transferencias. (6) Las formas y criterios para la cofinanciación (especialmente para la macro occidental) (ONIC, 1999: 207). Esta serie de problemas son comunes y actuales al proceso de asignación, ejecución y control de los recursos de transferencias.

En el camino de la planeación signado por buena parte de los pueblos, los «planes de vida» en el sentido descrito páginas arriba, son la forma de proyección del conjunto de la vida de los pueblos e implican una temporalidad de largo plazo. Frente a ellos, y como fruto de las capacitaciones realizadas por las instituciones departamentales, los nuevos líderes y miembros de las asociaciones se han entrenado en la formulación de proyectos de corta y mediana duración que, en ausencia de «planes de vida» y de un control ejercido por las autoridades, han tenido varias implicaciones: (1) el incremento en la infraestructura de las comunidades, especialmente en salud y educación; (2)

la elaboración de una serie de diagnósticos para la aplicación de proyectos de diversa índole que, en buena parte de los casos, no han superado esta fase; (3) la búsqueda permanente de fuentes de cofinanciación que hagan posible la firma de los contratos, lo que ha implicado también una definición coyuntural de algunos proyectos, de acuerdo con los términos de las convocatorias; (4) si bien los recursos han servido para dinamizar procesos y adelantar iniciativas de desarrollo comunitario, en muchas ocasiones, han centrado en ellos mismos al motor de la creación y consolidación de las asociaciones; (5) la centralidad de los recursos y el procedimiento de su ejecución a través de las alcaldías han contribuido a que el bipartidismo vuelva a tomar ventaja en las dinámicas políticas de los pueblos indígenas.

Esta serie de problemas está acompañada de otra serie de procesos positivos que han generado experiencias concretas de gobernanza de los problemas económicos, a través de la apropiación y generación de formas de gestión y ejecución eficientes de los recursos de transferencias, entre los cuales se destacan: (1) han permitido la formación de toda una generación de líderes indígenas, que han retomado a sus organizaciones para fortalecerlas desde procesos concretos de ejecución de iniciativas; (2) se han generado procesos de capacitación y de preparación de las comunidades para ser gobierno desde la noción de «autoridad propia», con capacidad de incidencia en otros niveles (regional y nacional); (3) lo anterior les ha permitido mantener un mayor nivel de relación con la sociedad nacional y de interlocución con las instancias de gobierno de este mismo nivel; (4) lo que a su vez se ha traducido en una mayor capacidad de relación a nivel internacional; (5) un mayor dominio de la relación con otros procesos locales, perceptible en la disminución de tutelajes a nivel local (con la Iglesia, la escuela, etc.); (6) ha ido evidenciando una reflexión interna intergeneracional, capaz de poner en diálogo la experiencia de lucha de los líderes de la movilización de los años 1970 y 1980, con la experiencia de negociación de estas nuevas generaciones.

Esta serie de avances e inconvenientes son comunes a los resguardos indígenas que reciben recursos de transferencias. No dependen de las posiciones políticas de las organizaciones indígenas de carácter regional y nacional. Es posible sostener, al contrario, que los casos aquí revisados, así como la descripción del proceso y de los actores que intervienen en la asignación, ejecución y evaluación del manejo de las transferencias, con una importante ingerencia y control —desde el principio hasta el final— del nivel nacional, definen desde aquí la lógica que impera en dicho proceso. Si bien las dinámicas organizativas

- DÍAZ ARENAS, P. A., 1993 – *La Constitución Política Colombiana. Procesos, estructuras y contexto*, 251 pp.; Bogotá: Ed. Temis.
- DNP, 1998-1999 – Documento para el Desarrollo Territorial, n.º 60, Anexo metodológico n.º 2, Determinación de muestras. Vigencias 1998 y 1999; Bogotá.
- DNP, 2000 – Seguimiento y evaluación de la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación para el periodo 1998 y 1999; Bogotá (documento).
- DNP, 2002 – Evaluación de la participación en los ingresos corrientes de la nación asignada a los municipios en el periodo 1999-2000 y los resguardos indígenas en el 2000; Bogotá. D.C.: Dirección de Desarrollo Territorial. Documento para el Desarrollo Territorial, n.º 60.
- DNP, 2004 – *Los Pueblos indígenas de Colombia en el Umbral del Siglo XXI*, 26 pp.; Bogotá D.C.: Editorial Víctor Patiño.
- DNP, 2006a – Informe del Departamento Nacional de Planeación; Bogotá (documento).
- DNP, 2006b – Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del SGPRI; Bogotá (documento DNP).
- HURTADO GÓMEZ, L. & GUIO RODRÍGUEZ, C., 2007 – *Ordenamiento territorial en los corregimientos departamentales, áreas sustraídas del régimen de gobierno local del departamento del Amazonas-Colombia. Bases para la discusión*, 180 pp.; Leticia-Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonía.
- MATAPI, I., 2006 – El proceso de organización de las 10 AATI en el Amazonas. Un modelo de gobierno propio local indígena. In: *Memorias del seminario internacional Pueblos Indígenas del Noroeste Amazónico. Realidades y mundos posibles*, 90 pp.; Fundación Gaia Amazonas. www.gaiaamazonas.org
- MEJÍA MONTALVO, D. J., 2008 – Informe de avances en el proceso de formulación de lineamiento de política pública de Estado de los pueblos indígenas de Colombia (manuscrito).
- ONIC, 1999 – *Memorias «Los pueblos indígenas de Colombia, un reto hacia el nuevo milenio»*, 200 pp.; Bogotá (?): Ministerio de Agricultura, Fondo Capacitar.
- PLAN ESTRATÉGICO BINACIONAL PARA EL PUEBLO DE LOS PASTOS, 2008 – Shaquiñan-USAID; Pasto.
- ROLDÁN ORTEGA, R., 2000 – *Pueblos Indígenas y Leyes en Colombia*, 193 pp.; Bogotá: Tercer Mundo Editores.

RESTREPO, D., 2004 – De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Economía Sociedad y Territorio*, Vol. IV n.º 15: 473-499.

WIESNER DURÁN, E., 1995 – *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, 42 pp.; Bogotá: DNP, Asociación Nacional de Instituciones Financieras,

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AATI	Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas
CECOIN	Centro de Cooperación Indígena
CP	Constitución Política de Colombia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ETI	Entidades Territoriales Indígenas
FNR	Fondo Nacional de Regalías
ICANH	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
IPS	Instituto de Previsión Social
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MPCI	Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa
MEN	Ministerio de Educación Nacional
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
POS	Plan Obligatorio de Salud
PEC	Proyectos Educativos Comunitarios
PICN	Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONIC	Organización Nacional de Indígenas de Colombia
OPIAC	Organización de los Pueblos Indígenas del Amazon Colombiano

SGP	Sistema General de Participaciones
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SGPRI	Sistema General de Participaciones destinados a los Resguardos Indígenas
SSD	Secretaría de Salud Departamental
TBN	Tasa Bruta de Natalidad
TGF	Tasa Global de Fecundidad
TMI	Tasa de Mortalidad Infantil
USAID	Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo

Capítulo 5

Conflictos de inversiones en territorios indígenas: el turismo en la Comarca Kuna Yala de Panamá

David Dumoulin Kervran
Christian Gros

Hace muchos años que el territorio autónomo de los kuna en Panamá hace soñar a algunos inversionistas que ven en el turismo una manera de «desarrollar» este remoto lugar para el beneficio de los turistas, de los inversionistas... y de los kuna. Pero, los kuna no parecen conformarse y lo que ha ocurrido con mayor frecuencia son incomprensiones y conflictos de modelos de desarrollo. El fenómeno ha llegado a tal punto de magnitud que podemos considerar que las modalidades de inversiones en proyectos turísticos se han convertido en un punto central para observar los proyectos a futuro de los kunas, las tensiones internas a esa sociedad, así como las cambiantes articulaciones entre la Comarca y el exterior. Este texto apunta entonces hacia una comprensión más precisa de estos conflictos y de los patrones de acción kuna contemporánea que tantas veces se categorizan como oscuras e imprevisibles¹.



¹ Este artículo se basa en una amplia recopilación de datos, y queremos agradecer a todos los investigadores cuyos trabajos citados nos ayudaron a entender la realidad kuna, de la cual somos observadores recientes. Cabe destacar el libro de C. De León & X. Peiero y, en general, los valiosos trabajos de Mónica Martínez

La Comarca de Kuna Yala se extiende desde la Punta de San Blas (79° Oeste) hasta el puerto de Obaldía (77° Oeste) cerca de la frontera colombiana. De Este a Oeste forma un corredor natural de 226 km de largo y 3 260 km² de superficie rodeada por cerca de 400 islas entre el mar y la cordillera de San Blas. El pueblo Kuna vive en 49 comunidades de tamaños diferentes (de menos de 300 hasta 7 000 habitantes en el caso de Ustupu), de las cuales 40 están establecidas en islas cercanas al continente, 7 sobre la costa y solamente 2 en la montaña. Estas comunidades accesibles por mar o por avioneta están habitadas casi exclusivamente por los kunas y son remarcables por su riqueza y su homogeneidad cultural.

La población total cuenta con aproximadamente 60 000 personas, lo que equivale a un cuarto de la población indígena de Panamá según el censo del año 2000². Aunque 40 % de los kunas vivan hoy en día en la ciudad, su territorio tradicional sigue siendo la Comarca de Kuna Yala.

El territorio de Kuna Yala posee recursos excepcionalmente valiosos en materia de turismo. Se encuentran allí, en efecto, todos los ingredientes para hacer de este destino un lugar privilegiado para un turismo internacional en busca de exotismo, de aventura y/o de reposo. Islas «vírgenes», arena blanca, palmeras, mar azul, arrecifes de coral, paisaje de selva tropical, pueblos habitados por indígenas particularmente «exóticos» y artesanía de calidad excepcional —fabricación de molas— que se ha convertido en un emblema nacional. Kuna Yala corresponde entonces, casi completamente, con la imagen paradisíaca promovida por las agencias de viajes y buscada por una clientela exigente. No cabe duda que en esta época donde los grandes sitios turísticos tradicionales se encuentran saturados, el potencial de esta región es considerable y suscita las más grandes codicias.

Ante estas condiciones excepcionales, el turismo en Kuna Yala es percibido lógicamente, tanto por el gobierno panameño como por el conjunto de los financiadores y los kunas mismos, como una de las principales estrategias —si no la principal— capaz de relanzar una actividad económica en crisis,



Mauri (ver en particular Martínez Mauri, 2007). El trabajo se sustenta también en una amplia ronda de entrevistas y observaciones realizadas durante el mes de febrero de 2008 en la Ciudad de Panamá y a lo largo de la Comarca. Agradecemos a todos los kunas que tomaron de su tiempo para contestar nuestras preguntas.

² Los indígenas constituyen 10 % de la población total de Panamá con una tasa de crecimiento demográfico bastante importante. Aproximadamente 20 % del territorio nacional está reconocido como comarcas, es decir como territorio indígena (BID-CEPAL, 2005). En 2010 sale un nuevo censo, que por primera vez debería incorporar el criterio de la autoidentificación.

mejorando así la vida de los habitantes que se encuentran muchas veces en la más grande miseria. Esto es especialmente cierto ya que a nivel nacional el turismo es considerado como un sector económico prioritario para el Estado y las instituciones internacionales de ayuda al desarrollo, que promueven las inversiones en este sector tanto en Panamá como a nivel centroamericano.

El turismo en Kuna Yala no es solamente un proyecto. Comenzó desde los años 1940 bajo el impulso de militares norteamericanos basados en el canal, los que lo convirtieron en un destino apreciado y que es hoy una realidad muy presente con la visita de alrededor 100 000 turistas al año. No obstante, a pesar de la voluntad unánime de desarrollar una actividad turística con un potencial económico considerable, ésta representa un tema muy polémico. Los conflictos entre los diferentes actores internos y externos de la Comarca frenan fuertemente el crecimiento de este sector y esto desde hace ya mucho tiempo. Casos de expulsión de inversionistas extranjeros que habían intentado establecerse con la complicidad de algunos habitantes de la región marcan todavía todas las memorias y son percibidos, comúnmente, como una demostración del fuerte sentimiento de autonomía kuna y de su voluntad de control territorial. Las pocas tentativas de implantación de hoteles por parte de inversionistas americanos, en los años 1970 y 1980, fueron abandonadas y la cuestión de las inversiones extranjeras en el sector turismo en Kuna Yala queda, aún en nuestros días, como uno de los principales temas de conflicto con el Estado panameño y el ministerio de Turismo y la Autoridad del Turismo de Panamá (ex IPAT, Instituto Panameño de Turismo, desde febrero del 2008) (Véase De León & Pereiro, 2007).

Más recientemente, a mediados de los años 1990, el proyecto de inversión hotelera Iskardup entre, por un lado, inversionistas panameños reunidos en la organización *Jungle Adventures* y, por el otro, el propietario kuna de una isla no habitada de la Comarca, marcó los espíritus tanto de los habitantes de Kuna Yala como de todos los actores externos interesados por el desarrollo turístico de la zona. Después de la construcción y la apertura del hotel, un conflicto entre el propietario kuna de la isla y las autoridades locales llevó al cierre del hotel y a la recuperación del mismo por la organización de la comunidad de Playón Chico, que no supo explotarlo correctamente. Después de un periodo de semiabandono, el proyecto fue relanzado finalmente por el propietario de la isla, al cual le fueron restituidas las instalaciones que se han convertido hoy en día en uno de los principales destinos turísticos de Kuna Yala, muy apreciado por los promotores extranjeros. Este conflicto representa el último caso registrado hasta la fecha en el cual inversionistas externos fueron expulsados

de la Comarca y despojados de sus inversiones (alrededor de 200 000 dólares americanos), después de la construcción y apertura al público de complejos hoteleros con socios kunas. Este caso contribuyó y sobre todo fue tal vez el origen de la promulgación, en 1996, por el Congreso General Kuna (CGK) de un decreto, aún vigente, prohibiendo las inversiones extranjeras en el sector turismo. En 2005, la cuestión de las inversiones externas en Kuna Yala parecía sin embargo poder arreglarse a través de la firma de un acuerdo entre el IPAT, el nuevo ministro de Turismo Rubén Blades, y las autoridades kunas, representadas por el CGK, con mira al establecimiento de un diagnóstico sobre la actividad turística en Kuna Yala y de un plan de desarrollo sostenible del turismo. Estas negociaciones pretendían ser participativas con la instauración de talleres para la planificación mixta y concertada de las actividades turísticas respetando las tradiciones kunas. Sin embargo, el debate se politizó rápidamente y el CGK estimando haber sido engañado por el gobierno declaró caduco el acuerdo con el —entonces llamado— IPAT, reafirmando la prohibición de cualquier inversión externa. Eso, lógicamente, ha bloqueado las relaciones con el IPAT y los proyectos en curso.

Las condiciones para las inversiones son muy problemáticas en Kuna Yala y el desarrollo turístico sigue siendo un punto de discordia mayor. Veremos que los conflictos no reposan solamente en el origen de las inversiones, sino también en los diferentes modelos de turismo a promover: desde los grandes complejos hoteleros situados en tierra firme y los *eco-lodges* destinados a una clientela adinerada hasta el turismo «étnico» a pequeña escala y controlado por las familias o por las comunidades kunas. Para cada uno de estos modelos, las perspectivas de desarrollo económico y las consecuencias para la cultura kuna son muy diversas.

Vimos como las autoridades del pueblo Kuna, confrontadas a las presiones exteriores y temiendo ser sobrepasadas, han optado por una posición que algunos juzgan radical, oponiéndose a los proyectos turísticos del gobierno y prohibiendo por el momento las inversiones externas dentro de este tipo de actividad. Tal posición puede explicarse, primero por la naturaleza misma de la actividad turística, que no solamente es susceptible de generar rápidamente flujos de dinero difícilmente manejables por la sociedad kuna, sino que además se traduce por la presencia de extranjeros en las comunidades y expone a la cultura kuna a modos de vida externos totalmente diferentes. Resulta comprensible también cuando observamos la historia particular de esta región y su celosa voluntad por defender su autonomía y por controlar

su territorio. Los diferentes proyectos de consultoría del BID, así como los nuevos reglamentos sobre el turismo establecidos por el CGK, en 2007 y 2008, muestran que es una cuestión de actualidad y requiere una reflexión específica.

El conflicto sobre las inversiones turísticas en Kuna Yala se encuentra en el centro de la elección del modelo de desarrollo para Kuna Yala. Es un espejo, al mismo tiempo de las complejas relaciones entre las autoridades kunas y los actores externos, así como de una dificultad de gobernabilidad al interior.

Para comprender mejor cuáles son los diversos intereses presentes y cuáles pueden ser los impactos de la actividad turística sobre la economía y la cultura kuna, es necesario examinar en un primer momento el contexto general de Kuna Yala (I) y sus condiciones de gobernabilidad (II). Se abordarán después, las diferentes normas formales o informales que rigen hoy la actividad turística en Panamá y sobre todo en Kuna Yala (III). Se presentará posteriormente una tipología detallada de los diferentes modelos turísticos con los diversos actores que los apoyan y el tipo de inversión que esto representa (IV). Finalmente, estableceremos ciertas conclusiones sobre las principales enseñanzas de estos conflictos de inversión (V).

1. Crisis multidimensional y fragilización de la autonomía kuna

La cuestión del turismo en Kuna Yala toma importancia y se agudiza en un contexto difícil. La región atraviesa una crisis económica, social y cultural en gran parte nueva, reforzada por la fragilización de su modelo de autonomía.

1. 1. Una crisis económica y sociocultural

El modelo económico de Kuna Yala, basado tradicionalmente en la agricultura, la pesca y la venta de coco, ha entrado en una crisis profunda a la cual se agrega la pérdida de empleos para los kunas, tradicionalmente empleados en la base americana del Canal.

Los ingresos obtenidos del cultivo del coco, principal producto destinado tradicionalmente al mercado y vendido casi en su totalidad a comerciantes colombianos, han bajado considerablemente bajo el doble efecto de una fuerte disminución de la producción — que pasaría de 10 a 12 millones de cocos en 1985 a menos de 5,5 millones actualmente— y de una fuerte caída de los precios en el mercado internacional (el segundo fenómeno explica

ampliamente el primero). Vendido entre 10 y 12 centavos por unidad, este producto ya no es considerado como rentable por las numerosas familias que lo cultivan. Un sin número de cocotales son abandonados o no son renovados (ver Azcárate, 2007: 80 y 81), a pesar de que esta actividad sigue siendo muy importante a nivel económico en la mitad oriental de la Comarca.

La pequeña producción agrícola destinada al autoconsumo se estanca y fragiliza también la economía local. La ganadería sigue siendo poco importante, aunque algunos proyectos piloto pretendan desarrollarla. La pesca artesanal se ha convertido en una actividad profesional especializada dirigida hacia ciertos productos (langostas, cangrejos, pulpos, tortugas, etc.) destinados a una clientela urbana o al turismo local. Pero la sobreexplotación de los fondos marinos genera ya temor a una disminución perceptible de este género de recursos.

En su conjunto, estas actividades económicas ya no tienen la capacidad de satisfacer las necesidades en constante crecimiento (alimentación, salud, educación y nuevos bienes de consumo) debidas al crecimiento demográfico y a los cambios en los modos de vida.

La economía artesanal de la mola, producida por las mujeres kunas, forma una parte cada vez más importante dentro de los ingresos de los hogares (Tice, 1995), sustituyendo en parte al déficit generado por la venta del coco. Esta actividad podría desarrollarse cómodamente si una política de valorización fuera implementada para articularla de manera fecunda con el desarrollo turístico. Sin embargo por el momento, el mercado no es objeto de regulación alguna y los proyectos de cooperativas, que permitirían disminuir los costos de fabricación y mejorar las condiciones de venta, solo han tenido hasta ahora un éxito limitado.

A esta debilidad de las actividades productivas se agrega una falta de oportunidades de empleo a nivel local, ya que cada vez más kunas sueñan con el estatuto de asalariado o por lo menos con actividades que permitan tener acceso a fuentes regulares de dinero en efectivo, que tanto faltan en la Comarca. La economía del turismo sobre la cual descansan muchas esperanzas no resulta, en la situación actual, creadora de numerosas fuentes de empleo (véase *infra*). La pauperización de la población kuna es pues preocupante. Según el Informe Nacional de Desarrollo de 2002, el ingreso por habitante viviendo en la Comarca Kuna no rebasaría los 2 377 dólares americanos, lo que representa 6 dólares diarios. Ciertos indicadores sanitarios son también alarmantes (desnutrición infantil, mortalidad en el parto, etc.) aunque los

problemas que revelan están también ligados al aislamiento geográfico. Un indicio de esta situación es proporcionado por el porcentaje de mortalidad antes de los 40 años en Kuna Yala. Este alcanzó el 12 % en 1997 contra un 6,5 % a nivel nacional (PNUD: 108). Al mismo tiempo, la tasa de analfabetismo en el 2000 fue para Kuna Yala de 38,5 % contra un 7,6 % nacional (PNUD: 108). La desnutrición en menores de entre 6 y 9 años para el 2000 era de 66,3 % en Kuna Yala contra un 21,9% a nivel nacional (PNUD, 2002: 110; véase Guevara, 2008: 37).

Por otro lado, la comparación de cifras sobre nivel de vida en Kuna Yala en un lapso de 10 años revela un importante deterioro (cuadro 1).

Cuadro 1 – Nivel de vida (porcentajes)

	Sin agua potable		Sin saneamiento		Ingreso bajo canasta	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Kuna Yala	40,6	32,3	56,1	92	80,1	82,4
Panamá	7,2	3,6	3,6	2,1	16,9	11,9

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional, Impresora Pacífico, sf.: 128

Esta situación de crisis económica y debilidad del empleo genera una migración creciente en el seno de la población activa. El 40 % de los kunas vive actualmente fuera de la Comarca, en particular en la Ciudad de Panamá y en la Provincia de Colón. Los jóvenes parten para incorporarse a un universo económico concebido como más abierto y contrastante con la austeridad de la vida en Kuna Yala. Esta fuerte migración no tiene únicamente efectos negativos. Muchos kunas se van a estudiar así al exterior sin romper por lo tanto los lazos con su comunidad y algunos desarrollan proyectos de dinamización cultural o de redes de apoyo a las fiestas tradicionales kunas. Existe ahora una población considerable de profesionales kunas (en la docencia por ejemplo). Desde un punto de vista más económico, las remesas representan una fuente de ingresos cada vez más importante, para la cual hay una carencia de datos precisos. Estas mismas se quedan, por lo general, en el marco de la economía familiar y parecen generalmente estar destinadas al consumo de los hogares. La presencia de estos kunas al exterior, detentores de otras capacidades (por ejemplo de capital y de préstamo) y redes sociales podría ser también un eje importante de los planes de desarrollo económico, incluso para el turismo.

A esta difícil situación económica, se agrega una crisis social y cultural. Los trastornos en el modo de vida kuna son perceptibles a través de la rápida individuación de las expectativas, de una crisis mayor de la transmisión del patrimonio cultural y una fragilización del capital social comunitario. Las nuevas formas de vivir y de ser kuna son cada vez más variadas y marcadas por el debilitamiento del control cultural ejercido por el grupo (familia, comunidad) sobre los individuos. La erosión de la cultura tradicional kuna, provoca una incomprensión creciente entre las generaciones. Tiene su impacto sobre la manera de concebir las relaciones con la naturaleza y las actividades económicas tradicionales, como la agricultura o la pesca. Induce igualmente a una desvalorización y/o una pérdida de conocimientos tradicionales (etnobotánicos y médicos, por ejemplo) típicamente kunas. Los modelos de trabajo colectivo se fragilizan y se ven amenazados con desaparecer, mientras que podría tratarse de un recurso fundamental en el caso de actividades económicas como el turismo, basadas en la valorización de los recursos naturales y culturales pertenecientes a la comunidad en su conjunto.

Esta crisis en la transmisión mediante los canales tradicionales como son la «casa de congreso», la cultura oral y la imitación de los ancianos, llega a afectar hasta el conocimiento de los cantos rituales, uno de los pilares de la cultura kuna.

Estas transformaciones rápidas y violentas constituyen un terreno favorable para el desarrollo de una criminalidad a pequeña escala, hasta ahora desconocida, y sobre todo de la economía subterránea de la droga (tráfico, pero también consumo) siendo Kuna Yala una de las numerosas rutas hacia los mercados del norte partiendo de la vecina Colombia. Esta actividad que permite obtener recursos considerables a medida que surgen, rápidamente gastados en el mercado (compra de televisiones, motores fueraborda, etc.), provoca para algunos jóvenes kunas la tendencia a desvalorizar otras actividades a su juicio poco rentables y a profundizar la división entre generaciones. Crea un mundo paralelo sustraído a las autoridades kunas, debilita las instituciones políticas comunitarias y crea conflictos serios entre las autoridades kunas y la justicia panameña.

Finalmente, no es posible mantener en silencio una situación ambiental preocupante para un medio particularmente frágil (Pemasky, 1990; Idiki, 1990). Esto es debido a la creciente presión humana sobre las islas (aguas negras y contaminación de las aguas costeras), a la presión ejercida sobre los recursos marítimos y a un aumento, no controlado, de los desechos de toda índole. Estos son derivados de las nuevas formas de consumo y

no se encuentra, hasta la fecha, la forma de tratarlos de manera adecuada (envolturas de plástico, latas, etc.). La actividad turística contribuye a esta situación. La falta de datos disponibles y de sistemas de alerta sobre la situación ambiental de la Comarca se refleja lamentablemente en la inmensa mayoría de los proyectos turísticos que no toman en serio la dimensión ambiental y la erosión de este capital natural.

1. 2. Una gobernabilidad política fragil

1. 2. 1. Una autonomía histórica y excepcional...

La autonomía kuna no es el resultado de la ola de reconocimiento institucional de los derechos de los indígenas que tuvo lugar en los años 1990, ni tampoco de un proceso reciente de movilización colectiva. La Comarca de San Blas, rebautizada Comarca de Kuna-Yala en 1998 a petición de las autoridades indígenas, se había establecido oficialmente desde 1938 y la ley orgánica de Panamá de 1953 reconoce el principio de la autonomía indígena, fija los límites de su territorio (Howe, 1995) y establece el Congreso General Kuna (CGK) como su autoridad político administrativa. El CGK es la entidad que representa, desde hace más de 50 años, a los kunas frente al exterior y es respetado por su antigüedad y por la cohesión del pueblo Kuna. Está dirigido por tres Caciques Generales *Saila dummagan*. Reúne dos veces por año, durante cuatro días, a los representantes de las 49 comunidades que integran la Comarca³. Su Junta Ejecutiva (JECGK) está formada por los tres *sailas dummagan* auxiliados por un secretario y un tesorero elegidos por dos años y reelegibles.

El CGK es entonces la autoridad suprema, por encima de las comunidades y de las organizaciones kunas de todo tipo. Su acción en defensa de los intereses colectivos con respecto al exterior es esencial. En el seno de la Comarca, tiene un papel de deliberación y de control de las actividades. También tiene la posibilidad de distribuir sanciones. Le corresponden las tareas de elaborar las estrategias y programas de desarrollo y de definir las relaciones con los actores externos privados y públicos. Se le debe la Ley Fundamental de 1996 que constituye una especie de constitución que viene a regular la vida al interior de la Comarca.



³ Además reúne a los diputados indígenas ante la Asamblea Nacional, al gobernador de la Comarca, a los 4 representantes de los corregimientos y a los directores regionales de cada institución presente en la Comarca. Cada comunidad tiene además la obligación de incluir a una mujer entre sus representantes.

El CGK se presenta pues como la autoridad central de la Comarca y la encarnación de la situación de la autonomía del pueblo Kuna. Su legitimidad es muy fuerte y su capacidad para organizar la deliberación en Kuna Yala lo convierten en un actor ineludible. Representa un factor estructurante excepcional para la gobernabilidad de la Comarca.

El pueblo Kuna, muy consciente de su pasado excepcional, se encuentra unido sobre todo en la acción colectiva en defensa de su historia y de su territorio. Los kunas se consideran como «un pueblo político» y se reúnen periódicamente para deliberar, establecer códigos comunes y responder a todas las amenazas que ponen en riesgo su soberanía, particularmente tratándose de la invasión de su territorio. Es el caso actualmente con la implementación de estructuras hotelarias en la frontera occidental. Esta autonomía se presenta también como una «autonomía de autonomías», ya que la Comarca misma está compuesta por 49 comunidades y que cada una posee un fuerte sentimiento de identidad, sus propias leyes y reglamentos internos, su congreso local y sus autoridades consuetudinarias.

1. 2. 2. ... pero fragilizada por una autoridad cuestionada

Hoy en día se observa una crisis de gobernabilidad particular cuya gravedad está a la medida de la autonomía adquirida y reivindicada. Parece que esta estructura política y su modo de funcionamiento han evolucionado pero no al mismo ritmo que la sociedad kuna estos últimos años. Esta inercia vuelve difícil para el CGK, el establecimiento de una estrategia de desarrollo económico a la altura de las necesidades actuales en un mundo cada vez más globalizado. La rápida transformación de la sociedad kuna y su articulación con el exterior cuestionan entonces su modo de organización política y se podría preguntar si el CGK, en el estado actual, constituye una forma de gobierno capaz de poner en marcha programas sectoriales —o lo que llamamos «políticas públicas»— dirigidas en un marco de autonomía.

La legitimidad del CGK está siendo cuestionada, primero, por el ascenso de otras elites políticas y económicas con estatus cada vez más variados. El conjunto de estas elites no cuenta con una verdadera arena de negociación y de toma de decisión común, lo cual conlleva a que el CGK sea regularmente evadido y su legitimidad puesta en duda. La diversificación y la apertura de la sociedad kuna exige sin embargo un reforzamiento de la capacidad para resolver los conflictos de manera formal y para implementar decisiones que no son tomadas por unanimidad (Castillo Díaz, 2005).

Este cuestionamiento se alimenta también por la falta de transparencia de las actividades de los dirigentes, en particular en lo que concierne las relaciones con el exterior y las gestiones financieras. Las dificultades de comunicación al interior de un territorio muy aislado y fraccionado constituyen un elemento importante de este problema de gobernanza. Así, los rumores y las acusaciones de corrupción son, como en muchos otros lugares, un medio común para minar la autoridad del Congreso y de sus dirigentes.

Las condiciones de gobernanza habiendo cambiado radicalmente en veinte años, resulta esencial que la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) de las autoridades kunas sean ajustadas a sus nuevas responsabilidades de gestión. Es por eso que el nuevo Estatuto (aprobado en 2000) que viene a complementar la Ley Fundamental de 1996 en cuanto a las normas principales de la Comarca, preve una posibilidad de crítica y formaliza la posible destitución de los *sailas dummagan* por el CGK (art. 63-72).

El Congreso de la Cultura Kuna (CCK), reorganizado en 1973 es la más alta autoridad que concierne tanto la expresión religiosa como la protección, la conservación y la divulgación del patrimonio histórico cultural. Fue creado para constituir un punto de referencia para el CGK, pero las relaciones entre las dos instancias no siempre son fáciles por la falta de coordinación y por conflictos en cuanto a su campo de acción. Cabe mencionar que el CCK es ahora la autoridad legítima para recibir las quejas contra la Junta Ejecutiva del CGK (JECGK) y está habilitado para iniciar un proceso de investigación y de destitución (art. 28-32 del Estatuto de 2000).

Las ONG, a partir del gran proyecto Pemasky (Chapin, s/f.), se han multiplicado en la región⁴, permitiendo a algunos jóvenes kunas encontrar un empleo allí mismo o en la capital. Sus miembros conforman un pequeño grupo de especialistas que conocen bien la región y que actúan como intermediarios entre las comunidades, el CGK y los actores internacionales. El CGK reivindica su control y ninguna ONG puede trabajar en la región sin su previo acuerdo. El nuevo Estatuto de la Comarca insiste inclusive en la necesidad de que todas las organizaciones de Kuna Yala rindan regularmente cuentas de sus actividades ante el CGK. Sin embargo, es muy limitada la capacidad de este último para controlar, coordinar e inclusive llegar a conocer las actividades de los diferentes actores que desarrollan proyectos



⁴ Este gran proyecto de naturaleza conservacionista será el crisol del cual saldrán múltiples responsables kunas de las ONG.

en el territorio de Kuna Yala, lo cual constituye una debilidad importante para la gobernabilidad de la Comarca. En cuanto a las ONG, se les reprocha muchas veces el servir demasiado a la carrera profesional de sus miembros, no interesarse en la política dirigida por el CGK y, en general, no rendir cuentas de sus actividades en favor del desarrollo kuna.

Todos los proyectos funcionan, en buena medida, con fondos aportados por organizaciones internacionales del mundo desarrollado. Ventocilla *et al.* (1995: 113) estiman que entre 1985 y 1995, la Comarca de Kuna Yala percibió alrededor de 2 millones de dólares americanos para actividades conservacionistas y de desarrollo, a través de diversas organizaciones kunas.

Las organizaciones políticas kunas juegan además un rol importante en la gobernanza de la Comarca, particularmente el Movimiento de la Juventud Kuna. Esta organización nació con el objetivo de establecer un puente entre las autoridades tradicionales y una nueva generación que deseaba luchar contra el enriquecimiento de terceros a expensas de la comunidad kuna. Desde entonces ha formado numerosos líderes y ha ejercido presión para que el CGK exprese posiciones políticas en favor de una estrategia de autonomía más fuerte y a largo plazo.

Las relaciones que mantiene el CGK con los congresos locales constituyen otra dimensión, muy importante (Howe, 1986). Dichas relaciones son frecuentemente difíciles, impregnadas de desconfianza y de recriminaciones. Se le reprocha al CGK el no hacer nada para ayudar directamente a las comunidades —en el plano financiero particularmente—, o tomar decisiones que afecten negativamente su autonomía y sus intereses. Varios artículos del nuevo Estatuto de la Comarca (en la parte III ver Congreso General Kuna, 2001) intentan establecer los procedimientos a seguir para los proyectos que, por su naturaleza y su dimensión, rebasan la autoridad (y sus medios) de los congresos locales. Es el caso por ejemplo, de proyectos que afectarían los recursos naturales de la Comarca (Estatuto, art. 141) o de grandes proyectos turísticos. Pero el mismo CGK está desprovisto de los medios suficientes para suplir a las comunidades y comprometerse financieramente. Aquí también, el CGK parece conciente de sus problemas y una mejor articulación con los congresos locales forma parte de los nuevos objetivos de gobernabilidad establecidos por el Estatuto. Se puede observar también que su artículo 261



prevé un procedimiento para resolver un eventual conflicto sobre un proyecto turístico entre el CGK y un congreso local.

Finalmente, el CGK presenta limitaciones serias en sus capacidades técnicas y financieras. Faltan técnicos que trabajen directamente en su interior y su presupuesto se limita a gastos de administración, a pagar los viajes y los salarios de los dirigentes, así como de algunos expertos consultores. Así en 2004, los ingresos del CGK no sobrepasaron los 212 889 dólares americanos (Bernal, 2005: 227), de los cuales 161 000 fueron generados por un contrato de alquiler con la transnacional de telecomunicaciones *Cable and Wireless*; 44 000 provinieron del turismo y 7 500 de otras fuentes, lo que resulta insignificante (menos de 4 dólares por habitante) para intervenir en una región muy grande y que tiene necesidades considerables (educación, salud, orden público, infraestructuras, etc.), lo que hace que el CGK sea muy dependiente de *Cable and Wireless*.

1. 2. 3. Unas reformas inacabadas

Es cierto que se han realizado numerosos esfuerzos en estos últimos años para reformar las instituciones y reforzar su capacidad operativa. La creación del Instituto de Desarrollo Integral de Kuna Yala (Idiky) en 1994 (véase más abajo), ha sido la primera tentativa para responder a estas limitaciones. Se puede considerar que esta ONG, emanada directamente del CGK, está jugando un rol de entidad pública descentralizada encargada de conducir las acciones de desarrollo en nombre del Congreso. En el nuevo Estatuto de 2000, las actividades de la incumbencia de la Junta Ejecutiva del CGK también se han extendido y esta estructura ha sido reforzada para la formación de una Junta Planificadora Interdisciplinaria de Asesores. El objetivo buscado es de reforzar las capacidades técnicas del CGK. Este último debería poder así disponer de información actualizada y de archivos mejor preparados para poder tomar sus decisiones. Una célula, la «secretaría de Administración de Fondos», ha sido creada igualmente (capítulo VII), al igual que una secretaría para el turismo, asunto percibido como prioritario. Grandes encuentros sectoriales son también organizados para discutir y reunir la información necesaria para el trabajo del CGK. Además, la formación de líderes en tareas especializadas, así como la división de funciones entre las diferentes organizaciones del pueblo Kuna, constituyen siempre un desafío para la gobernabilidad de Kuna Yala. Cabe resaltar finalmente el esfuerzo que ha representado la redacción de un Plan de desarrollo integral de Kuna Yala (2005-2010) que intenta fijar las grandes líneas de acción para los próximos años.

El proceso de modernización de las instituciones kunas parece entonces estar en marcha a través de la diferenciación funcional y la especialización de las actividades de gestión del CGK, especialmente entre la esfera económica/empresarial y la esfera tradicional/política. Esta diferenciación de las actividades sigue siendo, sin embargo, difícil de echar a andar, en particular porque el lazo entre la autoridad espiritual y la política administrativa es una realidad importante de la cultura kuna y convierte la cuestión de la toma de decisiones particularmente compleja.

1. 2. 4. Relaciones ambivalentes y comúnmente conflictivas con el Estado panameño

Otro problema central en términos de gobernabilidad concierne las relaciones ambivalentes y muchas veces conflictivas con el Estado panameño (ver Herrera, 1989; Herrera, 1994; Valiente, 2002). La autoridad del CGK se encuentra actualmente en competencia con los diferentes representantes del Estado panameño quienes, dado un estado de autonomía insuficientemente claro, pueden llegar a superponerse a las autoridades tradicionales. También existe en Kuna Yala, al igual que en otras provincias de Panamá, un Gobernador nombrado directamente por el Presidente de República quien representa presuntamente al poder administrativo, mientras las cuatro subdivisiones de estas provincias —los corregimientos⁶—poseen cada una «representantes de corregimientos». A esta lista de puestos políticos, pagados por el Estado panameño, se agregan los diputados kunas que tienen a veces cierto peso pero que se mantienen discretos en la Comarca. Así existe, de este modo, un conflicto clásico entre, por una parte, la voluntad de convocación de las autoridades tradicionales (*sailas* en general, CGK y congresos locales) y, por otra, la dinámica de los partidos y el papel de los diputados.

Algunos representantes de los ministerios, como los de educación, salud o del desarrollo rural, están muy presentes en la Comarca. Esta presencia ha creado una práctica de interacción entre las autoridades kunas y el Estado, al igual que ciertas capacidades, aunque limitadas, de cofinanciamiento. También ha permitido la formación de un grupo con el codiciado estatuto de funcionario. Estos funcionarios son actualmente kunas en su mayoría, sin que esto tenga



necesariamente un impacto sobre la orientación dada a su actividad (en materia de educación principalmente) y cabe mencionar que es envidiado, sobre todo, su estatuto de asalariado.

De manera general, hay que resaltar la ambigüedad constante de las relaciones entre las autoridades tradicionales kunas y el Estado panameño (Herlihy, 1995). A pesar de la antigüedad y la oficialidad del Estatuto de autonomía de 1953, la autonomía política y económica con respecto al Estado panameño ante todo ha sido —y sigue siendo hoy en día— una autonomía por «marginalización». En numerosas áreas y para buena parte de los miembros del gobierno y de los funcionarios del Estado panameño, la Comarca es simplemente un territorio pobre y muy aislado por el cual no es urgente interesarse. Se puede citar como ejemplo más significativo, la ausencia casi total de infraestructura de transporte público hacia y dentro de la Comarca. En efecto, la única ruta de acceso es de tercerera pero, por no saber claramente quién asegura su mantenimiento, queda en situación muy precaria. De hecho, el Estado después de su ruptura con el Congreso alrededor del proyecto turístico, no parece haber tenido una estrategia general de desarrollo hacia las comarcas indígenas y Kuna Yala en particular.

Otro punto de importancia mayor —el estatus de autonomía— no es lo suficientemente preciso, sobre todo en su articulación con el movimiento actual de descentralización que conoce el país. El proyecto de considerar a las comarcas como entidades estatales locales está siendo discutido actualmente en el Congreso Nacional y, de concretizarse, la gestión de la Comarca resultaría profundamente modificada en términos de los medios financieros y de las competencias. Pero parece que el gobierno y el Congreso Nacional se encuentran mayoritariamente en contra de una adaptación del proyecto de descentralización a la realidad de la Comarca y no quieren considerar las demandas formuladas por ciertos líderes kunas. El proyecto de autonomía kuna y la gobernanza económica de la zona están ciertamente ligados a la clarificación del estatuto de la Comarca Kuna Yala al seno de la organización del Estado.

2. Normas y prácticas ligadas al turismo: superposición de reglas formales e informales

2. 1. Las contradicciones dentro de las normas ligadas al turismo y a la inversión

En lo que se refiere a las normas que tienen que ver con el turismo y la inversión, no solo presenciamos una superposición entre el nivel nacional y el nivel local, sino verdaderas contradicciones.

A nivel nacional primero y de manera general, hemos señalado que las posibilidades de inversión eran excepcionales. Panamá se ha convertido en una especie de paraíso fiscal con múltiples exenciones de impuestos y una seguridad relativa para los inversionistas extranjeros; en estas condiciones los capitales fluyen hacia el país. El sector inmobiliario conoce un crecimiento exponencial y el enriquecimiento de una franja de la población es muy rápido. El sector turismo ha sido elegido como una prioridad para el desarrollo por el gobierno actual (la figura carismática del ministro de turno y ex cantante Rubén Blades ha venido a reafirmar este dinamismo) y constituye un sector en fuerte crecimiento. Con 9,5 % del PIB involucrado, el sector proporciona más que la suma generada por los 4 principales cultivos de exportación, y solo un poco menos que la entrada de divisas obtenidas por el Canal ahora nacionalizado⁷. Una nueva política sectorial muy dinámica ha sido entonces implementada con un fuerte llamado a los inversionistas extranjeros y al desarrollo de zonas del país todavía aisladas. La estrategia nacional pone al día, en efecto, las zonas con «potencial turístico todavía sin explotar» debido a la falta de posibilidad de acceso y de infraestructura mínima para acoger al turismo; los financiadores internacionales se reúnen con la Autoridad del Turismo de Panamá para dar prioridad al desarrollo de este potencial.

En la óptica de favorecer las inversiones, varias normas han sido decretadas. En 1994, el gobierno formula la Ley n.º 8 (del 14 de junio) «para incentivos que el Estado otorga a las actividades de la industria del turismo». El



⁷ BID, Programa de Turismo Nacional, PN-L1006: 1: «Con la llegada de 1'215,083 visitantes extranjeros en el 2006, el país generó un total de 1,445 millones de dólares americanos por turismo receptivo, lo que representó un 9.5 % de participación sobre el Producto Interno Bruto (PIB). Los ingresos procedentes del Canal se situaron en 1,551 millones de dólares americanos, sólo un 6.8% por encima de los ingresos turísticos internacionales. Además, las divisas turísticas se situaron muy por encima de las cuatro exportaciones tradicionales del país (banano, camarón, azúcar y café) que, juntas, generaron 204 millones de dólares americanos. Asimismo, el turismo generó 111,872 empleos directos e indirectos, situando en 9 % la tasa de participación del turismo sobre el total de la población económicamente activa».

ecoturismo se menciona brevemente (en el artículo 8 1-b, c, d) y podría entonces beneficiarse de las ventajas decretadas por esta ley.

El 7 de enero de 2006, la Asamblea Nacional Legislativa de Panamá aprobó la Ley 2, que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación del territorio insular para su aprovechamiento turístico. Según dicha ley, las comarcas indígenas solo podrán ofrecer concesiones territoriales bajo previa autorización de las autoridades tradicionales correspondientes. Sin embargo, el Estado tiene derecho de entregar en concesión 200 metros de playa de la costa hacia dentro y el Instituto de Turismo ha identificado las zonas en donde se hace necesario tener apoyo para la inversión privada.

Vistas desde Kuna Yala, las perspectivas para el turismo y las normas que le corresponden son sin embargo muy diferentes.

En lo que se refiere a las normas generales, primero, los kunas consideran que la Ley Fundamental (1996) y el Estatuto de la Comarca (2000) derogan la Ley 16 de 1953 del Estado panameño, que definía el estatuto de la Comarca y, en particular, modifican y precisan los temas de los límites territoriales de la Comarca, de la organización y del rol del CGK, etc.

Se nota que en los años 1990 los kunas ya habían comenzado a legislar de manera específica sobre la actividad turística, esencialmente sobre la delicada cuestión de las inversiones no kunas en la Comarca. Es por esto que en 1996 se incluyó dentro del cuerpo de la Ley Fundamental el Estatuto del Turismo en Kuna Yala. La Ley Fundamental es muy clara entonces sobre la prohibición de este tipo de inversiones y sobre el riesgo de confiscación sin indemnización de los bienes que esto puede generar:

«La explotación de toda actividad turística y sus modalidades en la Comarca Kuna Yala, se reserva al Pueblo Kuna» (art. 50).

Todo proyecto turístico debe contar con la autorización del CGK (art. 51) y «toda actividad turística que no cumpla con los artículos anteriores será nula y el Congreso confiscará los bienes de acuerdo con la comunidad sede» (art. 53, ver también los artículos 213 y 215 del Estatuto).

Estos principios extremadamente restrictivos serán retomados en el capítulo VIII (art. 213 y 215) del Estatuto de 2000. Los apartados que conciernen el turismo dentro de las normas supremas de los kunas, las que conforman la Ley Fundamental de 1996 y el Estatuto de 2000, se encuentran entonces en contradicción directa con las normas nacionales sobre la inversión y el desarrollo turístico.

Las restricciones sobre la inversión turística incluyen también los recursos naturales y la tierra: los recursos naturales forman parte del patrimonio del conjunto del pueblo Kuna y su explotación está fuertemente reglamentada con un procedimiento completo de estudio del impacto ambiental para todo proyecto y la prohibición de inversiones extranjeras dentro de este tipo de explotación⁸. La Ley Fundamental y el Estatuto son muy claros también sobre la imposibilidad de vender o inclusive de alquilar las tierras de la Comarca a extranjeros. El artículo 40 del capítulo VI de la Ley Fundamental expresa lo siguiente:

«Las tierras delimitadas en el artículo segundo de esta ley son propiedad colectiva del Pueblo Kuna cuya adquisición, explotación, utilización y usufructo se realizarán colectivamente, conforme a las normas y prácticas consuetudinarias».

El artículo 41 agrega que las tierras «(...) no pueden ser enajenadas ni arrendadas bajo ningún título, ni temporalmente». Estos principios son retomados también en el capítulo XVI del Estatuto de la Comarca.

Recientemente en enero de 2008, el CGK aprobó el

«(...) reglamento que regula las actividades turísticas en Kuna Yala y crea la secretaría de Asuntos de Turismo» (Congreso General Kuna, 2007. Resolución Ejecutiva del CGK No. 01/02/2008).

Dicho reglamento distingue varios tipos de inversiones kunas: «inversión colectiva», «inversión comunitaria», «inversión individual», «inversión mixta (capital individual y comunitario)» e «inversión comarcal (CGK)». Este reglamento decreta la promoción y la protección por parte del CGK, de las inversiones turísticas kunas, la inscripción obligatoria de los proyectos en el Registro Comarcal de Turismo (con el detalle del Plan de inversión) y la atribución de una licencia de operación por el JECGK. Esta licencia es un medio esencial de control de la actividad turística por el CGK. Necesita el respeto de las normas de seguridad, el pago del impuesto al CGK y la transparencia contable. Obliga también al uso del 100 % de mano de obra kuna (excepto en el caso de técnicos muy especializados) y la formación del personal. El inversionista tiene numerosos deberes pero al mismo tiempo se precisan los deberes del CGK hacia él, así como los de la comunidad que

⁸ Véase los capítulos VI y VII de la Ley Fundamental y el capítulo XVI del Estatuto, en particular el artículo 208, que reafirma muy claramente este patrimonio colectivo.

lo acoge (art. 17.d). Los impuestos son también precisados y aumentados. El control de los barcos turísticos extranjeros presentes en Kuna Yala está igualmente acentuado, con un número limitado de veleros presentes en la Comarca y la prohibición de ejercer una actividad lucrativa.

Se debe subrayar que tal formalización de las normas indígenas frente a los inversionistas es un caso bastante excepcional en comparación con el conjunto de territorios indígenas y que este grado de organización —dentro de su radicalidad— ilustra bien la realidad de la lucha autonomista del pueblo Kuna.

La comparación entre la Ley 8 sobre el turismo en Panamá (1994) y el reglamento del Turismo (2007) en Kuna Yala muestra una diferencia radical entre la percepción de los fines y los medios de desarrollo turístico. La primera tiene por objeto apoyar por todos los medios a los inversionistas del sector turismo y de recreación, con gran flexibilidad fiscal y legal, cuando al mismo tiempo el segundo apunta sobre todo a organizar un turismo kuna bajo el control del CGK y que tenga un impacto mínimo en el medioambiente natural. La ausencia de referencias recíprocas entre la Autoridad del Turismo de Panamá y el CGK en el seno de las legislaciones turísticas es ciertamente el signo de una grave ausencia de reconocimiento institucional, que constituye un freno importante a la gobernabilidad de las actividades turísticas. Los textos reglamentarios kunas casi no mencionan el rol del Estado panameño y en particular el de la Autoridad del Turismo de Panamá. Esta contradicción en las normas es todavía más problemática, ya que en caso de conflicto no existe en realidad una instancia capaz de realizar el arbitraje. Tanto en la legislación panameña como en las normas kunas, en ningún lugar se menciona la autoridad competente para solucionar un conflicto entre normas kunas y normas panameñas o internacionales.

Además de este muy grave vacío, es importante resaltar que la relación específica en torno al turismo del Estado panameño con la Comarca ha creado una hipersensibilidad por parte de los kunas quienes se transmiten una memoria de engaño y de lucha. Ir más allá del enfrentamiento va a necesitar un verdadero trabajo político para reconstruir relaciones de confianza, aparte de la elaboración de proyectos turísticos adaptados.

2. 2. Más allá de las normas formales: prácticas diversas y confusas

Más allá de las normas oficiales existentes y que son un referente para los diferentes actores en el dominio del turismo, diversos aspectos de la vida

en la Comarca de Kuna Yala son esenciales para comprender cómo puede desarrollarse el turismo y cuáles son los frenos en un contexto donde el CGK ha totalmente prohibido de manera oficial las inversiones extranjeras.

2. 2. 1. *En materia de propiedad inmobiliaria*

La propiedad inmobiliaria es, por supuesto, un tema fundamental de la inversión turística en Kuna Yala, ya que los derechos de posesión sobre las islas y la tierra son absolutamente intransferibles hacia los no kunas. La flexibilización del mercado de derechos de tenencia de la tierra resulta una preocupación central para aquellos que quisieran facilitar las formas de obtener un préstamo para los kunas y/o las modalidades de inversión de los no kunas. Parece que, al igual que en ciertos países latinoamericanos (México después de 1992, etc.), los actores externos buscan en Panamá vías jurídicas para esquivar este problema derivado del estatuto excepcional de la tierra «inalienable» definitivamente excluida del mercado. Una solución de este tipo está gestándose en la Comarca Emberá-Wounaan (Azcarate, 2007: 11).

A nivel interno, existe un mercado de la tierra entre kunas, y cada familia tiene un conocimiento preciso de sus derechos de posesión y del uso de las tierras de la Comarca.

Las islas⁹ son ahora el interés principal de los empresarios turísticos. El mercado inmobiliario se encuentra, con mayor razón, al centro de las preocupaciones ya que existen numerosas islas inhabitadas (4 de 5 aproximadamente) y, para una mirada externa, poco aprovechadas (algunas después de haber finalizado el cultivo del coco y otras que conforman manglares pero definen también derechos de pesca). Entre ellas muchas podrían ser fácilmente preparadas para recibir las empresas turísticas. Los empresarios actuales presentan historias diferentes para su acceso a la propiedad de tierras: algunas islas pertenecían a sus familias por haber plantado los cocoteros, las tierras de otros han sido fruto de intercambios de derechos de propiedad y de derechos de uso entre familias cuando la isla era propiedad colectiva.



⁹ Las islas estaban ya sea: 1. reservadas al hábitat y la presión demográfica las convierte hoy en día en poco apropiadas al desarrollo de infraestructuras turísticas importantes; 2. explotadas para el coco y los derechos de propiedad dependían más bien del trabajo requerido para plantar/administrar/explotar las plantaciones de coco; 3. utilizadas solamente de manera puntual cuando se trata de islotes muy pequeños o cubiertos por manglares.

La radicalidad de las formas de acceso a la propiedad en Kuna Yala otorga una importancia excepcional a la definición de quién es kuna y quién no. En la situación actual marcada por la emigración hacia las ciudades y la multiplicación de las parejas mixtas, esta frontera no siempre resulta evidente. Normalmente, la propiedad se transmite por descendencia y en forma bilateral, pero cuando se trata de invertir en el turismo, el tema se presta a discusión. Algunos rehúsan a las parejas mixtas (donde la mujer es kuna) la posibilidad de invertir, otros modulan su posición en función del tiempo de residencia y del conocimiento de la cultura kuna que tienen los extranjeros. Finalmente, la práctica se lleva a cabo según la conveniencia, caso por caso, y las parejas mixtas tienen una presencia ineluctable¹⁰. Eso se traduce en una forma de apertura a las inversiones exteriores lenta, muy discreta y sometida a un cierto control social kuna. No obstante, si la presión sigue aumentando en un contexto de cierre del mercado de la tenencia de la tierra, estos problemas de definición de quién es kuna y quién no lo es corre el riesgo de convertirse en una situación difícil de manejar, que podría dar lugar a una «política de sangre» bien conocida en las reservas indias estadounidenses.

2. 2. 2. En materia de inversión y de acceso al crédito bancario

La dificultad de encontrar los recursos financieros necesarios desde que el CGK prohibió cualquier inversión extranjera en forma de coinversión explica por qué solo algunos kunas disponen de recursos propios, gracias a sus actividades profesionales (en la política, el comercio o como profesionales y pueden sin embargo pretender entrar en este comercio. Las familias que disponen de una isla, pero sin recursos suficientes para invertir, no pueden obtener los préstamos necesarios para lanzarse en esta aventura: les es imposible, en efecto, hipotecar la tierra que no podría ser confiscada por el banco en caso de fracaso. Esta exclusión del acceso al crédito bancario por la especificidad del estatuto de las tierras indígenas remite a una especificidad muy importante de la dinámica económica de las tierras indígenas y no se han encontrado todavía mecanismos que podrían articular la protección de la propiedad y el riesgo que representa este tipo de préstamo. Se trata seguramente de un punto clave de la transformación de las economías indígenas y queda por encontrar una



¹⁰ Referirse al caso del canadiense de la familia de los hoteles Akwadup y del Dolphin, o del propietario de Yandup casado con una española.

solución innovadora de distribución del riesgo y de contraparte, que no sea la sencilla «normalización» de la propiedad con su introducción al mercado.

Los conflictos que envuelven este tipo de turismo se concentran esencialmente alrededor de la propiedad y de las inversiones. La decisión de prohibir cualquier inversión extranjera, hasta en forma de coinversión, es muchas veces discutida a nivel local y es, como lo hemos visto, objeto de fuertes críticas por parte de los inversionistas «extranjeros» potenciales así como de las autoridades gubernamentales. Estos conflictos pueden, como lo hemos señalado, tomar un giro violento y traducirse en una destrucción de las infraestructuras cuando se ha comprobado que el propietario o el financiador, es extranjero. Para esquivar la ley kuna que prohíbe un financiador extranjero es posible, a veces, aliarse con una mujer kuna quien debe conservar plena propiedad del conjunto. Sin embargo, nadie se deja engañar y esta estrategia no se lleva a cabo sin peligros. El CGK, que otorga las autorizaciones, no ha dudado en el pasado ordenar la destrucción de instalaciones pertenecientes de facto a «extranjeros» o a transferir la propiedad al Consejo local de la comunidad más cercana. Los inversionistas no kunas no pueden ignorarlo.

2. 2. 3. En materia de impuesto sobre el turismo

Las inversiones turísticas conciernen una faceta de la economía del turismo. El impuesto es otro medio esencial para los kunas de beneficiarse de esta actividad. La capacidad legítima de recaudar un impuesto para los turistas que entran en el territorio de la Comarca (semejante a un derecho de aduana) es un atributo esencial de la autonomía territorial kuna. Representa así una prerrogativa con fuerte contenido simbólico y político. Esta práctica solo exige inversiones muy ligeras (puestos y casetas de control, gestión administrativa de los ingresos) pero puede, si aumenta, generar una imagen bastante negativa de los kunas hacia el exterior ya que todo parece tener un costo y los kunas únicamente capaces de controlar e intervenir en actividades que no organizan. La gestión, captación y redistribución de este ingreso no es una novedad pero no había sido codificada realmente hasta la entrada en vigor del Estatuto en 2000 y sigue siendo conflictiva. Para el funcionamiento del CGK, este impuesto representa una entrada importante ya que en el año 2003 representó un 27,4 % del ingreso del total del CGK, como pagos por impuestos de agencias de cruceros, yates, hoteles kunas y turistas. El nuevo reglamento turístico de 2007 fija nuevas tarifas, haciendo hincapié particularmente en el caso de los

veleros y de los empresarios turísticos¹¹. Está previsto de igual manera que los barcos de crucero pagarán 300 dólares americanos además de un dólar por pasajero, y que los hoteleros pagarán 15 dólares americanos anuales además de un dólar por turista recibido. La recaudación del impuesto por parte del CGK sufre numerosas faltas de respeto por la falta de capacidad y de control. Existe cierto desconocimiento —e inclusive rechazo— de los nuevos reglamentos por parte de los agentes turísticos o de los mismos kunas. Las empresas de cruceros, en general, han aceptado el sistema pero las agencias de veleros y las agencias turísticas exteriores, que trabajan con intermediarios kunas evitan muchas veces pagar. En particular, numerosos empresarios kunas no están de acuerdo con esta imposición (algunos pretextan que el turismo no es su actividad principal) y se las arreglan para no pagar o solo pagar una parte. De esta forma, la suma actualmente recolectada sigue estando muy por debajo de lo que debería aportar esta actividad si se considera el flujo turístico real.

Las comunidades kunas reciben igualmente un impuesto turístico directo, según múltiples modalidades:

- En el caso del aeropuerto construido para compañías turísticas de aviación.
- A la llegada de los turistas, por el derecho de entrada en su comunidad (entre 5 y 8 dólares americanos según sea el caso).
- Sobre los hoteles instalados en el territorio comunitario (pagos que según el lugar pueden oscilar entre 2 y 18 dólares americanos por turista albergado).
- Por el anclaje de veleros en la zona de la comunidad (10 dólares americanos por anclaje además de los entregados al CGK en el reglamento de 2007).
- En el caso de las agencias turísticas que utilizan el territorio, un porcentaje variable es también solicitado.

A nivel comunitario, las prácticas precisas siguen siendo muy variadas y las desigualdades son grandes entre las zonas muy turísticas (como la zona Cartí, la más desarrollada) y aquellas que se mantienen aisladas de los flujos turísticos por estar situadas en tierra firme o ser consideradas demasiado alejadas o



¹¹ Para las empresas con licencia: 20 dólares americanos de registro más 0,05 % de los ingresos mensuales para el CGK (art. 24) y sobre los veleros (10 dólares americanos por formulario de registro más otros 10 por el derecho de anclaje y 2 más por persona); el 10 % del paquete turístico para las agencias externas que traen turistas a Kuna Yala.

menos interesantes. Las que reciben turistas utilizan este impuesto para pagar gastos colectivos: gastos de administración, apoyo al centro de salud, fiestas colectivas, viajes de las autoridades, etc.

3. Los diferentes modelos turísticos en Kuna Yala y sus actores

Como se comentó, existen diversos tipos de turismo y es necesario distinguirlos, cada uno con su propia problemática, sus imperativos financieros y su impacto en la región. Cada uno es objeto de una reglamentación específica y puede ser el origen de conflictos particulares (Santana, 1997).

3. 1. Los tipos de turismo

3. 1.1. El gran complejo turístico

Constituye un tipo de industria turística que, en múltiples ocasiones, ha intentado instalarse en la región con el apoyo directo del entonces «IPAT», de la Cámara de Comercio y del gobierno. El gran complejo turístico necesita reunir capitales considerables para construir una infraestructura capaz de albergar a un número importante de turistas y ofrecerles servicios de calidad internacional: aeropuerto, edificios de vastas proporciones construidos en concreto y que puedan tener varios cientos de habitaciones, piscina, bares, discotecas, comercios, salas de conferencias, etc. El complejo turístico puede posteriormente, para su funcionamiento, utilizar mano de obra local pagada generalmente a bajo costo, vendiendo al mismo tiempo a sus clientes recursos que nada le han costado (playas, selvas, pueblos exóticos, sitios arqueológicos, etc.) y adquiriendo las provisiones para su funcionamiento, en su mayoría en el exterior. No cabe la menor duda que la región posee el alto grado de interés necesario para que tales empresas encuentren ahí el mismo éxito que en otras regiones de Panamá y otros países. Los capitales no faltan, el desarrollo del turismo en Panamá es impresionante. Kuna Yala parece una presa fácil. La realidad es completamente otra.

En 1973, el IPAT presenta un proyecto al CGK para la construcción de un complejo turístico (686 habitaciones) cerca de Río Sidra. En el seno del CGK las posiciones son entonces diversas pero el conflicto con el IPAT no tarda en envenenarse. Lleva al abandono del proyecto, en 1977, después de amenazas de uso de la fuerza por parte de los kunas. Desde entonces, las relaciones del CGK con el IPAT están impregnadas

de una profunda sospecha (Bennet, 1999) y la crisis de 2005 entre el IPAT y el CGK (véase la introducción) es un nuevo ejemplo. Esta situación reveló un problema doble y difícil, que se refiere, por un lado, a la propiedad del suelo sobre el cual deberían construirse los grandes complejos turísticos (la venta de tierras a extranjeros está prohibida en el seno de Kuna Yala) y, por el otro, tiene que ver con el origen de los capitales que habría que invertir, mayoritariamente no kunas, dado el tamaño de las operaciones. El cofinanciamiento que podría ser propuesto en este tipo de operación se presenta demasiado desigual como para no suscitar reacciones negativas. De hecho, se puede considerar que desde la ruptura de las negociaciones este modelo turístico ha sido puesto a un lado durablemente. Observamos pues una estrategia de evasión del CGK desarrollada por un capital hotelero. Este, excluido de la Comarca, intenta utilizar sus ventajas naturales construyendo complejos turísticos sobre su frontera occidental exterior. Esta estrategia de evasión es resentida, por los kunas y el CGK en particular, como un desafío y una amenaza contra la cual intentan movilizarse. Se trata de un conflicto inédito que corre el riesgo de envenenarse y representa un nuevo problema de control territorial: ¿hasta dónde se extienden tanto el territorio «ancestral» como los derechos del pueblo Kuna sobre este último? y ¿cómo prohibir a los clientes de los hoteles limítrofes la utilización de las playas y del espacio marítimo «kunas»? La situación de la frontera oriental es diferente. El uso diurno de las playas del este de la Comarca por los turistas provenientes de la vecina Colombia, no deja de aumentar. Pero aquí la presión es menor porque no hay construcción de complejos hoteleros en las fronteras.

3. 1. 2. El turismo de cruceros

Consiste en enormes hoteles flotantes que pueden albergar varios miles de turistas y es antiguo: las primeras unidades llegan en los años 1930. Su presencia es esporádica a lo largo de la temporada (de octubre a abril) y su impacto está limitado a las zonas favorables para el anclaje de barcos situados a proximidad del puerto de Colón, o sea esencialmente cerca de Cartí en el golfo de San Blas. Se dirige esencialmente a los turistas interesados en visitar un pueblo Kuna donde podrán tomar fotos (contra un pago) y comprar artesanía local, principalmente las molas. Para las comunidades visitadas, así como aquellas situadas a proximidad y que enviarán sus mujeres a vender sus molas, el interés de este turismo es evidente a pesar de (o precisamente por) su

carácter masivo, invasivo, pero temporal: no requiere una inversión particular para acoger a los visitantes, los turistas solo se estacionan algunas horas, gastan dinero y cuando se van todo vuelve a la calma. De hecho, el temor de las comunidades que reciben a estos turistas sería más bien la reducción del número de barcos que efectúan una parada cerca de sus islas, o verlos elegir otros destinos en la Comarca donde podrían anclarse tranquilamente, como se plantea en Playón Chico (Isla Iskardup). Para los consejos locales y para el CGK, este turismo no es una novedad y constituye una fuente de ingresos no despreciables: los barcos deben pagar un impuesto al CGK para poder anclar (de 150 a 500 dólares americanos dependiendo del tamaño de las unidades) y otro impuesto a los congresos locales. En el caso de ese turismo la cuestión esencial es entonces definir y negociar el precio justo por los derechos de fondeo y de visita. Sin embargo cierta inversión es necesaria para asegurar un mayor desarrollo de esa actividad, sabiendo que ella necesita de cierta infraestructura para recibir los turistas (muelles, servicios sanitarios, etc.).

3. 1. 3. *El turismo de tipo «eco-lodge»*

Actualmente de moda, se dirige a una clientela restringida y adinerada proveniente de las regiones más variadas (América, Europa, Asia). El modelo tipo consiste en una estructura hotelera de tamaño reducido —los *eco-lodges* existentes solo pueden, en promedio, albergar alrededor de veinte personas¹²— situada en una isla aislada que cuenta con la infraestructura adecuada para este efecto. Se trata esencialmente de proponer actividades lúdicas basadas en el ecoturismo, o en el etnoecoturismo, o sea: la playa, el buceo en los arrecifes de coral, el descubrimiento de la selva y la visita de un pueblo o de un cementerio kuna donde la clientela podrá tener, durante algunas horas, contacto con la cultura local, asistir eventualmente a una ceremonia, fotografiar a los habitantes y su pueblo y comprar artesanía (molos). Los *eco-lodges* están en contacto con las agencias de viajes situadas en la capital o al extranjero. Estas pertenecen generalmente a no kunas, quienes proponen a sus clientes «paquetes turísticos» (con transporte por avioneta incluido) y reciben una retribución importante por su servicio. Los precios pagados por la clientela de los *eco-lodges* son altos: entre 100 y 200 dólares americanos por noche dependiendo de los servicios, lo cual explica también que las estancias

sean generalmente cortas (rara vez por más de una semana, solo algunos días en general). La temporada está limitada a algunos meses de la temporada alta. Gran parte de los alimentos y casi todas las bebidas se llevan desde la capital por avión. Si la isla está alejada de la costa, el agua dulce debe llevarse por barco. La electricidad se produce con generadores. El interés que representa este turismo para las comunidades situadas a proximidad, o para el CGK, es relativamente débil pero muy apreciado: 10 dólares americanos por mes y por *eco-lodge* a los que se agrega 1 dólar americano por turista albergado, más el impuesto pagado al Consejo local en el aeropuerto de llegada, el impuesto pagado a las mismas autoridades locales por el hotel y/o por el cliente hospedado (varía según los lugares), el empleo (precario) de mano de obra en la estructura hotelera, la venta de molas y el pago de fotos a los habitantes del pueblo visitado. A estos ingresos se agregan el pago de gastos de playa a los dueños de las islas cuando los clientes utilizan una playa que no pertenece a su hotel y la venta de comida (crustáceos, etc.).

Los habitantes de los pueblos se quejan de los bajos impuestos pagados por los hoteles y de los módicos salarios pagados a los empleados (5 dólares americanos por día de trabajo) por parte de patrones kunas que no viven en el mismo lugar sino en la capital y que se comportan como patrones extranjeros movidos únicamente por las ganancias. Se quejan también de la precariedad de los empleos. Asistimos de igual manera a una competencia y a muchas tensiones entre comunidades vecinas por el acceso a la clientela de los *eco-lodges*, por ejemplo entre Mamitupo y Aчитupo.

Los conocimientos necesarios y los capitales comprometidos para la construcción de un *eco-lodge* y para su funcionamiento son relativamente elevados y fuera del alcance de la inmensa mayoría de la población local. Es necesario poseer o comprar una isla situada a una distancia razonable de la tierra firme y de un aeropuerto, construir —con la ayuda de la comunidad vecina y los materiales locales— los edificios y pagar posteriormente a los empleados (administradores, cuidadores, cocineros, guías de turistas, mujeres de mantenimiento, etc.). Este turismo suscita muchos sueños, codicias y celos. Entre los kunas existen los que poseen una isla y que pueden imaginar transformarla en *eco-lodge* y los demás... Entre los propietarios de islas, están aquellos que disponen de capital de inicio y que pueden tener acceso a un crédito y aquellos que están excluidos de él, etc.

El hecho es que la cantidad de *eco-lodges* actualmente en funcionamiento es reducida y su capacidad de hospedaje limitada. En total y para toda la

Comarca no hay más de 175 habitaciones/cabañas que pueden albergar un máximo de 655 personas, o sea menos de los que podría recibir un solo gran complejo hotelero (De León & Pereiro, 2007: 53). El bloqueo para el desarrollo de esa actividad turística no es únicamente político, financiero o cultural. La propiedad de las islas pertenece, muchas veces, a grandes familias o a varias familias que comparten los cocoteros y el número tan grande de derechohabientes vuelve inextricable la situación inmobiliaria, prohibiendo de hecho cualquier proyecto de construcción que sea kuna o no. Sin embargo, existen en la actualidad diversos proyectos (de avance variado) y el potencial de la región evidentemente queda inmenso: decenas y hasta centenas de islas no habitadas podrían ser utilizadas, si inversiones más o menos considerables fueran realizadas, según el estado y la naturaleza del proyecto.

3. 1. 4. *El turismo de veleros*

La Comarca Kuna Yala se ha convertido desde hace algunos años en un punto particularmente apreciado para el turismo de veleros que visitarán el lugar por un periodo más o menos largo. Todo hace pensar que este destino, por un efecto de moda, tendrá un éxito en aumento en los años por venir. La clientela para este tipo de turismo es internacional y tiene un perfil particular que la distingue de los turistas anteriormente examinados: adinerados (el costo de un velero no está al alcance de cualquier bolsillo), acepta vivir en condiciones relativamente rústicas (los barcos para este efecto son de pequeñas dimensiones) y, contrariamente a los pasajeros de los cruceros, estos permanecen en la región cierto tiempo (desde algunos días hasta varias semanas). Al placer de navegar al borde de la costa en una región poco conocida, exótica y magnífica, se añade la posibilidad de visitar múltiples comunidades indígenas, ya que se trata de un turismo itinerante y muchas veces curioso. Los barcos dedicados a esta actividad ostentan generalmente una bandera extranjera y reclutan a sus clientes por medio de agencias especializadas (agencias que pueden también ser dueñas de un cierto número de unidades). En una flotilla, que comprende según la estimación del CGK entre 100 y 200 barcos, se nota la presencia de un único timonel kuna, empleado de una agencia de alquiler.

La infraestructura hotelera (los barcos son considerados por los kunas como hoteles flotantes) está en su totalidad en manos extranjeras y este tipo de hospedaje no exige por el momento una infraestructura específica para recibir a los turistas (puertos, talleres de reparación, etc.), puesto que los barcos pueden abastecerse y repararse en el exterior si es necesario.

La importancia de este turismo para la región es todavía relativamente débil, pero deberá crecer: aprovisionamiento de los barcos (incluso aunque la mayoría de los productos que se consumen se importan de la capital), impuesto de aeropuerto para los pasajeros que desembarcan, impuestos pagados (no siempre) a los propietarios de las islas por el derecho de anclarse y la utilización de las playas, gastos efectuados en los pueblos visitados. Hay que observar también que la clientela de los veleros es, muchas veces, la única en visitar un cierto número de islas y comunidades situadas lejos de los *eco-lodges* o fuera del alcance de los cruceros. Es por esto, que la llegada de los veleros constituye en múltiples ocasiones la única oportunidad de acceder a los beneficios que el turismo representa.

Si este turismo no parece ser la fuente de conflictos importantes con las comunidades, no es el caso del CGK que quisiera poder regularlo, es decir imponerle las mismas reglas que a los cruceros. La tarea que el CGK se ha propuesto es más complicada debido al número de unidades que tiene que controlar, su gran movilidad y el flujo que representan. Se enfrenta a la resistencia de los propietarios de los barcos quienes, por sus itinerarios individuales y el aspecto artesanal de su empresa, se niegan a aceptar lo que consideran como un obstáculo a su libertad y un impuesto injustificado (ya han pagado un impuesto de ingreso al Estado panameño). No parece que el CGK pudiera en este plano contar con la ayuda de los consejos locales, quienes piensan que no tienen nada que ganar en este asunto y que desean muchas veces la visita de los veleros.

3. 1. 5. El turismo comunitario y el turismo familiar

Propone precios módicos para pequeños albergues y cabañas (10 dólares americanos la noche en promedio) y ofrece servicios limitados en el seno de las islas habitadas. Se dirige a dos tipos de clientela con intereses muy distintos: el turista itinerante de tipo «mochilero», generalmente joven, con poco dinero y extranjero. Este practica un turismo de «aventura», se queda mucho más tiempo que la clientela de los *eco-lodges*, viaja con el *Lonely Planet* en mano y come en el mismo lugar. Para esta clientela el hospedaje en *eco-lodge* es inaccesible y busca hospedarse en casa de los nativos. Existe también un turismo de negocios o de trabajo realizado por profesionistas —investigadores, miembros de ONG, funcionarios y técnicos nacionales, políticos de gira, etc.— quienes vienen en la Comarca el tiempo que dure su actividad y que tienen necesidad de hospedarse por poco o mucho tiempo. Se

puede estimar que estos dos tipos de turistas deberán aumentar en los años venideros debido al crecimiento del flujo turístico en dirección de Panamá y por la apertura y la modernización progresiva de la Comarca, apertura que supone el crecimiento de la presencia de profesionales de todo tipo. Hoy, la infraestructura turística se mantiene poco desarrollada, a pesar de las necesidades crecientes, e islas importantes como Aligandi están desprovistas de cualquier hospedaje dedicado al turismo. No obstante, los capitales de inversión son muy inferiores, comparados con los *eco-lodges*, y las barreras de entrada en esa actividad deberán cruzarse más fácilmente.

Desde el punto de vista de la propiedad se encuentran, por una parte, las empresas privadas que pertenecen a individuos o familias, quienes viven generalmente en el lugar y que para invertir en este sector disponen de ingresos regulares superiores a los otros miembros de su comunidad (empleados públicos, pequeños funcionarios, comerciantes, joyeros, etc.), o que pueden aportar un pequeño capital de inicio, fruto de una historia de migración. Encontramos, por otra parte, algunas residencias o cabañas que son el resultado de iniciativas públicas y que son propiedad colectiva de las comunidades (es el caso de la Isla Tigre particularmente). Estas se encuentran bajo el control directo de los consejos locales y adoptan muchas veces la forma de cooperativas donde los ingresos sirven para alimentar los recursos públicos.

Al contrario de los casos antes analizados, se trata con este tipo de turismo de proponer alojamiento que supone una coexistencia con las poblaciones locales. Para la economía de la comunidad este turismo, todavía de importancia modesta, representa una entrada financiera significativa. El dinero que gasta el viajero se queda en el lugar y circula principalmente en el seno de las familias. A esto se agregan los impuestos percibidos por la entrada y salida del territorio y muchas veces por las contribuciones formales o informales solicitadas por los consejos locales a las familias propietarias de los albergues. Muchas familias kunas parecerían estar listas para lanzarse en este mercado, pero se enfrentan a la falta de espacio dentro de las islas y sobre todo a la imposibilidad de encontrar el capital inicial necesario para su empresa.

Señalemos finalmente que, si este turismo de proximidad puede acentuar formas de diferenciación interna presentes ya en las comunidades (entre familias propietarias y no propietarias de las residencias), es globalmente menos conflictivo que el de los *eco-lodges*. Los propietarios de los hoteles están, en efecto, bajo control directo de la comunidad y pueden difícilmente escapar de las obligaciones que les corresponden. Pero si este control se

debilita, ese turismo puede impactar negativamente a las comunidades kunas, si aumenta el consumo de drogas por parte de algunos turistas y si aparece el turismo sexual .

3. 2. Los actores y sus modelos

3. 2. 1. La Autoridad del Turismo de Panama (ATP) y las inversiones externas

La ATP es una antigua institución que, como lo hemos visto, ha conocido conflictos esporádicos con el CGK desde hace casi treinta años. Esta institución, hoy en día modernizada, se convierte en un actor importante con el incremento del sector turismo dentro del PIB en los últimos 10 años. La ATP se ha fijado también el objetivo de diversificar la oferta turística de Panamá, abriendo nuevas zonas para el desarrollo turístico y Kuna Yala forma parte de estas zonas con gran potencial. La ATP se describe como un facilitador para los investigadores extranjeros interesados en el potencial de Panamá y propone así, en su sitio de Internet, a Kuna Yala como una región de inversiones interesantes.

Los interlocutores privilegiados de la ATP son entonces inversionistas potenciales, panameños o extranjeros, sin olvidar la Cámara de Turismo de Panamá (Camtur) que fue creada en 1986 para reunir a los empresarios privados del sector turismo de Panamá y defender sus posiciones comunes. Se reúnen alrededor de la *Ley de incentivos turísticos* (Ley n.º 8 de 1994) que dinamiza y reglamenta las actividades turísticas en el país. De hecho, no parece que la ATP tenga una política específica para el desarrollo turístico indígena y podemos ver que el proyecto que ha sido la fuente del conflicto con el CGK (desarrollo de un complejo turístico a gran escala), es directamente importado de otras regiones sin las adaptaciones correspondientes a la realidad sociopolítica de Kuna Yala. La comparación con las regiones de Bocas del Toro y de Chiriqui es interesante. Ambas regiones conocen, con la bendición de la ATP, una explosión del turismo residencial con la venta acelerada de tierras indígenas y la rápida creación de ricos sitios turísticos en el seno de la Comarca. Parece que los empresarios indígenas no tienen mucho que ver con este *boom* económico y que esta forma de desarrollo no toma en cuenta la identidad de sus habitantes.

3. 2. 2. El BID y el modelo Eco-lodge

El BID parece querer favorecer el modelo de turismo tipo *eco-lodge* y en un documento propone un modelo que favorece una «alianza estratégica» entre inversionistas y población local permitiendo el financiamiento de su desarrollo. En los documentos del Fomin (Fondo Multilateral de Inversiones) que motivan desde antes esta política, se encuentra la idea de un clúster de empresarios indígenas que en el seno del BID haría colaborar al Fomin y a la agencia encargada de la temática indígena SDS/IND¹³. Se dice particularmente (pág. 11) que «el banco viene apoyando una cooperación técnica para la facilitación de alianzas estratégicas entre operadores hoteleros y pueblos indígenas para *la explotación del nicho de eco-lodges de alta tarifa* en Centroamérica» (modelo Bostwana), y con sus concesiones temporales del uso de la tierra. (...) «Se contempla un esquema de joint venture¹⁴ donde se incorpora el manejo de los hoteles por parte de operadores especializados por un tiempo determinado, con mecanismos de capacitación progresiva y refinanciamiento para los indígenas con el fin de transferirles eventualmente la operación de las facilidades y/o el control de las empresas¹⁵». En la página 2 se menciona que:

«las relaciones “outdoors” con las comunidades seguirían reglamentos específicos de programación de actividades culturales y naturales, rutas y de comportamiento de los turistas. También se estudiaría el impacto ambiental y sociocultural que el turismo tendría en la zona» (...).



¹³ Este clúster debería poder colaborar con otros clústeres de proyectos más sectoriales, pero el clúster de «Turismo Sostenible» no tiene actualmente un proyecto en Panamá (Documento del BID, fondo multilateral de inversiones; no autorizado para uso público, Plan de Acción del Clúster; Empresariado Indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Documento preparado por Soler *et al.*, s. f.: 28).

¹⁴ En este programa se estudian los arreglos legales para facilitar los aportes, a través de concesiones por un tiempo determinado, del uso de la tierra donde se van a construir las instalaciones de los proyectos. Los socios aportan el diseño, la franquicia, el sistema de reservas, de tiempo compartido y la capacitación.

¹⁵ Los aspectos críticos cubiertos en el proyecto son: (i) la identificación de sitios y productos turísticos con mercado rentable, (ii) la participación de las comunidades y (iii) el diseño de esquemas de inversión legal y financieramente viables. Una vez concluida la TC, las necesidades fundamentales serán: (i) capital de riesgo para los aportes complementarios de capital de la parte indígena para su participación equitativa en los joint ventures para lo cual el proyecto espera diseñar un fondo, (ii) el manejo de impactos socio culturales de la actividad en las comunidades y (iii) asistencia técnica complementaria para facilitar el entrenamiento de los empresarios indígenas y su participación en las negociaciones de los emprendimientos específicos. El clúster podría apoyar las diferentes fases de esta iniciativa, así como esquemas similares en otros sectores o regiones. Se deben además aprovechar las sinergias con los clústeres de Turismo Sostenible y Cadenas Productivas.

«Bajo este esquema, las comunidades serían copropietarias de las unidades o eco-lodges teniendo una participación significativa en su capital, aportando terreno, paisaje, mano de obra, o materiales locales y asumiendo una proporción adecuada de la responsabilidad de pago de la deuda del proyecto con cargo a los flujos de caja del mismo».

A pesar de las buenas intenciones del modelo proclamado, es sin embargo en sinergia con todas las demás instancias multilaterales en la región¹⁶ que diversas líneas de acción del BID convergen actualmente para sostener el desarrollo turístico en Panamá y para intentar esquivar el rechazo a las inversiones externas anunciado por los kunas en Kuna Yala¹⁷. Estas líneas de acción son: el apoyo a la apertura económica para las inversiones externas y a la competitividad, apoyo a todos los niveles y en particular a nivel local para una gobernabilidad más robusta, el turismo en el centro de las estrategias de desarrollo económico para América Central y con un nuevo énfasis en las zonas rurales marginadas, la estrategia dirigida a las poblaciones indígenas reformulada a través del apoyo a los empresarios indígenas y el acceso al mercado.

Desde el año 2002, estudios y programas convergen. El BID convierte la diversificación de la oferta turística hacia las zonas aisladas más rurales en un proyecto de alta visibilidad en Panamá¹⁸ aunque una repartición con el BM atribuya a este último el desarrollo de un turismo más clásico en el país¹⁹. Propuesto en 2002, un proyecto del BID a escala centroamericana



¹⁶ BID, Etnoturismo en zonas de extrema pobreza, TC-0201081-RE, pp. 1 y 2: «Esto es consistente con varios lineamientos estratégicos, tales como: (a) el énfasis de la estrategia de desarrollo rural del Banco sobre la promoción de las inversiones no agropecuarias en estas zonas; (b) el apoyo de la estrategia regional del Banco (GN-2126) a la inversión en turismo sostenible; y (c) el mandato de la Cumbre de las Américas de Quebec para la búsqueda de esquemas de inversión directa en territorios de grupos étnicos en América Latina. La presente iniciativa ha sido adoptada por los comisionados del Plan Pueblo Panamá y adicionalmente, presenta una sinergia importante con otros programas de ámbito regional, como es el Corredor Biológico Mesoamericano».

¹⁷ En los términos de referencia de nuestro proyecto, se menciona que la: «falta de modelos para articular derechos colectivos de la tierra para inversiones externas ha colapsado iniciativas de inversionistas en Kuna Yala. La iniciativa del Fonema del PPP intentó abordar este problema, sin éxito».

¹⁸ Programa Nacional de Turismo lanzado en abril de 2008 (PN-L1006), el establecimiento de una estrategia nacional (Plan Maestro de Turismo de Panamá 2007-2010, PN-T1031 y el Programa de Apoyo al Sector Turismo 1132 OC-PN).

¹⁹ BID, Programa de Turismo Nacional (PN-L1006), p.5: «Así, el Banco se centrará en el turismo en áreas rurales y naturales como medio para diversificar la oferta turística actual y favorecer un mayor equilibrio territorial en el país, mientras el Banco Mundial se focalizará en la mejora de los indicadores de desarrollo ligados al turismo de negocios, compras, cruceros y sol y playa, tipologías de las que depende actualmente gran parte de la contribución del turismo al PIB panameño».

en la óptica de la estrategia Plan Puebla Panamá²⁰ (y en sinergia con el Proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano) ya había proporcionado un diagnóstico sobre el desarrollo del etnoturismo en Panamá y había dado las bases del Fonema (Fondo Etnoturístico Mesoamericano PN-T1026)²¹. Pero el tema del turismo en Kuna Yala se debe sobre todo al acercamiento entre la estrategia de desarrollo indígena del BID con el apoyo a la competitividad y la apertura a las inversiones externas. De esta manera se propone un «Clúster de Empresariado indígena»²² que haría colaborar en el BID, al Fomin (Fondo Multilateral de Inversiones) y a la agencia encargada de la temática indígena SDS/IND²³. Encontramos en el proyecto la insistencia otorgada al apoyo a las empresas indígenas y a la clarificación de los derechos de propiedad para favorecer las inversiones externas con el fin de dinamizar lo que sería una «governabilidad económica indígena». El modelo que defiende el BID parece entonces también ligado al del IPAT haciendo que la búsqueda de estrategias adaptadas al mundo indígena avanze con dificultad en el conjunto del propio BID y en particular para encontrar fondos sin que sean enfocados a la apertura comercial y al fomento de la inversión extranjera.

3. 2. 3. El modelo «autónomo» del CGK

El modelo de desarrollo turístico del CGK ha sido profundamente influenciado profesionales intelectuales y técnicos —y en particular por el Movimiento de la Juventud Kuna (MJK)—, en el cual han participado numerosas personalidades kunas de hoy. El MJK parece haber tenido una gran importancia en la denuncia y posterior rechazo del Convenio de 2004 con el IPAT que permitía las inversiones externas. Su posicionamiento se centra



²⁰ Rebautizada Iniciativa centro-américa desde 2008.

²¹ BID, Etnoturismo en zonas de extrema pobreza, TC-0201081-RE, financiado también por el Programa del Fondo Especial de Japón para Reducir la Pobreza con alrededor de 0,9 millones de dólares previsto para el BID a nivel regional: «El sector privado del Banco (PRI) tendrá una participación activa en la presente CT y contribuirá al diseño y desarrollo de un Fondo de Etnoturismo Mesoamericano (Fonema)» (BID, Etnoturismo ..., p. 2). Parecería que el proyecto no llegó a buen término.

²² Otra línea de trabajo convergente del BID es aquella que apoya las inversiones privadas a través de los «clústeres de proyectos» temáticos y del desarrollo de la competitividad, a fin de permitir una economía de escala e intercambios de mejores prácticas. Documento del BID, fondo multilateral de inversiones; no autorizado para uso público, Plan de Acción del Clúster; Empresariado Indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Documento preparado por Soler *et al.*, s. f.

²³ Este clúster debería poder colaborar con los clústeres de proyectos más sectoriales, pero el clúster de «Turismo Sostenible» no tiene actualmente ningún proyecto en Panamá (Documento del BID, *ibid.*: 28).

en principios políticos y sobre la continuidad de la lucha por la autonomía kuna. Insiste en la necesidad de darle tiempo al pueblo Kuna de prepararse a los nuevos retos del turismo:

«Está claro que el turismo en Kuna Yala es un gran negocio para las agencias de viajes, las aerolíneas, los cruceros extranjeros, los yates y no para la comunidad Kuna en general, cuántas de estas instancias rinden algún beneficio al Pueblo Kuna. En realidad no estamos preparados para negociar con grandes empresas transnacionales turísticas, incluso todavía no tenemos claro sobre el uso y manejo de nuestros recursos naturales²⁴».

Y recalca:

«¿Cómo es posible permitir la entrada de la inversión extranjera? si ni siquiera podemos controlar ordenadamente la llegada de vehículos por la carretera Llano-Cartí, ni nuestras fronteras al tráfico de alcohol u otras sustancias ilícitas, ni la regulación y orden de la entrada de yates y por muy básico que sea, no tener un plan comarcal de recaudación de impuestos a empresarios kunas, tasas turísticas, capacitación administrativa, protección eficaz de los recursos hídricos, marítimos, naturales, ni la creación de instalaciones y servicios adecuados a los visitantes²⁵».

Con la aprobación en 2000 del «Estatuto de la Comarca» y el reglamento sobre el turismo de 2007 (véase abajo), se dibuja pues un modelo de desarrollo turístico fuertemente reglamentado y que debería quedarse exclusivamente en manos de los kuna con una preferencia por los proyectos pequeños y si es posible de naturaleza comunitaria. Aquí, la defensa política de la autonomía y de la identidad Kuna se sobreponen a las urgencias del desarrollo económico.

3. 2. 4. Los empresarios kunas

En 2004 emergió, en el seno de la sociedad kuna, otro actor todavía poco consolidado: la Asociación de Empresarios Turísticos de Kuna Yala. La

²⁴ <http://www.panamaprofundo.org/boletin/pueblosindigenas/turismo-kuna-yala.htm>, divulgado por el Movimiento de la Juventud Kuna el 22 de agosto de 2007 y consultado el 15/02/2008.

²⁵ <http://movimientos.org/docs/9375.html>, Movimiento de la Juventud Kuna, divulgado el 10/01/2007 con el título «Panamá: oposición a inversión extranjera» y consultado el 15/02/2008.

asociación pretende defender los intereses de los propietarios de hoteles frente al IPAT y al CGK. Quiere liberarse del control excesivo que ejercen las agencias de viajes sobre la clientela, estructurar la oferta turística presente en Kuna Yala y difundir su propia imagen de la región. La mayor parte de sus integrantes vive en la ciudad o mantiene estrechos contactos en la ciudad de Panamá. Generalmente los empresarios mantienen una postura intermedia: por una parte rechazan la competencia de los grandes proyectos turísticos que los despojarían de su posición de pioneros y suprimirían el monopolio kuna y, por otra parte, buscan un desarrollo turístico más rápido y, para lograrlo, aceptan en general las inversiones mixtas si son bien controladas. Los empresarios kunas que quisieran tener acceso a la «Ley 8» que permite obtener ayuda para los promotores turísticos, defienden más bien un modelo donde el porcentaje de la inversión exterior sería reducido y las prerrogativas del inversionista extranjero bien enmarcadas por las normas kunas. Estos inversionistas tendrían derechos protegidos por las normas kunas pero también obligaciones concernientes al reparto de dividendos, al reclutamiento de personal kuna o a la formación obligatoria de los kunas en la gestión turística. También se discute en la Asociación las modalidades de concesión de los derechos de uso de terrenos para el turismo, con las autoridades locales, con la idea de establecer a este nivel procesos de resolución de conflictos.

3. 2. 5. Las agencias de viajes

Esencialmente en manos de no kunas constituyen un elemento clave del dispositivo actual que lleva a los turistas a la región. Ofrecen generalmente «paquetes turísticos» que incluyen el conjunto de las prestaciones. Pero su casi monopolio no se ejerce sobre el turismo «mochilero» y los propietarios de los *eco-lodges* pueden poco a poco reclutar una parte de su clientela vía sus sitios de Internet.

Conclusiones

«Los kunas se enfrentan con las décadas venideras a una etapa crucial de transición en su proceso evolutivo... Es posible que los kunas logren conservar su autonomía social, política y económica durante algún tiempo y que perduren como grupo. Sin embargo, aunque esto ocurra, su sistema social sufrirá profundos cambios, que convertirán gran parte de la visión del mundo ancestral en algo anacrónico e irrelevante. Las

antiguas tradiciones están tan íntimamente ligadas a la forma de vida que, a medida que la vida va cambiando, el conjunto de creencias que la explican y le dan importancia simbólica debe experimentar una transformación paralela. De ello seguramente surgirá una nueva síntesis, pero el meollo de la rica cultura expresiva de los kunas, que abarca la historia colectiva y el complejo de creencias relacionadas con el funcionamiento del universo, puede perdurar sólo en el marco tradicional, que está desapareciendo rápidamente» (Chapin, 1998: 157-158; Guevara, 2008: 34).

■ Kuna Yala es un caso singular de autonomía tanto desde el punto de vista de su antigüedad como de la fuerza de su capital social y cultural. El CGK que reúne a los representantes de los congresos locales de las 49 comunidades es la institución política representativa del pueblo Kuna. Está reconocido por el Estado panameño y su legitimidad es incontestable. Pero el futuro de la Comarca es incierto y nos parece que Kuna Yala atraviesa una grave situación de crisis económica, social y cultural. Para luchar contra la migración y responder a las necesidades básicas de la población, es imperativo encontrar nuevos recursos producidos en la región (autonomía) y participar a su desarrollo, preservando los valores y el orgullo de ser kuna, ya que la autoestima debe ser defendida al mismo tiempo como un medio (forma de movilización de los recursos) y un objetivo final (el reconocimiento, el equilibrio psíquico, la autovaloración), que sea un componente esencial de lo que se podría llamar el «desarrollo con identidad».

Desde el bloqueo de las relaciones entre el CGK y el IPAT, el Estado y los actores económicos panameños se han desinteresado de la zona. Esta situación (¿coyuntural?) refuerza la necesidad de una producción local de la riqueza, lo que no excluye la búsqueda de una nueva relación entre los kunas y el Estado en el marco, sobre todo, de un proceso de descentralización en discusión.

A las instituciones kunas, especialmente el Congreso General y los congresos locales, les cuesta trabajo vencer los desafíos de las rápidas transformaciones actuales, así como presentarse como autoridades capaces de orientar estas transformaciones y no solamente aguantarlas. Tanto la aparición de otros espacios de poder, como la debilidad de las capacidades técnicas y también las relaciones difíciles con el Estado panameño representan frenos para la instauración de una gobernanza equilibrada, donde cada actor encuentre su lugar. La confusión de las normas y la predominancia de ciertas reglas informales en la práctica representan asimismo un serio obstáculo. Se

necesitan mecanismos de resolución de conflictos entre normas nacionales y normas kunas.

Mirando hacia el turismo, el potencial de la región es considerable. Kuna Yala dispone de una ventaja comparativa importante en este dominio y el turismo en su variante *etno-ecologista* puede constituir una respuesta mayor a la necesidad de producir ingresos que permitan mejorar el bienestar de la población.

Pero, aunque el turismo pueda tener un papel crucial, no constituye la única oportunidad. Otras actividades merecen ser desarrolladas, si resultan complementarias (producción de alimentos, de artesanías) o no (revalorización del coco, nuevos cultivos, etc.). Cualquier proyecto de desarrollo para la región debe basarse sobre una visión del conjunto.

En cuanto al turismo existen diversos modelos en competencia que no tienen los mismos impactos sobre los hombres, su cultura, su medioambiente. Y no todas las familias y las comunidades están concernidas de la misma manera y pueden acceder a esa actividad.

Estos modelos son llevados por actores diferentes (IPAT, BID, CGK, etc.) y están en competencia, incluso en conflicto. Algunos parecen compatibles con los principios de un desarrollo con identidad; otros pueden tener un efecto devastador sobre la sociedad kuna: pérdida de la autonomía, marginalización, subordinación, impactos ambientales negativos, conflictos internos y externos. Un turismo sin control puede incrementar la distancia entre las generaciones y traducirse en una sobrevaloración de las manifestaciones folklóricas y una fosilización y mercantilización de la cultura; puede producir ingresos indispensables para el bienestar de la población, pero puede provocar también una hipertrofia del valor de intercambio y una monetarización de la economía indígena, oponiéndose a las formas tradicionales de solidaridad que juegan un papel importante en la sociedad y cultura kunas²⁶.

Sin embargo es cierto que la actividad turística puede producir riquezas y, también, bajo ciertas condiciones, cumplir un rol importante en las nuevas formas de (re)valorización cultural para un «desarrollo con identidad». Entre esas condiciones se encuentran un mejoramiento de la gobernanza política,



²⁶ Azcárate (2007: 12) insiste: «esto va a requerir particular atención del Prodei por cuanto de su ejecución se deriva uno de los factores identificados como de más alto riesgo a los mismos: la monetización de la economía indígena».

así como la posibilidad de promocionar una economía turística que mantiene o, más bien, desarrolla la autonomía de la comarca.

■ En lo político, el desarrollo de la actividad económica (turística en particular) supone un replanteamiento de la gobernanza política, tanto a nivel de la Comarca (CGK) como de los congresos locales. Sin embargo, el CGK no dispone en la actualidad de los recursos necesarios para modernizar su funcionamiento e intervenir en el desarrollo económico. El Congreso debe reforzar su presupuesto, desarrollar su capacidad administrativa y de gestión. En espera de los ingresos tributarios que podría generar el desarrollo del turismo, hay que ayudarlo a generar recursos propios. Una vía posible sería el desarrollo de una forma de economía de renta, que puede dibujarse en la economía de concesiones (cableado, *pipeline*, explotación del subsuelo en particular a través de las minas), pero también herramientas tales como el «pago por servicios ambientales» (agua, aire, biodiversidad)²⁷. Esta economía de renta supone la gestión adecuada de los recursos obtenidos para el bien colectivo (según los ejemplos de las economías indígenas en Estados Unidos y Canadá²⁸ y los documentos del BID apuntan a veces hacia esta dirección)²⁹. Esta necesidad podría justificar el establecimiento de una «corporación de desarrollo», entidad pública bajo control del CGK, encargada de desarrollar inversiones productivas.

■ El desarrollo de una actividad turística dentro de la Comarca presenta múltiples problemas: financiero, de formación, de alianzas externas y de gobernanza institucional. La gobernanza económica, necesita «empresarios» privados y públicos que se encarguen de proyectos y de su viabilidad. La falta de capitales por parte de los actores privados (familias, individuos) o



²⁷ Véase: proyecto BID-GEF de Manejo Integrado de Ecosistemas en Comunidades Indígenas de Centroamérica.

²⁸ «Un área importante a explorar por el Clúster es la potencial adecuación de estos modelos al contexto de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe». Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Multilateral de Inversiones; no autorizado para uso público, Plan de Acción del Clúster; Empresariado Indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Este documento fue preparado por Santiago Soler (Coordinador del Clúster/Fomin), Carlos Perafán (SDS/IND), Elisa Canqui (SDS/IND), Carlos Viteri (SDS/IND), María Da Cunha (SDS/IND), Milena Gaviria (Fomin) y María Victoria Sáenz (Fomin). Sin fecha, pág. 7.

²⁹ «Aparte de la estrategia de los *joint-ventures*, la ventana de oportunidad para el desarrollo de emprendimientos indígenas se encuentra en las concesiones, contratos y desconcentración de competencias de funciones públicas para su manejo privado. Por ejemplo, muchas atracciones turísticas naturales y culturales y áreas de servicios ambientales están gestionadas por el sector público a pesar de que se localicen en territorios indígenas (*Ibid.*: 20).

públicos (comunidades, CGK) para la construcción de infraestructuras turísticas es crónica. Constituye un problema mayor. Esa cuestión, como vimos, no puede **al día de hoy** resolverse con la aportación de inversionistas exteriores: la prohibición por parte del CGK de las inversiones extranjeras en el turismo, es tajante. Por lo tanto, soluciones alternativas deben buscarse. El desarrollo turístico propio de Kuna Yala se podría fortalecer con ciertas alianzas externas. El papel del Estado panameño parece muy importante en la construcción de obras públicas necesarias para el desarrollo turístico (escuelas, vías de comunicación, distribución de agua, etc.) como para la promoción turística (en base a una comunicación que respeta la identidad Kuna y no sea un uso de la imagen kuna para otros propósitos). Otro punto clave parece ser la posibilidad de orientar hacia el turismo los kunas que viven fuera de la Comarca y mandan remesas, dándole información y formación y proporcionándoles apoyo financiero para que puedan invertir en forma significativa. También se podrían favorecer programas de intercambios de experiencias entre comarcas y entre pueblos indígenas de varios países, conociendo la importancia actual del desarrollo turístico en los proyectos de autonomía de muchas comunidades indígenas.

Dicho eso, nuestra conclusión es que en lo inmediato es «urgente esperar». Esperar para que el pueblo Kuna tenga el tiempo de prepararse para afrontar en mejor posición el choque turístico y pueda trabajar en la consolidación de la gobernanza en el seno de la Comarca. Lo que significa que la posición del Congreso en materia de inversión parece válida y debe ser respetada, lo cual no quiere decir que un diálogo no sea posible al interior mismo del CGK y con los actores externos para alcanzar en el futuro una posición más matizada. Pero, antes que ese diálogo todavía incierto pueda dar sus frutos, lo más cierto es que la probabilidad que una «alianza estratégica» entre operadores hoteleros y comunidades se pueda realizar a corto plazo es poco probable. Mientras tanto, hay mucho por hacer también en el plan económico: hay que favorecer el desarrollo de las empresas kunas, reforzando la gobernanza económica local (capacitación) y permitiendo a los proyectos locales el acceso a los medios financieros necesarios.

Referencias citadas

- AZCÁRATE, L. J., 2007 – Programa De Desarrollo Empresarial Indígena De Panamá (Pn-T1032), Diagnostico Empresarial Indígena De Panamá, (Informe Final); Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo-BID, MICI-MEF- MGJ. Diciembre.
- BENNET, J., 1999 – The Dream and the Reality: Tourism in Kuna Yala. *Cultural Survival* n.º 23.2 (www.culturalsurvival.org).
- CONGRESO GENERAL KUNA, 2001 – *Anmar igar. Normas kunas*; Panamá.
- CASTILLO DÍAZ, B. D., 2005 – La autonomía indígena en Kuna Yala frente al impacto de la globalización: un análisis de los retos del autogobierno indígena; Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Tesis de Magíster en Antropología.
- CHAPIN, M., 1990 – The Silent Jungle: Ecotourism Among the Kuna Indians of “Panamá”. *Cultural Survival Quarterly*, n.º 14.1 (www.culturalsurvival.org).
- CHAPIN, M., 1998 – Defendiendo Kuna Yala: PEMASKY. In: *Derechos Indígenas y Conservación de la naturaleza. Asuntos relativos a la gestión* (A. Gray, M. Colchester & A. Parellada, eds.): 248-294; Copenhague: Documento IWGIA, n.º 23.
- DE LEÓN SMITH INAWINAPI, C. & PEIERO PÉREZ, X., 2007 – *Los impactos del turismo en Kuna Yala (Panamá): turismo y cultura entre los Kuna de Panamá*; Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces: FITUR.
- GUEVARA, M., s.f. – Luces y sombras sobre la autonomía en Kuna Yala tras un siglo de gestión cultural en el seno del Estado panameño (mimeo).
- HERLIHY, P. H., 1995 – La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de comarca y los derechos indígenas. *Mesoamérica*, 29, junio: 77-93; Antigua, Guatemala-Vermont: CIRMA, PMS South Woodstock.
- HERRERA, F., 1989 – The State-indian Relation in Panama: 1903-1983; University of Florida. Tesis Docoral.
- HERRERA, F., 1994 – Politización de la población indígena de Panamá (1992). In: *Panamá en sus usos y costumbres* (S. Heckadon, ed.): 291-306; Panamá: Editorial Universitaria. Biblioteca de la cultura panameña, Tomo 14.

- HOWE, J., 1986 – *The Kuna Gathering: Contemporary Village Politics in Panama*; Austin: University of Texas Press.
- HOWE, J., 1995 – La lucha por la tierra en la costa de San Blás (Panamá), 1900-1930. *Mesoamérica*, n.º 29: 57-76.
- IDIKY, 1997 – Proyectos de Desarrollo: reto del año 2000. *Revista Tad Ibe*, n.º 1, Año 1, septiembre-octubre: 4-5; Panamá.
- MARTÍNEZ MAURI, M., 2007 – De Tule Nega a Kuna Yala. Mediación, territorio y ecología en Panamá, 1903-2004; Barcelona, París: Universitat Autònoma de Barcelona, École des Hautes Études en Sciences Sociales. Tesis de doctorado.
- PEMASKY/AEK, 1990 – Comarca de la Biósfera de Kuna Yala: Plan General de Manejo y Desarrollo (resumen ejecutivo). December. 77. page document.
- SANTANA, A., 1997 – *Antropología y turismo*; Barcelona: Ariel.
- TICE, K. E., 1995 – *Kuna Crafts, Gender and the Global Economy*; Austin: University of Texas Press.
- VALIENTE LÓPEZ, A. (ed.), 2002 – *Derechos de los pueblos indígenas de Panamá*; San José: Impresora Gossestra Intl. Serie Normativa y Jurisprudencia Indígena.
- VENTOCILLA, J., NUNEZ, V., HERRERA, H. & CHAPIN, M., 1995 – Los indígenas kunas y la conservación ambiental. *Mesoamérica*, n.º 29: 94-124.

Documentos utilizados

- Programa Nacional de Turismo lanzado en el 2008 (PN-L1006), el establecimiento de una estrategia nacional (Plan Maestro de Turismo de Panama 2007-2010, PN-T1031 y Programa de Apoyo Al Sector Turismo 1132 OC-PN).
- BID, *Programa de Apoyo al Desarrollo Empresarial Indígena (PN-T1032)*, *Plan de Operaciones*, 4 de enero de 2008, AT 14-20-1.
- BID, Etnoturismo en zonas de extrema pobreza, TC-0201081-RE.
- BID/, FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES, S. F. – *Plan de Acción del Clúster; Empresariado Indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas*. Este documento fue preparado por: Santiago Soler (Coordinador del Clúster/Fomin); Carlos Perafán (SDS/IND); Elisa Canqui (SDS/IND), Carlos Viteri (SDS/IND), María Da Cunha (SDS/IND), Milena Gaviria (Fomin) y Maria Victoria Sáenz (Fomin).

- BID, Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765) y Estrategia de Desarrollo Indígena (GN-2387-5).
- PNUD 2002 – *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional*, Impresora Pacífico, s.f.
- « Programa de Desarrollo Empresarial Indígena de Panamá (PN-T1032), Diagnostico Empresarial Indígena de Panama (Informe Final)». Para: Banco Interamericano de Desarrollo –BID, MICI-MEF- MGJ, Preparado por Luís José Azcárate, Consultor Socio-Cultural, Panamá, Diciembre de 2007.
- <http://www.panamaprofundo.org/boletin/pueblosindigenas/turismo-kunayala.htm>,
- <http://movimientos.org/docs/9375.htm>,

Capítulo 6

Gobernanza económica y uso de los recursos forestales en comunidades indígenas de Guatemala

Marike Michel¹

Guatemala cuenta con un poco menos de cuatro millones de hectáreas de bosques, lo que representa el 36,3 % de la superficie total del país². Al mismo tiempo, las cifras de deforestación reportan una pérdida de 54 000 hectáreas de bosques anuales (1,37 % de su territorio). Estas cifras cobran especial importancia al evidenciarse que estos bosques son una de las bases de los modos de subsistencia de las poblaciones rurales y semi urbanas del país. El Instituto Nacional de Bosques (INAB) estima que 76 % de los aprovechamientos de bosques del país son para el consumo familiar, es decir esencialmente leña



¹ El trabajo de campo se realizó con el apoyo del Programa de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (Boscom/INAB). El Ing. Ronaldo Camey participó en el análisis y llevó a cabo diez de los estudios de caso que sustentan esta investigación. Agradecemos al Ing. y a los técnicos Jorge Chapas, Rosario Domínguez y Elmir López por su apoyo en la fase de campo y por compartir sus experiencias y visiones del tema tratado aquí.

² Fuente: Tablas mundiales del FRA 2005: www.fao.org/forestry/site/32038/sp

y carbón para la producción de energía, y madera para construcción de infraestructuras rurales. Por otra parte, el 54 % de la población guatemalteca vive en el área rural (Censo de Población y Habitación, 2002), lo que demuestra la importancia que tiene el recurso forestal para las poblaciones sin acceso a la energía eléctrica y que corresponden a los grupos más marginados.

Según el Inventario Forestal Nacional 2002-2003, la propiedad de los bosques se distribuye de la siguiente manera: el 37,8 % es privada, el 33,8 % nacional, el 14,7 % comunal, el 8,4 % municipal, el 5,3 % corresponde a otros rubros. Esta distinción entre los diferentes tipos de bosques no permite contar con la extensión real de la propiedad comunal de los bosques, debido a que existen ciertos tipos de propiedades privada y municipal manejadas de forma comunal. Un estudio reciente encontró que 1 577 129 hectáreas están bajo la gestión de comunidades en el país (14,48 % del territorio nacional), aunque estimen que el dato pueda ser mucho mayor³.

Otra característica de Guatemala es la diversidad cultural que se evidencia con la existencia de veintitrés grupos lingüísticos. El porcentaje de población indígena oscila alrededor de 40 % de la población total. Los cuatro grupos más importantes en número de habitantes son los pueblos K'iche, Q'eqchi, Cachiquel y Mam que representan 32 % del total de la población indígena. A pesar de contar con casi 4,5 millones de personas (2002), los pueblos indígenas no han logrado una inserción significativa en la política nacional.

Esta investigación trata el tema de la evolución de las modalidades de toma de decisión colectiva y del ejercicio del poder alrededor de los recursos naturales en las comunidades y organizaciones indígenas de Guatemala. Los estudios de caso que sustentan esta investigación se realizaron en ocho pueblos indígenas: Q'eqchi, K'iche, Cachiquel, Poqomchi', Achí, Mam, Kanjobal y Chorti. También se entrevistaron a algunas comunidades con una mayoría de población mestiza a fin de proveer elementos comparativos en relación al manejo de los recursos naturales⁴.



³ Grupo Promotor de las Tierras Comunales, *Diagnóstico y análisis de la situación actual de la conservación de recursos naturales en tierras comunales*, Contrato de consultoría n.º 007-2007 CATIE-CONAP/HOLANDA, mayo de 2008.

⁴ Hacemos notar que el departamento del Petén representa casi el 60 % del área forestal total de Guatemala. La investigación no involucró este departamento porque la tenencia de la tierra y el uso de los bosques en la región norte de esta zona gozan de una situación excepcional. Desde 1996, el gobierno otorgó concesiones comunitarias a veintidós organizaciones en un área total de 500 000 hectáreas. Hoy, estas organizaciones han conformado una empresa forestal comunitaria que acopia

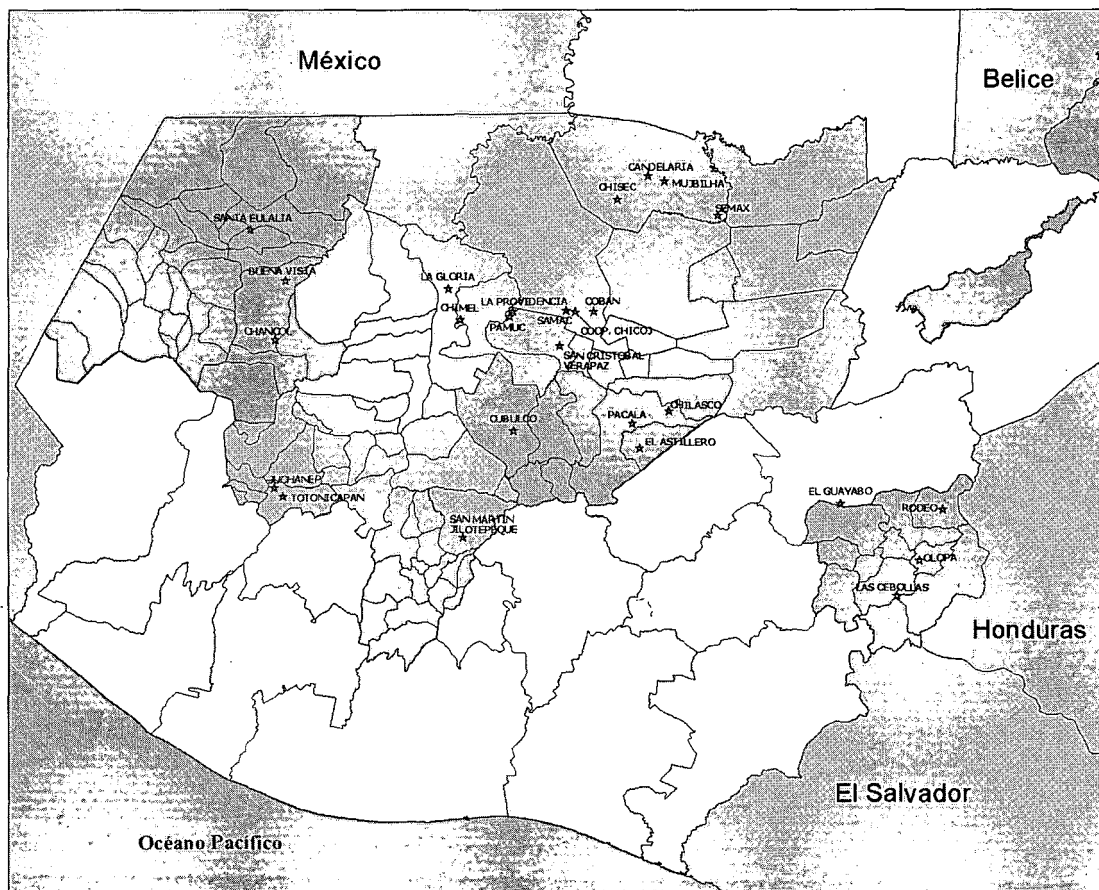


Figura 1 – Mapa de los casos de estudio seleccionados

1. La silvicultura comunitaria en Guatemala: ¿hacia una autonomía productiva?

La población rural de Guatemala, que pertenece en su mayoría a pueblos mayas, se ha enfrentado a grandes cambios en el uso de la tierra desde la época colonial. Ancestralmente, la tierra se ha usado a través de la concepción del territorio con áreas definidas para cada tipo de usos: vivienda, milpa, astillero (o «territorio comunitario») y áreas protegidas por lo general para proteger nacimientos de agua y áreas espirituales. A través del tiempo y con la

la madera para exportarla a Estados Unidos principalmente. Consideramos de suma importancia proveer información sobre el resto de las áreas boscosas que no han tenido el nivel de atención del Petén y que cuentan con las poblaciones más pobres del país.

reducción de las superficies disponibles para estos usos, fruto de los numerosos despojos en la historia, las poblaciones han debido adaptarse y enfrentarse a problemas socio ambientales y de tenencia de la tierra.

Los pueblos indígenas mayas poseen una cultura eminentemente agrícola (Batzin, 2008⁵) basada en el cultivo del maíz y del fríjol. Estos cultivos suelen formar parte de un sistema agroforestal de autosuficiencia, el cual incluye también el uso de los recursos naturales provenientes de los bosques. El principal uso del bosque por las comunidades y organizaciones entrevistadas es la recolección de leña y de madera para el consumo familiar (construcción de viviendas), así como la recolección de plantas medicinales y de productos comestibles. Existe un número reducido de casos de transformación de productos forestales a pesar de existir diversas actividades económicas ligadas al bosque como la venta de plantas forestales cultivadas en vivero, el cultivo de hongos, el ecoturismo comunitario, los servicios técnicos y de administración de los programas públicos de incentivos forestales. Por lo tanto, de forma general, el acceso al recurso forestal y el derecho de realizar extracción de leña y de madera para consumo familiar es un asunto de sobrevivencia para muchas personas. El no tener este acceso implica costos en efectivo para la compra de estos productos esenciales para sus modos de vida.

En este contexto, nos preguntaremos ¿hasta qué punto las políticas forestales nacionales logran encajar con los usos y costumbres de la población indígena en relación al uso de sus recursos naturales? Y ¿cómo se adaptan las comunidades indígenas a estas políticas y al tipo de desarrollo forestal propuesto por el Estado? En este sentido trataremos dos problemáticas enfrentadas por la silvicultura comunitaria en Guatemala. La primera está relacionada con la falta de certeza jurídica de la tierra, la cual complica los problemas de gobernanza local en muchas áreas forestales del país. La segunda tiene que ver con la política de incentivos forestales que funciona desde 1996 en Guatemala. Hemos encontrado que una parte del manejo forestal con fines de producción y/o de conservación⁶, está muy dependiente de los subsidios públicos; y que estas actividades forestales productivas y de conservación no están realmente



⁵ Entrevista del 4 de julio 2008 con Carlos Baztin, dirigente indígena guatemalteco.

⁶ Debido a la carencia de datos en el sector forestal, nos es imposible calcular la relación entre la actividad forestal productiva que recibe incentivos del Pinfor y la otra que es autofinanciada. Existe otra limitante de información: ¿cuál es la producción forestal del sector privado y la proveniente de las comunidades (incluyendo esta vez la de las concesiones forestales comunitarias del Petén)?

autónomas y sustentables en el corto y mediano plazo⁷. Como lo veremos eso se debe a que, por el momento, las experiencias de producción del sector social no están suficientemente consolidadas para garantizar una producción o conservación forestal autosostenible.

Desde la segunda parte del siglo XX, los problemas de avance de la frontera agrícola, de deterioro de los suelos forestales para la plantación de cultivos agrícolas y la colonización desordenada de áreas forestales han generado políticas nacionales y la intervención de numerosos actores de la cooperación internacional que buscan resolver estos problemas socio ambientales. Por eso es importante entender las lógicas de todos los actores interesados (*stakeholders*) y que tienen cierto poder en la toma de decisión sobre el manejo de los recursos naturales en el país. Es difícil hablar de gobernanza, incluso local, sin tomarlos en consideración como parte integrante de este proceso.

De manera más específica, los problemas que se disputan o se negocian en la gobernanza ambiental tienen que ver con normas locales informales y su relación con el formalismo legal del Estado-Nación. La tenencia de la tierra es uno de estos aspectos para lo cual es necesario diferenciar entre los dos marcos mencionados. Uno de los tipos de tenencia existentes⁸ en Guatemala es el de la tierra comunal en el cual la tierra pertenece legalmente a la municipalidad, son «tierras municipales» pero los recursos naturales están manejados por una o varias comunidades que pueden tener acuerdos formales o no con la municipalidad para realizar este manejo. Las comunidades no poseen certeza jurídica sobre la tierra, pero hemos notado que en algunos casos se consideran



⁷ Después del trabajo de campo realizado para esta investigación (abril-julio de 2008), el INAB empezó a tener dificultades de financiamiento para su programa de incentivos (febrero de 2009) y ahora se empieza a leer este tipo de titulares en la prensa: «Temen desastre ecológico por falta de pagos de incentivos forestales», *Prensa Libre*, 11/03/2009: <http://www.prensalibre.com/pl/2009/marzo/11/300958.html>

⁸ Según la Ley de Registro de Información Catastral Artículo 23: «Las tierras comunales son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal». Es decir las tierras comunales son: las tierras que pertenecen a las comunidades (tierras comunales); las que utilizan las comunidades pero cuyos títulos están a nombre de las municipalidades (tierras municipales); las que en forma indivisa tienen algunas comunidades formadas a través de lazos de parentesco (parcialidades); y las que se forman como condición para tener acceso a la tierra y al manejo de los recursos naturales (cooperativas, concesiones forestales comunitarias, patrimonios agrarios colectivos y empresas campesinas asociativas) (GPTC, mayo de 2008).

como las dueñas legítimas de estas tierras. Es frecuente que los comunitarios afirmen que la tierra es comunal sin saber que legalmente pertenece a la municipalidad o al Estado. Por lo tanto, en ciertos casos eso provoca confusiones o conflictos entre los actores sobre quien representa la «autoridad». Un claro ejemplo de eso es el de la Mancomunidad Indígena de Quezaltepeque en el departamento de Chiquimula. En él, existe un área boscosa registrada por ley como propiedad de la municipalidad de Quezaltepeque. Sin embargo, desde varias décadas se encuentra manejada por tres o cuatro comunidades indígenas lideradas por un presidente de la mancomunidad. Este líder está reconocido por la mayoría de los habitantes como la autoridad local y para usar y aprovechar los recursos de este bosque se debe acudir a esta persona y a su consejo. Sin embargo, cuando el INAB inició el programa de incentivos forestales (Pinfor), requirió una certificación de la municipalidad para acceder a los incentivos debido a que legalmente esta es dueña. Hasta la fecha, el líder de la mancomunidad no aprueba la adhesión de la comunidad al programa de incentivos y se ha generado una lucha de poder que bloquea el acceso a los incentivos. En muchos casos los problemas de tenencia y del reconocimiento o no de derechos a las comunidades locales son las causas principales de los problemas en la gobernanza de los recursos naturales.

Otro problema identificado, vinculado al uso de los recursos naturales, es intracomunitario y creado cuando se forman organizaciones dentro de la comunidad, para manejar los recursos naturales. En algunos casos, se ha generado un rechazo del resto de la comunidad que critica que pocos se benefician del bien común, sin que ellos mismos hayan aportado o participado en su manejo. Es la problemática ligada al manejo de los bienes comunes desarrollado por Ostrom⁹. Se identificaron varios casos donde esta razón es la causa principal de los conflictos para lograr una buena gobernanza (Pacalaj, Chilascó, Las Cebollas, Cubulco, Parcialidad Baquix, Asoc. Ulew' Che' Ja, Cooperativa Divina Pastora).

Finalmente, se ha identificado un problema interno propio a los pueblos indígenas. Al contrario de lo esperado al iniciar la investigación, no hemos



⁹ Ostrom expone el problema del gorrón (*free-rider*). Cuando una persona no puede ser excluida de los beneficios que otros procuran, está motivada a no contribuir en el esfuerzo común y a «gorronear» los esfuerzos de otros. De manera alternativa algunos pueden cooperar mientras otros no cooperan, por lo que se obtiene un nivel de provisión del beneficio colectivo menor que el óptimo. Por ello, los modelos relacionados a la problemática de la acción colectiva son muy útiles para explicar cómo individuos perfectamente racionales pueden producir, en ciertas circunstancias, resultados «irracionales» a la vista de quienes participan (Cap. 1) (Ostrom, 2000).

encontrado claros usos culturales de los recursos forestales a parte del uso de los productos forestales no maderables (plantas medicinales y productos comestibles). Sin embargo, pensamos que otros usos culturales existen sin que las personas tengan conciencia de ellos, y que podrían identificarse con una investigación antropológica específica. En todo caso, es evidente una pérdida de elementos culturales que provoca en muchos casos impactos negativos en el recurso forestal.

2. Una gobernabilidad frágil: tenencia de la tierra, organizaciones agrarias e instituciones forestales

El contexto guatemalteco presenta particularidades que hoy en día se inscriben en la agenda del manejo de los recursos naturales del país. Abordaremos brevemente primero la tenencia de la tierra; luego, las grandes evoluciones políticas y las formas de asociatividad en el área rural; y, tercero, la política forestal actual con los grandes lineamientos y programas públicos existentes.

2. 1. Tenencia de la tierra y caso de las tierras comunales

El régimen de tenencia de la tierra en Guatemala se fundamenta en el derecho de la propiedad privada y pública. Estas formas se subdividen a su vez en: propiedad privada individual y colectiva, propiedad estatal nacional y municipal. «El artículo 67 (de la Constitución Política de la República de Guatemala), al referirse a las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva, establece el concepto de “propiedad agraria” lo que significa un reconocimiento a formas diferentes de la propiedad individual y dándoles un carácter de función social en coherencia con los principios del Derecho Agrario» (Thillet *et al.*, 2003: 98-99).

Thillet *et al.* determinaron que existen cuatro cuerpos normativos para la legislación de las tierras ejidales y comunales: 1) el Código Civil; 2) el Código Municipal; 3) la Ley de Titulación Supletoria y 4) el Dto. 1551, Ley de Transformación Agraria. Sin embargo, agregan que «la legislación ordinaria común aplicable al régimen de tierras ejidales o comunales es escasa e insuficiente» (Thillet *et al.*, 2003: 108).

En el caso del Código Civil, se aplica a cualquier forma de propiedad sin distinción de origen. Por su parte, el Código Municipal de 2002 regula las tierras comunales de la siguiente manera:

«el gobierno municipal establecerá, previa consulta con las autoridades comunitarias, los mecanismos que garanticen a los miembros de las comunidades el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendado tradicionalmente al gobierno municipal» (Art. 109, citado en Thillet *et al.*, 2003: 110).

Y Thillet de comentar:

«Por primera vez (...) se busca que las tierras ejidales o comunales que están tituladas e inscritas a nombre de las municipalidades pasen legalmente a la autoridad comunitaria indígena y a la comunidad en general para su administración» (Thillet *et al.*, 2003: 111).

El Dto. 1551, Ley de Transformación Agraria de 1962 que regulaba todo lo relativo a este tema, concluyó en 1999 con la promulgación de la Ley de Fondo de Tierras. Una buena parte de esta normativa no se aplica ya que no cuenta con una institución o procedimientos que la apliquen, salvo la aplicable al proceso de regularización llevado adelante por Fontierras (Thillet *et al.*, 2003: 111-112). Es de notar que esta Ley de Transformación Agraria determina tres tipos de figuras jurídico agrarias en caso de la tenencia ejidal y comunal:

«los baldíos porque hasta la fecha las autoridades estatales tipifican como tales las áreas en donde están asentadas comunidades indígenas que administran sus tierras en forma comunal y de acuerdo a normas y valores tradicionales; los patrimonios agrarios colectivos, en los cuales, y a pesar de que en varios casos exista una clara vocación comunal en la administración de sus tierras, al momento de regularizar su situación se entregan títulos y se hacen inscripciones en forma individual (...); inscripción de tierras poseídas y explotadas en forma comunitaria, que no obstante estar inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre de persona individual o jurídica, pueden ser tituladas y registradas en forma comunitaria a favor de las personas individuales que las posean. A pesar de la complejidad que puede resultar de la aplicación de esta norma, es importante resaltar la intencionalidad comunitaria que conlleva» (Thillet *et al.*, 2003: 112).

En 2005, se crea el Registro de Información Catastral (RIC), parte de su función siendo la de velar por que las áreas estén conformes a la papelería registrada ante las autoridades. Esta es otra iniciativa que da certeza técnica a

futuras solicitudes legales por parte de las comunidades. Sin embargo, en la actualidad permanece una gran cantidad de conflictos agrarios vinculados a la falta de certeza jurídica de la tierra. Parte de las tierras nacionales y municipales están siendo ocupadas por comunidades o grupos de campesinos desde decenas de años sin que su posesión nunca haya sido regularizada. En lo que va del año 2008, han habido varios casos de desalojos de tierra en Guatemala así como de invasiones campesinas en tierras nacionales, lo que evidencia que el problema de la tenencia de la tierra es una de las causas principales de los problemas de gobernanza económica de los recursos naturales en el país.

Esta revisión de la legislación en relación a la tenencia de la tierra permite entender lo que está en juego para la gobernanza a nivel local. En el caso de las tierras municipales, el hecho de que la municipalidad sea la propietaria legal de la tierra y las comunidades de esta municipalidad puedan ser legalmente las administradoras (Código Municipal 2002), implica numerosas dificultades (juegos de intereses y de poder, corrupción, caciquismos locales, etc.). Los numerosos cambios en la legislación agraria ocurridos desde la reforma liberal de 1871, han provocado grandes confusiones e incertidumbres en la población rural, la cual desconoce en muchos casos la legislación vigente.

Finalmente, el último punto crucial en el caso de la tenencia de la tierra en Guatemala es la relación minifundio-latifundio que provoca diferencias abismales entre los propietarios de tierras¹⁰. De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística de marzo de 2003, existen 108 772 fincas (entre 1 manzana [0,7 ha] y 10 manzanas [7 ha]) que cuentan con una superficie total de 122 509 ha; mientras que 4 292 fincas (mayor a 10 manzanas) cuentan con 208 843 ha en el país.

2. 2. Evoluciones de las organizaciones políticas en el área rural de Guatemala

Existen tres momentos clave en la evolución de la asociatividad indígena y campesina en los últimos cincuenta años. El primer momento corresponde a los años 1960 y a la primera mitad de los años 1970, durante el cual el Estado fomentó la creación de cooperativas. En muchos casos la creación de una cooperativa condicionó el acceso a las fincas por los grupos comunitarios. Este



¹⁰ Censo Agropecuario y Tendencias, Transformaciones y Crisis en la Agricultura Guatemalteca PNUD/FAO/MAGA 2003.

momento se caracteriza por: la promoción del cooperativismo por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) creado en 1962; el acceso a la tierra, a través de una compra en grupo de fincas; y, en menor medida, por la creación de cooperativas esencialmente para el desarrollo comunitario o agrícola (Benitez, 2003).

El segundo momento se dio en la década de intensificación del conflicto armado en Guatemala, es decir desde los finales de los años 1970 a finales de los años 1980. Durante esta época, la tendencia estuvo a la desmembración de las cooperativas y asociaciones indígenas y campesinas, por persecución política o por temor del gobierno a sus vínculos con la guerrilla. Aunque dos de las organizaciones entrevistadas iniciaron la compra de sus fincas en este momento y una de las cooperativas se creó en esta época, fue por adhesiones políticas con el gobierno de turno.

El tercer momento se inicia a mediados de los años 1990 y en particular en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz. Esta fase está marcada por la creación de una gran cantidad de asociaciones (y no de cooperativas) y posteriormente de Comités Comunitarios de Desarrollo (Cocodes), al promulgarse la Ley De Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de 2002. Las razones de la creación de las asociaciones son variadas: 1) Compra de fincas a la nación; 2) creación de fuentes de empleo y de ingresos complementarios; 3) creación impulsada por proyectos de cooperación externa, lo que implica que algunas se hayan creado para 4) conservar y reforestar sus tierras y 5) a partir de 1997, acceder al Programa de Incentivos Forestales (Pinfor) del Instituto Nacional de Bosques. En el caso de los Cocodes, se crearon como organizaciones sociales para contar con una representación de la comunidad ante otras instancias, principalmente ante las municipalidades.

Estos cuatro tipos de asociatividad existentes en el campo guatemalteco (cooperativas, asociaciones civiles, Cocodes y organizaciones de segundo nivel que vinculan cooperativas y/o asociaciones) son actores fundamentales de la gobernanza ambiental en el país.

2. 3. El sector forestal actual: instituciones y programas

La Ley Forestal de 1996 crea el Instituto Nacional de Bosques (INAB). Al INAB le corresponde:

capacitación de las unidades técnicas municipales para fortalecer la gestión municipal en materia de administración forestal» (INAB, Ley Forestal 1996).

La política forestal está orientada hacia dos grandes líneas: aumentar el potencial forestal de Guatemala para abastecer la industria forestal nacional y fomentar la participación de los usuarios de los bosques en el país. Esta política y ley forestal están enmarcadas dentro de un modelo de descentralización forestal municipal.

El instrumento operativo para cumplir con el objetivo de aumentar el potencial forestal del país para abastecer la industria nacional ha sido la creación, en 1997, del Programa de Incentivos Forestales (Pinfor) que realiza un pago en efectivo durante un periodo de uno a diez años —dependiendo del tipo de incentivo— a las personas o grupos y organizaciones legalmente constituidos. El cuadro 1 presenta el total de áreas incentivadas por el Pinfor y los montos pagados por tipo de propiedad de la tierra sobre el periodo de 1997 a 2008. Como lo muestra el cuadro, el programa ha beneficiado mayormente a la propiedad privada con 76,5 % del área incentivada y casi un 80 % del monto pagado sobre un período de once años. Aunque el apoyo para generar una industria forestal ha sido el objetivo anunciado, es de notar que por el momento el área incentivada de mayor importancia es el bosque privado bajo protección (46,94 % del área total) y que los montos pagados más importantes se han destinado para la reforestación de áreas privadas (67,82 % del total del monto pagado). Por otra parte, las comunidades y municipalidades, las cuales cuentan con una parte importante de uso comunal, han sido beneficiadas con un 23 % del área incentivada y 20 % del monto total pagado. Más adelante veremos los impactos que ha tenido este programa sobre las comunidades beneficiadas.

Cuadro 1 – Áreas incentivadas por el Pinfor y montos pagados por tipo de propiedad forestal (1997-2008)

	Núm. proyectos	% área incentivada	Área incentivada Ha	% monto pagado	Monto total pagado Q.
COMUNIDAD					
M.B.N. Producción	18	3,52 %	8 786,56	0,42 %	4 090 723,49
M.B.N. Protección	116	5,34 %	13 330,51	1,38 %	13 435 782,97
Manejo Reg. Nat.	13	0,26 %	648,14	0,42 %	4 114 673,10
Reforestación	367	4,02 %	10 028,08	10,18 %	99 413 600,72
Subtotal	514	13,15 %	32 793,29	12,39 %	121 054 780,28
MUNICIPALIDAD					
M.B.N. Producción	5	0,73 %	1 830,90	0,05 %	528 834,84
M.B.N. Protección	217	7,27 %	18 137,15	2,37 %	23 166 466,06
Manejo Reg. Nat.	29	0,31 %	777,88	0,56 %	5 467 409,60
Reforestación	263	1,79%	4.471,44	4,73%	46.190.020,31
Subtotal	514	10,11 %	25 217,37	7,71 %	75 352 730,81
OG					
Reforestación	9	0,09 %	229,55	0,27 %	2 672 590,52
ONG					
M.B.N. Protección	1	0,01 %	14,66	0,00 %	42 439,94
Reforestación	15	0,10 %	250,63	0,24 %	2 376 381,00
Subtotal	16	0,11 %	265,29	0,25 %	2 418 820,94
PRIVADO					
M.B.N. Producción	146	2,53 %	6 305,28	0,82 %	8 034 074,37
M.B.N. Protección	899	46,94 %	117 083,17	10,50 %	102 569 076,42
Manejo Reg. Nat.	26	0,13 %	334,46	0,23 %	2 208 646,20
Reforestación	3 126	26,94 %	67 184,26	67,82 %	662 469 398,55
Subtotal	4 197	76,54 %	190 907,17	79,37 %	775 281 195,54
Total general	5 250	100,00 %	249 412,67	100 00%	976 780 118,09

Fuente: INAB, 2009

Existen cuatro tipos de incentivos: 1) Incentivos por reforestación; 2) manejo de bosques para protección; 3) manejo de bosques naturales para producción; 4) regeneración natural. Es, por lo tanto, un programa muy completo que abarca

tanto la problemática de la producción como de la conservación. Los montos de los incentivos son diferentes en cada caso. Aquí daremos el ejemplo del incentivo por reforestación el cual es el más solicitado en el país y para el cual se recibe un monto regresivo durante un periodo de seis años.

Cuadro 2 – Incentivos por reforestación

Año	Incentivos (Qtz*/ha)
0	5 000
1	2 100
2	1 800
3	1 400
4	1 300
5	800
Total	12 400

*1 US\$ = 7,5 Qtz (al 20/09/08)

De manera oficial, se calcula que el costo total de establecimiento de una plantación forestal de un hectárea es de 18 606 Qtz, repartido sobre los seis años, por lo cual el incentivo gubernamental otorga 67 % de este monto. Sin embargo, en muchos casos los jornales son pagados menos que el monto estimado oficialmente y son trabajados por los mismos miembros de la familia o de manera comunal por lo que en la realidad el incentivo pagado cubre un mayor porcentaje de los costos estimados.

Una de las condiciones del Pinfor es contar con certeza jurídica sobre un área mínima de dos hectáreas. A pesar de existir muchas comunidades sin certeza jurídica y, por lo tanto, que no pueden acceder a este programa, otras lo han adoptado como su principal actividad. Hemos percibido un problema de dependencia sobre los ingresos del Pinfor en un gran número de organizaciones. El Pinfor terminará sus actividades en 2016, es decir dentro de ocho años y no hemos visto planes a futuro para la preparación de la etapa post Pinfor, lo que podría provocar una desintegración de las organizaciones más débiles. Es de notar que el Pinfor fue creado con un propósito de explotación industrial y no como un programa de apoyo a los pequeños productores. Es previsible que solamente las empresas o los propietarios más importantes participen en el abastecimiento de la industria forestal, dejando de lado las organizaciones sociales que no se hayan logrado insertar en esta rama de la economía.

En relación a la descentralización forestal en Guatemala se ha limitado hasta al momento a entregar el poder a la municipalidad para controlar el aprovechamiento autorizado (aprobación de los planes de manejo, extensión de permisos, etc.), ejecutar sistemas de vigilancia para el aprovechamiento forestal ilícito y desempeñar un rol informativo en su jurisdicción. Sin embargo, «no existen manuales ni reglamentos para el manejo de los recursos naturales locales, ni para la gestión de los propios ejidos municipales» (Thillet *et al.*, 2003: 120). Esta es otra causa de las dificultades para la gobernanza a nivel local en relación al acceso, uso y aprovechamiento de los recursos forestales. En 1996, se diseñó el primer programa público de apoyo a las tierras municipales, el Programa de Bosques Comunales (Boscom) que, con la nueva Ley Forestal en 1997, se establece como Proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal.

3. Normas y prácticas

En esta parte, se trata de ver, primero, cómo las normas y prácticas que adoptan las organizaciones indígenas locales para el manejo de sus recursos naturales han cambiado la relación hombre-bosque en los últimos cuarenta años y cómo estos cambios están relacionados con normas nacionales e internacionales. Luego, examinaremos los diferentes tipos de mecanismos organizativos alrededor del bosque, sus orígenes y los conflictos internos que aparecen adentro de ellos. En tercer lugar, analizaremos el cambio del rol de las mujeres en la silvicultura comunitaria. Finalmente, veremos cómo se organizan las Empresas Forestales Comunitarias Indígenas (EFCI).

3. 1. Cambio de la relación hombre-bosque

La primera constatación a raíz del presente estudio es que el manejo forestal, es casi siempre la actividad secundaria de las organizaciones comunitarias que se forman alrededor del manejo de estos recursos. Al conversar con las organizaciones locales sobre los cambios en las normas constitutivas (es decir los mecanismos organizativos y las instituciones existentes alrededor del manejo de los recursos naturales) en la historia reciente, se destaca un cambio principal. Como lo mencionamos anteriormente, los pueblos indígenas mayas tienen una cultura esencialmente agrícola. En su concepto del territorio, debe haber un área comunal de bosque suficiente para recolectar leña, ocote y madera de construcción, lo cual es la base de sus modos de vida hasta la actualidad.

Sin embargo, los representantes comunitarios indígenas mencionaron que «antes» el bosque era visto como una barrera para el desarrollo agrícola¹¹:

«Estos santos palos no sabemos cuantos años de vida tienen, pero por nuestras necesidades los hemos tenido que botar para aprovecharlos en nuestra casa o para hacer nuestra milpa y frijol» (representante Q'eqchí de la cooperativa La Providencia, Alta Verapaz).

En la actualidad, existen áreas del país donde la necesidad de deforestar para plantar cultivos agrícolas de subsistencia permanece importante debido a la concentración de minifundios (en particular el Altiplano occidental). No obstante, en el caso de las áreas donde existe un mayor acceso a la tierra y a los bosques comunales (Las Verapaces, Norte de Huehueténango), las personas entrevistadas identifican un cambio: una disminución de las superficies agrícolas y un aumento de las áreas forestales. La primera causa mencionada es la tecnificación de la agricultura en los años 1970, la cual fue acompañada de capacitaciones dadas por proyectos de la cooperación internacional o a través del Instituto de Transformación Agraria (INTA). Esta causa está mencionada esencialmente por los miembros de cooperativas agrícolas. La segunda causa, más ampliamente citada, es el surgimiento de programas de incentivos forestales. Algunas organizaciones contaron con estos apoyos en la primera parte de la década de los años 1990 con programas de la cooperación canadiense. La mayoría se familiarizaron con estos incentivos a partir de 1997, año de la creación del Programa de Incentivos Forestales (Pinfor) por el INAB. Al generar empleos directos en actividades silvícolas e ingresos individuales, este programa vino a cambiar la visión y el valor del bosque para muchas comunidades que contaban con certeza jurídica sobre sus bosques. Finalmente, la tercera causa, citada por la mitad de las organizaciones entrevistadas tiene que ver con una preocupación ambiental tanto por las fuentes locales de agua como por la escasez de leña y de madera para construcción de viviendas e infraestructuras comunitarias.

Es necesario ampliar las explicaciones del impacto del Pinfor sobre las organizaciones locales guatemaltecas. El Pinfor aporta dinero en efectivo para actividades de reforestación, regeneración natural, protección y manejo del



¹¹ Recordamos que los pueblos indígenas de Guatemala han vivido varios despojos de sus tierras quedando, en muchos casos, con pocas superficies de tierra. Además, el Estado ha promovido en los años 1960, una serie de políticas agrícolas que promovían el concepto de «bosque ocioso».

bosque; eso con el fin de aumentar la masa forestal del país. Recordemos que este programa público es creado cuatro años después de la Cumbre de Río (1992) e iniciando un proceso de democratización en Guatemala acompañado por la presencia, desde el final de los años 1980, de una gran variedad de organizaciones internacionales de cooperación promoviendo el manejo de los recursos forestales. Este programa es, por lo tanto, muy influenciado por las normas internacionales del momento que se implementan a nivel nacional. Además trae consigo el concepto de «reforestación» en las normas nacionales y locales aunque no coincida con las tradiciones de los pueblos mayas. Carlos Batzin, dirigente indígena, explica que en la concepción maya, no se piensa en plantar árboles y menos establecer plantaciones de árboles; el árbol es un recurso «natural» que se conserva o no para obtener de él una serie de beneficios. Fueron frecuentes los comentarios de los líderes más ancianos acerca de la reforestación, como: «costó concienciar a las comunidades porque no tenían esta percepción».

El Pinfor es un caso de norma legal aceptada a nivel local y que ha cambiado la relación de las comunidades al bosque en muchos casos. Sin embargo, los requisitos del Pinfor¹², muy exigentes para las comunidades y su condición agraria, no permiten a las que no cuentan con certeza jurídica de su tierra acceder al incentivo. Es de notar sin embargo, la creación de varias organizaciones comunitarias que, a través de un título de propiedad privado o de un convenio con la municipalidad, han logrado acceder al programa. Por otra parte, generó un mayor interés para que las comunidades solicitaran la certeza jurídica de sus tierras a las autoridades encargadas.

El Pinfor también ha provocado que los beneficiarios del programa respetarán la ley forestal en vigor ya que cada año se realizan verificaciones que condicionan el pago del incentivo para ver si las áreas bajo Pinfor están «técnicamente» bien manejadas. En cierto modo, la norma nacional ha definido las normas locales de manejo de los recursos naturales. Es evidente el gran número de organizaciones que, en la actualidad, funcionan únicamente con los ingresos del pago del incentivo. Por lo general, las personas que cuidan áreas bajo Pinfor dejan un porcentaje del pago a la organización a la cual pertenecen y,



¹² La documentación requerida por el INAB para tramitar un Pinfor es: - mandato especial, - escritura general de la finca, - declaración jurada en donde se exime al INAB de responsabilidades a falta de fondos para cubrir todos los incentivos, - certificación del Registro General de la Propiedad de la finca. A nombre de una persona sale el mandato especial para el grupo. El que tiene su escritura a su nombre, puede solicitar el incentivo individualmente.

a cambio, reciben asistencia técnica y/o plantas para sembrar (en el caso del Pinfor de reforestación).

Paralelamente al Pinfor, el INAB también cuenta con el Proyecto de Incentivos Forestales para Pequeños Poseedores de Tierras de Vocación Forestal y Agroforestal (Pinpep), con cobertura en aproximadamente 78 municipios considerados en condiciones de «extrema pobreza». Estos incentivos, a diferencia del Pinfor, son accesibles para aquellos que, con un documento privado o una certificación municipal, acrediten la posesión de la tierra. El área incentivada puede ir desde una cuerda (420 m²) hasta un máximo de 15 hectáreas por proyecto e incluye los sistemas agroforestales además de la reforestación, el manejo forestal de producción y de protección. El objetivo de esto es que las comunidades tengan otro enfoque respecto al bosque y una oportunidad de generar ingresos derivados de las actividades forestales.

3. 2. Mecanismos organizativos para el manejo comunitario de los recursos naturales

Existen varios tipos de mecanismos organizativos para el manejo de los recursos naturales derivados de las evoluciones políticas en el área rural de Guatemala (ver parte 2. 2.). Como lo vimos, la creación de las *cooperativas agrarias integrales* está fuertemente vinculada a una norma nacional promovida por el INTA a partir de los años 1970. El objetivo era doble: redistribuir fincas nacionales a los trabajadores de las tierras y crear focos de desarrollo agrícola para garantizar una producción eficiente en este sector. En muchos casos la creación de las cooperativas no fue acompañada de la suficiente capacitación o de un capital semilla de trabajo y algunas cooperativas no lograron prosperar como lo esperado. Las cooperativas, por tener títulos de propiedad privados comunales (el dueño es la cooperativa y sus socios), siguen dos tipos de normas internas: las normas legales impuestas por el Estado y las normas locales creadas por los socios en función de su cultura o de sus tradiciones. La norma legal más importante es que las tierras de las cooperativas son indivisibles. Ningún socio puede vender parcelas salvo a otro socio de la cooperativa. Es muy variable la adjudicación de la superficie de tierra que le corresponde a cada uno de los socios: en algunos casos depende del trabajador (área trabajada para la agricultura) y, al inicio de las cooperativas en los años 1970, dependió mucho de las elites que conformaban la cooperativa que pudieron obtener más áreas para cultivar. Regularmente las áreas boscosas no se dividen ni se parcelan y pertenecen a la cooperativa.

Existen también otros mecanismos organizativos para el manejo de los recursos como es el caso de las asociaciones, de formación más reciente que las cooperativas. Éstas suelen tener títulos de propiedad más variados: tierras individuales de los socios, fincas privadas manejadas de forma comunal, tierras municipales manejadas de forma comunal por la asociación. Estas asociaciones han permitido a los comuneros unirse para solicitar apoyos en conjunto. Muchas nacieron con el objetivo de acceder al Pinfor a partir de 1997. A nivel de comunidad existen también los Comités Forestales Locales.

Estas organizaciones cobran todo su interés por la forma en que están organizadas y por las reglas que ellas definen para el manejo de los recursos naturales. Los entes directivos son la Junta Directiva (caso asociaciones y comités) y el Consejo de Administración (caso cooperativas) conformados de forma muy similar con los siguientes cargos: presidente, vice-presidente, secretario, tesorero, y de uno a tres vocales. En todos los casos existe una Asamblea de Socios. Luego pueden existir dos casos. Primero que los socios de la organización pertenezcan a una sola comunidad¹³ para que sea reconocida como una asamblea democrática donde se toman las decisiones de la comunidad. En el caso de las cooperativas que manejan una finca privada comunal, es más común que la Asamblea de Socios sea reconocida como la autoridad máxima de la comunidad. Segundo, que la organización comunitaria cuente con un grupo reducido de socios y se encargue únicamente del manejo de los recursos naturales. Prácticamente todos los conflictos sociales que hemos encontrado tienen que ver con estos casos ya que un grupo «reducido» tiene a cargo el cuidado de un bien común. En algunos casos se ha tomado la decisión de parcelar la tierra e incluso el bosque y en otros existen conflictos internos importantes alrededor de esta problemática.

El trabajo de las organizaciones comunitarias es frecuentemente dividido mediante la formación de comités: forestal, de vigilancia, de salud, de educación, de mujeres, de artesanos, etc. La organización define tanto las reglas sobre el uso de los recursos naturales como la organización del trabajo colectivo.

3. 3. Rol de la mujer indígena en la silvicultura comunitaria

La participación de la mujer en las actividades asociativas es todavía minoritaria en comparación con la del hombre. Si bien en promedio las



¹³ El número de asociado/as de las organizaciones entrevistadas varió entre 40 a 750.

mujeres representan 20 a 40 % de las asociaciones mixtas, eso no significa que estén representadas en las Juntas Directivas de estas organizaciones. Cuando están representadas, suelen ocupar el cargo de vocal o tesorera, lo que implica funciones con menos toma de decisión. Existen sin embargo asociaciones o grupos de mujeres donde la totalidad de las asociadas son mujeres y solo así logran ocupar cargos de liderazgo.

Sin embargo, a partir de los años 1980, los temas de la equidad de género y de la inclusión de las mujeres empezaron a ser establecidos como normas internacionales, en particular a través de la cooperación internacional y de los organismos de apoyo. Hoy en día, la participación de la mujer es una condición para la obtención de proyectos. Se da un fenómeno interesante. Por una parte el Estado guatemalteco como muchos otros ha adoptado un discurso «pro género» sin generar políticas nacionales de discriminación positiva que den acceso a la mujer a una verdadera participación y toma de decisión. La norma internacional se trasladó a nivel nacional, pero quedando únicamente en retórica. Sin embargo, por otra parte, a nivel local, y con las condicionantes de los proyectos de desarrollo, se ha impuesto esta norma en las comunidades locales. No significa que sea eficiente todavía: en numerosas ocasiones la participación de la mujer es solamente una pantalla para el acceso a los proyectos y no una realidad. Las comunidades rurales cuentan culturalmente con un fuerte componente machista que las normas internacionales no logran romper fácilmente. En las organizaciones locales que han contado con capacitaciones específicas en el campo, la toma de decisión de las mujeres es mayor. Es de notar que en la mayoría de los casos, se han encontrado mujeres lideresas, a veces solo una o dos en una comunidad, pero con capacidades de organización reconocidas por la mayoría y que pueden ser fácilmente vehículos para promover los cambios.

Finalmente, el rol de la mujer en la silvicultura es considerable y muy ligado a la actividad «nueva» de reforestación. Muchas veces las mujeres son encargadas del establecimiento de los viveros y de plantar y cuidar las matas de las plantaciones forestales. Esta actividad ha generado empleos jornaleros para ellas y por lo tanto realzado su importancia como eslabón de la cadena de la reforestación. En muchos casos, también se encargan, con sus hijos, del abastecimiento en leña del hogar.

3. 4. Empresas forestales comunitarias indígenas

Las empresas forestales comunitarias indígenas (EFCI) estudiadas¹⁴ cuentan con una organización esencialmente basada en un modelo de producción social con algunos rasgos del modelo de producción capitalista. Este modelo de producción social contiene especificidades culturales si se considera la toma de decisiones dentro de la empresa, el uso de los beneficios generados y la adopción de ciertos criterios para el abastecimiento en materia prima (protección de fuentes de agua y de sitios culturales o de culto religioso maya).

Los modelos de organización encontrados en las empresas son de dos tipos: uno en el cual la asociación o cooperativa sirve de paraguas para las actividades de producción forestal y otro en el cual la empresa está separada de la organización comunitaria. Sin embargo, contrariamente a algunos modelos de EFC mexicanos donde la gestión de la empresa está completamente basada en un modelo capitalista (los socios son dueños de la empresa y delegan la gestión a un equipo de profesionales), en el caso de las empresas separadas de la organización comunitaria en Guatemala, la empresa sigue teniendo una gestión social.

En las empresas visitadas, la producción se organiza de la siguiente manera: los socios proveen la materia prima a la empresa, asociación o cooperativa a la cual pertenecen. Esta emplea una mano de obra (por lo general socios o personas provenientes de la comunidad) que se encarga de la transformación de la materia prima. Luego se vende en mayoría a intermediarios (depósitos de madera o aserraderos). Solo en el caso de la Asociación Tikonel (Chimaltenango) se venden productos terminados a tiendas de consumo directo. Por lo tanto, es evidente que actualmente el nivel de integración de las organizaciones y pequeñas empresas comunitarias es muy débil y orientado mayormente hacia la extracción y muy poco hacia el resto de la cadena de producción (transformación) y comercialización. Sin embargo, el problema principal de las dos empresas más exitosas que estudiamos es que no cuentan con un abasto suficiente en materia prima. Por ejemplo, en el caso de la Asociación de Silvicultores Comunitarios de Alta Verapaz (Asilcom), su



¹⁴ Las empresas forestales comunitarias indígenas entrevistadas fueron: Asociación de Silvicultores Comunitarios de Alta Verapaz (Asilcom); Comunidad y Cooperativa Agrícola Integral La Providencia, R.L. (San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz); la Federación de las Cooperativas de Las Verapaces (Fedecovera) y sus cooperativas (han plantado entre todas 3 500 ha de bosque); Cooperativa Agrícola Integral Samac, R.L. (Cobán, Alta Verapaz); y la Asociación Tikonel (San Martín Jilotepeque, Chimaltenango).

mayor problema actualmente es que sus propios socios venden su madera al mejor postor en el mercado local a pesar de saber la necesidad que tiene su asociación en materia prima para alimentar su aserradero. Asimismo la empresa, a pesar de dar preferencia a sus socios para el empleo, solo tiene la posibilidad de dar contratos de tres meses pagados bajo la forma de jornales y sin seguros sociales.

En cuanto al modelo de toma de decisión, la autoridad máxima es la asamblea comunitaria. La junta directiva es el ente de dirección que toma las decisiones diarias y finalmente se cuenta con un personal técnico, administrativo y en algunos casos con operadores en el caso de las empresas que cuentan con aserraderos. En la práctica, este modelo genera un sistema de toma de decisión que puede ser flexible y basado en una comunicación horizontal. Las asambleas comunitarias son un verdadero ejercicio de democracia participativa donde todos se enteran de los logros y problemas de la empresa y donde se trata de dar soluciones conjuntas a sus problemas. Sin embargo, también este modelo puede ser poco eficaz a la hora de necesitar más eficiencia por parte de la empresa. Los modelos en los cuales hemos observado una mayor eficacia de la EFC son los donde existe un personal profesional que rinde cuentas a la asamblea comunitaria y provee explicaciones de las decisiones técnicas a los socios.

Otro aspecto de este modelo de negocio consiste en que, en la mayoría de los casos, las organizaciones socias o los socios individuales paguen un cierto porcentaje (de 9 a 20 %) de sus ingresos (que muchas veces corresponde al pago del Pinfor) para que la empresa les provea asistencia técnica con técnicos forestales empleados por la empresa y en algunos casos les provea plantas para la reforestación. Todas las empresas y asociaciones que aprovechan madera cuentan con los incentivos del Pinfor o del Pinpep, lo que demuestra una importante dependencia sobre estos programas públicos.

En todos los casos las ganancias que se obtienen de las ventas que realiza la empresa comunitaria se quedan en la empresa y son reinvertidas en el funcionamiento de esta, el pago del personal y algunos servicios a la comunidad. En ninguno se reparten los beneficios de la empresa comunal entre los socios (a pesar de que lo permita el estatus legal de empresa o de cooperativa). Esta inversión en la economía local genera mayores inversiones sociales y favorece el empleo local de la mano de obra.

Además estas empresas proveen servicios sociales adicionales como préstamos a tasas de interés preferenciales o sin intereses, pequeñas donaciones para los socios en dificultad, becas para niño/as, aportes a infraestructuras comunitarias,

etc. La madera de los socios es comprada a un precio preferencial¹⁵ y más justo que los ofrecidos en el mercado. En algunos casos, la empresa también se hace garante para la solicitud de pequeños créditos ya que los bosques no se pueden dar en garantía para obtener créditos. Por ejemplo, en el caso de la cooperativa Samac (Cobán, Alta Verapaz): los beneficios son invertidos en fondos de reservas para salud, educación y fortalecimiento de la organización.

Otro aspecto de estas EFC son los productos que ofrecen. En el caso de los productos forestales son esencialmente trozas, trocillas, tarimas, tablas y reglas de varios tamaños. La Asociación Tikonel y su empresa llamada Sacalá producen objetos terminados usando trocitos de madera de diámetros menores (elaboración de cajas de té, bandejas, utensilios de cocina). Pero una de las características culturales relevantes para estas empresas es la diversificación de sus actividades económicas. El bosque no es visto solamente como un proveedor de madera sino que se suele realizar un manejo más integral con productos forestales no maderables/agrícolas (entre ellos café de sombra, cardamomo, etc.) así como el uso de todos los subproductos de la madera. Por ejemplo, el aserrín en Asilcom (Alta Verapaz) se vende para los gallineros o como adorno durante las fiestas navideñas o de Semana Santa. Asimismo todos los rechazos de madera son vendidos para leña lo que significa que no se pierde ningún producto.

Sin embargo, en ningún caso las empresas crecieron o realizan ventas suficientes para ser totalmente autónomas en su funcionamiento. Existen numerosas barreras internas: falta de capacitación técnica y empresarial, calidad y escala de la producción, acceso a mercados y toma de decisión. Las principales debilidades de estas empresas se encuentran en sus capacidades técnicas y gerenciales. La mayoría de los empleados no cuentan con preparación en administración de empresas o en técnicas de producción. Se sufre de los bajos niveles de educación que existen a nivel nacional donde, si los hombres logran haber cursado parte de la secundaria, es frecuente que las mujeres no hayan terminado la primaria o no sepan leer ni escribir. Hemos notado que los técnicos o ingenieros de las asociaciones o empresas forestales comunitarias nunca pertenecen a la comunidad, a pesar de que se quiere favorecer los empleos de los socios.



¹⁵ En el caso que acabamos de mencionar de Asilcom, los entrevistados mencionaron que, debido a los problemas financieros de la empresa y la fuerte demanda local en materia prima, a veces no logran competir con los precios que ofrecen otros compradores de madera.

Otra barrera interna es la del acceso y de la información sobre los mercados. Se identificaron dos mecanismos de acceso al mercado. El primero es la participación en ferias y exposiciones a nivel nacional en las cuales algunas EFC lograron conectarse con clientes para vender sus productos. Un limitante específico en este caso ocurre cuando la EFC no logra llenar la demanda del cliente (volúmenes o tiempos). El segundo mecanismo es vender a intermediarios en el mercado local y en bodegas de la capital. Las EFC no siempre han encontrado los clientes que pueden mejor emparejar con sus ofertas y/o capacidades de producción por falta de información sobre el mercado.

Finalmente, comprobamos que las tres EFC más desarrolladas que estudiábamos (Asilcom, Fedecovera y la Asociación Tikonel) dependen en gran medida de apoyos externos. En efecto, las tres cuentan con incentivos públicos (Pinfor y Pinpep) y/o proyectos de la cooperación internacional. Se determinó con los propios socios que las ganancias de la empresa no lograba cubrir todo el funcionamiento de la empresa. Mientras una parte de las ganancias está siendo reinvertida en proyectos sociales, el funcionamiento interno de la empresa suele ser apoyado por un financiamiento externo.

En conclusión, las EFCI funcionan con un modelo social bastante marcado. Este se manifiesta en la toma de decisión comunitaria que garantiza de forma general una comunicación más horizontal, la generación de empleos locales y la inversión en proyectos sociales (infraestructura, educación o servicios financieros flexibles). Podemos afirmar también que estas empresas todavía no tienen funcionamientos sustentables en el largo plazo por las barreras internas mencionadas y la fuerte dependencia sobre actores y financiamientos externos.

3. 5. Normas indígenas regulativas del uso de los recursos naturales

Las reglas internas de conducta para el manejo de los recursos naturales suelen ser definidas por las organizaciones locales dedicadas a esta actividad. El uso principal que se hace del bosque es sin duda la recolección de leña para la producción de energía. La ley forestal reglamenta el uso de la leña a través de permisos de consumos familiares. Se debe solicitar un permiso a la oficina regional del INAB para recolectar 15 m³ por familia/por finca/por año, lo cual permite el uso familiar pero no la venta de la leña. Sin embargo, a nivel local, muchos recolectan la leña sin solicitar permisos y la venden así como volúmenes menores de madera en los mercados locales sin adquirir el permiso

legal. Eso ha generado conflictos entre algunas comunidades y el INAB. En las comunidades la recolección de la leña suele ser reglamentada. Una regla común es que la leña se puede recolectar del bosque comunal únicamente para el consumo familiar y no para la venta. En las comunidades visitadas, suele estar en acceso libre el bosque para la recolección de leña aunque deban ser trozos de madera caídos y secos. Para vender leña, se debe recolectar de su propia área asignada de manera individual.

El aprovechamiento de la madera en las comunidades es reglamentado por las Juntas Directivas. Los individuos deben solicitarles el permiso y luego éstas se encargan o aprueban que la persona gestione una licencia de aprovechamiento o un permiso de consumo familiar. En este caso, la concordancia entre las normas legales y locales está clara.

En relación a las formas tradicionales de gobierno local, no se encontraron autoridades indígenas locales que regulen el manejo de los recursos naturales. A la pregunta sobre la existencia de autoridades indígenas, la respuesta ha sido una explicación sobre la existencia de cofradías, organizadas por practicantes de la religión católica. Sin embargo estas cofradías se encargaban esencialmente de las celebraciones religiosas y de dar consejos de ámbito familiar. La llegada de la religión evangélica en las comunidades ha disminuido y casi extinguido en ciertos casos las prácticas católicas. En las comunidades donde hay católicos y evangélicos, existen conflictos que se traducen en la formación de dos grupos separados. Finalmente, los evangélicos no realizan ceremonias mayas.

Por su parte los Consejos de Ancianos intervienen en actividades sociales como bodas o bautizos.

Las ceremonias mayas que se realizan en ciertas comunidades están relacionadas a los cultivos agrícolas:

«lo más importante para las personas son sus cultivos agrícolas porque de ellos se obtienen cosechas cada seis meses mientras que el bosque siempre está allí» (dirigente indígena de la Cooperativa Samac, Cobán, Alta Verapaz).

Para ellos, se rezan, se queman candelas y se realizan ofrendas.

Los centros ceremoniales o elementos naturales dentro del bosque, especialmente las cuevas y los montes son respetados y cuidados por los pobladores locales. Son los lugares donde se realizan las ceremonias mayas pero siempre para rezar o rendir tributo, en primer lugar para la protección de los cultivos agrícolas.

4. Mapa, Sistema o Red de actores: pensar las relaciones con las diferencias

4. 1. Mapa dinámico de los actores y puntos nodales

Los actores que intervienen en el proceso de gobernanza económica de los recursos forestales en las comunidades indígenas se pueden dividir por niveles y por el poder relativo que poseen. A nivel local, las asambleas comunitarias y los Comités Comunitarios de Desarrollo (Cocodes) son los dos espacios clave o «puntos nodales» para la toma de decisión y la determinación de normas locales. Se diferencian dos casos: uno en el cual la organización comunitaria está reconocida por la mayoría de la comunidad como la encargada del manejo de los recursos forestales y otro en el cual esta organización comunitaria se reduce a un grupo pequeño que no está reconocido como el que define las reglas en este campo. En función del caso, el Cocode tendrá más o menos ingerencia en la gobernanza de los recursos naturales. A nivel regional o nacional, las organizaciones comunitarias de segundo grado son otro espacio importante para el tipo de gobernanza que examinamos. La dinámica de estos espacios está vinculada con otros «actores estratégicos»: los entes de administración forestal, las municipalidades y las ONG, que pueden convertirse en actores «relevantes» o «secundarios», dependiendo de los modelos de gobernanza existentes en una comunidad determinada. En la segunda parte de esta sección desarrollamos estos modelos de gobernanza.

4. 1. 1. Nivel local

■ Asambleas comunitarias

Existen dos tipos característicos. En el primer caso, la organización comunitaria está reconocida por la mayoría de la comunidad como la encargada del manejo de los recursos forestales. En este caso la Asamblea Comunitaria es la autoridad máxima donde se definen las reglas locales de uso de los recursos naturales, se toman las decisiones más importantes sobre éstos y se sanciona a los infractores de las reglas establecidas.

En el segundo caso, la organización comunitaria realiza actividades de manejo de los recursos forestales comunales pero no está reconocida por la mayoría de la comunidad como la autoridad en este campo. En este caso, es posible que la mayoría de la comunidad no reconozca las reglas locales.

En ambos casos, las asambleas comunitarias de las organizaciones locales relacionadas al manejo de los recursos naturales, son el lugar donde acuden

representantes de ONG o de la administración pública que requieren de una decisión importante. La primera instancia en la cual se presentarán para cualquier solicitud a la comunidad será la **Junta Directiva o el Consejo de Administración** de la organización local. Posteriormente, las decisiones importantes están sometidas a discusión y a votación en la Asamblea Comunitaria o de Socios.

■ Comités Comunitarios de Desarrollo (Cocodes)

Son la autoridad máxima porque aglutinan la toma de decisión comunitaria sobre una amplia gama de temas. El o los representante(s) de la organización local encargada de los recursos naturales suele(n) participar en este espacio.

Cuando la organización comunitaria está ampliamente reconocida como encargada de los recursos forestales, el Cocode no discute el tema y deja la responsabilidad a la organización local. Siempre queda abierto el Cocode para vehicular temas importantes al Consejo Municipal de Desarrollo (Comude).

Cuando la organización comunitaria no está reconocida por la mayoría de la comunidad o donde no existe ninguna organización, el Cocode trata el tema forestal en sus reuniones y puede también tomar decisiones relacionadas al tema.

4. 1. 2. Nivel regional o nacional .

■ Organizaciones comunitarias de segundo grado

Las organizaciones de segundo grado como lo son las asociaciones o federaciones que aglutinan otros comités, asociaciones o cooperativas que manejan recursos naturales pueden tener ingerencia a nivel regional (Asilcom, Fedecovera, Asocuch) o nacional (Asociación de Forestería Comunitaria de Guatemala Ut'z Che). En estos espacios no se definen normas locales de manejo de los recursos naturales. Son más bien espacios de negociación conjunta para realizar demandas específicas (o «incidencia»), negociar con actores externos (acopio de productos para un cliente o diseño de un proyecto de desarrollo), crear mecanismos de apoyo a los socios como créditos o apertura de fideicomisos y también espacios de intercambio de experiencias comunitarias.

Las organizaciones manifiestan que este tipo de organizaciones de segundo grado logra unir las fuerzas de todos los socios para el fortalecimiento de sus actividades, acciones o incidencia. Suelen ser los espacios de negociación más

importantes que existen con los organismos de cooperación externa ya que prefieren tener una contraparte aglutinadora de organizaciones en vez de una organización local de menor tamaño.

■ Administración forestal y administración forestal descentralizada

La administración forestal está constituida por dos entes: el Instituto Nacional de Bosques (INAB) que define las normas legales para el manejo de los bosques y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) que regula las áreas protegidas y define sus normas legales. Los puntos nodales que se establecen entre el INAB y las organizaciones locales son muy variables. En el caso de las organizaciones que benefician del Pinfor o Pinpep suele existir una relación directa entre ambas partes así como un respeto de las normas legales en las normas locales de manejo de los recursos forestales. En este caso, el INAB adquiere poder por el recurso económico que paga a las comunidades en función de sus reglas. En otros casos, el INAB es visto como un ente «depredador de los bosques» por autorizar licencias de aprovechamiento forestal para grandes volúmenes de madera. Estos casos son puntuales y son relacionados con los conflictos internos de la comunidad, ya que las licencias forestales son aprobadas a partir de la demanda de una persona o organización. En este momento, esta organización enfrenta serios problemas en el departamento de Totonicapán en el cual algunos grupos comunitarios se oponen a las normas legales que autorizan el aprovechamiento forestal¹⁶.

Por su lado, el Conap enfrenta serios problemas para lograr que se respeten sus normas en las áreas protegidas de varias zonas del país. Para este estudio, se analizaron dos casos en el cual el Conap participa en la gobernanza local de los recursos naturales (Chilascó y Adecap). En ambos casos esta organización gubernamental ha adoptado mecanismos «participativos» al involucrar ONG conservacionistas de apoyo y otras instancias gubernamentales alrededor de comités de manejo. Estas organizaciones han financiado actividades paralelas a la creación o mantenimiento de las áreas protegidas (talleres de capacitación,



¹⁶ El conflicto en curso que opone el INAB a las «comunidades locales» es difícil de definir. Las explicaciones que hemos obtenido de algunos dirigentes comunitarios es que como la venta de madera provenientes de bosques municipales o comunales no puede beneficiar a la mayoría, los que no pueden beneficiarse directamente se oponen a la corta de madera. Por otra parte, esta zona cuenta con numerosas fuentes de agua protegidas por normas locales que no permiten la corta de árboles. Sin embargo, las comunidades locales están compuestas por grupos heterogéneos específicos a este departamento, tema que no desarrollaremos aquí.

pago de guardabosques locales), lo que ha generado una aceptación de la mayoría de las personas a nivel local para los dos casos examinados.

La administración forestal descentralizada se compone de las oficinas regionales del INAB y de las Oficinas Forestales Municipales. Las oficinas regionales del INAB son importantes por ser el primer interlocutor de las comunidades forestales con la administración forestal y por la asistencia técnica que pueden proveer en determinados casos. Sin embargo, esta organización gubernamental no logra responder a la importante demanda existente en el sector, debido en parte a la limitación de sus recursos económicos y en consecuencia de sus recursos humanos.

Las Oficinas Forestales Municipales (OFM) son el resultado de la política de descentralización forestal iniciada en 1997 en el país. Con el apoyo del Proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (Boscom), se abrieron numerosas OFM (actualmente 149 están funcionando) que consisten en la contratación de un técnico forestal local para ampliar la cultura forestal a nivel local, dar asistencia técnica a las comunidades de la municipalidad e incitar las poblaciones a manejar sus bosques a través de los programas de incentivos existentes. La relevancia de estas OFM es muy variable de una municipalidad a otra. En algunos casos, las municipalidades han demostrado interés en esta oficina y se han preocupado por dar un seguimiento a su trabajo. Eso suele resultar en la apertura de espacios municipales para la discusión de los problemas y temas vinculados al sector forestal. En otros casos, las OFM y su o sus técnico(s) están cambiadas en función de las administraciones municipales (las cuales cambian cada cuatro años) por personas sin ninguna formación en el campo forestal. En estos casos, las OFM son actores secundarios de la gobernanza local de los recursos forestales.

4. 1. 3. Municipalidades

Como lo acabamos de mencionar, el interés y compromiso de los gobiernos municipales en la gobernanza local de los recursos forestales varía en función de la autoridad electa. Por lo tanto su relevancia está vinculada a variables políticas. Eso no significa que existan partidos más interesados en el tema que otros: es más bien una decisión personal del alcalde electo y de la inclusión del tema en su agenda política.

Lo más común es que dichas agendas dan prioridad a los proyectos de infraestructura, apoyo en educación y salud y actividades sociales, relegando el manejo de los recursos naturales y ambiental al último plano y en muchos

casos sin ninguna atención; a pesar de tener obligaciones en el marco de la Constitución Política y las leyes de manejo de los recursos naturales y ambiental y el Código Municipal vigentes.

La relación entre municipalidad y organizaciones o comunidades forestales es compleja y diversa: entre muy buena, con apoyo técnico y financiero, a muy mala, sin apoyo y animadversión a las actividades de manejo forestal que se realizan. Mucho tiene que ver con la incidencia en estos temas de los votos potenciales en un momento político dado. Resulta que si la comunidad u organización les representa un significativo número de votos, las relaciones son mucho más favorables.

La existencia del Pinfor ha incrementado la participación y/o el interés de las municipalidades en el manejo de los bosques. En efecto, existen grandes cantidades de bosques municipales, los cuales pueden acceder al Pinfor. En el caso de las municipalidades que participan al Pinfor, la municipalidad puede o no cobrar importancia en la gobernanza económica de los recursos forestales. Primero, puede contentarse de cobrar un porcentaje del incentivo y delegar la administración a una comunidad local. La municipalidad debe entonces pagar a los administradores un porcentaje del incentivo. Un segundo caso sería donde la municipalidad se involucra en la gobernanza local de los recursos forestales y abre espacios de negociación y de seguimiento de la temática en el seno de la municipalidad a través del Comité Municipal de Desarrollo o de las OFM.

4. 1. 4. Organizaciones de apoyo: cooperación bilateral y ONG

Las organizaciones que intervienen en el manejo de los recursos forestales son de dos tipos: las con un enfoque asistencialista y las con un enfoque de acompañamiento. En la década de los años 1990, existieron una serie de grandes programas y proyectos de desarrollo de apoyo al manejo de los recursos naturales¹⁷. Estos programas obtuvieron resultados mixtos. Algunos crearon dependencias en las comunidades forestales tras haber financiado

¹⁷ Proyecto Plan de Acción Forestal para Guatemala (PAF-G) (1989-2002/Cooperación Holandesa-BID-Ussaid); Proyecto de Desarrollo Rural ALA de Las Verapaces (1997-2002/UE-Gobierno de Guatemala); Programa de Las Verapaces (GTZ); Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales de la Sierra de los Cuchumatanes (2001-2006/Cooperación holandesa, MAGA); Proyecto de Desarrollo Forestal de la Sierra de los Cuchumatanes (Prodefor) (1994-2000); Proyecto Jupilingo Las Cebollas (Cooperación holandesa).

infraestructuras forestales y técnicos forestales locales durante el tiempo del proyecto. Al terminar el proyecto, las organizaciones tendieron a decaer y enfrentar serios problemas de organización y administración internas. Otro problema frecuente es que algunos proyectos dejaron importantes infraestructuras como caminos y aserraderos pero iniciaron las actividades forestales sin tener mercados seguros por lo que estas infraestructuras no se pudieron aprovechar más. Hoy en día estas organizaciones enfrentan dificultades considerables y a pesar de tener la infraestructura instalada no logran explotarla.

También han emergido, un poco más tarde, organizaciones de apoyo con un enfoque de acompañamiento. Estas intentan crear mecanismos que permiten resaltar capacidades preexistentes de la comunidad o encontrar nuevas alternativas compatibles con la cultura y los recursos naturales y crear los enlaces para que estas actividades provean algún beneficio a la comunidad (nichos de mercado-caso Tikonel). Suelen ser ONG especializadas las que desempeñan este trabajo. Priorizan la certificación de los productos transformados y agrícolas, el encadenamiento industrial y el fortalecimiento de las organizaciones. Este último tema es el más difícil de enfrentar.

4. 1. 5. Modelos de gobernanza económica de los recursos forestales en comunidades indígenas de Guatemala

Hemos identificado cuatro tipos de gobernanza económica de los recursos forestales en el caso de Guatemala, presentados en el cuadro 3.

Los modelos de gobernanza identificados, relacionados con el manejo de los recursos naturales en Guatemala, se construyen en relación a una visión de la organización social del uso de los recursos naturales y a una norma legal. Ha sido clara la diferenciación de las comunidades en las cuales el manejo de los recursos es únicamente para la conservación, protección y reforestación del recurso forestal. En algunos casos, la organización local rechaza el aprovechamiento de los bosques y en otros casos no lo aprovechan pero no se opone a hacerlo en un futuro. En los casos donde la organización local se ha decidido por el aprovechamiento del recurso forestal, existen varios niveles de desarrollo de la pequeña empresa vinculada a la asociación o cooperativa.

La dependencia de la organización local en el programa de incentivo estatal se incluyó como variable debido a las numerosas organizaciones que dependen actualmente únicamente o en mayor parte de este incentivo para su funcionamiento y para las cuales es la base de sus actividades. Estos casos

Cuadro 3 – Modelos de gobernanza económica de los recursos forestales en comunidades indígenas de Guatemala

Modelos de gobernanza	Descripción
Modelo de conservación dependiente	Manejo del bosque para actividades de conservación y reforestación. La organización comunitaria depende enteramente de los ingresos del Pinfor.
Modelo de conservación mixto	Manejo del bosque para actividades de conservación y reforestación. La organización comunitaria cuenta o no con áreas bajo Pinfor y complementa sus ingresos con otro tipo de actividades vinculadas al bosque.
Modelo de aprovechamiento comercial dependiente	El manejo del bosque incluye actividades de aprovechamiento forestal. La organización comunitaria depende esencialmente de los ingresos del Pinfor para poder realizar aprovechamientos.
Modelo de aprovechamiento comercial mixto	El manejo del bosque incluye actividades de aprovechamiento forestal. La organización comunitaria cuenta o no con áreas bajo Pinfor y complementa sus ingresos con otro tipo de actividades vinculadas al bosque (ecoturismo, productos no maderables, artesanías).

implican la existencia de una integración mayor de las normas legales a nivel local en relación al manejo forestal. En todos los casos, la recolección de la leña es el uso principal dado al bosque, así como el aprovechamiento de madera para el consumo local.

■ El modelo de *conservación dependiente* incluye a las organizaciones en las cuales se realizan actividades de reforestación y de conservación gracias al apoyo del Pinfor. El incentivo forestal es la fuente única (o es superior al 85-90 % de los ingresos propios¹⁸ de la asociación). Por ejemplo, la Asociación de Mujeres Eulalenses Pixan Konob' (AMEDIPK), Santa Eulalia, Huehuetenango realizan actividades de reforestación en terrenos municipales incentivadas por el Pinfor. Se realizan convenios entre AMEDIPK y las municipalidades o propietarios de tierras a vocación forestal a fin de proveerles el servicio de reforestación. AMEDIPK cuenta adicionalmente con un vivero en el cual se pueden comprar las matas de árboles para la reforestación. Actualmente, son los porcentajes de los pagos del incentivo forestal por reforestación, la fuente principal de ingresos de la organización.



¹⁸ Es de notar que algunas organizaciones cuentan con proyectos financiados por ONG nacionales o por la cooperación internacional. No hemos integrado esta variable por ser cambiante y de carácter temporal.

■ En el caso del modelo de *conservación mixto*, el único manejo del bosque es para la conservación y/o la reforestación, es decir que no se realizan aprovechamientos comerciales de madera. La organización puede recibir algunos incentivos del Pinfor por esta actividad pero cuenta con fuentes alternas de ingresos que no la hacen dependiente del Pinfor. Por ejemplo, este modelo incluye a todas las organizaciones que cuentan con actividades ecoturísticas. Los ingresos provenientes del turismo y el incentivo apoyan en parte las actividades relacionadas a la conservación del área natural. Este modelo también incluye las organizaciones de Tonicapán, un caso conocido en Guatemala de conservación del bosque para la protección de las fuentes de agua. Las actividades de conservación del bosque se realizan de manera voluntaria.

■ El modelo de *aprovechamiento comercial dependiente* incluye a las organizaciones que realizan un aprovechamiento del bosque destinado a la venta. Estas organizaciones también pueden tener algunas áreas de bosque bajo conservación o reforestación y, como todas las demás, sus miembros hacen un uso para consumo familiar. Pero la diferencia con los dos modelos anteriores es en el uso comercial del bosque. En este caso, el aprovechamiento es completamente (o en un 85-90 %) dependiente del incentivo recibido a través del Pinfor. Por ejemplo, es el caso de la Asociación de Silvicultores Comunitarios de Alta Verapaz (Asilcom), San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz. Para el año 2008 tienen 60 proyectos ingresados del Pinfor por un monto de 112 500 Qtz (alrededor de 11 200 US\$). A pesar de realizar ventas locales de leña o de aserrín y, por otra parte, tener ventas de madera aserrada, estas últimas ventas sirven únicamente para cubrir la compra de materia prima a los socios y no ha dejado un margen muy alto de beneficios. El incentivo del Pinfor representa el mayor porcentaje de ingresos de la empresa forestal por lo que de momento la empresa es dependiente de este pago para su funcionamiento. Al realizar mayores beneficios por la venta de sus productos aserrados, esta asociación podría ubicarse en el siguiente modelo que describiremos.

■ El modelo de *aprovechamiento forestal mixto* incluye a las organizaciones que aprovechan su bosque con un fin comercial y cuentan con beneficios suficientemente altos para no depender del pago del incentivo forestal o que cuentan con actividades alternas que generan ingresos para la asociación. Por ejemplo la Asociación Tikonel en San Martín Jilotepeque, Chimaltenango es un caso de pequeños propietarios de bosques que cuentan con el incentivo

del Pinpep (por el hecho de no contar con áreas de 2 hectáreas y más) y que han logrado insertarse en un nicho de mercado para la fabricación de utensilios de cocina o objetos pequeños como cajas de té de madera con diversos formatos, bandejas que venden a las grandes tiendas con objetos para el hogar (Cemaco, Wal-Mart, tiendas de decoración más pequeñas). Los ingresos de estas ventas les permiten no depender del pago del incentivo. Sin embargo, a pesar de tener una experiencia exitosa por las condiciones de tenencia de tierra difíciles con las que cuentan, siguen en proceso de lograr la auto sostenibilidad de su empresa.

En el cuadro 4 se clasificaron los estudios de caso realizados durante esta investigación en función de los modelos de gobernanza económica identificados.

Cuadro 4 – Estudios de casos analizados en función de los modelos de gobernanza económica de los recursos forestales identificados

Modelos de gobernanza	Descripción
Modelo de conservación dependiente	Cooperativa Agrícola Integral Chicoj, R.L., Cobán, Alta Verapaz
	Asociación Comunidad Indígena de Cubulco (Acicubulco), Cubulco, Baja Verapaz)
	Asociación de Campesinos Forestales (Adecap), Aldea Buena Vista, Todos Santos, Cuchumatanes, Huehue.
	Asociación de Mujeres Eulalenses Pixan Konob' (AMEDIPK), Santa Eulalia, Huehue.
	Comunidad de La Gloria, Uspantán, Quiché
	Cooperativa Integral de Ahorro y Crédito «La Divina Pastora», Olopa, Chiquimula
Modelo de conservación mixto	Cooperativa Agrícola Integral Chirrepec, R.L., San Juan Chamelco, Cobán
	Asociación de Desarrollo Etnoturístico en Conservación de Medio Ambiente de la Comunidad de Pamuc (Adecmap), San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz
	Asociación Gremial de Turismo del Municipio de Chisec (Agretuchi), Chisec, Alta Verapaz
	Comunidad La Candelaria, Chisec, Alta Verapaz
	Comunidad de Mucbilha, Chisec, Alta Verapaz
	Asociación de Desarrollo Sostenible de Chilascó (Adesochoi), Salamá, Baja Verapaz
	Astillero de San Jerónimo, San Jerónimo, Baja Verapaz
	Parcialidad Baquiáx, Totonicapán, Totonicapán
	Asociación Ulew Che' Ja', Totonicapán, Totonicapán
	Cooperativa Volcancito Las Cebollas, Quetzaltepeque, Chiquimula
	Bosque El Gigante, Chiquimula, Chiquimula

Modelo de aprovechamiento comercial dependiente	Asociación de Silvicultores Comunitarios de Alta Verapaz (Asilcom), San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz
	Asociación de Vecinos de las Comunidades de Pacalaj, Llano Largo, El Carmen, La Paz I y II, Salamá, Baja Verapaz
	Cooperativa Integral Agrícola Joya Hermosa de las Tres Cruces R.L., Aldea Climentoro, Chiantla, Huehue.
	Asociación de Silvicultores de Chancol (Asilvo), Chiantla, Huehue.
Modelo de aprovechamiento comercial mixto	Comunidad y Cooperativa Agrícola Integral La Providencia, R.L., San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz
	Federación de las Cooperativas de las Verapaces (Fedecovera), Cobán, Alta Verapaz
	Cooperativa Agrícola Integral Samac, R.L., Cobán, Alta Verapaz
	Asociación para el desarrollo empresarial comunitario El Rodeo (Adecro), Camotán, Chiquimula
	Asociación Tikonel, San Martín Jilotepeque, Chimal.
	Asociación de Desarrollo Forestal e Industrial de Semax (Adefis), Chisec, Alta Verapaz

Conclusión

En conclusión, a pesar de no haber podido identificar una tipología de actores en función de sus reglas internas por la diversidad que existe en estas reglas, llama la atención la diferencia en las visiones sobre el uso del bosque que existen en el país. Es indudable que el Programa de Incentivos Forestales (Pinfor), al cambiar la visión del bosque para las poblaciones, ha tenido grandes impactos en las normas locales de manejo forestal comunitario. Además, es evidente que los modelos de conservación y de aprovechamiento forestal mixtos, es decir que no dependen del Pinfor, son los que cuentan con la mayor solidez para el futuro. Este programa que termina en el año 2016, habrá seguramente logrado su fin de crear una masa crítica de bosque en el país para abastecer la industria nacional. Sin embargo, hasta la fecha, las acciones del INAB se han limitado a la implementación del programa y a realizar las verificaciones técnicas en campo. Por su parte, pocas organizaciones comunitarias presentan posibilidades de autosostenerse al terminar los incentivos. Los mecanismos de seguimiento y las acciones post Pinfor no son todavía perceptibles.

No existe un patrón claro sobre la tendencia ni el modelo que domina actualmente en el país. El Pinfor ha priorizado los departamentos de Alta y Baja Verapaz, el sur del Petén e Izabal debido a que se encuentran mayores casos de pequeñas empresas forestales comunitarias en estas zonas. Otro factor que pudo haber influido en la elección de un modelo u otro es el apoyo de la cooperación internacional. Desde los años 1980 ha existido una partición

entre una parte de la cooperación que apoya las actividades de manejo forestal comunitario con la idea de tener beneficios en efectivo para aliviar la pobreza en las comunidades rurales (en particular la cooperación holandesa), y la otra parte que apoya la conservación y las actividades de co-manejo de áreas protegidas (cooperación suiza). Las especificidades culturales y de creencias, la acción de la cooperación, el sistema de tenencia de la tierra (concentración de minifundio *vs* acceso a la tierra) son algunos de los factores que determinan la elección de un modelo u otro. La investigación en este campo en Guatemala es todavía incipiente para proveer explicaciones más detalladas sobre el estado actual del manejo comunal de los bosques.

La base organizativa de manejo forestal comunitario que existe ahora en el campo guatemalteco se ha constituido a partir de una preocupación inicial por acceder a la tierra y conservarla. A pesar de eso, es todavía común que funcionen asociaciones y EFC sobre áreas en las cuales existen conflictos por la tierra. La seguridad de la tenencia de la tierra constituye sin lugar a duda una condición necesaria para el desarrollo de las organizaciones comunitarias dedicadas al manejo forestal y de los recursos naturales en general.

A pesar de haber existido numerosos programas y ONG de apoyo, un gran número de organizaciones comunitarias siguen con problemas de organización interna. Por organización interna se entiende el uso de la organización comunitaria como mecanismo para la participación y la toma de decisión local, así como el manejo administrativo y técnico diario, su proyección a futuro y finalmente la planificación estratégica. La creación de programas de formación flexibles compuestos por módulos que toquen temas estratégicos de la organización comunitaria y accesibles a personas con un nivel básico de escolaridad será importante para el futuro. Las experiencias de intercambios comunitarios son muy exitosas en este sentido ya que permiten una transmisión real de los conocimientos locales. La experiencia de la Unión de Comunidades Productoras Forestales Zapotecas-Chinantecas de la Sierra Juárez de R.I. (Uzachi) en México es relevante aquí. Esta organización comunitaria, con más de veinte años de experiencia y de construcción comunitaria, provee ahora formaciones a otras comunidades forestales. Eso es esencial para fortalecer la capacidad de negociación de las organizaciones locales para que puedan decidir lo que es útil para ellas y adecuado para su cultura y su visión, sin aceptar cualquier propuesta externa.

Igualmente es necesario fomentar la diversificación de las actividades relacionadas al manejo de los recursos naturales. Debido por un lado a la

tenencia de la tierra y el minifundismo predominante en Guatemala y por otra parte a la experiencia de las organizaciones forestales comunitarias más avanzadas, es posible afirmar que no es viable a largo plazo depender únicamente del aprovechamiento del recurso forestal. El trabajo de ciertas ONG orientado en buscar nichos de mercado o de integrar los productos existentes en cadenas de certificación y de comercio justo ha probado ser benéfico.

El futuro de la silvicultura comunitaria en Guatemala tal vez no se encuentre en la producción forestal a gran escala, tanto por los problemas de acceso al recurso y los altos costos de inversión de la industria maderera como por los usos y costumbres de las comunidades. Otras alternativas se diseñan que parecen más viables como la identificación de nichos de mercado para productos maderables y no maderables transformados y la formación a mediano plazo de jóvenes para manejar la masa de bosque existente y en proceso de crecimiento.

Referencias citadas

- BENITEZ, D., 2003 – *Reforma Agraria Integral, Derecho Agrario y Ambiental para la Justicia y la Paz, Derecho Cooperativo*; Guatemala.
- FAO, 2004 – Departamento de Montes, Inventario Forestal Nacional 2002-03, Programa de Evaluación de los Recursos Forestales, Documento de trabajo 92; Guatemala.
- INE, 2000 – *XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación (Censo 2002)*; Guatemala: Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (www.ine.gob.gt).
- OSTROM, E., 2000 – *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, 385 pp.; México: UNAM, CRIM, FCE.
- THILLET, B. et al., 2003 – *Tierras municipales en Guatemala: un desafío para el desarrollo local sostenible*, 425 pp.; Guatemala: FLACSO.

Capítulo 7

Las remesas y sus usos en colectividades indígenas de Guatemala. Estudios de caso acerca de formas limitadas de la gobernanza económica actual

Ariana Estrada
Angélica López
François Lartigue

Introducción

En México como en Guatemala, las muy numerosas zonas de denso y antiguo asentamiento indígena son escenarios donde operan también el intercambio mercantil, las relaciones crediticias y las transacciones monetarias. Los pueblos de estas regiones conocen y participan en escalas de intensidad diferenciada de las formas generales y actuales de la economía de mercado y saben negociar en estos contextos cuyas reglas no desconocen, si bien suelen ocupar mayoritariamente posiciones fuertemente subordinadas.

Los pueblos Nahuas del Alto Balsas del Estado de Guerrero en México y los mayas del municipio de Aguacatán en el departamento guatemalteco de Huehuetenango difieren en muchos aspectos y tienen, sin embargo, mucho

en común, siendo sistemas rurales con una larga trayectoria campesina de articulación tributaria y mercantil. La fuerte intensificación reciente de las transacciones mercantiles, y sobre todo de la circulación monetaria en estas zonas (de veinte a treinta años) han ido acompañadas de importantes cambios en las actividades económicas locales y regionales:

- Fragilizando las actividades productivas agrícolas, devaluándolas y reduciéndolas frecuentemente a ser producciones de mucho menor escala y de autoconsumo. Han desactivado así las antiguas y a veces muy dinámicas producciones «campesinas» comerciales, con sus formas duraderas de cooperación doméstica y local, intensa y sistemáticamente articuladas con las transacciones de los mercados regionales y mayores.
- Orientando el uso de los terrenos hacia actividades compatibles (los usos ganaderos, ciertos cultivos de alta rentabilidad y cuidado...) con la ausencia cada vez más duradera de proporciones mayores de la mano de obra «disponible» en las colectividades locales.
- Orientando nuevamente el uso de la fuerza de trabajo existente y su contratación hacia sectores urbanos o agro comerciales en zonas alejadas, distantes o muy distantes.
- Orientando el uso de los recursos acumulados en la venta de esta fuerza para reembolsar las deudas contratadas para el viaje, en el consumo local y en los ingresos comerciales hacia el transporte y los servicios en los centros regionales y urbanos.

A raíz de la migración y de estos múltiples cambios económicos, estas sociedades tuvieron procesos de transformación muy profundos que rebasan la sola esfera económica. Son sujetas a modificaciones importantes en su inserción regional, en su composición demográfica, en la dinámica poblacional, en la configuración estratificada y en las formas de convivencia social y étnica. Éstas se reorganizan espacialmente, se adaptan a la redistribución en curso de las funciones de administración de los recursos y gobierno de las personas, buscan, y a veces logran, negociar cierto mando provisional sobre formas secundarias de control de los ritmos y ciclos de acumulación en los periodos en que sus jóvenes se ven impulsados a buscar ocupaciones más alejadas, frente a la pérdida de valor de sus productos y de sus actividades previas.

El propósito general de este estudio es analizar cómo las remesas y la migración representan uno de los elementos significativos de estos procesos de transformación y de la desafiante gobernanza económica, la de estas regiones

indígenas en donde prevalecen las estrategias individuales, o más bien, de grupos familiares, por encima de las dinámicas organizativas o comunitarias. Las formas de gobierno indígenas en ambas regiones, según lo observado, son medianamente autónomas; las comunidades tienen ciertas posibilidades de tomar decisiones y de gestionar recursos ante los municipios, pero al mismo tiempo los municipios tienen la libertad de negar o limitar el apoyo económico, negociándolo cuando es necesario. Es en este sentido que la migración influye tendencialmente en cierto grado de gobernanza económica actual de algunas localidades, ya que las remesas parecen cubrir un vacío por parte del Estado para el cumplimiento de sus obligaciones autoadscribas como agente «detonador» de desarrollo. El impacto que tienen las remesas es significativo, puesto que no solo se benefician las personas y familias que las reciben, sino que tienen un efecto multiplicador en las comunidades, ya sea en forma de consumo (alimentación, vivienda, educación, etc.), pago de obligaciones comunitarias, donaciones para pequeñas obras de infraestructura o transformado en ahorro y utilizado por la intermediación financiera local para convertirlo en una fuente de inversión de terceros.

Entre otras, trataremos de responder las preguntas siguientes: ¿Pueden servir las remesas como palanca para procesos de desarrollo controlados? ¿Cuál puede ser el papel de los organismos financieros en el impulso de proyectos productivos? ¿Qué relación se establece entre las comunidades y las instituciones que ofrecen servicios de ahorro y crédito? ¿Cuál es el impacto de las remesas sobre el tejido comunitario y las relaciones de género?

Por lo tanto, el primer estudio sobre remesas e instituciones locales de microcrédito en zonas indígenas de Guerrero tiene como objetivo principal examinar y mostrar las estrategias comunitarias de desarrollo local a partir del uso de microcréditos y el uso productivo de las remesas de la región indígena del Alto Balsas en el Estado de Guerrero¹. También se describe la problemática que ha enfrentado la región para mantener sus actividades como artesanos. En ese sentido, se dan a conocer los logros obtenidos para evitar la intermediación para la comercialización de sus productos artesanales. Asimismo, exponemos algunas estrategias de las mujeres que se quedan en sus comunidades y reciben remesas y se describe su participación económica en las regiones. Además, se muestra el nivel de participación de las autoridades



¹ La región del Alto Balsas está conformada por 23 pueblos y varias rancherías dispersas, con una población de aproximadamente 51 951 personas de los cuales el 73,2 % hablan lengua indígena según el XII Censo de Población y Vivienda (Inegi, 2000).

locales y municipales, programas federales y otros agentes (asociaciones, cooperativas, cajas de ahorro, etc.) en el desarrollo económico local.

El segundo estudio de caso es un análisis del fenómeno migratorio transnacional y en particular una exploración inicial del uso de las remesas familiares dentro de la economía del municipio de Aguacatán, departamento de Huhuetenango, Guatemala. Ahí se explica cómo ciertas actividades locales secundarias se han reactivado a raíz de este flujo financiero importante, uno en particular que se ha incrementado aproximadamente en los últimos diez/ quince años. Sin embargo, más que revitalizar la producción local, salvo en pequeños nichos donde imperan lógicas «campesinas» de uso intensivo de la mano de obra disponible en el grupo doméstico y su entorno cercano, este flujo muy fluctuante favorece el comercio, el consumo de mercancías, la intensificación de la circulación mercantil del dinero y nuevas dinámicas más veloces de la diferenciación social.

1. Remesas, micro crédito y artesanía en el Alto Balsas, Guerrero, México

1. 1. México: país de diversidad cultural y migración

México se define como una nación pluricultural, con una población de más de diez millones de indígenas en el año 2000 (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2000) que representaban el 10 % de los 97 millones de mexicanos registrados en el XII Censo de Población y Vivienda, e integrados en alrededor de 62 etnias. Sin embargo, al mismo tiempo que se reconoce esta pluriculturalidad, observamos que la condición de indígena se relaciona estrechamente con altos y muy altos grados de marginación². Según el Consejo Nacional de Población (Conapo) los estados de Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Guerrero concentran más del 40 % de las localidades con grados de marginación alto y muy alto, siendo los estados en donde se encuentran 36 de las 62 etnias identificadas en el país. Esto quiere decir que el reconocimiento

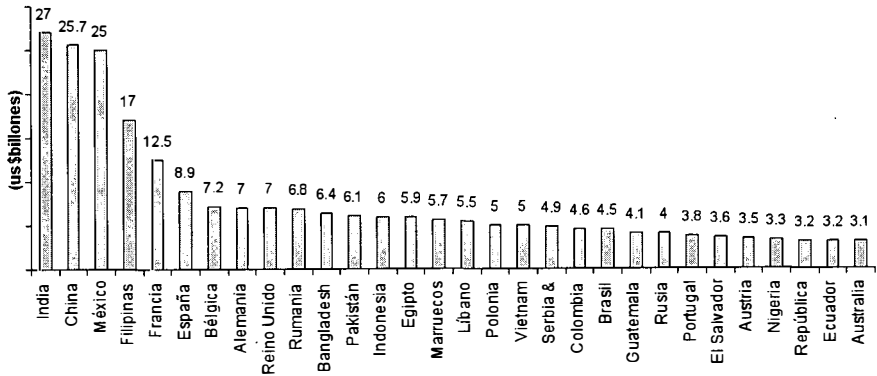


² «El índice de marginación permite discriminar entidades federativas según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación primaria, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios bajos y las derivadas de la residencia en localidades pequeñas, aisladas y dispersas, como puede ser la falta de servicios de salud, equipamientos e infraestructura adecuada, lo cual conforma una precaria estructura de oportunidades que obstruyen el pleno desarrollo de las potencialidades humanas» (Consejo Nacional de Población-Conapo, 2005).

sociopolítico de los grupos étnicos en México no les ha garantizado mejores condiciones de vida; al contrario, la mayor parte de los grupos indígenas viven una mayor desigualdad socioeconómica.

En contraste y como una manera de amortiguar los efectos de estas desigualdades, en estos estados se han observado altos y muy altos grados de intensidad migratoria en las últimas décadas, sumándose a los contingentes tradicionales de población inmigrante del norte del país.

Este aumento en el número de la población migrante ha tenido fuertes impactos en relación a los ingresos recibidos en México por concepto de remesas. En 2007 se recibieron 25 mil millones de dólares por este concepto, colocando a México en el tercer país que más recibe ingresos por remesas después de la India y China según información del Banco Mundial.



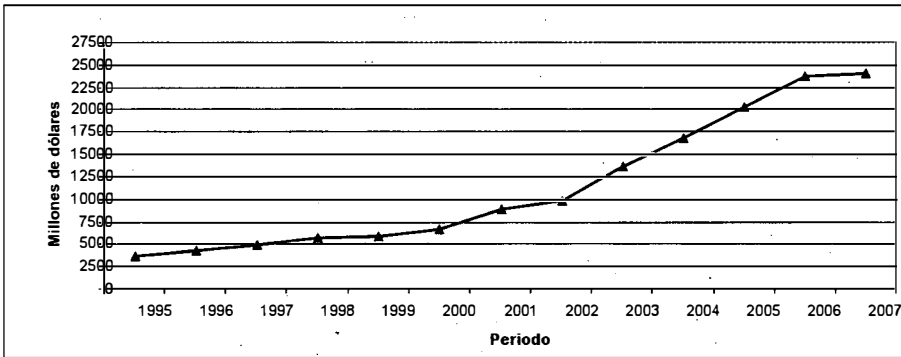
Elaboración propia en base a Migration and Remittances: Top 10 (World bank, 2008)

Figura 1 – Principales países receptores de remesas 2007. Banco Mundial

De acuerdo a los datos del Banco de México³, este crecimiento se elevó a partir de 2000. Como se puede observar en la figura 2, hubo un crecimiento de poco más de 17 mil millones de dólares durante el año 2006.



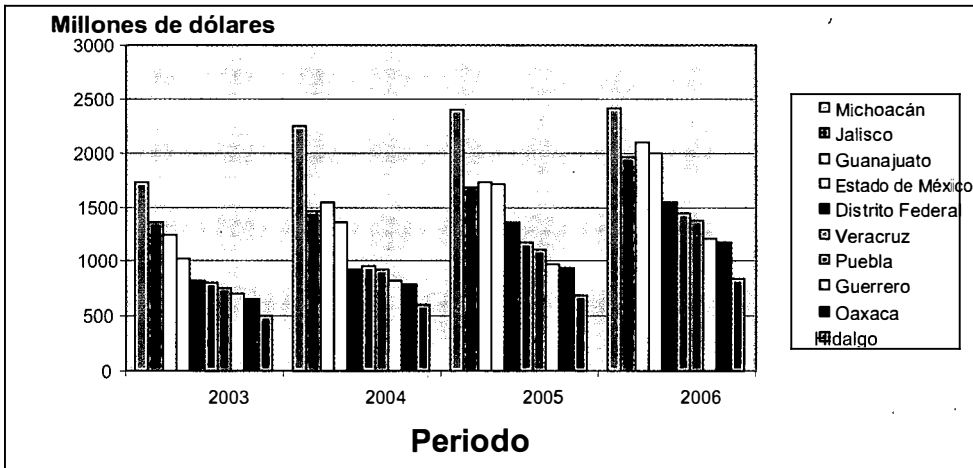
³ Autores como Tuirán *et al.* sostienen que las cifras oficiales generadas por el Banco de México se sustentan en algunas ambigüedades conceptuales y muestran marcadas diferencias con otras fuentes de información (sobre todo de censos y encuestas). Sostienen que no todos los recursos registrados por el Banco de México en el rubro de remesas familiares son tales puesto que además de este tipo de envíos, las estadísticas del Banco de México están contabilizando otro tipo de transferencias privadas (relacionadas con actividades lícitas e incluso con actividades ilícitas). Por eso la información presente en este estudio está sujeta a discusión.



Fuente: Elaboración propia en base a Ingresos por remesas, Banco de México (2008), Período: 1995 - 2007, Trimestral y mensual, Diferentes Unidades y Flujos

Figura 2 – Remesas 1995-2007 México, Banco de México

En cuanto al estado de Guerrero, hasta septiembre de 2007, había recibido 928 millones de dólares por concepto de remesas, colocando el estado en la novena posición de las entidades con mayor volumen de remesas. Desde el 2003, Guerrero se ha mantenido dentro de las diez entidades que reciben el mayor monto por concepto de remesas; y con la posición número 8 hasta el año 2007, donde tuvo una disminución de 3,88 por ciento con relación a Oaxaca, que obtuvo un ingreso por remesas de poco más de 966 millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a Ingresos por remesas, Banco de México, Período: Ene-Mar 1996 - Jul-Nov 2007, Trimestral y mensual, Diferentes Unidades, Flujos

Figura 3 – Remesas por Entidad Federativa 2003-2007, Banco de México

Asimismo, los indicadores del Consejo Nacional de Población (Conapo) sobre migración a Estados Unidos colocan el estado de Guerrero dentro de los estados con alta intensidad migratoria.

1. 2. Los nahuas del Alto Balsas: región indígena vinculada al mercado nacional

El estado de Guerrero se encuentra situado en la parte meridional de la República Mexicana, perteneciente a la región del Pacífico Sur. Limita por el norte con los estados de México y Morelos; por el sur con el Océano Pacífico; por el este con los estados de Puebla y Oaxaca y por el oeste con el estado de Michoacán de Ocampo. Guerrero se divide política y administrativamente en 76 municipios, con un total de 7 719 localidades.

Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (2005)⁴, Guerrero contaba con una población total de 3 115 202 personas en 2005, de las cuales el 19,88 % eran analfabetas; además el 35,98 % de la población mayor de 15 años no tenía primaria completa. En cuanto a servicios, el 27,18 % no tenía drenaje ni servicio sanitario, el 6,33 % y el 31,34 % no contaban con energía eléctrica y agua entubada respectivamente, y la mayor parte de la población (64,97 %) tenía ingresos solamente de hasta dos salarios mínimos. 14 % del total de las personas mayores de 5 años eran hablantes de alguna lengua indígena. Asimismo, de los 79 municipios que componen la entidad, solo el 3,70 % tenía niveles bajos de marginación, el 6,17 % niveles medios; el 44,44 % y el 45,68 % niveles de alta y muy alta marginación. Estos datos ubican este estado como uno de los más pobres del país, lo que confirma el *Informe sobre desarrollo humano, México 2006 – 2007* del PNUD, en donde Guerrero se ubica dentro de las tres entidades con los peores índices de desarrollo humano, educación e ingreso y en primer lugar como la entidad con el peor índice de salud (0,8004), el contraste siendo muy alto con el Distrito Federal que es el estado con los mejores índices de desarrollo humano, con un índice de salud de 0,8401. Los principales centros económicos y turísticos son, por orden de importancia: Acapulco, Chilpancingo, Zihuatanejo, Taxco e Iguala.

Las comunidades seleccionadas para la investigación están ubicadas en la región norte del estado de Guerrero, a lo largo del río Balsas en la sierra colindante



⁴ Cuadro B.12. Guerrero: Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por municipio, 2005.

entre Mexcala y la línea fronteriza entre los estados de Guerrero y Puebla. Las comunidades de Xalitla, San Agustín Oapan, San Juan Tetelcingo y San Miguel Tecuiciapan pertenecen al municipio de Tepecoacuilco de Trujano, Amayaltepec al municipio de Eduardo Neri y Tlamamacan al municipio de Mártir de Cuilapan. Todas están conectadas por un nuevo camino que va de la carretera⁵ federal México-Acapulco hasta la autopista del Sol que va de la Ciudad de México hacia el mismo destino. Los principales centros comerciales dentro de la región son, en primer lugar, la ciudad de Iguala y en segundo lugar Chilpancingo. Se encuentran a una distancia no superior a dos horas de la comunidad más alejada: San Miguel Tecuiciapan.

Según los datos del XII Censo de Población y Vivienda, las comunidades seleccionadas representan el 0,2 % de la población total del estado de Guerrero. Asimismo, el 72,3 % del total de la población seleccionada es hablante de alguna lengua indígena (náhuatl) y representa el 2 % del total de la población del estado hablante de alguna lengua indígena. El 45,82 % de la población de 15 años y más es alfabeta, en tanto que el 54,18 % de la misma es analfabeta. Como se puede observar, las comunidades presentan un grado muy alto de marginación en educación. En cuanto a servicios, solo el 6 % de las viviendas ocupadas tenía todos los servicios públicos (agua, luz y drenaje) mientras que el 94 % carecía de alguno de ellos; asimismo, 8 % de las viviendas ocupadas no tenía ninguno.

Al 30 de junio de 2000 se registraba un total de 7 481 personas en las comunidades seleccionadas, de las cuales el 45,7 % eran hombres, y el 54,3 % mujeres, mientras que al 30 de junio de 2005 había un total de 6 749 personas, con una población de hombres y mujeres de 46,1 % y 53,9 % respectivamente. Es notable advertir una tasa decreciente de población de -10,84 %. Es muy probable que la disminución en la densidad de población de las comunidades se deba a bajos niveles de fecundidad y altos índices de migración.

Según el XII Censo de Población y Vivienda⁷, en el año 2000 la PEA ascendía a un poco más de 11,68 %. De este 11,68 % se observaba un claro



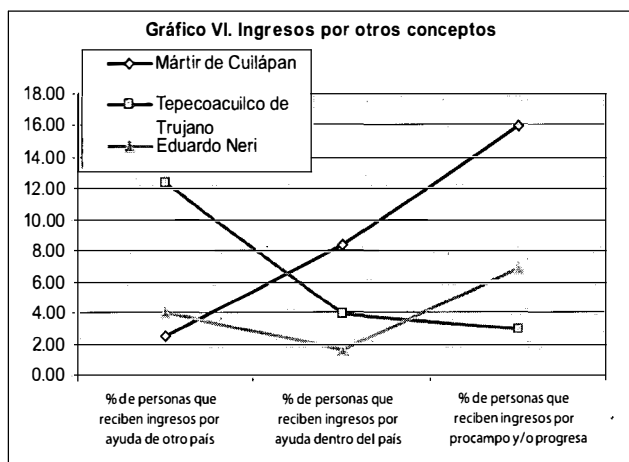
⁵ Concluida hace aproximadamente dos años, la carretera ha reducido el tiempo de traslado entre las comunidades más lejanas y los principales centros comerciales de la región que son Iguala y Chilpancingo.

⁶ Es una tasa bruta que no está considerando mortalidad y migración.

⁷ Hasta el momento, el XII Censo de Población y Vivienda es el único instrumento cuantitativo que refleja estos datos, ya que el Censo de Población 2005 sólo se limita a datos sociodemográficos.

predominio de las actividades secundarias con un promedio de 63,47 % de la población ocupada en este sector, mientras que el comercio alcanzaba un poco más del 18 %, y las actividades primarias un 16 % total de la población ocupada. Por otra parte, el 22,98 % de la población ocupada que percibía ingresos por concepto de trabajo en el 2000, recibía menos de un salario mínimo (SM), mientras que el 25,86 % recibía entre 1 y 2 SM, el 14,63 % de 2 a 5 SM. Y solo el 1,22 y 0,7 % percibía de 6 a 10 SM y más de 10 SM respectivamente.

A nivel Municipal, según la muestra censal del XII Censo de Población y Vivienda, en el 2000, Tepecoacuilco de Trujano era el municipio que recibía mayores ingresos por concepto de ayuda de otro país y el que menos recibía por concepto de Procampo o Progresas⁸, es decir, era menos dependiente de los programas de asistencia social. Mientras que Mártir de Cuilapan era el municipio que recibía más ingresos por este concepto que por ayuda de otro país.



Fuente: Elaboración propia en base a la muestra censal del XII Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2000

Figura 4 – Figura 4. Ingresos por otros conceptos, INEGI

⁸ Este último transformado en Oportunidades en el gobierno de Vicente Fox, pero que no ha cambiado sus características principales, siendo un programa de transferencias monetarias condicionadas, las cuales son redes de seguridad promovidas por los gobiernos cuyo objetivo es proveer simultáneamente asistencia en el corto plazo y contribuir a los procesos de desarrollo en el largo plazo (Adato, 2004).

Históricamente en la región, el pueblo más importante fue San Agustín Oapan, el cual estaba rodeado de doce comunidades (incluyendo las comunidades estudiadas) que, en el tiempo de la Conquista, formaban parte de una unidad política o administrativa (Good Eshelman & Barrientos López, 2004). Sin embargo, actualmente estos pueblos pertenecen a siete diferentes municipios, en cinco de los cuales los indígenas son minoría. Dichos municipios, tienen la facultad de expedir, de acuerdo con las leyes del estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal⁹. Pero las comunidades de la región del Alto Balsas conforman una sola región cultural integrada, donde no solo se comparten las mismas prácticas religiosas, sino también las mismas normas comunitarias.

Las comunidades del Alto Balsas se han gobernado históricamente de manera autónoma a través de los usos y costumbres de la región, específicamente a través del sistema de cargos tradicional de los pueblos nahuas. Esta forma de gobierno y los pueblos indígenas no fueron reconocidos por el Estado hasta las reformas a la Constitución Política del Estado de 1987 en donde se reconoce la incorporación de los pueblos indígenas como agentes gestores autónomos dentro de la Entidad, por lo tanto, como agentes con derecho a ser identificados por los poderes del Estado y los ayuntamientos para ser incorporados al desarrollo económico y social. A nivel nacional, se dio reconocimiento a los derechos indígenas el 14 de junio de 2001 en la reforma al art. 2° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Así, los avances de la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México son recientes.

Asimismo, a pesar de que las comunidades tenían su propia normatividad internas, fue en 1988 cuando se reconoció legalmente que, en las localidades más importantes de cada municipio, habría comisarías municipales de elección popular directa, las cuales tendrían las facultades que las leyes del estado y los bandos y ordenanzas municipales les confirieran. Actualmente se observa una relación más estrecha entre los municipios y las comunidades, sobre todo en



lo que se refiere a la gestión de recursos para obras de infraestructura básica física y social (carreteras, escuelas, etc.), en donde los ayuntamientos proveen el material necesario para las obras públicas, mientras que las comunidades proveen la mano de obra. En este contexto, la participación de los migrantes en obras comunitarias puede tomar distintas direcciones; por ejemplo en la comunidad de Tlamamacan, la participación de migrantes residentes en California, Estados Unidos se dio de manera directa mediante el envío de dinero al comisario, lo que permitió construir un salón de usos múltiples. Sin embargo, en la mayoría de las otras comunidades, las remesas enviadas son utilizadas de manera indirecta para los usos comunitarios: cooperaciones familiares para el pago a los trabajadores que realizan las obras públicas en la comunidad, apoyos para compensaciones a los servidores públicos locales, cooperaciones para obras comunitarias que no tuvieron presupuesto por parte de los ayuntamientos (como arreglos de caminos, mantenimiento de pozos, etc.) entre otras. No obstante, usadas directa o indirectamente, las remesas tienen una influencia en la dinámica comunitaria muy importante, puesto que sin esos recursos, muchas obras serían impensables.

Se puede observar que los municipios tienen una función casi exclusiva de gestión entre las comunidades, el Estado y el Gobierno Federal, así como organismos federales tales como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), entre otras, para obras públicas. Además la toma de decisiones en cuanto a la designación de recursos se ve también limitada por las tensiones partidistas; los municipios de Tepecoacuilco de Trujano y Eduardo Neri son gobernados actualmente por el PRI, lo que provoca desacuerdos y una falta de comunicación y coordinación entre las comunidades y los municipios, mientras que Mártir de Cuilapan es gobernado por el PRD. Sin embargo, la distancia entre éste y la comunidad de Tlamamacan es muy grande, aproximadamente dos horas de distancia, lo que provoca también una disyunción entre el municipio y la comunidad. Tlamamacan es un caso singular de alto nivel organizativo y autónomo para la gestión de recursos para obras públicas, en donde se incluye no solo a los migrantes como actores activos dentro de la comunidad, sino a empresas y organizaciones no gubernamentales como entidades procuradoras de recursos en beneficio de la comunidad. La estrategia con algunas empresas consisten en contratos de exclusividad a cambio de cooperaciones voluntarias de éstas para las obras de la comunidad (Pepsi y cerveza Superior). Tlamamacan es una comunidad que ha buscado su autonomía como un

municipio independiente, sin embargo su lucha no le ha generado todavía resultados, sobre todo por el pequeño tamaño de la comunidad¹⁰.

1. 3. La artesanía de los nahuas del Alto Balsas: ¿una alternativa a la migración?

En esta región se combina la producción y venta de artesanías con el cultivo del maíz, siendo la primera la actividad económica más importante para la región, antes que la migración. Las artesanías que se producen son las pinturas en papel amate (elaborado con la corteza del árbol de amate en San Pablito Pahuatlán de la Sierra Norte de Puebla), las pinturas en piezas de barro, el tallado en madera y la elaboración de hamacas. Las crisis no han dejado de afectar fuertemente esta actividad; no obstante hasta el día de hoy, la elaboración y venta de artesanías sigue siendo la actividad principal de la región. Pese a la creciente migración internacional, la comercialización de artesanías sigue siendo uno de los principales generadores de recursos económicos para la región. El papel de las mujeres en este contexto es de vital importancia. Estas no solo son administradoras de los recursos obtenidos ya sea por la comercialización de las artesanías o por los recursos recibidos mediante el envío de remesas. Las mujeres participan de manera activa en la generación de recursos mediante la elaboración y venta de artesanías, comercio local (tiendas, puestos de comida, ropa), trabajo en huertas familiares, entre otras. Las mujeres son actores activos que participan en la generación de ingresos. En este sentido, es importante señalar que las remesas se insertan en una sociedad que cuenta con actividades económicas alternas debido, principalmente, a la actividad artesanal.

Las prácticas empleadas por los artesanos para la comercialización de sus productos han sido diversas. Una de las más recurrentes es la venta de manera directa al turismo internacional ofreciendo la artesanía en los puertos o centros turísticos. Otros rentan locales temporales o permanentes en mercados de artesanías, exposiciones o durante las ferias religiosas o culturales. Puede suceder que, además de producir las mercancías, sean ellos mismos quienes las vendan, pero también puede ocurrir que se compren las mercancías a otros artesanos para después venderlas. Los artesanos de Ameyaltepec y



San Juan Tetelcingo son claros ejemplos de ello, los primeros dedicados a la elaboración de artesanías de barro y los segundos a la elaboración de collares. Muchos artesanos de Ameyaltepec relatan tener su domicilio en Barra Navidad, Jalisco; compran el barro en Tonalá, allá lo pintan y tienen locales de artesanías; en este caso lo que trasladan es su capacidad artística. Los artesanos de San Juan Tetelcingo se encuentran mayoritariamente en Acapulco y Zihuatanejo, donde generalmente rentan cuartos o casas para vivir temporalmente, y tienen como residencia oficial la comunidad de San Juan. Pero cuando la gente no tiene buenas ventas de artesanías, en lugar de regresar a sus comunidades, se queda a trabajar en esos centros turísticos.

Para que la práctica de las artesanías se lleve a cabo es necesaria la conjugación de diferentes capitales, que en muchos casos los artesanos no pueden reunir. El más importante es el capital económico con el que se invierte en la compra de materia prima para la elaboración de las artesanías, y también, el capital social que permite tejer una red de relaciones comerciales incluso con compradores extranjeros. Debido al número de artesanías que «los mayoristas» (nombre bajo el cual se les conoce) necesitan para distribuir en los diferentes polos turísticos, éstos emplean mano de obra local de otros artesanos que son contratados para la elaboración de un número mayor de artesanías que un solo productor con su familia no podría elaborar¹¹. Este tipo de maquila artesanal consiste en una división del trabajo que se paga a destajo. El trazo de los dibujos es el primer eslabón de la cadena, el «relleno» es decir la colocación de los colores siguiendo los trazos es el siguiente paso, finalmente el barnizado puede ser hecho por el propio rellenador o puede emplearse a alguien más. En todas las comunidades estudiadas este procedimiento es usado de manera recurrente.

El pago realizado por emplearse como artesano a destajo difiere de la pieza a elaborar; por ejemplo, pagan \$2 la pieza para por hacer los trazos (o dibujos) de piezas pequeñas como los ceniceros. El tiempo para hacer los trazos es de aproximadamente 20 minutos, lo que equivale a una ganancia de \$48 por una jornada de 8 horas de trabajo. En el caso de piezas grandes la ganancia es relativamente la misma, puesto que el tiempo de trazado puede ser hasta más



¹¹ En ocasiones llegan a establecerse acuerdos comerciales entre familias. Por ejemplo entre hermanos puede ocurrir que uno se dedique a pintar con sus hijos e esposa, mientras otro se encargue de vender las artesanías. Lo obtenido puede ser dividido o simplemente puede asignarse un sueldo a quien pinte las piezas.

de dos horas por pieza con una ganancia máxima para los trabajadores de \$18 por pieza¹². La ganancia tan reducida que recibe la población que se dedica a la maquila en las artesanías explica en gran parte el aumento incesante de la migración internacional.

No obstante, el trabajo artístico de los artesanos no es el de las pinturas sobre figuras de barro, sino sobre el papel amate. El costo varía dependiendo del tamaño y del diseño: desde \$150 hasta \$5 000 cada una. Algunos artesanos comentaron que comenzaron a producir en masa las pinturas de barro cuando el amate dejó de ser una fuente segura de ingresos. Una comunidad no indígena cercana comenzó a fabricar pinturas en papel amate con serigrafía las cuales tienen un costo de \$50; son reproducciones muy económicas y que pueden ser encontradas sobre todo en el centro de la Ciudad de México y las tiendas de artesanías cercanas. Los amates que producen los artesanos tienen un mercado muy limitado: tiendas turísticas de prestigio a nivel nacional e internacional, exposiciones, galerías y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) entre otros. Los mercados de artesanías comunes prefieren comprar las copias en serigrafía porque les genera mayores ganancias y menor inversión, pero afectan directamente el trabajo de los artesanos.

1. 4. Actores y estrategias de desarrollo en la región

Todas las comunidades, en menor o mayor medida, mantienen relaciones de tipo comercial y laboral ya sea proveyendo de mano de obra a comunidades con alta producción de artesanías, ya sea vendiendo los insumos (por ejemplo el barro) para su elaboración, o bien vendiendo mercancía a comunidades que se dedican únicamente a la venta foránea de las artesanías.

Asimismo, todas las comunidades, a pesar de su cercanía física, tienen niveles de migración tanto interna como internacional diferenciados; algunas muestran una dependencia casi total de las remesas, en otras son solo un recurso alternativo a otro tipo de ingresos. Ameyaltepec, Xalitla y San Juan Tetelcingo tienen altos índices de migración interna, sobre todo con fines comerciales: solo en Ameyaltepec observamos niveles prácticamente inexistentes de migración internacional, mientras que en Xalitla y San Juan Tetelcingo, estos niveles aumentaron en los últimos años. Tlamamacan y



¹² Las cantidades están reflejadas en pesos mexicanos.

San Miguel Tecuiciapan dependen básicamente de los ingresos generados por la migración internacional. San Agustín Oapan es un caso al opuesto de los citados anteriormente, siendo la comunidad en donde surgieron las actividades artesanales de la región, y el principal punto de anclaje entre el resto de las comunidades. En la actualidad tiene una dinámica económica estancada, y limitada a la producción artesanal para otras comunidades (Ameyaltepec y Xalitla principalmente) y donde son escasos los casos tanto de migración interna como internacional.

Las redes de apoyo se pueden dividir en dos: la red de apoyo a los artesanos y las redes familiares de apoyo a los migrantes. En relación a la primera, en los años 1970 cuando aún no se construía la Autopista del Sol hacia Acapulco, el gobierno del estado de ese periodo apoyó a las comunidades artesanales construyendo el mercado artesanal de Xalitla, en el tramo Iguala-Chilpancingo. Con la construcción de la autopista, las ventas en ese punto se han ido reduciendo significativamente, al grado de que actualmente el mercado sólo tiene tres de más de diez locales abiertos al público. Aprovechando la relación que se originó a partir de esta obra, los artesanos fueron acercándose a otras instituciones estatales y federales para solicitar apoyos, sobre todo de tipo monetario en calidad de préstamos para expandir el negocio de las artesanías.

El primer apoyo otorgado por ambos gobiernos fue solo como agentes promotores de los artesanos. La participación del Fonart fue relevante, puesto que a través de este fondo federal, se promovió el trabajo de los artesanos del Alto Balsas llevando las artesanías a ferias y exposiciones de todo el País, fomentándose con ello el surgimiento de un mercado para las artesanías de los nahuas de Guerrero.

Fue en los años 1990 que los artesanos pudieron tener acceso a los mercados financieros para expandir el mercado de las artesanías. El primer apoyo financiero otorgado a los artesanos fue el del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes)¹³. Además de los préstamos a proyectos productivos que empezó a financiar Fonaes, en la región se encontraron dos instituciones dedicadas a la intermediación financiera: la



¹³ El Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía que atiende las iniciativas productivas, individuales y colectivas, de emprendedores de escasos recursos, mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución y consolidación de empresas sociales y la participación en esquemas de financiamiento social.

Caja Solidaria Tlayejeyketl y la Red Maseual Tomin S. C. (ambas asentadas en la comunidad de Xalitla). La primera surgió en 1994 como iniciativa de tres grupos de artesanos: Artesanías de Xalitla, Artesanos de Ahuelicán y Grupo Totekitomen, los cuales fueron apoyados con recursos de Fonaes. Este otorgó un crédito por \$700 000 con un plazo de dos años a tasa cero a los tres grupos con algunas condiciones (una de ellas fue la conformación de una sola sociedad; a sugerencia de Fonaes fue la conformación de una Caja Solidaria¹⁴ [Caja Solidaria Tlayejeyketl]). A la fecha, la mayor parte de los costos operativos de la Caja han sido financiados por el propio Fonaes así como por Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)¹⁵.

La Red Maseual Tomin S. C. es la otra institución que se encuentra en la región, con sede en el municipio de Huitzuc de los Figueroa, ofreciendo servicios de intermediación financiera; fue fundada el 1 de diciembre de 2001 por organizaciones civiles de los estados de Morelos y Guerrero: Unión de Pueblos de Morelos, A.C., Promotores de la Autogestión para el Desarrollo, S.C., (Gro) y Financiamiento Local y Desarrollo, A.C., (Mor.). Esta sociedad contó con el apoyo del Programa de fortalecimiento de empresas y organización rural (Profemor) de la Secretaría de Agricultura (Sagarpa) para sus costos operativos iniciales. Pero además de contar con el apoyo de Instituciones del Gobierno Federal mexicano, ha gestionado recursos con otras instituciones no gubernamentales internacionales como la Fundación Ford, la Interamerican Foundation y la Confederación Alemana de Cooperativas DGRV, operador del Patmir¹⁶ Guerrero. Esta sociedad cuenta con cuatro sucursales: Tlalquitenango en el estado de Morelos, Copalillo, Huitzuc y Alto Balsas (Xalitla) en el estado de Guerrero.

Las dos organizaciones tienen una amplia gama de servicios financieros, ahorro y crédito principalmente, en distintas modalidades. La caja solidaria se preocupa más por colocar créditos que por aumentar su ahorro. Motivo:



¹⁴ Entidades de ahorro y/o préstamo que surgieron en 1993 a iniciativa de campesinos que decidieron reorientar las recuperaciones del Programa «Crédito a la Palabra» del Gobierno Federal Mexicano y que, en la actualidad, son promovidas y financiadas por la Banca de Segundo Piso Mexicana.

¹⁵ Son cuatro fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal en el Banco de México desde 1954. El objetivo de FIRA es otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero del país. Opera como banca de segundo piso, con patrimonio propio y coloca sus recursos a través de bancos y otros intermediarios financieros.

¹⁶ Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural.

la cartera de crédito de las cajas solidarias generalmente es financiada por programas del gobierno federal. Así, su preocupación principal es colocar los recursos que la banca de segundo piso les da. Mientras que la Red Maseual Tomin S. C. ha tenido apoyos para sus costos operativos, pero no son apoyos permanentes, por lo que la intermediación financiera es su principal fuente de recursos para sus costos operativos y administrativos. Actualmente cuenta con 2 900 socios de los cuales el 30 % son hombres y el 70 % mujeres; el 30 % de estos socios son acreditados, el 7 % tiene ahorro a plazo fijo y el 70 % en cuenta corriente.

En Xalitla, ambas organizaciones mencionan que la mayor parte de sus acreditados son artesanos. La Caja Solidaria atiende la mayoría de los grupos organizados de artesanos en la región prestando hasta \$50 000 para dicha actividad. El monto mayor que ha prestado la Red Maseual Tomin ha sido de \$30 000 para la misma actividad. En la actualidad la Caja Solidaria y la sucursal Alto Balsas de la Red tienen 513 y 558 socios respectivamente. Eso significa que si consideramos un 70 % del total de socios de ambas organizaciones, el 21,9 % de la población de la región utiliza los servicios de intermediación financiera; es decir el 21,9 % de la población de la región está bancarizada.

La Caja Solidaria tiene en la actualidad \$3 000 000 colocados en la región como crédito, mientras que la Red Maseual Tomin tiene \$1 900 000. En cuanto al ahorro, no pudimos obtener los datos de la Caja Solidaria de ese rubro pero la Red Maseual Tomin nos proporciono el dato: \$2 600 000 de un total de 525 socios ahorradores en donde más del 80 % de este monto se encuentra concentrado en 55 personas. La Red Maseual Tomin es la única que recibe remesas, tanto nacionales como internacionales. Hasta diciembre de 2007 había recibido \$3 931 794,30 por concepto de remesas nacionales, mientras que por remesas internacionales había recibido \$3 922 927¹⁷.

En cuanto a la Red de Apoyo de los migrantes, como se había mencionado anteriormente, la polarización de las comunidades parece haber provocado la migración de muchos nahuas quienes se sumaban al contingente de la población que sale fuera del país en busca de mejores condiciones de vida. En este sentido, las redes que forjan los migrantes del Alto Balsas entre los



¹⁷ Cabe aclarar que los montos recibidos consideran lo recaudado en tres de las sucursales incluyendo el Alto Balsas, aunque no deja de ser importante, puesto que el resto de las sucursales se encuentran a una distancia muy corta de la comunidad de Xalitla (sucursal Copalillo y sucursal Huitzuc de los Figueroa).

lugares de destino y los lugares de origen son de suma importancia para el mantenimiento de las relaciones comunitarias¹⁸. No obstante, las redes de apoyo de los migrantes nahuas de Guerrero se sustentan en relaciones de parentesco y compadrazgo y no se montan como grupos organizados de oriundos (como es el caso de otros estados). A la fecha, según los datos de la secretaría de Relaciones Exteriores, se encuentran registradas 454 organizaciones de oriundos que son sujetos a recibir apoyos de programas federales¹⁹ de las cuales casi el 50 % son organizaciones de migrantes del estado de Guanajuato y solo el 2 % son del Estado de Guerrero, de las cuales ninguna es de migrantes del Alto Balsas.

1. 5. Formas de financiamiento a las actividades productivas de la región: las redes de microcrédito

Como se había mencionado anteriormente, la región cuenta con dos organismos que financian las actividades productivas de la región con las siguientes características:

Indicador	Red Maseual Tomin, Sucursal Alto Balsas	Caja Solidaria «Tlayejyjetk»
Tipo de Institución	Sociedad Civil	Sociedad Civil
Origen	2001, Unión de Pueblos de Morelos, A.C., Promotores de la Autogestión para el Desarrollo, S.C. (Gro) y Financiamiento Local y Desarrollo, A.C. (Mor.).	1994 promovidas por Fonaes
Ubicación	Xalitla	Xalitla
Servicios	Ahorro, inversión, crédito, remesas y cambio de divisas.	Crédito, Ahorro
Población objetivo	Población abierta	Artesanos
N.º de socios o clientes	558	513
Municipios de influencia y área	Comunidades localizadas en la ribera del Alto Balsas	Comunidades localizadas en la ribera del Alto Balsas
Actividades de asociados	Diversas	Predominantemente artesanos
Origen de los recursos	Ahorro de clientes y aportación de socios	Recuperaciones del programa Fonaes, y ahorros de los productores



¹⁸ Los principales puntos de arribo de los migrantes del Alto Balsas son Los Ángeles y Santa Barbara en California, y Houston en Texas.

¹⁹ Tales como el Programa 3 x 1 cuyo objetivo principal es que por cada dólar que los migrantes envíen a sus lugares de origen para obras comunitarias de infraestructura, los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) aportan un dólar por cada uno para dichas obras.

Asignación del crédito	Ser socio, garantía prendaria (automóviles, inmuebles y joyas).	Autorización en Comités locales. Los directivos y gerente solo verifican que este debidamente requisitazo
Destino del crédito	Destino abierto	Financian actividades productivas
Cartera crediticia	\$1 900 000	\$3 000 000
<p>Montos promedio, plazos, planes de pago y tasas de interés.</p>	<p>Crédito garantizado sobre inversión P.R.L.V. (Pagaré con Rendimiento Liquidable al Vencimiento) Monto Máximo: 70 % del monto de la inversión. Plazo Máximo: al vencimiento de la inversión. Plan de pago: capital e intereses al vencimiento. Tasa de interés: 3 % sobre saldo insoluto.</p> <p>Crédito solidario Grupos: 5 a 7 personas Tasa de Interés: 6 % sobre saldos insolutos. Intereses moratorios: 3 % adicional a la tasa ordinaria Capital social requerido: Aportación social adicional del 10 % sobre monto del crédito. Monto Mínimo: \$2 000 Monto Máximo: \$8 000 Plazo Mínimo: 4 meses Plazo Máximo: 12 meses</p> <p>Crédito Individual Monto mínimo: \$5 000 Monto máximo: \$30 000 Plazo mínimo: 6 meses Plazo máximo: 12 meses Tasa de Interés 4,5 % mensual sobre saldos insolutos. Intereses moratorios: 2,25 % mensual adicional a la tasa ordinaria. Capital Social requerido: Aportación social adicional del 10 % sobre el monto del crédito. Plan de pago: Amortizaciones mensuales bimestrales, trimestrales, cuatrimestrales (capital + intereses según plazo con pagos).</p> <p>Crédito Vivienda Monto mínimo: \$5 000 Monto máximo: \$30 000 Plazo mínimo: 6 meses Plazo máximo: 12 meses</p>	<p>Crédito Individual Monto Mínimo: \$4 000 Monto Máximo: \$8 000 Plazo Mínimo: 6 meses Plazo Máximo: 8 meses Tasa de interés: 2 % sobre saldos insolutos. Aportación social: \$100</p> <p>Más de \$8 000 hasta \$50 000 Plazo Máximo: 12 meses Tasa de interés: 3 % sobre saldos insolutos. Aportación social: \$100</p> <p>Más de \$50 000 Plazo Máximo: 12 meses Tasa de interés: 4 % sobre saldos insolutos. Aportación social: \$100 más 30 % de garantía líquida sobre el préstamo.</p>

	<p>Tasa de Interés: 3 % mensual sobre saldos insolutos.</p> <p>Intereses moratorios: 1,5 % mensual adicional a la tasa ordinaria.</p> <p>Capital Social requerido: Aportación social adicional del 10 % sobre el monto del crédito.</p> <p>Plan de pago: Amortizaciones mensuales bimestrales, trimestrales, cuatrimestrales (capital + intereses según plazo con pagos).</p>	
Modalidades de pago	Se elabora calendario de amortización.	Abonos mensuales Pago mensual o bimestral de interes y pago de capital al vencimiento final. Pago único al vencimiento.
Garantías	Garantía prendaria (automóviles, inmuebles y joyas). Garantía solidaria en el caso de los créditos solidarios. Dos avales.	Recuperaciones previas de subsidios. (2) avales
Condiciones de acceso	Identificación oficial y pago de aportación social .	Acceso individualizado avalado por un grupo colectivo (caja local).
Volumen de ahorro y modalidades de captación	<p>\$2'600,000.00 Aportación de socios, cuentas de ahorro e inversiones.</p> <p>Aborro en cuenta corriente Monto Mínimo: \$ 0 Monto Máximo: \$100 000 por cuenta Tasa de interés: de \$100 en adelante: 5 % anual Capitalización: mensual</p> <p>Aborro infantil Monto Mínimo: \$ 0 Monto Máximo: \$50 000 por cuenta Tasa de interés: de \$50 en adelante: 5 % anual Capitalización: mensual.</p> <p>Depósitos a plazo fijo Inversión P.R.L.V. (Pagaré con Rendimiento Liquidable al Vencimiento). Monto Mínimo: \$1 000 Monto Máximo: \$200 000 por grupo familiar. Retiro de intereses: al vencimiento del plazo. Tasa de interés anual por plazo de 30 a 360 días, y dependiendo el monto, desde el 5,50 % hasta el 8,50 % en el monto máximo con el plazo de hasta 360 días.</p>	Volumen ND Ahorros Cuenta Corriente y juvenil: 2 y 3 % anual.

Para analizar el comportamiento de la intermediación financiera en la región tomamos como muestra a 46 ahorradores y a 54 acreditados de la Red Maseual Tomin S. C. sucursal Xalitla, los mismos que se encuentran en nuestra zona de estudio. Al respecto, es importante subrayar que la mayor parte de los ahorros captados por la Red Maseual Tomin S.C. proviene del Alto Balsas; de igual manera, existe una importante demanda por crédito en esta región.

De los 46 ahorradores, 23 son hombres y 23 son mujeres, 28 de ellos tienen como origen de sus ahorros las remesas internacionales, de los cuales 18 son mujeres y 10 son hombres. En cuanto a su principal actividad, 2 de ellos son albañiles, 1 es agricultor, 1 es dueño de una casa de materiales, 4 son empleados, 3 son maestros, 2 son mineros, 1 pensionado, 2 son prestamistas locales, 9 son trabajadores independientes, 14 no tienen una actividad económica y viven de los recursos provenientes de las remesas y 8 son artesanos. De estos 8 artesanos, 6 reciben remesas internacionales: sus ahorros oscilan entre los \$6 000 y \$70 000. Dos de ellos combinan las remesas y los servicios de la Red Maseual Tomin y la Caja Solidaria como fuentes de financiamiento. Es notable advertir que uno de los artesanos que recurre a otras fuentes de financiamiento, aparte de las remesas, es el que menos ahorros tiene registrados; la otra persona, aparte de las artesanías, tiene otra actividad económica. Por lo que se cumple lo que algunos artesanos habían comentado: para dedicarse a las artesanías, tiene que haber una fuerte inversión de capital.

Asimismo, de los 46 ahorradores 10 utilizan el servicio de crédito, 4 tienen como destino la inversión en negocios propios, 4 para remodelación de vivienda, 1 para consumo y 1 para las artesanías. En cuanto al crédito, de los 54 acreditados, 30 son mujeres y 24 son hombres; 18 créditos son individuales, 20 son créditos solidarios y 16 son de vivienda. 21 de estos créditos son destinados a financiar actividades relacionadas con la artesanía con montos entre \$4 000 y \$20 000.

Sin embargo, a pesar de que existe la posibilidad de recurrir a estas fuentes de financiamiento, algunos artesanos tienen la impresión de que los costos por tener acceso a ellas son muy altos, además de que no todos tienen claro cuáles son. No obstante, y a pesar de ello²⁰, los indígenas de la región utilizan constantemente estas fuentes de financiamiento. Sobre todo y como pudo

²⁰ Costos que no se comparan con las tasas de interés de los prestamistas locales, las cuales son del 10 al 15 % mensual.

observarse, son las mujeres quienes más utilizan estos servicios, lo que les permite contribuir más al ingreso y a los activos del hogar y les da control no solo sobre la administración de los recursos, sino también sobre las decisiones de cómo participar en la intermediación financiera. Además la demanda por un crédito para mejoras a la vivienda es igual de importante que un crédito para inversión.

Se demuestra, al mismo tiempo, que la región necesita y utiliza una amplia variedad de servicios financieros, como cuentas de ahorro, crédito y envíos de dinero desde Estados Unidos. Sin embargo las instituciones encontradas hasta la fecha dependen mucho todavía de subsidios, de préstamos externos o de donaciones para seguir funcionando, lo que implica que sus costos sean altos en relación a los bancos comerciales (los requisitos de estos últimos no son accesibles para la mayoría de las personas de la región). Se reconoce también que ambas instituciones surgieron con una vocación social porque fueron creadas no para lograr un máximo de utilidades, sino para atender a personas que no pueden tener acceso al sistema bancario comercial. Ambas buscan la rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo; para lograrlo deben mantener un estricto control interno a través de sistemas de gestión e información donde aplican normas contables instituidas por las leyes mexicanas²¹.

Pero el reto importante de ambas instituciones es lograr que los recursos que obtienen por concepto de remesas internacionales se dirijan hacia proyectos productivos, sobre todo, y en primer lugar, que sean ellas, las instituciones, que reciban estos recursos, puesto que se observó que la mayor parte de la gente que recibe remesas, lo hace en la vecina ciudad de Iguala y solo una parte es abonada como ahorro en Xalitla.

1. 3. Conclusiones

Las inversiones frecuentes realizadas gracias a las remesas enviadas por los migrantes a sus comunidades de origen son la construcción de viviendas, la apertura de negocios tales como tiendas de abarrotes y la adquisición de camionetas y taxis que son utilizados como transporte en el servicio local. En suma, son negocios de poca rentabilidad, de cierto riesgo y solo calculados para obtener un pequeño ingreso extra. Solo se encontraron algunos pocos



casos de migrantes que lograron invertir las remesas en forma directa para impulsar un negocio propio de artesanías.

La mayor parte de las remesas son utilizadas para el consumo familiar y se observaron muy pocos casos de éxito de inversión directa de las mismas en proyectos productivos.

No obstante, las remesas cumplen indirectamente una función importante dentro de las comunidades; una amplia proporción de éstas son utilizadas como fuente de financiamiento de diversos proyectos productivos (específicamente para las artesanías) a través de la intermediación financiera. En la actualidad la Caja Solidaria y la sucursal Alto Balsas de la Red tienen 513 y 558 socios respectivamente. Si consideráramos un 70 % del total de socios de ambas organizaciones, el 21,9 % de la población de la región utiliza los servicios de intermediación financiera (el porcentaje es significativo si vemos que a nivel nacional 25 % del total de la población tiene acceso a servicios bancarios (Felaban, 2007).

El crédito y el ahorro son vistos como dos recursos de importancia para aumentar las posibilidades de ingresos

«... y se utilizan para que la gente pueda administrar sus riesgos, esto es, sirven para manejar y reducir la vulnerabilidad en la que viven las familias» (Goldring, 2004: 93).

Además, el crédito puede revertir procesos de descapitalización porque facilita la diversificación de los ingresos obtenidos por una familia al transformar el crédito en inversión.

En relación a las remesas, los discursos oficiales²² enfatizan que se debería impulsar el ingreso de Instituciones Microfinancieras (IMF) o de Intermediarios Financieros Rurales (IFR) a ese mercado como mecanismo para apalancar el impacto de los flujos de remesas en el desarrollo; suponen que la sola presencia de dichos organismos en las comunidades de origen de los migrantes podrá dotar de servicios bancarios a los que históricamente han sido excluidos por el sistema bancario tradicional y, de esta manera, influir en el desarrollo local de las comunidades. El acercamiento que se tuvo a estas seis comunidades indígenas dio cuenta de una diversidad de situaciones. Hay una estrecha relación entre ellas pero los procesos económicos, sociales y culturales



²² Banco Mundial, Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

no son homogéneos: todas las comunidades en menor o mayor medida mantienen relaciones de tipo comercial y laboral y vimos cómo la población de estas comunidades se inserta en los mercados financieros. En primer lugar, se observó que la población que más utilizaba estos servicios era la población de la comunidad donde se encuentran físicamente los IFR. Mientras que en las comunidades donde solo se promueven estos servicios financieros, no tienen el mismo impacto²³. En segundo lugar, la demanda de crédito es muy fuerte en las comunidades donde hay una dinámica económica que no solo es dependiente del flujo de las remesas. Esto confirma que «la migración por sí misma no genera desarrollo. Sólo en un lugar en donde existen posibilidad de invertir es posible que las remesas puedan dirigirse a proyectos productivos» (Ibarra Mateos, 2001). Por último, las comunidades que muestran una dependencia relativamente mayor de las remesas internacionales son las que a la fecha menos se incorporan a mecanismos de ahorro y crédito. A diferencia de Xalitla en donde tanto la migración como la actividad de las artesanías son intensas, este uso de las remesas utilizadas de manera indirecta en la intermediación financiera es más visible.

Por lo tanto no se puede pensar en un efecto general de las remesas y el microcrédito; además la dinámica económica de las regiones también ejerce una influencia sobre el éxito o no de su impacto como «detonador» de desarrollo.

2. Aguacatán, Huehuetenango, en Guatemala: desarrollo y dependencia hacia las remesas

2. 1. El Municipio de Aguacatán, Huehuetenango, Guatemala: una gobernabilidad limitada

Aguacatán se ubica en el departamento de Huehuetenango, el cual tiene un alto nivel de marginación. Los indicadores de desarrollo socioeconómico según datos del Centro de Documentación de la Frontera Occidental (Cedfog) del año 2008 establecen que en este departamento, el índice de pobreza general en 2006 alcanzó 71,3 %; el 84,3 % de la población es maya y el 53,2 % no maya (Díaz, 2008).



²³ La Red Maseual Tomin se encuentra físicamente en Xalitla, en donde tiene más de 300 socios, mientras que en San Miguel Tecuicipan tiene 15 socios, en San Agustín Oapan 9 y en las otras tres comunidades no tiene socios registrados. En Ameyaltepec tienen su propia cooperativa, motivo por el cual no promocionan los servicios en esta comunidad.

El nivel de analfabetismo para 2007 es de 33 %, del cual 28 % son hombres y 36 % mujeres. El municipio de Aguacatán cuenta con cerca de cincuenta mil habitantes autoreferenciados perteneciendo a cuatro grupos etnolingüísticos diversos, entre ellos los mayas de awakatekos, chalchitekos, k'iches y mam cercano a la cabecera departamental y comunicado por una buena carretera. Aguacatán es uno entre los muy numerosos pueblos de alta densidad del Occidente Guatemalteco. Cada uno reúne una gran cantidad de aldeas dispersas y todos especializados en algún nicho de producción agrícola o artesanal.

Cuadro 2 – Población y grupos étnicos, municipio de Aguacatán, año 2000

Grupo étnico	SEXO		TOTAL	
	HOMBRES	MUJERES		
K'iche's	7 627	7 664	15 291	33 63 %
Chalchitecos	7 096	7 086	14 182	31 20 %
Awakatekos	3 800	4 054	7 854	17 28 %
Ladinos	3 306	2 354	4 660	10 24 %
Mames	1 723	1 755	3 478	7 64 %
	22 552	22 913	45 465	100 %

Fuente: Diagnóstico participativo municipio de Aguacatán (2000)

La guerra civil ha tenido ahí fuertes impactos durante los años ochenta, fragilizando muy gravemente un tejido social ya fuertemente marcado por unas tensiones añejas, casi seculares, entre grupos y sectores de elites locales llevados a una convivencia municipal mal aceptada e inscrita en arreglos político administrativos caracterizados por la precariedad del dominio de sectores minoritarios apoyados desde las autoridades departamentales. Así como el conflicto armado fue destructivo en una zona en donde se había finalmente impuesto una estrategia contrainsurreccional —diseñada a la medida del intento, previo y fallido, de instalar allí el santuario de un territorio insurgente—, el periodo posterior ha dado lugar a confrontaciones político partidistas y grupales caracterizadas por polarizaciones cívicas extremas en la conducción de los asuntos municipales y en la disposición y ejercicio de recursos públicos muy aumentados (por las acciones significativas de la descentralización operada en este momento). Los últimos tres periodos de la administración municipal han sido escenarios en donde supuestos ajustes de cuentas de los antagonismos vivamente recordados daban lugar a particiones insólitas muy difícilmente sostenibles. Parece que la baja capacidad actual de planeación por parte de las instituciones municipales ha resultado de tales cálculos apurados.

La visión de las municipalidades tiende a establecer estrategias emergentes y de corto plazo, las que no revierten en una planeación capaz de promover el desarrollo y la articulación de los distintos actores y ramas de la actividad económica que actualmente sostienen a la población. Las personas que han invertido sus remesas en las distintas actividades productivas lo han logrado como iniciativa propia sin que exista acción o programación municipal alguna que incentive su desarrollo hacia beneficios más colectivos. Es la gente misma la que toma algunas iniciativas que acaso se transformarán en beneficios colectivos.

A nivel económico, ha sido a partir de los años 1960 que se dio en la zona una nueva intensificación de la producción comercial —la que ya abastecía los mercados centroamericanos desde fines del siglo XIX— de ajo y cebolla bajo condiciones de riego en las cercanías del Río Negro. Esta etapa correspondía entonces a un proceso organizativo significativo, promovido por congregaciones religiosas impulsadoras de la formación de cooperativas. Este proceso desembocó en la consolidación de una élite local sustentándose ahora en una mayor inserción al mercado y en una capacidad aumentada para confrontar las elites consideradas no autóctonas. Es en las dos últimas décadas cuando se enfrenta una duradera crisis de producción debido, entre otros factores, a la sobre explotación de los terrenos de cultivo a causa del uso de agroquímicos, al conflicto armado (1980-1992) que detiene la economía rural mediante estrategias de contrasurgencia dentro de las comunidades, y, más recientemente, a la liberalización del mercado que provoca la caída de los precios y la pérdida de competitividad frente a la competencia mexicana y china. Así, durante los años 1990 se produjo la caída del empleo y de los ingresos, muchos productores comerciales dejaron de invertir y otros ya no contrataron la fuerza de trabajo local. En consecuencia estas personas retomaron el trabajo estacional en las fincas. Los menos afectados bajaron la producción y buscaron otras alternativas para poder solventar las deudas adquiridas. Se suele decir que la economía de Aguacatán sigue dependiendo en alto porcentaje de la rama agrícola que representa el 68,7 % de la población activa mientras que el solo comercio representa el 5,1 % y la industria manufacturera el 5,4 % (INE, 2002); Pero este cuadro es cada vez menos realista, una reiteración retórica haciendo simplemente caso omiso —tal vez porque nadie propuso medirla— de la importancia cada vez más grande del empleo laboral y ocupacional afuera del municipio.

Así, la gobernabilidad de la región es muy precaria con altos niveles de marginalización, una diferenciación social muy elevada, una fuerte conflictividad política y una duradera crisis de la economía local. Frente a

esta situación, parece lógico que la migración —nacional e internacional— se haya impuesto como una estrategia económica privilegiada.

2. 2. La migración internacional como estrategia

En Guatemala, la emergente partida de personas hacia Estados Unidos fue al parecer una salida a la cual recurrieron algunas familias para solicitar asilo político en aquel país, debido al conflicto armado de fines de los años setenta. Pero hoy en día, la salida a Estados Unidos corresponde a una estrategia económica y la migración es esencialmente masculina. La mayoría de los hombres van casados porque solo así tienen la responsabilidad de «regresar» o deciden reunir a su familia en Estados Unidos. Son pocas las mujeres que viajan solteras. La mayoría lo hace porque debe reunirse con su cónyuge.

Para la población maya awakateka, chalchiteka y k'iche, la migración es una alternativa para salir de la pobreza y enfrentar el pago de deudas adquiridas a prestamistas o instituciones financieras y bancarias. Los préstamos adquiridos para algunas personas, presentan dos variantes: los que fueron adquiridos a raíz de las pérdidas relacionadas con la producción de ajo (caída de precios o pérdida de la cosecha) y los que se adquirieron para financiar los gastos del viaje hacia Estados Unidos. Para los migrantes y su familia es imprescindible proyectar resultados respecto al tiempo, costos del viaje, nivel de empleo, estimación de ingresos mensuales, envío y administración de las remesas así como prevenir otros gastos que se generen si la persona no logra pasar la primera vez. Desde un principio se ha de tener cierta certeza de los resultados del plan, por lo cual se considera como inversión el costo inicial del viaje. Los riesgos económicos y financieros corren durante la travesía a partir del momento que contratan los servicios de los coyotes quienes, debido al incremento de los conflictos durante el viaje, suben sus tarifas. De la misma manera, los prestamistas alzan la tasa de interés hasta un 20 % mensual en algunos casos. No obstante la mayoría recurre a préstamos hipotecarios que tiende a perder si no logra pasar. Según testimonios de personas entrevistadas, los montos por viaje aumentan en la medida que deben intentar hasta cuatro veces pasar la frontera, debiendo pagar en algunos momentos entre 96 000 y 150 000 quetzales. A esta cantidad se suma la que se perdió en la agricultura. Por esta razón deberán permanecer entre cinco y ocho años u otro tiempo según el nivel de empleo y de ingreso que adquiera durante su estadía en aquel país.

Así, este capital de base que representa el préstamo les sirve para lograr el primer objetivo: emplearse y generar ingresos que les permita poder pagar en

un primer año el préstamo adquirido; sobre todo porque se ha comprometido el patrimonio personal o de algún familiar que lo ha facilitado (terrenos, casas, vehículos). Este período es relevante por la descarga de la deuda permitiéndoles tener holgura en los años subsiguientes; no se descarta que entre las prioridades se establezca un monto para la sobrevivencia. En el segundo y tercer año es donde se puede considerar que el trabajo se fue capitalizando porque se utiliza entonces para el establecimiento de un negocio, la compra de un terreno, construir vivienda y asegurar una cantidad para el consumo de bienes y servicios para la familia.

Kobrak (2004) explica que, por las características del trabajo de los awakatekos, chalchitekos y k'iches, la población maya de Aguacatán se ubicaba principalmente en la rama de servicios, agricultura y silvicultura, construcción y la actividad industrial. Trabajan en empresas que se dedican al destace de pollo y res, otros en labores de jardinería, siembra de árboles, y en algún momento se emplearon en una planta procesadora de pollo y otros en fábricas de muebles con el consiguiente conocimiento del manejo de maquinaria. Los lugares de destino en los cuales se organizan núcleos de apoyo (Kobrak, 2004: 44)²⁴ por las labores que ejercen son los estados de Kansas, Oklahoma, Ohio, Indiana, Florida, y Carolina del Norte, siendo las ciudades de arriba Fort Meyers y West Palm Beach en Florida y Morganton en Carolina del Norte. Esta última registra el mayor número de población de Aguacatán con la presencia de chalchitekos y awakatekos; según Kobrak (2004), eran entre 400 a 500 en el 2003, los cuales posiblemente al día de hoy hayan aumentado.

La migración ha producido un efecto multiplicador, debido a que constituye un factor que está generando cambios en la captación de ingresos y ciertos cambios en la economía familiar. Las personas que toman esta decisión en su mayoría tienen condiciones para poder pagar los costos del viaje hipotecando sus escrituras o vendiendo algunos bienes. Si logran pasar, deberán pagar sus deudas y cumplir con los objetivos que les impulsan a partir: otorgar mayor educación a los hijos, y mejorar la vivienda, condición social y económica dentro del municipio. Más allá de los efectos sobre la economía familiar, la migración y las remesas impactan en toda la economía del municipio.



²⁴ Redes de familiares o vecinos que ayudan a los recién llegados a encontrar trabajo y donde vivir ayuda a superar la lejanía de sus familias. Esto es muy importante por el alto costo del viaje que obliga a los migrantes indocumentados a quedarse tres o cuatro años en Estados Unidos.

2. 3. Reactivación de la economía del municipio a partir de las remesas: entre desarrollo y dependencia

Hace quince años el municipio de Aguacatán era un lugar donde eran escasos los servicios comerciales; solo se encontraban tres comedores, dos hospedajes, algunas tiendas de comestibles y pocas tiendas de ropa que estaban dentro del mercado municipal. La mayor parte de las mujeres awakatekas y chalchitekas tejía su ropa de uso diario. Existía únicamente una línea de transporte con un solo horario de salida: a las cinco y media de la mañana, viajando durante dos horas por carretera de tercerera hacia Huehuetango. Actualmente se llega al municipio en menos de una hora y los horarios del transporte público son más continuos, aproximadamente cada quince minutos. Entre otros aspectos se ven más personas que viven en el municipio y siguen sintiéndose orgullosos de ser awakatekos, chalchitekos, k'iches, mames y ladinos. Se destaca actualmente el uso de las vestimentas tradicionales, e impresiona la particularidad de otros diseños en los güipiles y la creatividad con que se resignifican las figuras geométricas que antes se bordaban a mano y ahora se confeccionan con máquinas tecnificadas. No cabe duda, los cambios que se han generado durante estos años engarzan con los comentarios de la población: «antes de que mucha gente saliera al norte todavía el municipio no era así como ahora». A partir de la incorporación de Aguacatán a los flujos migratorios hacia Estados Unidos, se comenzó a observar un dinamismo económico dentro del municipio.

El beneficio de las remesas se traduce en, primero, un incremento de intercambio de bienes y servicios, segundo, un fuerte crecimiento del área urbana, tercero, en la construcción de edificios comerciales y viviendas, y por último, en la implementación de transporte urbano y extra urbano con conexiones de Aguacatán hacia la cabecera departamental de Huehuetenango y la ciudad capital. A causa del fuerte crecimiento urbano se observan ahora centros comerciales, depósitos de comestibles y materiales de construcción, tiendas de ropa típica, zapaterías, ropa de vestir, vehículos livianos y venta de repuestos, electrodomésticos y mueblerías, tres hoteles con todos sus servicios, dos centros de recreación, una empresa lotificadora, dos bancos nacionales y dos cooperativas de ahorro y crédito. Además se incrementa el número de comerciantes los días de plaza, particularmente la del día domingo. Estas condiciones han creado, en su conjunto, fuentes de empleo e ingreso para un porcentaje de la población local. En algunas comunidades rurales, se vuelve visible la mejora de las viviendas que construyen con bloques, techos de lámina o concreto, pisos de cemento o ladrillo y con todos los servicios básicos: agua,

luz y drenaje. Asimismo, las familias mejoran su dieta alimenticia; *ahora la gente consume carne, ahora ya puede acceder a los estudios.*

La actividad en que más invierte la población beneficiada con las remesas es el comercio de bienes y servicios (compra de inmuebles, construcción, comercios de bienes de consumo final e intermedio, transporte, ventas de telefonía celular, etc.) sobre todo en el área urbana; le sigue la agricultura y la actividad pecuaria, y por último y en menor cuantía, la artesanía (las dos últimas se desarrollan básicamente en las comunidades del área rural). Un comportamiento de este ritmo permite inferir por qué las personas piensan que, al dejar de recibir las remesas, se colapsaría la economía del municipio. Si bien es cierto que las remesas pueden estar reactivando ciertas actividades económicas, no son precisamente productivas debido a que en este sector no existe un proceso de transformación productiva sino únicamente intercambio de bienes y servicios. Observando el movimiento del comercio en la cabecera municipal, se nota que varios negocios se dedican a vender productos acabados para el consumo final, los que en su mayoría no se producen en el municipio (ferreterías, tiendas de artículos comestibles, tiendas de zapatos y prendas de vestir importados, electrodomésticos, etc.). Hay varias tiendas de comercio de ropa a la usanza maya local, pero pocas en comparación a los otros comercios.

Los dos aspectos que se consideran relevantes con el uso de las remesas están relacionados con: a) las oportunidades que han tenido los pueblos mayas de Aguacatán de salir de su estancamiento ante el fracaso de la agricultura de exportación; b) romper con los efectos de la pobreza, discriminación y exclusión socioeconómica y política.

El primer beneficio es de carácter económico y tiene relación con el empleo y el ingreso que mejora de cierta manera la calidad de vida de la población beneficiada por las remesas o que más enfatizaron mejoramiento de la alimentación, vestido y construcción de vivienda. Un aspecto asociado a este comportamiento también se relaciona con la construcción de ser «indio», imaginario que revierte en la idea de que serlo significa ser pobre y marginado, producto de las relaciones racistas y clasistas que se han vivido en el pueblo durante muchas décadas. Salir de la pobreza también ha significado revertir esta idea y reivindicar su posición socioeconómica en el municipio y ser reconocido como actor social y empezar a comprender la defensa de sus derechos. La identidad étnica que, desde siglos atrás les une como comunidades mayas, empieza a tener mayor impacto.

Cuadro 3 – Actividades económicas financiadas con remesas: municipio de Aguacatán Huehuetenango, Año 2008

PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO
Producción agrícola para a exportación o ajo y cebolla Producción para el mercado local o hortalizas, granos básicos Producción pecuaria o crianza de pollos de engorde y ponedoras o crianza de vacas o crianza de cerdos	Producción textil de ropa a la usanza maya chalchiteka y awakateka o Cortes o Herrajes o Cintas o Fajas Confección y bordados de güipiles o Producción de morrales o Producción de velas de cera o Y herrería	Comercio de bienes y servicios o De ropa a la usanza maya e insumos para la tejeduría de cortes y confección de güipiles o De Consumo final o Materiales de construcción o Restaurantes o Hotelería o Recreación Servicio financiero o Ahorro y préstamos Servicio de transporte Servicios de Internet Servicio de molinos de maíz Servicio de gasolineras Servicios de venta de vehículos pequeños (tuc tuc) Construcción o Vivienda o Edificios comerciales o Centros de recreación o Hoteles

Elaboración propia con base a entrevistas con productores y productoras de Aguacatán 2008

«La gente de las comunidades que se instala en el pueblo empezó a crecer, antes solo los ladinos vivían en el centro. Los k'iches eran una etnia muy marginada ahora con las remesas se instalan en el pueblo (María Isabel Sánchez, artesana)».

Otra dimensión importante del desarrollo de la región es el mejoramiento relativo de la educación. Las remesas pueden servir para invertir en el capital cultural de los hijos a través de los estudios. Educarse y formarse permite informarse y tomar conciencia de la posición que uno tiene dentro de la sociedad Awakaateka. Por esta razón se consideró que no estar educado es uno de los agravantes que impiden mejorar la participación tanto en el campo económico como político, sobre todo para los hombres. Cuando los migrantes envían sus remesas se debe garantizar el financiamiento para la educación de

sus hijos para que puedan tener una carrera profesional. Así, «mediante el recibo de remesas, se pudo promover la construcción de las escuelas, porque la gente usa su dinero para la educación que antes no tenían, por eso hay más escuelas en las aldeas» (Emanuel Díaz, artesano). Este énfasis en la educación se hace más constante desde que la migración hacia Estados Unidos, luego de experiencias exitosas, se transformara en un modo de vida para la juventud. Algunos con haber terminado su ciclo escolar básico se consideran preparados para «defenderse en el norte» y muy pocos logran graduarse.

Así, podemos considerar que después de los años ochenta y a raíz de la migración, la percepción del desarrollo se resignificó. Sin embargo es posible que sea una visión más economicista del desarrollo real.

En efecto, la actividad comercial no genera empleo sostenido y una vez colapsado el ingreso de remesas en el municipio, puede ser que estos negocios tiendan a la quiebra debido al bajo nivel de consumo. La población que trabaja por cuenta propia en el comercio dentro del municipio no tendría otra alternativa de empleo.

«Ya se está viendo que el negocio bajó cuando empezaron las primeras deportaciones este año en febrero» (María Isabel Sánchez, artesana)

Ahora, la visión del desarrollo está también marcada en la región por la monetización de las relaciones sociales y de poder que se han generado dentro del municipio debido a las remesas que ingresan. Al haber mayor cantidad de dinero en circulación, también se registró un incremento en la oferta y demanda de bienes y servicios. Si las remesas dejan de fluir en el municipio como causa de las deportaciones y pérdida de empleo de los migrantes en Estados Unidos, las familias se verán afectadas en su nivel de vida; sobre todo quienes, acostumbrados a tener una mejor calidad de vida, tendrán que retomar antiguos hábitos de mayor precarización. Al recrearse una imagen de desarrollo bajo esta visión, es evidente que la población asiente todo su poder en el flujo financiero que recibe; de esta forma se van afectando los precios y el consumo en el mercado. Es una cultura que ya se basa en el consumismo.

2. 4. ¿La producción textil en talleres, un nicho de mercado por desarrollar?

awakateko y chalchiteko. Es una producción que empezó a tener auge a partir de 1998-1999, periodos que se articulan al año 2000 cuando se inicia la apertura de *grandes tiendas de trajes típicos*. Los nuevos telares ingresaron al municipio en 1995-1996, en los paquetes *ad hoc* de proyectos socio productivos financiados por agencias europeas de cooperación internacional. La inversión para la apertura de talleres empezó a tomar relevancia a partir de los años 2002-2003. Las visitas a las familias en la comunidad de Patzalan que poseen talleres para el tejido de cortes permiten saber que empezaron a establecerse entre 2002 y 2006. Las personas entrevistadas contaron que iniciaron el negocio de los telares con un capital aproximado de 20 000 quetzales, en uno de los casos producto de la inversión que realizó con sus remesas. Las otras personas recurrieron a préstamos en el banco y todavía siguen pagando su deuda. La actividad artesanal varía según la capacidad de inversión y mercado que se logre establecer. En principio, los talleres de tejeduría de cortes se instalaron con capital propio producto de las remesas para unos, y otros empezaron con un préstamo en el banco que van pagando con el producto de la venta de cortes; dos de las cuatro personas lo hicieron con las remesas. El ingreso por ventas en los talleres pequeños oscila entre 4 000 a 5 000 quetzales mensuales y emplean a dos personas con una inversión aproximada de 15 000 quetzales incluyendo maquinaria, accesorios e insumos. La unidad es vendida de acuerdo a la calidad de diseño y material entre 1 000 a 1 800 quetzales, produciendo al año 24 unidades.

Una de las mujeres entrevistadas estableció su taller con 8 telares, con un capital invertido que asciende a 90 000 quetzales. Ella emplea a 10 personas quienes trabajan en sus propias casas y les paga por unidad producida, elaborando 3 al mes. El precio a los comerciantes es de 2 500 quetzales. Actualmente está pagando un préstamo a Banrural pagando 1 600 al mes por 5 años. Existe también el caso de un taller con 11 telares que hizo una inversión aproximada de 100 000 quetzales. Se inició con un capital de 20 000 quetzales, producto de las remesas y posteriormente pidió un préstamo a Banrural que actualmente se está pagando. La unidad es vendida a 2 700 quetzales y se producen dos cortes por telar al mes. Se comercia con intermediarios y emplea a 18 trabajadores.

Según lo manifestado por estas personas esta actividad les ayuda a sobrevivir; además de generar ocupación para mujeres y hombres de la comunidad, pueden pagar la deuda adquirida y reinvertir en su negocio. Al igual que los comerciantes, los artesanos expresaron que el colapso de las remesas en el

municipio haría bajar la economía; no obstante mencionaron seguir buscando otros mercados fuera para no perder su capital. A pesar de que puede ser una actividad rentable, no garantiza emplear mayor población puesto que los talleres de telares han funcionado como negocios familiares y el nivel de ingreso es bajo para los integrantes.

Parece improbable que haya un gran potencial de crecimiento para esta actividad manufacturera basada en el uso intensivo de trabajo poco capacitado. Sin embargo, es posible que los éxitos relativos alcanzados parecieran poco probables hace doce años cuando se iba promoviendo esta alternativa. Es un caso interesante —algo paradójico— de resurrección de formas domésticas de explotación —de intensidad variable— del trabajo infantil y femenino, funcional a una coyuntura incierta de auge del consumo de productos propios de alto valor, e impulsado por la desinteresada cooperación internacional.

2. 5. ¿Hacia la institucionalización financiera de las remesas?

Las gestiones para el envío de las remesas hacia el municipio de Aguacatán se realizan mediante servicios que prestan distintas empresas remesadoras que se ubican en todos los Estados donde existen migrantes. Estas pueden ser bancos, cooperativas o casas de cambio.

Se puede intentar estimar el comportamiento del flujo de la remesas solo en dos empresas; en este caso, Banrural²⁵ recibe en promedio de 3 750 quetzales por persona, en tanto que Especial Express recibe un promedio de 5 500 quetzales por persona. Las empresas remesadoras más utilizadas son *Western Union*, *Money Gram*, *Intermex* y *King Express*. Únicamente Banrural otorga el servicio de ahorro y crédito, y es la más utilizada no solo en Aguacatán, sino en todo Guatemala, en tanto que la segunda solo funciona como casa de cambio. Debido a la expansión de Banrural en todo el país y en distintos municipios en Huehuetenango, otorga créditos hipotecarios, prendarios o fiduciarios con bajas tasas de interés. La línea de préstamos que el banco atiende es de carácter artesanal (tejeduría), comercial (depósitos y tiendas bienes comestibles), construcción habitacional o comercial así como compra de terrenos y otros bienes muebles (vehículos, telefonía celular, electrodomésticos etc.).



²⁵ Banrural, Banco de Desarrollo Rural S. A.: banco guatemalteco orientado al desarrollo rural e integral del país con capital privado y multisectorial con servicios de banca universal y cobertura nacional, dirigido al micro, pequeño, y mediano empresario, agricultor y artesano.

Los créditos que son pagados con remesas se otorgan con una tasa anual del 16 % sobre saldos insolutos y se financia todo tipo de actividad, aunque el destino más frecuente del crédito ha sido el comercio, compra de bienes muebles e inmuebles. *En este caso se atiende a las personas que tienen un flujo constante de remesas.* También ofrece el servicio de pago de un seguro de vida para migrantes. Este seguro solo puede estar vigente en tanto las personas mantengan un record de ahorro, es decir que mantengan un mínimo establecido por Banrural en sus cuentas de ahorro. El nivel de ahorro es bajo debido a que la mayoría de familias que recibe remesas las utiliza para el consumo, el pago de deudas, y lo invierte finalmente en la compra de inmuebles.

Sin embargo, en la medida que el fenómeno de las deportaciones empieza a incrementarse en el municipio²⁶ algunas familias han empezado a guardar su dinero.

Las empresas cooperativas de ahorro y crédito más grandes hasta el momento encontradas en el municipio son La Asunción R.L. y Encarnación R.L. Ambas surgen como resultado de procesos organizativos anteriores al conflicto armado; sus socios fundadores fueron agricultores y comerciantes de ajo. El colapso de ambas organizaciones se debió a la quiebra, hace años ya, de los agricultores de ajo y cebolla que no pudieron pagar los créditos contraídos. Algunos socios de la Cooperativa la Asunción informaron que hubo un grupo de personas que se fueron a Estados Unidos para solventar las deudas; sin embargo se desconocía cuantos eran y si terminaron de pagar. Esta cooperativa se fundó en 1987 como Asociación de Agricultores de Aguacatán con personalidad jurídica y en 2006 se transformó en cooperativa de ahorro y crédito. Otorga préstamos para la construcción de vivienda, la compra de terrenos, la agricultura y el comercio; estos son otorgados básicamente con garantías hipotecarias. El servicio de ahorro se incentiva mediante diversas formas. La tasa de interés, sobre todo para las personas beneficiarias de remesas que se asocian a la cooperativa, oscila respecto al monto de capital ahorrado entre el 3 % y el 6,5 % anual en inversiones a plazo fijo.

Asimismo, si una persona garantiza que su ahorro se mantendrá por un largo plazo en la cooperativa, se le otorga un seguro de vida por un monto de



²⁶ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) entregó un informe a finales de septiembre del 2008 señalando que para finales del mismo, se cerraría con 75 mil deportaciones de guatemaltecos emigrantes. Cifra muy alta en comparación con las deportaciones del 2007 que fueron 23 062, mientras que en 2006 fueron devueltos al país 18 305 indocumentados.

20 000 quetzales. Este servicio está disponible para personas de 18 hasta 70 años y está en vigencia únicamente si existen ahorros. Otros incentivos son rifas de electrodomésticos.

Por otro lado, Encarnación R. L. es una cooperativa que existía desde 1960 apoyando créditos para la producción de ajo, pero estuvo a punto de quebrar por la morosidad de sus asociados quienes, con la caída de la comercialización de ajo, no pudieron pagar su deuda. Pasó lo mismo con la mala utilización del crédito de algunos asociados para el cultivo de maíz que no recuperaron la inversión. En la actualidad, ambas cooperativas se han recuperado, en parte con el ahorro de las remesas de algunos de sus asociados. Sin embargo todavía no existe conexión con empresas remesadoras, es decir, los socios de ambas cooperativas tienen que cobrar sus remesas en Banrural o Especial Express y depositarlas como ahorro en las cooperativas. Las cooperativas coinciden en que el nivel de ahorro es bajo, que las personas gastan la mayor parte de su dinero e invierten muy poco. No obstante cabe destacar que aún cuando la capacidad de compra de la población beneficiada con remesas es relativamente alta, su nivel de consumo aún es bajo en relación a los rubros por alimentación y conservación de la salud (preventiva y curativa). Expresan que la mayor parte del dinero se va en el pago de la deuda que sirvió para financiar el viaje de su familiar.

2. 6. Impacto de las remesas sobre el tejido comunitario y las relaciones de género

La migración, que implica la salida de población y el flujo financiero, es un hecho social total que impacta mucho más allá de lo económico, en la organización social y en la conformación de las identidades.

Así, el sistema de cargos²⁷, como base de la organización política comunitaria, se vio transformado. Este sistema permite establecer orden



²⁷ El sistema de cargos en el área rural mediante el nombramiento del Alcalde y actualmente Alcaldesa Auxiliar se interpreta como el servicio brindado a la comunidad. No se traduce como fuerza de trabajo gratuito porque es una forma en la estructura de poder vigente que corresponsabiliza a toda persona mayor de edad junto con su familia a buscar y mantener el desarrollo y bienestar de la colectividad. Se comprende como la forma en que cada persona hombre o mujer pueda beneficiarse de las gestiones colectivas para el desarrollo de su familia. Por eso este servicio (alcaldía auxiliar) es una retribución hacia los esfuerzos colectivos que se obtienen para la comunidad porque, a su vez, favorecen el desarrollo de su actividad socioeconómica.

para el mantenimiento de la organización, comunicación, diálogo y toma de decisiones que promuevan el bienestar de las comunidades. Además de ser interlocutor entre la autoridad municipal y comunal junto a los comités de desarrollo comunitario impulsa el acceso y mantenimiento a servicios públicos como carreteras, caminos vecinales, puentes, introducción de agua, energía eléctrica, escuelas, institutos básicos, centros de salud entre los más relevantes. En una aldea o cantón, por ejemplo, puede existir más de un alcalde o alcaldesa y esto depende del número de familias que habiten en ella. Cuando son varias, la comunidad se divide en sectores, cada uno con su alcalde o alcaldesa y es asumido por el jefe o jefa de hogar. Cada familia cumple con el turno una vez en su vida.

Cuando esta persona reside en Estados Unidos le encomienda a otro miembro que puede ser de la misma familia para que «saque el turno». Por este servicio tienen que pagar una cuota anual estimándose en algunas comunidades entre 1 500 y 2 000, y hasta 3 000 quetzales. Generalmente esta estructura se vincula tanto al poder municipal como a otras instancias mediante los comités de desarrollo comunitario y los comités de desarrollo municipal. Participan en actividades relacionadas a la organización y coordinación entre comités, informando sobre el proceso de las gestiones locales y municipales de beneficio social y económico y sirve como juez en situaciones de ámbito jurídico y civil acerca de problemas que surjan a nivel local.

En ausencia del esposo, algunas mujeres empiezan a desempeñar este puesto. Sin embargo las condiciones desiguales de poder entre los sexos impiden que accedan al turno de Alcaldesas Auxiliares sin pasar por la autoridad del cónyuge quien es el que decide la asunción al cargo.

«A veces la esposa lo asume, pero a veces si no da permiso el esposo saca el turno otra persona y se le pago el año» (Roberto Méndez, exmigrante).

A veces también las esposas deben asumir el cargo porque es una obligación y, así, evitan pagar la cuota.

Lo relevante de este hecho es que se ha empezado a crear una nueva imagen y percepción por las mismas mujeres en el municipio. Verlas con *su vara edilicia* en los días que llegan a la municipalidad, no es lo mismo que verlas con niños y su canasta de compras. También es saber que pueden ejercer autoridad pública durante un año. Hace falta profundizar respecto a cómo toman decisiones dentro del sistema comunal porque no hay que olvidarse la carga y control social que pesa sobre ellas.

En la cultura maya, las mujeres siguen experimentando sobreexplotación laboral tanto en el ámbito público como privado. Para el caso de las mujeres en el municipio de Aguacatán chalchitekas, awakatekas, k'iches y mam la actividad económica reproductiva y productiva forma parte de los roles que debe desarrollar como parte del núcleo familiar, en principio como hija y posteriormente como esposa y madre. No obstante, a diferencia de los hombres las mujeres no pueden dejar de realizar estas tareas porque al no efectuarlas, sobre todo cuando tiene su propia familia, se le adjudicaría el fracaso de la misma. Esta condición de dependencia asumida, no por opción sino por imposición cultural, hace que no tenga conciencia de su sobreexplotación laboral. Por esta razón para las mujeres es normal realizar el trabajo de la casa y otra actividad que genera ingresos a la familia, particularmente al cónyuge. Tanto en las entrevistas como en la observación de campo, tanto en el pueblo como en las comunidades rurales del municipio, se pudo observar la participación directa en el manejo de la empresa familiar desde la administración del capital financiero y económico como de su reproducción. Se les observa como agricultoras, comerciantes y artesanas; trabajan por cuenta propia como parte de su aporte a la economía familiar o como empleadas en las mismas ramas.

La actividad productiva en la reproducción del capital producto de las remesas es imprescindible. Existen tres maneras de observar este fenómeno: (1) se relaciona con mujeres que por la experiencia de migración de su cónyuge que logró montar un capital gracias a la inversión en un negocio, retornaron y se establecieron nuevamente en el municipio; el manejo de la empresa lo realizan entre los dos; (2) las mujeres que viven sin el cónyuge y bajo la tutela de la familia de este deben encargarse en cierta forma de la jefatura del hogar y del negocio y (3) quienes se emplean en ciertas actividades económicas como empleadas producto del flujo de la demanda y la oferta en el municipio surgida por las remesas.

El fenómeno de la migración en el ámbito nacional está reconfigurando, no el rol de las mujeres en la actividad productiva y reproductiva, sino otro fenómeno: en ausencia de quienes, públicamente, son jefes de familia, emerge la figura femenina quien por condición e imaginario cultural se queda al margen del campo público. Son las mujeres cónyuges, particularmente de hombres migrantes o residentes en Estados Unidos, quienes ahora «salen al frente de la familia». En este sentido es como si ellas nunca hubieran estado presentes y la realidad es que han estado atrás, al frente a un lado y al otro lado de la familia, pero no eran vistas.

En el caso del municipio de Aguacatán son estas mujeres quienes con su trabajo lograron capitalizar y recapitalizar el ingreso de las remesas y, al regreso de sus maridos, ellas entregaron cuentas de lo que habían realizado durante su ausencia. En la actividad comercial de ropa a la usanza maya, se contratan a mujeres que puedan bordar. Se observó que, en los negocios iniciados con o sin remesas, sobre todo en el campo comercial y artesanal, las mujeres contratan a mujeres o parejas como en el caso del trabajo agrícola. La razón puede estar articulada al hecho del control que se ejerce sobre ellas en ausencia del cónyuge; el contratar a hombres a su servicio da lugar a dudas o rumores de «faltarle» al marido. En las entrevistas se estableció que el ingreso percibido por su actividad económica es entregado en su totalidad al esposo, quien administra las finanzas tanto de capital como de consumo en el caso de quienes trabajan junto a su cónyuge. En los casos en que las mujeres quedan bajo la tutela de la familia del cónyuge es a ella que se le entrega el ingreso por el trabajo realizado.

3. Síntesis analíticas y recomendaciones

3. 1. Las remesas conllevan transformaciones económicas y sociales importantes

Las remesas representan un flujo financiero consistente con la ya antigua monetarización y acelera la transformación de las relaciones sociales en unos tejidos ya muy diferenciados y ahora mucho más fuertemente precarizados. Al generar recursos, desencadenan procesos limitados y dispersos de desarrollo local-regional, mitigando en todo caso los efectos inmediatos de la pobreza. Más allá de estas transformaciones económicas, impactan tanto en la organización comunitaria, como en las vidas familiares, relaciones de género o procesos de auto identificación.

3. 2. Las remesas generan un modelo de desarrollo dependiente, permitiendo unas actividades redituables, muy arriesgadas en sus inicios

La inversión de las remesas en proyectos productivos es muy baja y las remesas tienden a financiar primero la deuda contratada para el viaje y luego, los gastos corrientes. Además, parece que el gasto de las remesas tiende a efectuarse cada vez más preferentemente en las cabeceras municipales, en los centros regionales urbanos y en sus periferias, cada vez menos en las comunidades de

origen de los migrantes, las cuales son mayoritariamente rurales en los casos examinados (rurales y cada vez menos agrícolas). Si bien las remesas se orientan principalmente al consumo, generan indirectamente actividades económicas locales (construcción, comercios, ...) ligadas a la intensificación consumista. También pueden favorecer inversiones que no sean directamente productivas, pero que son sumamente importantes en las dinámicas de desarrollo, siendo reveladoras de cambios drásticos de orientación ocupacional. Es el caso muy notable de la crecida inversión en la escolarización alargada de los jóvenes.

Sin embargo, también genera dependencia, altos niveles de vulnerabilidad ante riesgos como la actual crisis financiera y la política securitaria (expulsiones).

3. 3. El papel de las organizaciones financieras

Se visualiza que las instituciones locales de intermediación financiera tendrían capacidad y alguna competencia para sumar dichos recursos a los capitales ya existentes (y ya invertidos en determinadas acciones). Las operaciones y las instituciones financieras ya existentes en la zona parecen tener una función en el uso de las remesas y en su transformación en ahorro y crédito. Desarrollar el papel de estas instituciones, distinguiendo las de micro crédito de las de solo envío, pueden desempeñar un papel central en la gobernanza de las remesas más allá de la lógica empresarial, con una lógica de desarrollo local a través de la movilización de los recursos en acciones que potencien las capacidades endógenas.

3. 4. Las condiciones para una gobernanza equilibrada de las remesas son difíciles de reunir

Las condiciones de una relativa gobernanza local acerca de los flujos y usos de los recursos monetarios remesados parecen escasamente presentes en las zonas indígenas examinadas por varias razones. Primero, en la dinámica de la migración se privilegian estrategias individuales o de grupo familiar sobre dinámicas colectivas y negociadas. Si bien las remesas representan una estrategia económica generalizada, no representan un proyecto colectivo. Segundo, las instituciones públicas nacionales o locales muy rara vez desempeñan el papel de orientación productiva hacia un desarrollo controlado y negociado. Tercero, las redes de migración se ven más animadas por una racionalidad económica donde los coyotes son figuras centrales y la deuda un eje central de las relaciones interpersonales.

Recomendaciones

Para que la conversión de remesas en instrumento de ahorro para la intermediación financiera sea un éxito, se debe considerarse lo siguiente:

- Debe haber un trabajo conjunto entre las comunidades y los intermediarios financieros presentes en la zona, específicamente crear un ambiente de confianza, apoyo y solidaridad entre ambos. La confianza es el elemento más importante que tiene que atenderse, puesto que si no existe confianza en las instituciones, las remesas serán difícilmente captadas como un recurso para el ahorro.
- Debe existir un apoyo externo a dichas instituciones puesto que ambas mostraron que sus objetivos son meramente de interés social, pero que en la búsqueda de su rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo en estas zonas sus costos operativos son altos y que por falta de subsidios o fuentes de financiamiento dichos costos se adhieren al costo final del crédito. Si logran alcanzar su punto de equilibrio con fuentes financieras alternas en mediano plazo, la población será la principal beneficiaria.
- Los Intermediarios Financieros no pueden tener todos los conocimientos ni la capacidad técnica e intelectual para dirigir los proyectos productivos que están financiando. Pero sí deberían tener un vínculo con las organizaciones, instituciones y personas especializadas que aportan tales conocimientos para que haya un impacto real de las remesas como fuente de financiamiento en estos proyectos.
- Además de ellos, debe haber un apoyo por parte del Estado a las actividades productivas de las regiones como lo es la agricultura o la artesanía. El Estado ha enfatizado parte de su trabajo y apoyo en la pequeña y mediana empresa, pero está ligada a un proceso tecnificado que ha dejado de lado las actividades manuales y el trabajo artístico que todavía se realiza en muchas partes de México y Guatemala y que solo es valorado en otras partes del mundo. El Estado debe propiciar la apertura y promoción de mercados artesanales y campesinos al interior y exterior de los países.

Referencias citadas

I. ESTUDIO DE CASO MÉXICO

- ADATO, M., 2004 – Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales. In: *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos* (J. Boltvinik & D. Araceli, eds.): 348-363; México: Ed. Siglo XXI.
- BANCO DE MÉXICO, 1996-2007 – *Ingresos por remesas*. Período: 1995-2007. Trimestral, a nivel nacional y por Entidad. Diferentes Unidades, Flujos. Disponible en: www.banxico.org.mx
- COMISIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, CDI, 2000 – Estimaciones a nivel municipal. Cuadro 1. *Población total e indígena de 5 años y más, total y hablantes de lengua indígena, según condición de habla española, lenguas predominantes y tipo de municipio*, Disponible en: www.cdi.gob.mx
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, 2002 – *Índice de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos, 2000*. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx>
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, 2007 – *Índices de marginación a nivel localidad 2005*. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx>
- FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE BANCOS. FELABAN, 2007 – *Promoviendo el acceso a los servicios financieros: ¿Qué nos dicen los datos sobre bancarización en América Latina?* Disponible en: www.felaban.com
- GOOD ESHELMAN, C. & BARRIENTOS LÓPEZ, G., 2003 – *Nauhas del Alto Balsas, Pueblos indígenas del México contemporáneo*, 39 pp.; México: CDI, PNUD.
- IBARRA MATEOS, M., 2001 – Remesas y posibilidades de desarrollo local. *El cotidiano*, julio-agosto, año/vol. 18 número 108: 22-30; D. F. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) 2000 – *XII Censo de Población y Vivienda 2000*. Disponible en www.inegi.org.mx
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) 2005 – *II Conteo de Población 2005*. Disponible en www.inegi.org.mx
- INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO, 2006-2007 – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 216 pp.; México.

TUIRÁN GUTIERREZ, R., SANTIBAÑEZ ROMELLÓN, J. & CORONA VÁZQUEZ, R.. 2006 – El monto de las remesas familiares en México: ¿Mito o realidad? *Papeles de Población*. Octubre-diciembre, n.º 050: 147-169; Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

WORLD BANK, 2008 – *Migration and Remittances: Top 10*. Disponible en: www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances

II. ESTUDIO DE CASO GUATEMALA

DÍAZ CAMPOSECO, MANRIQUE, 2008 – *Huehuetenango en cifras*, 73 pp.; Megan Thomas, Wolfgang Krenmayr; Guatemala: CEDFOG.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), 2002 – *XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación (Censo 2002)*. Disponible en: www.ine.gob.gt

KOBRAK, H. P., 2004 – *Las Relaciones Inter étnicas en Aguacatan, Huehuetenango; La Antgua, Guatemala: Cirma. Research Report.*

MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA, 2000 – *Diagnostico Participativo del Municipio de Aguacatán*, 176 pp.; Guatemala: Ed. Soros.

Conclusiones generales

Christian Gros

Los casos analizados en este libro evidencian la gran diversidad existente entre los 7 países elegidos. Tomemos dos ejemplos tal vez extremos: México es un país bastante urbanizado que tiene una economía diversificada y dinámica fuertemente articulada con su gran vecino del norte y donde la población indígena, importante en su conjunto, no representa más del 10 % de la población total, cuando Bolivia es uno de los países más pobre de América Latina, predominantemente rural e indígena y que tiene una economía basada esencialmente en la extracción minera y la agricultura. Pero esas diferencias no suelen ser únicamente entre los países analizados: en el seno de cada uno son significativas también entre los mismos pueblos indígenas que los habitan. Así en Bolivia, como en todos los países andinos del estudio, existe una división clara entre las tierras altas (sierra y altiplano) donde se asienta una población indígena campesina y las tierras bajas de la cuenca Amazónica (o de la Orinoquia) donde vive una diversidad de pueblos indígenas que no pueden ser considerados como campesinos hasta cuando practican la agricultura y que, por lo tanto, comparten culturas y problemas muy distintos a la de los andinos.

Subrayar esto, a la hora de presentar algunas observaciones y conclusiones, justifica de nuestra parte cierta prudencia o cautela frente a la posibilidad de extrapolar a toda la región enseñanzas sacadas de los casos analizados. Pero

no empide, como lo veremos, considerar que, más allá de lo específico, lo contextual y lo contradictorio, existan elementos compartidos que merecen nuestra reflexión. Al fin y al cabo, todos los pueblos indígenas de la región comparten una historia de subordinación, racismo y negación de su cultura; de “colonialismo interno”, que explica la brecha existente entre sus condiciones de vida y las que prevalecen en la sociedad dominante. En particular, todos necesitan construir relaciones nuevas, entre ellos mismos y con los demás grupos que comparten el mismo espacio nacional; todos necesitan también construir nuevas relaciones con el Estado y encontrar salidas económicas y alternativas productivas que permitan mejorar sus condiciones, sin atentar contra su autonomía y su integridad cultural. Sabiendo que la cultura no es únicamente una herencia sino un proyecto de vida discutido y compartido, una construcción simbólica del mundo en el cual se vive; y que el desarrollo solo tiene sentido cuando favorece una mayor capacidad de control y orientación sobre su destino colectivo.

1. Crisis del agro y desarraigo del campo

Los estudios realizados no enfocan la cuestión de la producción agrícola en las economías indígenas y su articulación al mercado. Sin embargo, en nuestro análisis de la gobernanza económica, esa cuestión aparece como central. Los pueblos indígenas que estudiamos son productores que, en primera instancia, subsisten gracias a la tierra. Si hoy en día, es muy cierto que hay que pensar en nuevas formas de producir que, fuera del agro, puedan mejorar su situación económica, no se puede dejar de mencionar la fuerza de la crisis agraria que atraviesa ese mundo indígena y sus causas. Lo grave sería pensar como una fatalidad lo que está sucediendo y que provoca la necesidad de buscar alternativas. Resulta que, más allá de la producción para el autoconsumo que, ya en sí misma, puede sufrir tropiezos por el agotamiento de la tierra y la crisis ambiental, toda tentativa de articulación al mercado por parte de los pequeños productores indígenas ha sido impedida en forma tajante por la apertura económica y las políticas agrarias de inserción al mercado global. Vimos en todos los países los efectos de una política que privilegia las «ventajas comparativas» y solamente apoya y financia a algunos sectores modernos y capitalistas de la producción agraria, al considerarlos como los únicos que pueden competir en el mercado global. Lo vimos en Guatemala con la crisis del ajo que afecta a los productores del departamento de Huehuetenango y motiva la migración de una parte de la población, lo observamos también en

Kuna Yala, donde la producción y transformación del coco ya no se considera como rentable y no recibe apoyo estatal, lo vimos también en la región de Sucre en Bolivia o en el Cauca colombiano, etc.

Tal abandono de los campesinos-indígenas frente a las reglas desiguales del mercado, bajo el pretexto de una racionalidad estrechamente productivista, tiene consecuencias económicas, sociales y culturales dramáticas. Provoca la migración temporal o definitiva de parte de la población indígena en busca de trabajos mejor remunerados que les permiten, desde el exterior, sostener a sus familias, teniendo que pagar por eso un costo humano y social muy elevado. Explica también el auge inquietante de producciones ilícitas que criminalizan a sus autores, favorecen la delincuencia común y provoca un sin número de problemas en muchas comunidades. Dicho en pocas palabras, existe una correlación evidente entre la dramática situación productiva vivida por el mundo indígena, su pérdida de autonomía económica y las políticas de inserción competitivas que a nivel macro orientan las políticas públicas. Si bien existen algunos nichos en los mercados agrícolas abiertos a productores indígenas (forestaría comunitaria, café orgánico comercializado por cooperativas bajo las reglas de un mercado alternativo, producción de miel o de quinua a pequeña escala, etc.), en la actualidad, están lejos de representar una alternativa estructural para la gran mayoría de la población indígena rural frente a la crisis que atraviesa su economía. Por lo tanto, si bien es necesario diversificar las actividades económicas para moderar los efectos de la crisis agraria y de la pérdida de la autonomía, se tiene que preguntar si se puede aceptar como una fatalidad el colapso previsible de una actividad que todavía ocupa un lugar central en la economía de los pueblos indígenas, estructura su mundo social y le da su identidad cultural. No se puede olvidar que el campo es un elemento esencial de una cultura indígena que gira alrededor de la tierra. Las actividades y los ciclos agrícolas son centrales en la temporalidad y el ritmo de la vida cotidiana de muchas comunidades. La referencia cada vez más presente a la Pacha Mama no parece referir tanto a un territorio sagrado sino a una tierra que da productos para la subsistencia y la vida. Frente a la meta de alcanzar un desarrollo con identidad, el desarraigo del campo es un fenómeno multidimensional que representa un drama social y económico, pero también un ataque directo hasta lo más profundo de la identidad indígena. Tampoco se puede olvidar que, muy a menudo, los movimientos indígenas aparecieron como movimientos agrarios buscando la recuperación de tierras y el control de un territorio con el fin de encontrar salidas económicas y permitir el fortalecimiento de la autonomía y gobernanza política a nivel local.

Además, en este momento de fuerte interrogación sobre la «sustentabilidad» ambiental del modelo de desarrollo actual, debemos considerar el papel que cumplen los pueblos indígenas en beneficio de la agro-bio-diversidad. Son ellos los que garantizan la conservación dinámica de la diversidad de plantas tan importantes como la papa, el maíz o la yuca. Así que, antes de pensar en apoyar a un empresariado indígena y en la apertura de nuevos frentes de producción fuera de la actividad agrícola (frentes que merecen ser apoyados pero no pueden a corto plazo y sin fuertes perjuicios substituir al agro), parece necesario cuestionar en profundidad las políticas que provocan la quiebra de la pequeña producción, y proponer acciones que permitan su revitalización: apoyo a la formación de cooperativas de producción y comercialización, acceso al crédito, formación para la producción y el mercadeo, obras de infraestructura adaptadas a las necesidades locales, obras de riego a pequeña escala, acceso a nuevas tecnologías socialmente y culturalmente compatibles, pagos para servicios ambientales, etc. Todas cosas conocidas pero que, hoy en día, parecen casi utópicas, o figuran en última posición en la «agenda». Una política de desarrollo con identidad supone presionar a los Estados para que modifiquen sus políticas macroeconómicas a favor de la pequeña producción agrícola. Lo que sería reconocer tanto la multifuncionalidad de esa producción, como el derecho que tienen los pueblos indígenas a formas de desarrollo que respeten sus culturas.

2. Un actor organizado...

El «desarrollo con identidad», para retomar el concepto utilizado por el BID que lo difunde ampliamente, necesita por parte de los pueblos indígenas existir como actor colectivo, capaz de defender su autonomía en un mundo cada vez más globalizado. Lo que supone para ellos rescatar, adaptar, renovar, «empoderar» formas de organizaciones tradicionales (que imperan a nivel local, de la comunidad, del clan o de la etnia) e imaginar nuevas formas de organización política que, a nivel supra local, étnico regional, o nacional, permitan asociar energías, construir alianzas, fortalecer las autonomías, negociar con los actores externos, sean ellos privados o públicos, nacionales o internacionales. Si bien, ese trabajo de organización y reorganización del mundo indígena no está concluido, nuestro estudio confirma que está muy avanzado y esto, sin duda, es uno de los aspectos más positivos de los cambios que se hicieron en el lapso de dos o tres décadas, transformando profundamente el mundo indígena y su relación con la sociedad dominante. Es

así como en los 7 países estudiados, identificamos organizaciones, autoridades indígenas que, a distintos niveles, participan directamente o indirectamente a la gobernanza económica y política y que fueron nuestros interlocutores privilegiados. Sin embargo, como era de esperarse, el nivel organizativo suele ser bastante diferente según los casos analizados: el Congreso General Kuna (CGK) autoridad máxima en la comarca Kuna no tiene equivalente en las regiones indígenas de Guatemala o en el estado de Guerrero (México) donde llevamos el estudio sobre las remesas...

También hay que considerar cómo ese proceso lleva a la superposición de antiguas y nuevas formas organizativas de poder y de gobernanza. Una superposición que puede ocurrir en distintos niveles: a) en el seno de una misma comunidad, lo que para ella conlleva un problema de gobernanza particular, y más todavía cuando las formas más tradicionales presentan una imbricación de lo civil con lo religioso que choca con formas nuevas más secularizadas; b) a otro nivel (partiendo de lo local hasta lo nacional) cuando se presentan organizaciones y autoridades de segundo o tercer nivel, cada una con sus funciones y legitimidad que compiten para representar y orientar a los pueblos indígenas.

Ahora bien, sobre las formas tradicionales de autogobierno en los territorios y comunidades indígenas y sus transformaciones actuales, podemos dar como ejemplo lo que observamos cuando analizamos el impacto de las remesas (en México y Guatemala), de las transferencias hacia los resguardos (en Colombia) o de la descentralización (en Bolivia). Todo parece indicar cambios significativos que bien podrían suceder con más fuerza en el futuro y que cuestionan la filosofía que hasta hoy impera en la administración del bien común, en el sistema tradicional de cargos. En muchas comunidades indígenas de México y Guatemala es común ver a emigrantes que quieren cumplir desde el extranjero con sus obligaciones como comuneros, mandar dinero para retribuir a otras personas para que «saquen el turno», es decir, para cumplir con el cargo que les fue atribuido¹. ¿Qué pensar de esto? Cuando eso sucede, el cargo que se tiene que cumplir al servicio de la comunidad: a) pierde su carácter «gratuito» (antes no era remunerado), ya que el emigrante lo tiene que financiar con dinero fruto de su trabajo y, b) se transforma en un oficio, una actividad remunerada para quien «saca el turno». Las remesas que



¹ «Cuando esta persona reside en Estados Unidos se le encomienda a otro miembro de la comunidad, que puede ser de la misma familia, que saque el turno. Por este servicio hay que pagar una cuota anual estimada en algunas comunidades entre 1 500 y 2 000 ó 3 000 quetzales».

se invierten en el sistema de cargos toman entonces la forma de un impuesto (informal) que tiene que pagar a su comunidad de origen el comunero ausente si quiere perseguir siendo reconocido como miembro de ella. Lo que de pronto prefigura la «monetarización» de un sistema de administración del bien común (los servicios públicos) hasta hoy no remunerado; un sistema que, históricamente, se estableció como un elemento decisivo de una autonomía «de facto» (la forma culturalmente definida que tiene la comunidad de hacer frente a sus necesidades administrativas) (*cf. supra*) y toma la apariencia de la gratuidad y del libre consentimiento, aunque tenga un carácter obligatorio (el que no cumple se pone al margen de la comunidad, puede perder su acceso a la tierra y ser excluido) y representa un costo alto para el que lo desempeña (durante el tiempo de su cargo, tiene que hacer frente a sus necesidades económicas y las de su familia...).

Esa utilización de las remesas para cumplir con las obligaciones colectivas y sus consecuencias sobre los modelos de autogobierno indígena, va más allá de lo anecdótico. Una posible «monetarización» del sistema de administración tradicional puede también ocurrir y con más fuerza cuando se da un proceso de descentralización y transferencia de recursos públicos hacia las comunidades, ya que, en base a recursos transferidos desde el Estado, es posible financiar (y eventualmente profesionalizar) parte de la administración local, si así la comunidad lo decide (o el Estado lo exige). Estas fuentes externas de dinero pueden generar tanto oportunidades de desarrollo como mecanismos de dependencia, y, en todo caso, provocan también un cambio significativo que no puede suceder sin modificar las condiciones de gobernabilidad y gobernanza interna. Este impacto de la monetarización sobre las estructuras político económicas es suficientemente importante para justificar estudios específicos en el futuro.

3. ... y fraccionado

El mundo indígena está confrontado a cambios fuertes y violentos. Lejos de ser un mundo armónico y consensual, puede ser, según los momentos y los lugares, altamente conflictivo, atravesado por tensiones internas difíciles de resolver. Resulta que en sociedades holistas que buscan el consenso, las contradicciones y divisiones son a menudo percibidas como inaceptables y necesitan mecanismos de resolución de los conflictos, los que en la actualidad no siempre existen o son adecuados. No faltan tampoco los conflictos entre organizaciones del segundo o tercer grado que, con presencia o no de sus

aliados (ecologistas, ambientalistas, ONG nacionales o internacionales), compiten entre ellas y pueden dividir el mundo indígena. Lo observamos en Ecuador cuando se analizó el caso de Amazonia Gas y la dificultad de alcanzar un consenso entre los diferentes pueblos indígenas representados por la Confeniae. Lo encontramos también en Bolivia, donde organizaciones que sostienen historias, visiones y estrategias encontradas alrededor de la cuestión organizativa y territorial compiten en la zona andina. También para el caso de Kuna Yala se pudieron percibir fuertes tensiones entre el Congreso General Kuna que quiere regular el turismo a nivel de la Comarca y los congresos locales que defienden sus autonomías y sus intereses locales.

Dicho eso, la competencia entre las organizaciones tampoco significa que no puedan definir convivencias o alianzas alrededor de criterios compartidos como lo muestra el caso de Camisea Gas en Perú. Esta fragmentación del mundo indígena hizo que fuera a veces difícil, por parte de los investigadores, elegir a sus interlocutores, identificar el nivel de «gobernanza» que había que privilegiar y saber quién contaba con la «legitimidad» y expresaba la voluntad colectiva.

4. Un marco normativo abundante, heterogéneo y cambiante

La gobernabilidad supone por parte de los actores un buen conocimiento y reconocimiento del marco institucional, un acuerdo mínimo sobre las reglas que regulan la actividad económica y social y cierta estabilidad jurídica. En caso contrario es difícil esperar una fuerte inversión en territorios indígenas y, cuando se da, se pueden observar conflictos recurrentes.

Con en el proceso de democratización y la adopción de nuevas constituciones que reconocen el carácter multicultural y multiétnico en los años 1990, se dio un desarrollo sustancial de la normatividad que regula los pueblos indígenas en la región. Este desarrollo normativo se acompañó de la ratificación del Convenio 169 de la OIT² y también de un reconocimiento más o menos amplio de los derechos consuetudinarios, los «usos y costumbres» y los sistemas jurídicos y de justicia indígena, es decir de un derecho propio, lo que significa la presencia simultánea de dos sistemas jurídicos. De particular importancia son para ese estudio las normas que regulan en cada país los derechos colectivos sobre la tierra, los recursos naturales renovables y no renovables en territorios indígenas, los derechos a la propiedad intelectual, a



² Salvo en el caso de Panamá.

la protección del medio ambiente, a la salud y a la educación, los derechos a consulta en caso de intervención ajena, y de libre consentimiento, etc.

Nuestra investigación muestra cómo esa normatividad puede ser abundante, compleja y presentar al mismo tiempo ciertos vacíos, incoherencias y contradicciones. Muestra también cómo es proclive a cambios inesperados y falta a menudo la estabilidad necesaria. En el transcurso de nuestro estudio, Ecuador y Bolivia promulgaron nuevas constituciones con cambios normativos muy profundos... También vimos cómo, en muchos casos, la normatividad existente, sigue sin cumplirse.

Los actores económicos, internos o externos, que quieren desarrollar proyectos, e invertir en la economía indígena, necesitan cierta seguridad jurídica para arriesgarse. El caso conflictivo de la inversión en el sector del turismo en Kuna Yala es ilustrativo de ese fenómeno, pero vimos también cómo en Guatemala, existen cuatro cuerpos normativos para la legislación de las tierras ejidales y comunales, lo que provoca una falta de certeza jurídica sobre la tierra, dificulta las inversiones e incide sobre la gobernabilidad. En Bolivia se presenta una situación de superposición de derechos que genera numerosos conflictos territoriales y por el control de los recursos naturales. Es así como en ese país «el proceso de titulación de TCO está bloqueado... por falta de financiamiento y por las contradicciones de tipo inter-legislativas presentadas entre la Ley INRA, las leyes de hidrocarburo y el Código Minero, que no consideran a las TCO». En Colombia la legislación (leyes, decretos, etc.) sobre el sector subsidiado de la salud sufre cambios permanentes, dando lugar a un enfrentamiento con una normatividad y una práctica indígena asentada en una visión culturalmente diferente.

5. Tierras y territorios: recursos y conflictos

Para los pueblos indígenas la reivindicación territorial ocupa un lugar central. El territorio aparece, hoy en día, estrechamente articulado con la voluntad de defender y «empoderar» una autonomía indígena tanto en el campo político como económico. Los estudios que llevamos a cabo, y no es una sorpresa, lo confirman ampliamente. Pero ellos permiten también visualizar la magnitud de los problemas de gobernanza que plantea el reconocimiento de una territorialidad indígena cuando tiene lugar, como es el caso en varios de los países analizados, sobre espacios que cubren un porcentaje significativo del territorio nacional. Existen problemas de gobernanza tanto para los

pueblos indígenas que reivindican el dominio real de sus territorios y los tienen que administrar y «desarrollar», como para los Estados que necesitan compatibilizar la presencia de esos territorios con su ordenamiento político administrativo y los derechos colectivos que reconocieron (o deberían de reconocer) a los pueblos indígenas. Es decir que el territorio como reivindicación y realidad se presenta, hoy en día, tanto como una fuente de problemas difíciles de resolver, como un requisito fundamental para la construcción de la autonomía.

Observamos algunos casos donde la presencia de una territorialidad indígena se hace más notable.

En Panamá, país que fue el primero en reconocer un territorio indígena autónomo con la comarca de Kuna Yala, el 20 % del territorio nacional está ocupado por comarcas indígenas. En Colombia, los territorios indígenas cubren en la actualidad más del 30 % del territorio (esencialmente en forma de resguardo). En Bolivia, las Tierras Comunitarias de Origen ocupan 391 731 km², casi el 36 % del territorio nacional (46 % si se añaden las demandas). Finalmente, en la Amazonia ecuatoriana y peruana los territorios legalizados cubren respectivamente el 10,2 % (27 819 km²) y el 8,4 % (107 900 km²) del territorio nacional³.

Si bien en todos esos países quedan tierras no reconocidas ni legalizadas que son reclamadas por los pueblos indígenas y otras que se encuentran ubicadas en áreas protegidas, o que son invadidas por personas ajenas a las comunidades que las ocupan desde un tiempo inmemorial, hay que reconocer como un logro importante el hecho de que, en esos países, la mayoría de los pueblos indígenas tenga una parte significativa de sus tierras legalizadas, cumpliendo así con un derecho histórico que había sido negado hasta hace muy poco.

Ahora bien, cuando se habla de tierra o de territorios indígenas, es importante hacer una distinción entre: a) los extensos territorios reconocidos últimamente en las tierras bajas y zonas tropicales que forman parte de las llamadas «fronteras internas» y son lugares de colonización y b) los territorios comunitarios cuyos títulos de propiedad han sido cedidos a comunidades indígenas campesinas



³ Fuente: Cofopri, 2006. Disponible [diciembre de 2008] en: http://www.minem.gob.pe/archivos/dgss/publicaciones/tripartito/ucajali/exposicion_cofopri.pdf. El Cofopri, Organismo de formalización de la propiedad informal, sustituyó el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) en la nueva administración. Se trata de un organismo público descentralizado adscrito al sector de vivienda.

en la época colonial (o después) como es el caso de las que viven en las zonas andinas o de Mesoamérica.

En el caso de Bolivia, donde se analizó la conformación de TCO en ambos lugares, nos encontramos frente a situaciones y problemáticas sustancialmente diferentes según el tipo de territorio.

En las «tierras bajas», es más fácil organizar cierta convergencia entre territorio colectivo y un orden político administrativo de introducción reciente (el municipio, por ejemplo, en su forma actual), lo que da más coherencia y favorece la gobernabilidad tanto del lado del Estado y de sus políticas públicas como del lado de los pueblos indígenas. Allí, el reconocimiento de territorios indígenas se puede entender como la manera particular que tuvo el Estado a final del siglo XX de organizar su presencia y administrar espacios en zonas del país donde tenía muy poca o ninguna presencia. De hecho, esa territorialidad indígena, cuando va a la par con el reconocimiento de autoridades indígenas como entidades de derecho público, permite adelantar formas de gobierno indirecto que suponen a la vez una aceptación de un cierto nivel de autonomía indígena y un control público indirecto por parte del estado (*cf. supra*, la cuestión de la autonomía). En esta época de políticas multiculturales, digamos que corresponde o puede ser compatible con los mismos principios que sustentan la descentralización del poder público cuando se trata de introducirla en zonas indígenas del país.

Diferente es la situación de los territorios reconocidos como comunidades indígenas bajo la forma de resguardo (Colombia) o de TCO (Bolivia), cuando se ubican en zonas de tradicional presencia del Estado como es el caso de la parte andina o de Mesoamérica. Aquí encontramos una situación más compleja. Por razones históricas, esos territorios —en sí mismos con una extensión mucho más reducida y mucho más poblados— coinciden difícilmente con el actual ordenamiento político administrativo, especialmente con el nivel local representado por el municipio. Esto provoca problemas de gobernabilidad, tanto para el Estado como para las mismas comunidades. La difícil relación entre resguardos indígenas y municipios se hizo visible en Colombia cuando se analizó la cuestión de las transferencias, de la salud o de la educación y en Bolivia donde, a la par con los TCO, se pretende rescatar la figura del ayllu precolombino. Es en parte para resolver ese problema que, en países como Ecuador o Colombia, se propuso la conformación de entidades o circunscripciones territoriales indígenas (ETI, o CTI), o se creó la figura de municipios indígenas como en el caso de Bolivia. Llama la atención el

hecho de que, precisamente por la complejidad y conflictividad de tal reordenamiento territorial, estas propuestas, no hayan prosperado hasta hoy a pesar de fuertes demandas indígenas que esperaban, con ellas, fortalecer su autonomía y gobernabilidad interna.

Consideramos ahora el caso particular de los extensos territorios recientemente reconocidos en la Amazonia, la Orinoquia, la Costa Pacífica de Colombia, el Darién, etc., es decir en zonas de selva y de llanos que cubren en total decenas de millones de hectáreas y una parte muy significativa de los territorios nacionales. Analizando sus características, es fácil presumir que allí se van a encontrar los grandes conflictos de mañana: son territorios de una particular riqueza en biodiversidad, en minerales, bosques y aguas, lo que hace de ellos zonas estratégicas para cualquier país en esta época de globalización. Son también territorios de particular sensibilidad y vulnerabilidad ecológica frente a inversiones que, desde el exterior (pero no únicamente), pretenden valorizar sus riquezas, apropiándose de sus recursos. Además, por su geografía y posición fronteriza, son lugares muy favorables a la incursión de actores armados (legales y ilegales) y/o de narcotráfico, lo que crea problemas muy particulares de «orden público» que afectan fuertemente la gobernabilidad interna.

Mirando del lado de los pueblos indígenas que los ocupan y no son de tradición campesina, el hecho de que se les reconocieron derechos colectivos sobre lugares de tanto interés económico, les da también una capacidad nueva para poder enfrentarse o negociar con los actores externos que pretendan apoderarse de sus recursos. Es muy arriesgado en la actualidad invertir allí en proyectos económicos costosos que podrían suscitar un claro rechazo por parte de las organizaciones indígenas. El reconocimiento de una territorialidad colectiva sobre áreas tan extensas les da también una base posible para proyectar un desarrollo propio, ya sea utilizando recursos locales o como dueños de territorios que representan un interés «global» para el planeta, para los cuales podrán negociar derechos ambientales.

Pero, para los pueblos indígenas concernidos, existen también nuevos y graves peligros. Quedó claro en esa investigación que el turismo en Kuna Yala puede ser una fuente de recursos importantes para las comunidades kuna, pero también puede provocar daños de gran magnitud sobre la población, su forma de vivir, su cultura y su entorno. La presencia de hidrocarburos en el oriente ecuatoriano o en el Camisea peruano puede presentarse como la ocasión inesperada de crear empresas indígenas innovadoras que permitan proyectarse sobre el mercado nacional y global, o utilizar para el bien común utilidades

(*royalties*) generadas por su explotación, o, en forma negativa, provocar enfrentamientos entre organizaciones indígenas y/o daños irreversibles sobre el medio ambiente. Los extensos bosques del oriente boliviano pueden ser explotados de manera auto sostenible por parte de empresas comunitarias indígenas, pero suscitan la codicia de las empresas madereras y conflictos con las burguesías regionales, etc.

Desde la perspectiva estatal, se presentan también situaciones bastante contradictorias. Si bien reconocieron derechos culturales y territoriales y desarrollaron una legislación «verde» para la protección del medio ambiente y, por lo tanto, deberían respetar esa normatividad, también quieren «desarrollar» desde arriba y a su manera los extensos territorios indígenas considerados estratégicos para el desarrollo nacional, manifestando un gran interés en la explotación de sus recursos, sean renovables o no. Es así como las nuevas políticas del multiculturalismo parecen chocar cada vez más con los imperativos de la inserción en el mercado global y los requisitos impuestos por los países del norte (el TLC en particular). Esa contradicción interna al Estado explica muchas de sus incoherencias y el carácter ambivalente de su relación con las poblaciones indígenas. Permite entender las inconsistencias de sus políticas públicas ya que, dentro del mismo Estado, pugnan intereses adversos. El Estado está atravesado internamente por contradicciones que en parte reflejan las existentes entre los grupos de desigual poder que conforman la sociedad. Esa situación paradójica que se puede encontrar con más o menos fuerza según los países, plantea serios problemas de gobernabilidad. Gobernabilidad tanto para el Estado como responsable de la coherencia de sus políticas públicas, como para los pueblos indígenas que difícilmente pueden confiar en él para definir con certeza sus planes de vida y planificar su futuro. El Estado es responsable de muchas de las situaciones conflictivas que pudimos observar.

Para los pueblos indígenas el reto es inmenso. Siendo minoritarios y con pocos recursos económicos, tienen la necesidad de asegurar sus propias formas de desarrollo sostenible y la responsabilidad moral de vigilar y proteger sus extensos territorios de los impactos negativos generados por un capitalismo voraz y destructor que encuentra aliados en la estructura misma del Estado. Es cierto que las sociedades (culturas) indígenas tienen una visión diferente de la relación hombre y naturaleza que puede servir de base para imaginar y construir formas de desarrollo culturalmente sostenibles en lugares de gran riqueza natural y alta vulnerabilidad ecológica. Pero es cierto también que

tienen escasos recursos para controlar sus territorios, invertir en ellos... y enfrentar las presiones externas. Para que el desarrollo «con identidad» no sea una mera palabra, los pueblos indígenas necesitan apoyos sustanciales, tanto del Estado como de las agencias internacionales o del sector de las ONG. Pero, para poder desarrollar con eficacia alternativas productivas, necesitan también que esos actores, tanto públicos como privados, reconozcan de verdad sus autonomías.

6. Problemas de autonomía

6. 1. ¿Autonomía «de facto» o como «proyecto»?

En la parte introductoria del libro, señalamos la necesidad de confrontar los conceptos de gobernanza y de autonomía porque, si el concepto de gobernanza apunta implícitamente a una gestión conjunta, el concepto de autonomía, por el contrario, marca una cierta distancia entre el actor (indígena) y los demás. También, hicimos énfasis en la relación directa que se tenía que establecer entre los conceptos de «autonomía» y de «desarrollo con identidad». No es pensable, ni factible promover un «desarrollo con identidad» en una sociedad que se reconoce como multicultural sin aceptar y promover un verdadero nivel de autonomía para pueblos hasta hoy mantenidos en una posición subordinada.

Ahora bien, cuando se habla de autonomía: a) puede que se aluda a una realidad o a un hecho que en mayor o menor grado defina la situación concreta vivida por comunidades indígenas y b) también puede que se haga referencia a un proyecto colectivo, una reivindicación política presentada por las organizaciones indígenas que la conceptualizan y la reclaman como un derecho. En el primer caso, proponemos hablar de autonomía de «facto» o de autonomía «en sí», en el segundo caso, de autonomía como «proyecto», o autonomía «para sí».

La autonomía «de facto» puede corresponder a una situación histórica de marginación de muchas comunidades indígenas. En este caso, puede ser que la autonomía sea una situación en parte impuesta, no deseada, fruto de siglos de subordinación. El aislamiento por falta de vías de comunicación, la débil inserción a la sociedad global y al mercado nacional, la distancia cultural y el racismo son factores que obligaron en el transcurso de la historia a las comunidades indígenas a desarrollar estrategias propias de sobrevivencia, tanto a nivel político como económico. A nivel político, las formas propias

de gobierno, los usos y costumbres heredados de prácticas precoloniales y coloniales, son una manifestación del grado de autonomía que pueden conocer las comunidades indígenas. A nivel económico, la autosuficiencia productiva y alimentaria mediante una producción mayormente dirigida al autoconsumo, representa otra vertiente de esa autonomía. Una autonomía que en grados muy distintos se da en casi todos nuestros casos, desde la situación de marginalización de las montañas guatemaltecas o guerrerenses de México, hasta la situación extrema de los pueblos no contactados Nahuas y Kugapakoris de la Amazonia peruana. Es preciso recordar que si los pueblos indígenas supieron encontrar en el transcurso de su historia formas propias de organizarse y resistir, esta autonomía de facto se caracteriza también por relaciones muy asimétricas con el exterior y, por lo tanto, se puede acompañar con formas específicas de explotación y de sumisión. En realidad, tanto los poderes políticos locales (caciques regionales, terratenientes, poderes religiosos...) como los intermediarios económicos o los colonos de las regiones indígenas generaron relaciones autoritarias y lazos de dependencia que limitaron mucho el alcance de esta autonomía «defensiva». Así que, lejos de significar una gobernanza donde los actores negocian en igualdad de condiciones, esta autonomía «de facto» es más bien un síntoma de marginalización, aunque en condiciones más favorables podría representar una base interesante para desarrollar una autonomía más asumida.

Ahora bien, la autonomía como proyecto político supone reflexividad, capacidad de objetivar su relación con los actores exteriores y voluntad estratégica de definir su propio modelo de desarrollo. Hoy en día, es la reivindicación central de muchas organizaciones indígenas que luchan por ella a nivel nacional o regional según sus perspectivas que pueden variar. Así lo vimos en Colombia con el CRIC, la AICO, la Opiac, la ONIC, en Bolivia con el Cidob, en Ecuador con la Confeniae y Conaie, en el Perú (Ceconama) y en Panamá (MJK y CGK)⁴. Esas organizaciones, con las cuales tuvimos la



⁴ Por sus siglas, estas organizaciones son respectivamente el Consejo Regional Indígena del Cauca, las Autoridades Indígenas de Colombia, la Organización de los Pueblos Indígenas del Amazonas Colombiano, la Organización Nacional de Indígenas de Colombia, la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana, la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador, la Central de Comunidades Nativas Matsigenka y el Movimiento de la Juventud Kuna. Si no nos referimos a los casos de Guatemala y México es que, en nuestros estudios de casos, las organizaciones indígenas que luchan por su autonomía son casi ausentes, lo que no significa que en estos países no existan tales organizaciones.

oportunidad de trabajar, manifiestan su voluntad de controlar sus territorios y sus instituciones sin que tal reclamo signifique, por lo tanto, una voluntad de aislamiento o de ruptura con los demás actores. Al contrario, para ellas, el proyecto de autonomía necesita relacionarse en forma permanente con el Estado, las ONG de desarrollo y también, con una multiplicidad de actores de la sociedad civil. Además de suponer este juego permanente entre varios actores, estos proyectos autónomos se definen cada vez más como proyectos integrales que contemplan una gran variedad de temáticas. Vimos cómo los planes de vida, tanto en Colombia como en Bolivia, tienden a integrar la idea de desarrollo como una dinámica multidimensional que abarca cuestiones tan diversas como el territorio, la cosmovisión, el medio ambiente, la producción, la salud o la educación⁵.

Dicho eso, entre una autonomía «defensiva» o «de hecho» y una autonomía asumida como proyecto político, puede existir una forma intermediaria de autonomía, impulsada «desde arriba», o sea desde el Estado y las instituciones internacionales, mediante políticas públicas de descentralización político administrativas.

6. 2. ¿Autonomía vs. descentralización?

El tema de la descentralización apareció en forma recurrente cuando analizamos la cuestión de la tercerización de la salud y de la educación en Colombia, de las transferencias de recursos financieros hacia los resguardos en ese mismo país y cuando tratamos la difícil implementación de la municipalización en regiones indígenas de Bolivia. Lo encontramos también en Ecuador y en Panamá donde el Congreso General Kuna se tiene que posicionar frente al proyecto de descentralización diseñado desde el gobierno panameño. Hablamos también de la descentralización cuando consideramos la posibilidad que se produzca con ella una monetarización y profesionalización de los cargos desempeñados en las comunidades indígenas.

Analizadas desde el Estado, las políticas públicas de descentralización y de tercerización, con la transferencia de competencias y de recursos que



⁵ Sobre estos dos últimos temas, es interesante que, quizás antes de la cuestión de la diversificación económica o de los recursos naturales, la salud y la educación representan ejes históricos en el camino hacia la autonomía donde, en el caso de Colombia, se alcanzaron los mayores logros a pesar de las disparidades y dificultades que siguen existiendo.

las acompañan, pueden ser vistas como la manera que tiene el Estado «multicultural» y democrático de contestar positivamente a las demandas de autonomía presentadas por las organizaciones indígenas. Según esta perspectiva, los Estados centrales, al reforzar los poderes locales, estarían mandando señales favorables para la concretización de esa autonomía. Sin embargo, el encuentro entre una exigencia de autonomía expresada por los pueblos indígenas y una propuesta de descentralización formulada *top/down* desde el Estado no se da siempre en forma tan positiva, ya que ambos lados piensan la descentralización en base a sus propias lógicas y estrategias y no tienen el mismo concepto de lo que significa la autonomía⁶.

El hecho es que la descentralización como autonomía planteada «desde arriba» y que busca el mejor nivel de gobernanza para la acción pública según el principio de subsidiaridad, tiene efectos ambiguos sobre la construcción de la autonomía «desde abajo» y no es, forzosamente, sinónima de una gobernanza equilibrada.

Supone también que se clarifica e institucionaliza un marco territorial con la presencia de gobiernos indígenas reconocidos como legítimos, tanto por el Estado como por los pueblos que representan y sobre los cuales tienen «autoridad». Implica que los recursos transferidos estén a la altura de las funciones que les fueron delegadas y que las personas que implementen las políticas públicas a nivel local tengan los conocimientos técnicos y la capacidad de gestión necesarias, lo que no es siempre el caso...

El caso de Kuna Yala es particularmente interesante para avanzar en esa discusión. Allí la autonomía de la Comarca es un «proyecto» en el sentido que corresponde a la clara voluntad del pueblo Kuna organizado y fue reconocida e institucionalizada a petición de los mismos kuna por el Estado panameño hace más de medio siglo. El territorio está claramente identificado (a pesar de que puede tener algunos problemas en sus fronteras) y el CGK es reconocido por ambas partes como la autoridad legítima que rige sobre ese extenso territorio. Sin embargo, se puede también considerar que la Comarca corresponde a una autonomía de «facto» en el sentido que tanto las comunidades como los Congresos (a nivel local y de la Comarca) se encuentran en una situación de



⁶ Es así como la descentralización, por ser un proyecto que llega desde arriba, por la insuficiencia de los recursos transferidos en comparación con las funciones que fueron delegadas y, por la dificultad en adquirir los conocimientos técnicos y de gestión necesarios, se puede presentar como una política no tan favorable a una autonomía verdadera y más bien como un mecanismo nuevo de control (indirecto) del Estado sobre lo local.

cuasi abandono por parte del Estado y, por lo tanto, sin recursos para invertir en formas propias de desarrollo. Además, en ese país, la descentralización política administrativa es incipiente y parece que el proyecto estatal no se ajusta a la realidad cultural y política de la Comarca por lo cual es muy difícil que sea aceptada. Esto significaría mantener excluida a la Comarca de las transferencias presupuestales que serían altamente necesarias para mejorar su gobernanza. De tal manera que encontramos en Panamá una situación muy diferente a la que se observa en el país vecino de Colombia, donde los resguardos indígenas han tenido, no sin problemas, acceso a recursos públicos para tratar de fortalecer su autonomía y empoderar a sus gobiernos locales, utilizando las transferencias que reciben de la nación y participando a la tercerización introducida en los programas de salud y de educación.

Ahora bien, queda claro también que la autonomía como «proyecto» no se puede construir basándose únicamente en recursos públicos que podrían llegar a través de transferencias o programas de «solidaridad». Necesita el fortalecimiento de una autonomía económica como un paso decisivo en un proceso de construcción autonómico. Los pueblos indígenas, con el reconocimiento de sus derechos y de su existencia como sujetos políticos, están confrontados a ese nuevo reto, quizás el más difícil de alcanzar. Para ellos, no se trata de escoger entre la marginalización económica y la inserción violenta y forzada al mercado, situaciones que conducen a contextos de pobreza que no son aceptables, sino de imaginar una economía híbrida que, respetando su identidad cultural, da acceso a recursos nuevos, suficientes y estables. Dicho de otra manera, se trata de ir más allá de una lucha contra la pobreza que muchas veces se resume a políticas asistencialistas que limitan las externalidades negativas de las reglas del mercado, y de construir economías y mercados propios, abiertos hacia fuera, maximizando el control de las organizaciones y comunidades indígenas sobre estos. Nuestra investigación, como lo veremos en adelante, muestra que ya existen intentos en esta materia pero que son todavía marginales y frágiles.

6. 3. Autonomía económica: una definición y varias preguntas

Nuestra investigación hizo resaltar lo que bien podría ser considerado como una contradicción central. Por un lado, un reconocimiento de derechos colectivos por parte de los Estados de la región que, si bien puede ser de magnitud diferente según los países y de aplicación relativa y desigual, manifiesta un hito frente a lo que era la situación anterior y va a la par con

un empoderamiento de las organizaciones indígenas. Por el otro lado, una situación económica que, para los mismos pueblos indígenas, no parece seguir el mismo camino ni beneficiarse de esa nueva situación. Tal contradicción es grave y peligrosa cuando se considera el camino llevado por los pueblos indígenas de la región.

Mencionamos de entrada en esa conclusión la grave crisis sufrida por la pequeña producción agrícola, que nos da el telón de fondo sin el cual no podemos entender lo que ocurre en el plano económico. De hecho, los índices de desarrollo humano que prevalecen en la región señalan un deterioro relativo de la situación de los pueblos indígenas. El caso de Colombia, y del Cauca en particular, es bastante ilustrativo de esa situación. Colombia es muy conocida por ser un país donde, a raíz de una fuerte movilización indígena que arrancó en los años 1970 y culminó con la Constitución de 1991, se reconoció un amplio abanico de derechos colectivos. En el Cauca las organizaciones indígenas recuperaron tierras y fortalecieron las autonomías de las entidades territoriales indígenas. Ellas reciben transferencias del Estado y manejan, mediante el proceso de tercerización, programas de salud y de educación donde trabajan centenares de personas. Sin embargo, difícilmente se podría decir que, en ese departamento fuertemente indígena, se mejoró en forma sustancial la economía indígena y su gobernanza. Tal desajuste es lo que más preocupa cuando se pretende luchar en contra de la pobreza. No puede perdurar sin generar frustraciones. ¿Qué significa autonomía o democracia participativa si una y otra no se acompañan de una mayor capacidad de avanzar en la dirección de un desarrollo económico propio, que represente un mejoramiento real de la calidad de vida entendida según las normas culturales (cambiantes) que prevalecen en cada pueblo indígena?

Podemos considerar que, para los pueblos indígenas, la autonomía económica significa la capacidad que tiene una colectividad, o una comunidad de producir riquezas (destinadas a su propio consumo o al mercado), mediante formas de producción consideradas, por la misma comunidad, como social y culturalmente aceptables y sustentables. Hay autonomía productiva cuando la misma comunidad puede tener acceso (sea por consumo directo o mediante el mercado) a los bienes y servicios que necesita para su reproducción y desarrollo. Autonomía no significa por lo tanto una economía autárquica o cerrada pero si una capacidad de control colectivo de las formas de producir, repartir y consumir las riquezas. Dicho de otra manera, no hay autonomía si, para asegurar su reproducción, una comunidad o un pueblo depende totalmente (o altamente) de actores externos sean públicos o privados que

subsidién sus necesidades de consumo, o si esos actores imponen formas de producir y repartir la riqueza que no son culturalmente aceptables, o si la producción de riqueza se hace mediante formas que no son autosustentables. De manera inversa al abandono y a la marginación, el asistencialismo y la dependencia externa son otros peligros en el camino hacia el desarrollo con identidad. ¿Qué sucede cuando, por razones externas, se dan por terminados programas de apoyo que inducen actividades colectivas (como podría ocurrir mañana con el programa de reforestación en Guatemala que moviliza en la actualidad mucha energía), o si las dinámicas de desarrollo implementadas en muchas regiones indígenas por las remesas se encuentran interrumpidas de manera brutal, lo que bien parece ser el caso con la crisis financiera actual?

7. Inversión productiva y formación de un empresariado indígena

Uno de los mayores problemas para el desarrollo de la economía indígena se encuentra en la escasez de capital disponible y en la enorme dificultad para acceder al crédito. Con un capital acumulado estructuralmente escaso y sin acceso al crédito, no se puede asegurar la inversión necesaria para renovar y desarrollar actividades agrícolas o artesanales y, menos aún, implementar actividades innovadoras.

Esa constatación no es nueva, y los estudios realizados no pueden sino confirmar la necesidad de implementar mecanismos «socioculturalmente apropiados» que permitan: a) «capitalizar» los ahorros disponibles para que sean utilizados como inversiones productivas; b) quitar las barreras que, de manera discriminatoria, dificultan el acceso a los mercados financieros; c) favorecer la creación de cajas de ahorro, cajas solidarias, micro créditos, capital semilla, fondos de inversión, fideicomisos, capital riesgo, *joint venture*, tantos mecanismos que, al margen del sistema financiero clásico, pueden favorecer inversiones en proyectos manejados por los pueblos indígenas; d) implementar un marco normativo que reconozca la especificidad y las necesidades de las empresas indígenas.

La investigación hizo resaltar también que, frente a los numerosos fracasos en la inversión productiva, se tiene que proponer formas de asesoría técnica que a) favorezcan el acceso a la información necesaria (sobre la normatividad existente, las fuentes de créditos, los mercados, los «nichos» productivos, etc.); b) busquen una posible reducción de la inversión indígena en base a recursos externos (públicos o privados); c) aseguren en la medida de lo posible una buena gestión de esa inversión y la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos.

El difícil problema, cuando se habla de «economía intercultural», o cuando se propone favorecer una inversión productiva en coherencia con las formas de organización social y cultural que prevalecen en las comunidades indígenas, es compatibilizar una administración de las empresas basada en criterios de rentabilidad y una aplicación de las ganancias y utilidades, con criterios de redistribución y reciprocidad en la comunidad. Evidentemente la cuestión subyacente —una repartición lo más equitativa posible de las utilidades entre los miembros de una misma comunidad— se plantea de manera diferente para quien se propone favorecer un «desarrollo con identidad», cuando el capital productivo está en manos de un empresario privado, grande o pequeño (sea o no indígena y miembro de la comunidad), o forme parte de la economía social y es propiedad colectiva de la comunidad.

Frente a las especificidades de la inversión productiva en regiones indígenas y a los diferentes modelos de empresas que pueden concurrir en la producción de riquezas, podemos aportar algunos elementos de reflexión sustentados en nuestra investigación que permiten: a) avanzar en una reflexión sobre lo que puede significar el término de inversión productiva visto desde una racionalidad indígena y b) cuestionar el tipo de empresas que deberían en prioridad recibir un apoyo directo o indirecto.

7. 1. ¿De qué se trata cuando se habla de inversión productiva?

La respuesta a esa pregunta no es sencilla, y el caso del uso «productivo» de las remesas, que constituyen importantes recursos nuevos para la economía de muchas comunidades, lo demuestra. Los estudiosos de caso siempre señalan cómo, de la manera más común, esa entrada de dinero se traduce a nivel local en un aumento espectacular de las formas de consumo «improductivo» (compras de electrodomésticos, vestidos, celulares, construcción de viviendas, compras de automóviles, etc.) en lugar de servir como base de una inversión productiva favorable a un desarrollo local que permitiera disminuir, en el futuro, la necesidad de acudir a la migración para encontrar un trabajo local bien remunerado. Los casos que analizamos en Guatemala y México, si bien confirmaron en parte esa visión (la actividad comercial de bienes y servicios se dispara con la llegada de las remesas), muestran también su carácter parcial y sesgado.

- Parcial cuando se considera cómo, en el Alto Balsas, una parte del dinero que se recibe permitió dinamizar una actividad artesanal destinada al mercado nacional (e internacional). Eso significa que un buen aprovechamiento de

esos recursos es posible siempre y cuando existan a) salidas productivas a nivel local y b) presencia de empresas microfinancieras con una vocación social que busquen la rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo (ya que fueron creadas no para lograr un máximo de utilidades, sino para atender a personas que no pueden tener acceso al sistema de crédito comercial).

- Sesgado, ya que la definición de lo que se tiene que considerar como inversión «productiva» merece una discusión particular cuando se pretende entrar en las lógicas y racionalidades redistributivas que prevalecen en las comunidades indígenas.

Una vez más, es aquí que se tiene que cuestionar el mismo concepto aparentemente neutral de desarrollo cuando se pretende promover una concepción alternativa de un desarrollo con identidad o culturalmente «autosustentable».

- Aparece que el concepto de «inversión productiva» no se puede limitar a la sola inversión directa en empresas económicamente «rentables» y se tiene que extender hacia otro tipo de inversión social, como es el caso por ejemplo cuando parte del dinero recibido por remesas se «gasta» (se invierte) en la educación de los hijos, o está destinado a mejores servicios de salud, es decir permite mejorar el IDH de la población (caso documentado en la región de Huehuetenango). No se puede olvidar que tanto la inversión en la educación como en la salud son, de pronto, las primeras inversiones productivas...

- Aparece también que, si muchas de las construcciones financiadas por emigrantes en el norte de Guatemala o en el Alto Balsas son «suntuarias» y «kitsch» (comparadas con la vivienda tradicional y a los ojos del observador), no se puede, por lo tanto, menospreciar la necesidad de mejorar las viviendas y tampoco olvidar que el sector de la construcción, donde se invierte parte de las transferencias, es en sí mismo, un sector productivo que genera utilidades y, directa e indirectamente, emplea mano de obra local. Al fin y al cabo, una inversión debería considerarse como socialmente «productiva» cuando genera una actividad que permite satisfacer las necesidades de consumo consideradas como socialmente y culturalmente necesarias. Eso pasa también cuando parte de las remesas, en vez de favorecer directamente la producción local, se orienta hacia la financiación de obras públicas de interés general (cancha de básquet, restauración de la iglesia, sala de reunión, etc.) o alimenta complejos sistemas redistributivos y de solidaridad que cumplen un papel decisivo en la reproducción de lazos sociales a veces fuertemente debilitados por la crisis económica y el aumento de la pobreza.

7. 2. ¿Qué modelo de empresa merece ser apoyado?

Con el propósito de favorecer iniciativas productivas y de luchar en contra de la pobreza en regiones indígenas, instituciones internacionales como el BID o el Banco Mundial se declaran favorables a la aparición y al desarrollo de una nueva generación de empresarios indígenas; es decir, agentes con capacidad financiera y acumulación de capital productivo que desarrollen una actividad que no solamente los beneficie personalmente sino directa o indirectamente favorezca a sus pueblos. Al mismo tiempo estas instituciones parecen tener una visión clara de lo que puede o podría significar para las comunidades indígenas la presencia de un grupo nuevo de empresarios quienes, para ser exitosos en sus negocios, tienen que entrar en competencia con un capital foráneo e interiorizar las reglas del mercado.

De hecho, en varios países existen casos conocidos de una clase empresarial indígena que desarrolla con cierto éxito su actividad y ocupa espacios o nichos relevantes dentro de la economía local o regional. Esa clase emergente que conforma una pequeña o mediana burguesía indígena (porque de eso se trata) se encuentra más o menos fuertemente constituida en ciudades como Chichicastenango (Guatemala), San Cristóbal de las Casas (México); en los Altos de la Paz (Bolivia), en Chile con la población aymara de la frontera norte, en Otavalo (Ecuador) y en otros lugares. Su acción cubre actividades como el comercio, el transporte, la pequeña industria textil, el turismo, entre otras. Faltan estudios sistemáticos dedicados a esos empresarios. Es necesario entender mejor cuáles son los mecanismos y los capitales que fueron movilizados para alcanzar esa posición relevante en la economía de sus pueblos y analizar si esa acumulación de capital productivo en manos de algunas personas o familias está provocando o no tensiones y fracturas en el seno de las mismas comunidades de las cuales son oriundas, y por qué.

En nuestra investigación pudimos evidenciar su presencia en el caso de los nahuas del Alto Balsas (México), en el norte de Guatemala y, en Panamá, con algunos empresarios del turismo en Kuna Yala.

El caso de los nahuas del Alto Balsas mostró una clara diferenciación interna entre las familias dueñas de talleres artesanales y que controlan el transporte y el comercio y las otras familias que trabajan directa o indirectamente para ellas, sin hablar de las que, por falta de capital o de oportunidad, son excluidas de esa producción. Se evidencia, en estos caso, que la capacidad de acceder a Instituciones Micro Financieras (IMF) o a Intermediarios Financieros Rurales (IFR) juega un papel relevante para explicar el desarrollo de una actividad que

supone una inversión inicial significativa y provoca esa diferenciación social. Una diferenciación que no parece sin embargo (al menos es lo que pudimos observar) ir al extremo de romper la cohesión social.

El caso del turismo en Kuna Yala mostró también cómo un reducido grupo de kunas pudo invertir en empresas hoteleras que suponen un alto nivel de inversión (si se compara con el poder adquisitivo local). Son personas que accedieron a la educación y tuvieron recursos significativos por haber ocupado, u ocupar fuera de sus comunidades, puestos en la administración, en la política o como profesionales, o por haberse casado con personas extranjeras. Se mostró también que, por falta de acceso al crédito (no existen instituciones de crédito *ad hoc*), la inmensa mayoría quedó sin posibilidad de participar directamente a una actividad como dueño de un albergue. Eso, sin embargo, se presenta como una opción frente a la crisis de la producción del coco. Allí, la cuestión de lo que significa la aparición de un empresariado indígena y de las condiciones que permitan una aceptación colectiva por parte de una sociedad que supuestamente defiende un funcionamiento más solidario y horizontal toma toda su fuerza.

Sin embargo, en Kuna Yala, como en otros lugares, tenemos que reconocer cierta ambigüedad o ambivalencia en la posición del grupo frente a la presencia de nuevos actores económicos, pequeños o medianos empresarios provenientes de sus filas: entre una visión positiva del indígena exitoso, destacado, capaz de competir con los blancos o mestizos ricos de afuera; y, otra, negativa, de ser una persona que quiere estar encima de los demás, cuando no es visto como explotador de su misma comunidad. Así lo señala el estudio sobre el impacto de las remesas en comunidades indígenas de Guatemala:

«Un aspecto asociado a este comportamiento también se relaciona con la construcción de ser “indio”, imaginario que revierte en la idea de que serlo significa ser pobre y marginado, producto de las relaciones racistas y clasistas que se han vivido en el pueblo durante muchas décadas. Salir de la pobreza también ha significado revertir esta idea, reivindicar su posición socioeconómica en el municipio, ser reconocido como actor social y empezar a comprender la defensa de sus derechos y la identidad étnica que muchos siglos atrás y en la actualidad les une como comunidades mayas».

Para dar un ejemplo adicional de la dificultad de decidir desde el exterior lo que es positivo o no, elegimos el siguiente caso por ser bastante arriesgado (puede aparecer políticamente incorrecto): ¿cómo considerar la actividad

desempeñada por el «pollero» en el norte de Guatemala? Este personaje es a menudo miembro de la misma comunidad a la que presta un «servicio» (altamente remunerado) indispensable para poder migrar y, para el observador, es una persona que bien parece haber construido su fortuna a costa de los demás. Sin embargo, el «pollero» se transforma en muchos casos: a) en un empresario exitoso que va a invertir «productivamente» en diferentes negocios (tiendas, hoteles, empresas de construcción, transportes) que aportan a la economía local y b) con el tiempo se vuelve a menudo una autoridad que en vez de estar estigmatizada localmente puede ocupar posiciones eminentes en su propia comunidad...

Evidentemente no se trata, con este ejemplo, de elogiar una actividad económicamente «exitosa» (como la de «pollero» o de «coyote») que otorga préstamos a los emigrantes a tasas de interés altísimas y se puede fácilmente criminalizar, sino de evidenciar la ambigüedad de un concepto (desarrollo con identidad) que propone que sea la misma comunidad como ser colectivo, y no el observador, quien defienda su visión cultural de lo que en la situación en la que vive, le sirve o no.

Ahora bien, el caso de Kuna Yala muestra la presencia de autoridades indígenas que, a nivel regional (el de la Comarca), tienen la capacidad de promulgar reglas que definen lo que es válido o no en materia de economía, reglas que se imponen a los actores económicos (lo que no existe de la misma manera en el caso anterior de Guatemala). En el caso de la inversión en la actividad turística, si bien se acepta la presencia de un empresariado Kuna, el CGK prohíbe la entrada de capital extranjero que, directamente o en asociación con familias Kuna (*joint venture*), pudiera invertirse en esa actividad (lo que era una opción planteada por el Estado y agencias de desarrollo como el BID). No siempre existe en territorios indígenas un gobierno con capacidad de regular, a esa escala (una comarca), una actividad económica de tanta importancia a nivel local, nacional e internacional. Por lo tanto, lo que pasa allí merece una atención particular, ya que nos da una imagen de lo que podría y debería ser, en otros lugares, el alcance de una autonomía reclamada por las organizaciones indígenas.

En el caso de Bolivia, vimos en nuestra investigación cómo el objetivo de la Cidob era trabajar tanto en la producción como en la comercialización, y así articular la economía indígena con el mercado. Pero esta integración al mercado debía pasar, según los responsables de esa confederación que reagrupa las organizaciones del oriente boliviano, por la creación de «empresas

comunitarias», las cuales son consideradas por la Cidob como las únicas «viables» por diferir en forma substancial de la «empresa capitalista» gracias a sus formas de redistribución de las riquezas y por la participación activa de la organización indígena a su orientación. De hecho, se pudo observar cómo, en algunas regiones del oriente boliviano, existían planes de gestión colectiva de los recursos naturales dentro de la TCO y se habían establecido «empresas comunitarias» que aprovechan sus recursos y generan beneficios económicos significativos para las comunidades involucradas. Surgió también que para permitir una multiplicación de esas empresas y su viabilidad, se tendrían que resolver sus principales problemas: la falta de acceso a un financiamiento adecuado y la capacitación de sus dirigentes en el manejo técnico y empresarial.

En Guatemala, después de la firma de los Acuerdos de Paz, se ha dado la creación de una gran cantidad de asociaciones civiles y Comités Comunitarios de Desarrollo (Cocodes) destinados a mejorar la situación económica de las comunidades. La reactividad de la población indígena al Programa de Incentivos Forestales (Pinfor) constituye aquí un buen ejemplo de aceptación de un programa estatal de trascendencia nacional cuando se acompaña de un financiamiento adecuado. Las empresas forestales comunitarias indígenas (EFCI) estudiadas funcionan sobre modelos de producción mixtos; es decir, con algunas características del modelo capitalista (acceso a crédito, inversión en capital y producción para el mercado) y a la vez con un modelo social de apoyo a la comunidad (préstamos a tasas de interés preferenciales o sin intereses, garantía para las solicitudes de pequeños créditos presentadas a entidades financieras, pequeñas donaciones para los socios en dificultad, becas para niño/as, aportes a infraestructuras comunitarias, etc.). Si bien es cierto que hasta ahora pocas son las comunidades que serían capaces de funcionar sin un aporte público o la ayuda técnica y/o financiera de la cooperación internacional, el resultado, tanto para el país que hizo de la reforestación una prioridad como para las comunidades involucradas que encuentran con esos programas empleo y recursos aparece como altamente positivo.

Siguiendo con la filosofía que sustenta el proyecto de promover un «desarrollo con identidad», nos parece que hay que respetar la voluntad colectiva expresada por las autoridades indígenas cuando se pronuncia en forma clara (por ejemplo en el caso del CGK, no aceptar capital extranjero en el turismo). Nos parece también que, donde no existe esa forma de gobernanza colectiva con capacidad de afirmar claramente una agenda productiva, se debería aplicar un «principio de precaución» dando la prioridad a proyectos de inversión que

i) favorecen iniciativas a pequeña escala (familias) con el acceso a formas de microcrédito; ii) que, por ser de mayor alcance y necesitar captar más recursos, podrían tomar la forma de empresas específicas más en conformidad con formas de desarrollo alternativos al modelo capitalista. Pensamos en empresas «solidarias» que se justifican por una voluntad colectiva de encontrar mecanismos que permiten un desarrollo endógeno «sostenible».

Ahorabien, y para terminar, si señalamos el concepto de empresas comunitarias o solidarias como el que parece más adecuado con los fundamentos de una economía indígena que se quiere solidaria (en su aplicación representa un menor riesgo de ruptura y fracturas en el quehacer de los pueblos indígenas), no se pueden excluir proyectos de más envergadura que recuperan a su manera esa filosofía como por ejemplo, lo que se quiso implementar con el proyecto Amazonia Gas en Ecuador. En este caso, se trató de conciliar en una misma empresa, bajo el mando de una federación indígena, las exigencias de un capital invertido en un proceso productivo complejo altamente tecnificado, con una lógica no capitalista de repartición de las utilidades entre los pueblos del oriente ecuatoriano.

En esa conclusión, insistimos de entrada sobre el hecho de que el deseo legítimo de encontrar salidas productivas innovadoras (aprovechando nichos donde se podía insertar una nueva economía), no debía desembocar en el olvido de la pequeña producción agrícola y de la necesidad de luchar en contra de políticas macro económicas tan desfavorables a ella. Subrayamos esta idea sin llegar al extremo de negar el interés de proyectos ambiciosos capaces de revertir la idea según la cual a las comunidades indígenas habría que mantenerlas en lo pequeño, en lo local, ya que no serían por «naturaleza» o por «cultura» capaces de intervenir en lo grande, en lo global. Se debe cuestionar una división del trabajo la cual limita a los pobres y a los indígenas con la asignación de actividades de subsistencia, cuando «lo grande» se reserva para los que mantienen a los primeros en una situación subordinada. El interés que suscita el proyecto Amazonia Gas, a pesar de no haber encontrado el éxito esperado, reside en eso. Con tal proyecto, se podía esperar ver a pueblos, que con la explotación de hidrocarburos solo habían encontrado falta de respeto para sus derechos colectivos y graves problemas de contaminación del medio ambiente, incursionar bajo sus propias reglas en el campo cerrado del capital nacional y transnacional. Por lo tanto, era importante entender mejor lo que había sucedido cuando todo parecía haberse reunido para hacer de este proyecto de envergadura nacional la vitrina de una nueva economía indígena destinada a salir de lo asistencial, produciendo

utilidades tan necesarias para dar consistencia a un proyecto autonómico. De los problemas financieros, técnicos y organizativos que detectamos y presentamos en el informe dedicado a ese caso, mencionaremos aquí uno solo, que tiene que ver con las posibilidades políticas de su éxito. Resulta que por su ambición y cobertura, tal proyecto necesitaba de un entorno político no solo neutral sino favorable. Lo que aparentemente no sucedió a pesar de que, en Ecuador, el movimiento indígena parecía haber construido con el tiempo una correlación de fuerzas aparentemente favorable. Señalar aquí esa dificultad cuando en esa investigación trabajamos sobre la gobernanza económica pública y privada de los pueblos indígenas, permite insistir sobre el hecho de que no es posible pensar en formas de desarrollo alternativas más respetuosas de las culturas y del medio ambiente dejando de lado la cuestión del poder. La autonomía tanto a nivel político y económico, necesita, como proyecto, un cambio en la correlación de fuerzas y en el mismo Estado. Un Estado más equitativo y diferente por ser el lugar donde están presentes los pueblos que, desde sus culturas y territorios, conforman parte de la realidad nacional. Pertenecen a los que tienen como propósito favorecer un desarrollo con identidad, favorecer una transformación de esa naturaleza que no puede ser sino propicia al desempeño de ese proyecto.

8. Un mundo cambiante: género y poder en las comunidades indígenas

Como ya lo dijimos en la introducción de ese libro, los casos analizados concuerdan en señalar la velocidad de los cambios experimentados últimamente por los pueblos indígenas en las diferentes regiones. Cambios demográficos, económicos, sociales, culturales, organizativos, normativos, institucionales, etc., provenientes del exterior y que lo cuestionan, o frutos de un dinamismo interno (de los cuales ellos son los actores convencidos). Estos cambios, positivos o negativos, son portadores de nuevas contradicciones y esperanzas, aumentan la complejidad y constituyen un reto tanto para los pueblos indígenas y su «gobernanza», como para el observador.

Sin embargo, de todos los cambios que se pueden observar, el más fuerte tal vez o el más prometedor, es el que está ocurriendo con la posición de las mujeres indígenas, ya que éste involucra las formas tradicionales de dominación masculina imperante en esos pueblos como en muchos otros. Por eso terminaremos con él.

La participación de las mujeres indígenas en la gobernanza económica y política de sus pueblos y comunidades es un tema de indudable relevancia. ¿Será que, con los cambios notables que se dieron en la situación de los pueblos indígenas en los últimos años, las mujeres hayan podido mejorar la situación de subordinación social y vulnerabilidad económica que en forma muy general caracterizaba su situación? No es posible contestar tal pregunta de forma tajante, ya que el panorama estudiado se presenta bastante desigual: en algunos casos, la transformación es relevante y encontramos mujeres que, tanto en el plano económico como en el social y el político, ocupan nuevos espacios y responsabilidades que indican cambios profundos y positivos en las relaciones de género. En otros casos, se ve que, a pesar de los cambios globales, se mantienen fuertes discriminaciones, tanto internas como externas, que obstaculizan un reequilibrio en la relación de género. Observamos también que no hay una relación mecánica entre lo económico y lo político: un cambio positivo en la actividad o posición económica de las mujeres no tiene necesariamente por consecuencia una mayor presencia en el campo político.

En el plano económico, observamos un sin número de iniciativas innovadoras por parte de mujeres, ya que éstas tienen que encontrar nuevos recursos para luchar en contra de un deterioro de su situación y/o para mejorar su condición. En los casos de México, Guatemala o Panamá, vimos cómo las mujeres aumentan en forma significativa su participación en la generación de recursos mediante la elaboración y venta de artesanías, el comercio local (tiendas, puestos de comida, ropa), la actividad agrícola y los servicios. Estas son iniciativas que se dan por lo general a pequeña escala y que necesitan, para desarrollarse con éxito, un apoyo técnico y un acceso a formas de microcrédito. Es notable cómo las mujeres, lejos de resistirse a las innovaciones productivas que podrían significar un cambio en su rol tradicional, manifiestan por lo general una fuerte reactividad a las propuestas que se les hace desde el mundo de las ONG, de las entidades públicas y de las agencias internacionales encargadas de favorecer un desarrollo local. Al contrario, son los hombres quienes aparecen aquí como poco proclives a ver a las mujeres desempeñar nuevas actividades que suponen aumentar su autonomía y alejarse del modelo «cultural» al cual se «tendrían» que aferrar. No solamente las mujeres se presentan como proactivas frente a los proyectos de cambio que se les ofrece, sino que, en términos generales, demuestran responsabilidad y seriedad en el manejo de sus empresas (taller asociativo, cooperativas de producción, o de comercialización, microempresas, etc...) que tiene poca equivalencia con

los hombres. Esa voluntad de superación y de cambio se presenta como un elemento sumamente positivo en el panorama actual, ya que, por lo general, esas iniciativas productivas no necesitan muchos recursos financieros (a nivel de cada proyecto) y son eminentemente favorables al desarrollo de una economía que incide directamente en el bienestar de las familias. Por lo tanto, pensamos que hay que apoyarlas en forma decisiva, aumentando el nivel de educación de las mujeres, favoreciendo el acceso al crédito (capital semilla, etc.), proporcionando asesoría técnica y microempresarial, facilitando las redes entre productoras, luchando en contra de las discriminaciones que van a la par con su sexo, propiciando un acceso a cargos de responsabilidad dentro de sus comunidades y en las empresas de microcrédito que inciden positivamente sobre el desarrollo de sus proyectos productivos.

Esa necesidad de implementar acciones positivas en dirección de las mujeres se justifica todavía más cuando se considera cómo, a pesar de esa voluntad muy presente de cambio y de «empoderamiento», la presencia de mujeres en las actividades asociativas y en la economía solidaria es todavía minoritaria en muchos lugares, como bien lo muestra nuestra recensión de la participación de las mujeres en los proyectos de silvicultura y reforestación en Guatemala (ambos proyectos representan un interés particular para ellas quienes utilizan el fogón de leña en casa). Hay que favorecer esas iniciativas productivas y la presencia de mujeres en cargos de responsabilidad a través de políticas de discriminación positiva que impliquen también a los hombres y que abren un espacio de discusión interno al conjunto de la comunidad.

Ahora bien, si a pesar de los cambios actuales, se mantienen obstáculos específicos en cuanto a una inserción de las mujeres en actividades productivas, estos son más fuertes todavía en el campo de su participación en cargos de responsabilidad política, sea a nivel local, o en cargos electivos de mayor rango. Por supuesto, esa discriminación en lo político no es una especificidad del mundo indígena. Sin embargo toma una dimensión particular cuando se da en sociedades que luchan por la preservación de su cultura. La división social del trabajo entre sexos es algo particularmente bien definido aquí y parece ser un pilar que fundamenta esas culturas. Es notable cómo, en una situación caracterizada por fuertes y múltiples transformaciones, se atribuye a las mujeres un papel especial como reproductora de la cultura y bastión de la identidad colectiva. Por lo tanto se puede entender la dificultad especial que conlleva toda propuesta de promover un «desarrollo con identidad» que plantee un cambio en el rol social ocupado por cada sexo. Más todavía cuando se trata de ocupar nuevos espacios en el poder. En realidad, en Guatemala, Bolivia y Panamá, encontramos que

las mujeres mantienen por lo general una posición subordinada en el espacio público, no participan del sistema de cargos sino solo indirectamente como esposas y, salvo contadas excepciones, se mantienen al margen del sistema de gobernanza política. Esta situación no corresponde a los cambios que ellas han sufrido en el plano educativo, no reconoce su desempeño económico y asociativo y no corresponde a sus anhelos. Situación que, sin embargo, está evolucionando poco a poco, en particular en las regiones donde se da una fuerte migración masculina y llegan remesas. En el caso de Guatemala, observamos que, en ausencia del esposo, algunas mujeres empiezan a desempeñar la jefatura del hogar y, «no obstante las condiciones desiguales de poder sexistas y machistas que subsumen a las mujeres mayas», asumen nuevos puestos de responsabilidad en la comunidad. Como lo señala la responsable del estudio sobre remesas en ese país: «se ha empezado a crear una nueva imagen y percepción por las mismas mujeres en el municipio» y eso parece clave para el futuro.

En Bolivia, donde las mujeres, al retirarse más rápidamente del proceso educativo que los varones, presentan un nivel promedio de educación inferior a ellos, parece claro que la participación femenina en el proceso de descentralización es escasa e inferior a lo que se da en otras actividades, lo que no deja de ser significativo cuando se considera el papel clave atribuido a la idea de participación en el proceso de reforma política. En Panamá, la mujer kuna, por razones «culturales» tampoco ocupa cargos de poder ni jefaturas en sus comunidades o en el Congreso General.

Sin embargo, no es igual en todas partes y encontramos otros casos donde se observan cambios más sustanciales, debido a la fuerza adquirida por el movimiento indígena y la antigua y decidida participación de las mujeres en la movilización colectiva. Fue el caso de Colombia donde se analiza el impacto de la tercerización de los servicios públicos impulsada por el Estado. Allí, no faltan mujeres indígenas que ocupan puestos de máxima responsabilidad en las instituciones encargadas por el movimiento indígena de llevar a cabo importantes programas de salud o de educación. Claro que la salud y la educación constituyen actividades particulares a las cuales las mujeres pueden acceder más fácilmente, ya que se le reconoce al sexo femenino una «competencia natural» en esa materia. Pero un control femenino ejercido al máximo nivel en instituciones de tanta importancia no es algo muy común y proyecta una imagen que no corresponde al estereotipo de la mujer indígena, tímida, sumisa, subordinada a su marido, etc. Además, bien puede constituir un paso hacia la ocupación de responsabilidades políticas de mayor nivel hasta ahora controladas por los hombres, como es el caso del CRIC,

primera organización indígena creada hace más de 35 años en ese país y que tiene por primera vez una mujer como dirigente máxima. ¿Será Colombia una excepción? ¡No del todo! En el vecino Ecuador, no faltan mujeres con trayectorias políticas relevantes y, de hecho, en todos los países se encontraron figuras femeninas indígenas con voz y mando. Pero lo importante es favorecer en el futuro la emergencia de un nuevo personal femenino que haga que lo que parece ser excepcional se vuelva más común; lo que supone un cambio de otra magnitud en las relaciones de género. Pertenece a las instituciones que tienen como meta favorecer, mediante políticas de acción positiva, un cambio decisivo en la relación de género, la tarea de trabajar, de una manera concertada y a todos los niveles, con hombres y mujeres pertenecientes a esos pueblos; de manera que, ese «empoderamiento» femenino se presente como una necesidad colectiva y desemboque sobre experiencias exitosas.

Sobre los autores

BRUNO BARONNET

Doctor en Sociología del Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (IHEAL), U. París III. Post-doctorante en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

E-mail: bbruno79@hotmail.com

CARLOS A. BENAVIDES

Centro de Penzamiento Raiz-Al, Colombia.

E-mail: tecun_amaru@yahoo.com.mx

CARLOS A. DUARTE

Centro de Penzamiento Raiz-Al, Colombia y Departamento de Antropología Universidad ICESI (Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda).

E-mail: comonsense14@yahoo.com

DAVID DUMOULIN KERVRAN

Profesor del Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (IHEAL), U. París III. CREDA (Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques, CNRS).

E-mail: david.dumoulin@univ-paris3.fr

ARIANA ESTRADA

Maestra en estudios de población y desarrollo regional, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

E-mail: e.ariana@gmail.com

GUILLAUME FONTAINE

Profesor investigador titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), programa de políticas públicas y gestión, actualmente coordinador de investigación.

E-mail: gfontaine@flacso.org.ec

JEAN FOYER

Doctor en Sociología del Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (IHEAL), U. París III. Miembro del Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique (CADIS) y post-doctorante del Groupe de Sociologie Pragmatique et Réflexive (GSPR), École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).

E-mail : foyerjean@gmail.com

CHRISTIAN GROS

Profesor del Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (IHEAL), U. París III.

E-mail: cgros2@wanadoo.fr

LAURENT LACROIX

Doctor en Sociología del Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (IHEAL). Proyecto SOGIP (Scale of governance, the UN, the states and the indigenous people)-EHESS (École des Hautes Études en Sciences Sociales), asociado al Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques (CREDA).

E-mail: laurentlacroixdefaye@yahoo.fr

MARC LE CALVEZ

Politólogo, candidato al doctorado en ciencias políticas del Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (HIEAL), U. París III y «Profesor investigador asociado» de la FLACSO, programa de estudios socio-ambientales.

E-mail: marclecalvez@yahoo.fr

CLAUDE LE GOUILL

Sociólogo, candidato al doctorado en sociología del Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (IHEAL), U. París III, Becario del Institut Français d'Études Andines (IFEA).

E-mail: claudelegouill@yahoo.fr

ANGÉLICA LÓPEZ

Licenciada en economía y maestra en Antropología Social de la Universidad San Carlos de Guatemala, pertenece al grupo étnico Kiché. Consultora independiente en área de investigación antropológica, socioeconómica y psicosocial (exclusión social, género, identidad, ...), realizó la investigación aquí presentada con El Centro de Estudios de la Frontera Occidental de Guatemala-CEDFOG.

E-mail : imoxito@yahoo.com

NADÈGE MAZARS

Socióloga, candidata al doctorado en sociología del Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (IHEAL), U. París III. Becaria del IFEA entre 2007 y 2009.

E-mail: nadege.mazars@yahoo.fr

MARIKE MICHEL

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México.

E-mail: marike.michel@gmail.com

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
JUNIO 2010 LIMA - PERÚ



IFEA
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
UMIFRE 17, CNRS - MAEE



FLACSO
ECUADOR



Este libro propone revisar diferentes formas de gobernanza económica en contextos indígenas, teniendo en cuenta las rápidas transformaciones de los pueblos indígenas y el desfase entre los avances organizativos reales y una marginalización económica persistente. Estos contextos pueden ser tan diferentes como las montañas de Mesoamérica, las islas del Caribe, los Andes, o las selvas de la Amazonía.

La gobernanza económica remite a los juegos interactivos, los conflictos y las negociaciones que involucran a los pueblos indígenas. Ellos tratan de resistir a los procesos de exclusión y dominación, construyendo proyectos de autonomía productiva hacia un «desarrollo con identidad».

Producto de una investigación colectiva en comunidades indígenas, este libro propone un análisis transversal en base a siete estudios de caso. Se incluyen temáticas como descentralización y gestión de las tierras colectivas en Bolivia; explotación de gas en Perú y Ecuador; salud, educación y transferencia de recursos públicos en Colombia; turismo en territorios kuna de Panamá; forestería comunitaria en Guatemala y uso de las remesas en comunidades de México y Guatemala.

ISBN: 978-9972-623-66-0



9 789972 623660