



ESTUDIO REGIONAL “Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación”

Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

Alberto Chirif
2014-2015



ESTUDIO REGIONAL

“Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación”

Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

Alberto Chirif
2014 - 2015

Primera Edición 2015:
Angela Meentzen
Directora ProIndígena-GIZ

Equipo ProIndígena-GIZ

Diseño y diagramación:
María Virginia Vivar Z.

Foto portada:
© 2015 MAQUIGRAFÍA/Juan Ruiz

Sede del Programa ProIndígena:
Iñaquito E3-124 y Av. Amazonas
Casilla 17-07-8721
Quito-Ecuador
T + 593 2 2432 589
F + 593 2 2439 907
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de/ecuador

©2015 Publicación apoyada por la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, y su Programa ProIndígena, Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente expresan la posición del Programa Regional Proindígena-GIZ, o de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

- La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Bolivia	6
• Siglas	7
• Marco Legal	9
• Autonomías en Bolivia	14
• Consideraciones sobre TCO, TIOC y gestión territorial indígena	31
• Gestión territorial	36
• La experiencia de Raqaypampa	44
• Manejo forestal en Monte Verde	49
• CONAMAQ y la recomposición de los ayllus	53
- La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Colombia	57
• Siglas	58
• Marco Legal	59
• Consulta Previa	66
• ETI, Descentralización vs Autonomía	71
• Dos resguardos en paralelo	76
• Jurisdicción	85
• Resguardos y áreas protegidas	88
- La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Ecuador	93
• Siglas	94
• Marco Legal	95
• Las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI)	99
• Reconstitución de pueblos y comunidades	104
• Territorio del pueblo indígena Sarayaku	106
• Manejo territorial de Sarayaku	109
• Territorio del pueblo Shuar Arutam	113

- La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Perú	117
• Siglas	118
• Marco legal	121
• Iniciativa territorial de pueblos indígenas de la provincia Datem del Maraño	126
• Dos experiencias de Áreas de Conservación Regional	132
• PUINAMUDT	142
• CARE y KAMETA ASAIKE	150
- La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Paraguay	158
• Siglas	159
• Agradecimientos	160
• Marco Legal	161
• Contexto nacional y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	171
• La demanda territorial de los Totobiegosode	181
• Tekoha Guasu, la Casa Grande	189
• El Parque Nacional Defensores del Chaco y los Ayoreo	196
• Conclusiones Paraguay	206
• Bibliografía Paraguay	212
- Conclusiones del estudio regional “Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación”	214
- Bibliografía Regional Andina	223

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Bolivia



Mujeres de Belén de Andamarca, Oruro/Bolivia
Foto: 2014 Movimiento Regional por la Tierra/ <http://porlatierra.org>

Alberto Chirif

2014

SIGLAS

A

- **ABT.** Autoridad de Tierras y Bosques.
- **AIOC.** Autonomía Indígena Originario Campesina.
- **ALAS.** Asesoría Legal y Asistencia Social.
- **ANP.** Áreas Naturales Protegidas.
- **APCOB.** Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano.

C

- **CANOB.** Central Ayorea de Naciones Originarias de Bolivia.
- **CAOP.** Consejo de Ayllus Originarios de Potosí.
- **CEFOA.** Centro de Formación Originaria de Alturas.
- **CEJIS.** Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social.
- **CENDA.** Centro de Comunicación y Desarrollo Andino.
- **CICOL.** Central Indígena de Comunidades de Lomerío.
- **CIDOB.** Confederación Indígena del Oriente y Amazonía Boliviana.
- **CIPCA.** Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- **CONAMAQ.** Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu.
- **CPE.** Constitución Política del Estado.
- **CRSUCIR.** Central Regional Sindical Única Campesina e Indígena de Raqaypampa.
- **CSCIB.** Confederación Sindical de Comuni-

dades Interculturales de Bolivia.

- **CSUTCB.** Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

D

- **DANIDA.** Agencia Internacional Danesa de Cooperación al Desarrollo.

F

- **FAOI-NP.** Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte de Potosí.

G

- **GTI.** Gestión Territorial Indígena.

I

- **INRA.** Instituto Nacional de Reforma Agraria
- **ISA.** Instituto Socio Ambiental.
- **ISALP.** Investigación Social y Asesoramiento Legal de Potosí.

L

- **LMAD.** Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- **LPP.** Ley de Participación Popular.

O

- **OECOM.** Organización Económica Comunitaria.
- **OTB.** Organizaciones Territoriales de Base.
- **OPIM.** Organización del Pueblo Indígena Mositén.

P

- **PIOC.** Pueblo Indígena Originario Campesino.
- **PGTI.** Planes de Gestión Territorial Indígena.

S

- **SAN-TCO.** Saneamiento de Tierras de Origen.
- **SERNAP.** Servicio Nacional de Áreas Protegidas.
- **SIFDE.** Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático.
- **SNV.** Organización de Cooperación al desarrollo Holandesa.

T

- **TCO.** Tierras Comunitarias de Origen.
- **TCP.** Tribunal Constitucional Pluricultural.
- **TIOC.** Territorio Indígena Originario Campesino.
- **TIPNIS.** Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure.

Marco Legal Bolivia

Bolivia ha cambiado su Constitución dos veces en los últimos 15 años: 1994 y 2009¹. La primera declaró el carácter multiétnico y pluricultural del país, así como los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre ellos, a sus “tierras comunitarias de origen” (TCO). En términos de autonomía indígena otorgó facultades jurisdiccionales a sus autoridades y reconoció como sujetos de derechos territoriales a pueblos y comunidades, precisión apropiada dada la existencia de numerosos asentamientos aislados, a los que resultaba difícil englobar como territorios étnicos.

Se han señalado las distorsiones creadas durante la aplicación de la ley de Participación Popular que municipaliza el país y crea las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)². En esa Ley los pueblos indígenas³ son considerados como una OTB más, junto a las comunidades campesinas y juntas vecinales, con prerrogativas de control municipal. Esto significa que su territorialidad y autonomía queda limitada a su relación con el Estado ejercida a través de un gobierno municipal. Con esto se creaba una instancia dependiente de la municipalidad local, aunque la personería así obtenida les facultaba a demandar el reconocimiento de derechos colectivos, como la propiedad de tierras y territorios étnicos. (Ver Chirif y García 2007: 42.)

1 En 1994 se hizo una reforma de la Constitución de 1967, pero no un cambio total.

2 El reglamento de esa ley (DS. N° 23853) señala lo siguiente: “A los efectos de la Ley 1551 de Participación Popular, se entiende por Organización Territorial de Base, la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado, comprende una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guarda una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada” (Art. 1°).

3 La figura es incluso más complicada, ya que la ley, luego de establecer que los pueblos indígenas son uno de los tipos de OTB y de definir qué es lo que se debe entender como tal, señala: “En el marco de la definición anterior se consideran Organizaciones Territoriales de Base de carácter indígena a las Tentas, Capitanías, Cabildos indígenas del Oriente, Ayllus, Comunidades indígenas y otras formas de organización existentes dentro de una Sección Municipal” (Art. 1°, II, a). Con esta precisión se tiene entonces que las OTB no sólo pueden ser los pueblos, como unidades étnicas, sino las diversas formas en que éstos se han organizado ancestralmente o han sido organizados por el poder colonial.

En la aplicación de la ley se produjeron nuevas distorsiones que ponían en evidencia que se tenía “*un entendimiento relativo de tan relevante reconocimiento histórico*”, como el que implicaba la declaración constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Algunos ejemplos: existen titulares de derechos tan diversos como el “Pueblo Indígena El Paraíso”, nombre que en realidad alude al nombre de un asentamiento específico; la Central Ayorea de Naciones Originarias de Bolivia (CANOB –en este caso se trata del nombre de una organización étnica-); y el Territorio Indígena Multiétnico, que en realidad se refiere al objeto del derecho reclamado (Ibíd.: 42).

Por otra parte, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), aprobada en 1996, abrió las puertas a la legalización de tierras indígenas en el Oriente boliviano (región que incluye las cuencas de los ríos Amazonas y La Plata), sea como comunidades o como territorios originarios de origen (TCO). Sin embargo, los procedimientos burocráticos -además de poco confiables- que se establecieron para el proceso de legalización de la propiedad, determinaron que, durante cerca de 10 años, los efectos de la ley beneficiaran a otros sujetos y no a los pueblos y comunidades indígenas. En efecto, las demandas territoriales presentadas por las organizaciones indígenas, así como los territorios reconocidos por el gobierno a raíz de la marcha indígena de 1990, fueron sometidos a procesos de saneamiento que demandaban una serie de pasos que comenzaban con la evaluación de la propuesta, para ver si era o no aceptada. El segundo paso era la calificación de los demandantes para ver si eran o no indígenas, medida violatoria de lo dispuesto en el Convenio No.169 (Art. 1°). Otro paso era el estudio de necesidades espaciales, según el cual los funcionarios determinaban cuánta tierra necesitaban los indígenas demandantes.

Sin embargo, el punto central del proceso era el saneamiento de derechos de particulares existentes dentro de los territorios demandados por los indígenas, derechos que no necesariamente estaban respaldados por títulos. La presunción de derechos se apoyaba a veces en la posesión, demostrada por pastos para ganado o cultivos, certificados de pago de im-

puestos y otros. Durante el saneamiento se contemplaba además las necesidades de expansión del posesionario o propietario.

El resultado final puede resumirse señalando que los principales beneficiados de este proceso fueron los privados (hacendados, ganaderos), no obstante realizarse con fondos que la cooperación internacional (en especial de Dinamarca) había destinado para consolidar territorios indígenas. Otras consecuencias fueron que, salvo excepciones, los indígenas no accedieron a mayores extensiones que las que ya tenían antes del proceso de saneamiento y que, a veces, la ampliación de su base territorial se produjo en zonas alejadas de sus lugares de asentamiento (por ejemplo, cumbres de cerros) y de baja calidad de recursos, tanto de suelos como de bosques.

La lejanía de algunas TCO finalmente saneadas y tituladas a los indígenas respecto de las zonas de asentamiento de la población, ha tenido como resultado algunas lamentables consecuencias. Por ejemplo, dirigentes Guayayos negociaron 100.000 has de la TCO que habían recibido del Estado en 2004, tanto con colonos y hacendados nacionales y extranjeros (Menonitas, Israelíes y Brasileños) y con empresas madereras⁴. Por su parte, la TCO Monte Verde, una extensa área de alrededor de un millón de hectáreas reclamada por organizaciones del pueblo Chiquitano, enfrenta el problema de que gran parte de la población no quiere ocupar este territorio señalando que queda lejos de sus centros poblados (se queja de la falta de vías de comunicación). A nuestro juicio existe en este caso un problema adicional que explica el desinterés de los Chiquitanos por ocupar el territorio de Monte Verde: el alejamiento de la gente del trabajo de la tierra, en la medida que a lo largo de los años ella se ha ido asentando en centros poblados urbanos de mediano tamaño donde ha adoptado nuevas formas de vida vinculados a este medio, como profesores, técnicos sanitarios, artesanos, comerciantes, choferes y otros. Se trata de un proceso que comenzó en la época de las reducciones misionales, en el siglo XVII, cuan-

do los jesuitas formaron artesanos varones como herreros, carpinteros, torneros, curtidores, talabarteros y tejedores; mientras que las mujeres fueron preparadas como hilanderas y sastres, entre otras destrezas (Freyer 2000: 91-92).

Estas nuevas actividades impulsadas por las reducciones se reflejan en el patrón actual de asentamiento de la población indígena boliviana, con el 64.53% de la población asentada en el medio urbano. En el caso Chiquitano, este porcentaje sube a 68.45% y en el de los Guayayos, a 65.27% (Ortiz 2010: 54).

Con la llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) al poder encabezado por el actual presidente de Bolivia, Evo Morales, se ha cambiado para mejor parte del proceso de saneamiento. En 2006, en efecto, se aprobó la Ley N° 3545 modificando la Ley INRA N° 1715. Entre los aspectos más positivos de la nueva Ley está el hecho de que el saneamiento, que estaba previsto para durar 10 años desde la promulgación de la ley, deberá continuar después de la expiración de este plazo; la simplificación de algunos procesos del saneamiento; el reforzamiento del factor de la función económica social para la reversión sin pago de las tierras que no estén en producción; la revocatoria de concesiones forestales superpuestas a TCO; la asignación de personería jurídica a comunidades y pueblos por la Presidencia de la República en los casos que las instituciones responsables de esta tarea no lo hubieran hecho; el freno a las triquiñuelas de los ganaderos para legalizar tierras adicionales a las que poseen; y el acceso de las organizaciones indígenas al Tribunal Agrario Nacional como parte interesada en los procesos que lleguen a esa instancia, cosa que antes sólo hacía el propio INRA, institución dominada directa o indirectamente por los propios terratenientes. En apenas un año, la aplicación de esas medidas permitió duplicar la cantidad de tierras legalizadas a favor de pueblos indígenas (Ibíd.: 53-55).

La nueva legislación también ha dispuesto que en los títulos que se emitan en *“favor de los pueblos indígenas y originarios como Tierras Comunitarias de Origen, necesariamente se deberá consignar como beneficiario o titular al*

4 Aunque es cierto que se trata de contratos nulos por ser contrarios a lo dispuesto en la Constitución y las leyes, el hecho en sí demuestra falta de control y de interés en el territorio obtenido por parte de las bases.

MARCO LEGAL DE BOLIVIA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

pueblo indígena y originario" (Disposición Final Tercera de la Ley N° 3545), con lo que se ha superado el problema antes señalado de la multiplicidad de sujetos de derecho.

Otros logros concretos conseguidos en este tiempo han sido superar conflictos que hicieron posible la titulación de territorios emblemáticos, como Monte Verde; dotar de tierras a indígenas y campesinos que no las tenían (siete decretos de 2006 apoyaron esto); y titular 15 millones has de TCO en 4 años, mientras que antes, en más de 10 años de saneamiento de tierras ejecutado durante otros gobiernos, sólo se había titulado cinco millones (Leonardo Tamburini, comunicación personal 31/8/2010).

Respecto a las superposiciones de derechos, la nueva legislación ha eliminado la posibilidad de dar concesiones forestales que afecten a tierras y territorios indígenas. Está vigente, sin embargo, la superposición de derechos de suelo y subsuelo que, en 2007, afectaban el 49.6% de la extensión de las TCO y a 30 de 40 demandas territoriales presentadas por organizaciones indígenas. El gasoducto hacia Brasil también se superpone con el territorio ancestral Chiquitano, aunque no existe allí ninguna TCO titulada.

La Ley de Medio Ambiente permite la compatibilidad de Áreas Protegidas (AP) con territorios indígenas, pero señala que el uso de los recursos debe adecuarse a los objetivos de conservación y a los planes de manejo de esas unidades. En este marco, a partir de la implementación del Reglamento General de Áreas Protegidas (RGAP) se ha visto claramente que en la mayoría de los casos, las áreas protegidas también están habitadas por poblaciones indígenas originarias campesinas pertenecientes a 21 de los 36 pueblos del país: solamente en las áreas de carácter nacional viven alrededor de 140 mil personas en más de 800 comunidades, mientras más de 90 municipios y 35 Tierras Comunitarias de Origen (TCO) se superponen o colindan con estas áreas⁵. En el caso del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (Tipnis), la superposición es total entre AP y TCO; con ciertas particula-

ridades que complejizan su gestión debido a la existencia de bloques. Por cierto, la figura de este parque nacional es muy compleja, porque sobre él también se superponen lotes petroleros, concesiones forestales y numerosas parcelas de agricultores cocaleros provenientes del Chapare (Cochabamba).

La Constitución, aprobada en 2009, introdujo nuevos conceptos y derechos. Uno fundamental es el reconocimiento precolonial de pueblos y naciones indígenas originarias campesinas, para quienes *"garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales"* (Art. 2°). Resulta confusa la calificación de esa población precolonial como *"naciones y pueblos indígenas originarios campesinos"* (sic) (Art. 2°)⁶.

La definición que más adelante hace de este nuevo concepto no ayuda mucho a esclarecerlo: *"Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española"* (Art. 30°, I). (Sobre el tema ver Albó y Romero 2009: cap.1.)⁷. Para el caso de los Territorios Indígenas en Bolivia también es importante el reconocimiento que hace la CPE en el Art. 385 II: *"Donde exista superposición de áreas protegidas y territorios indígenas originario campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originaria campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas"*.

6 De acuerdo a Leonardo Tamburini, ex director de la ONG CEJIS (Santa Cruz) la definición *"pretende reflejar unos actores beneficiarios de los derechos indígenas reconocidos. Es una especie de categoría plural (indígenas para los de tierras bajas, originarios para los de tierras altas y campesinos para los sindicalizados"* (comunicación personal 31/8/2010).

7 Nota de edición: Porque la noción de Campesino constituyó una estrategia de acomodo para proteger su acceso territorial. Según Esteban Ticona *"(...) a partir de la revolución de 1952, los indígenas excluidos y discriminados empezaron tíbiamente a ser tomados en cuenta por el Estado, aunque bajo el denominativo de "campesinos", pero no se reconoció legalmente su situación de pueblo indígena, mucho menos sus identidades culturales. Esta política de discriminación recién se intentó resolver en la última década del siglo XX."*

5 Según el documento de sistematización de Aportes de la Cooperación Alemana al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, MAPZA – GIZ, 2012.

La Constitución singulariza a los integrantes de la nación boliviana cuando señala que ella está conformada por la “totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas” (Art. 3º). Declara idiomas oficiales el castellano y todos los idiomas indígenas (Art. 5º).

La Constitución indica detalladamente que los pueblos indígenas originarios campesinos de Bolivia gozan de los siguientes derechos:

- Existir libremente.
- Identidad cultural.
- Libre determinación y territorialidad.
- Que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.
- Titulación colectiva de tierras y territorios.
- Protección de sus lugares sagrados.
- Crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propio.
- La valoración de sus saberes y conocimientos, idiomas, rituales y símbolos.
- Vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.
- Propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos.
- Educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.
- Sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales.
- Ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.
- Ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.
- Participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

- Gestión territorial indígena autónoma, y;
- Uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros y a la participación en los órganos e instituciones del Estado.
- Participación en los órganos e instituciones del Estado (Art. 30º, II).

La Constitución de Bolivia amplía varios de estos derechos en artículos posteriores. Así, respecto al derecho al autogobierno señala que, en el caso “*de las autonomías indígenas originarios campesinos se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley*” y que su autonomía “*se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley*” (Art. 290). Otros artículos abundan sobre el tema de la autonomía cuando señalan que: “*Dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola autonomía indígena originaria campesina*” (Art. 291º, I); y que éstas se constituirán sobre territorios consolidados o en vías de consolidarse “*por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible*”. (Art. 293º, I. Ver también el capítulo sexto: “Autonomía indígena originaria campesina”).

Otros artículos refuerzan los derechos territoriales de los pueblos indígenas originarios campesinos ya declarados en el antes citado artículo 30º. Aquí algunos de ellos: “*El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respec-*

MARCO LEGAL DE BOLIVIA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

tando la unidad territorial con identidad". (Art. 394, III.) El mismo artículo (numeral I) declara: "Se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígenas originarios campesinos".

La Constitución establece también que las tierras fiscales deberán servir para los pueblos indígenas originarios campesinos y otros sectores sociales, a fin de dotar o incrementar de nuevas áreas a aquellos que no las posean o las posean en cantidad insuficiente para sus necesidades (Art. 395, I.)

El artículo 403, referido al tema del territorio de los pueblos indígenas originarios campesinos, es particularmente importante porque se refiere a las características que éste tiene dentro del país, en especial su integralidad concebida no sólo en términos de los recursos que contienen, sino de su gestión y del goce al que tienen derecho sus pobladores de los beneficios generados por la explotación de sus recursos, incluyendo los no renovables. Así, señala que el reconocimiento de la integralidad de los territorios *"incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígenas originarios campesinos podrán estar compuestos por comunidades"* (Art. 403, I).

Es igualmente importante el reconocimiento de que los territorios no sólo incluyen áreas "productivas", sino también otras que son fundamentales dentro del concepto territorial manejado por los pueblos indígenas originarios campesinos, como las "áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural" (Art. 403, II).

La Constitución dispone que el territorio indígena tendrá como base de su delimitación las Tierras Comunitarias de Origen y que, en el plazo de un año que corre a partir de la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, *"la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino"* (séptima disposición transitoria).

Otros artículos reconocen el derecho de los indígenas no contactados y aislados de mantener su condición y la delimitación y protección de los territorios que ocupan y habitan (Art. 31, II); del derecho de los las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos a integrar los tribunales departamentales electorales (Art. 206º, V); y del fortalecimiento promovido por el Estado "de la integración de sus naciones y pueblos indígenas originarios campesinos con los pueblos indígenas del mundo" (Art. 265º, II). A lo largo de la CPE se puede observar en diferentes artículos en ámbitos temáticos como el económico, de manejo de recursos naturales, de representación política, ejercicio democrático y otros, una profundización del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas originarios campesinos.

Sin embargo, como veremos a lo largo de este texto, muchas de estas normas y concepciones solo han quedado en declaraciones y algunas veces han sido contradichas por otras normas y políticas.

Autonomías en Bolivia

Para elaborar el siguiente texto ha sido esclarecedor el artículo del abogado Leonardo Tamburini (2013), ex director de CEJIS, titulado “Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas”. Sobre la misma estructura discursiva de dicho artículo hemos sistematizado nuestros comentarios fruto de nuevas lecturas y de reflexiones y análisis producto de las conversaciones sostenidas tanto con él como con otras personas que hemos visitado en Bolivia. Entre dichas lecturas están la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Constitución de Bolivia (2009) y diversos artículos.

Tamburini también opina, tal como nosotros lo hacemos en el primer acápite de este informe, que las reformas legales impulsadas en Bolivia en los últimos 60 años no han tenido los efectos benéficos que se esperaban. O han sido abiertamente perjudiciales para los indígenas, como la Ley de Reforma Agraria de 1953 que pasó por encima de los ayllus andinos tradicionales y solo tituló las tierras a sindicatos campesinos y que, para el caso de las tierras bajas, favoreció los procesos de colonización y, por ende, el despojo de sus tierras. Las otras normas son más recientes: Ley de Participación Popular, Ley Forestal y Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Antes, sin embargo, debemos señalar que fue Bolivia el primer país de América del Sur en ratificar el Convenio No.169 de la OIT. No obstante, por un arraigado espíritu legalista, que no solo corresponde a los funcionarios sino que ha sido internalizado por líderes de las organizaciones indígenas, no se aplicó con el argumento de que aún requería ser “reglamentado”.

La aprobación de la Ley de Participación Popular N° 1555/93 fue presentada por el gobierno boliviano como una manera de compensar el rechazo de la propuesta de Ley Indígena que las organizaciones indígenas del oriente boliviano habían presentado el año 1992. El parlamento de entonces declaró “inconstitucional” el proyecto, pero al año el gobierno promulgó la norma antes citada con el argumento de que ella “*recogía lo mejor de las propuestas*

de los indígenas”. En verdad la ley de Participación Popular era una norma (actualmente derogada) que establecía claramente jurisdicciones municipales en el país, algo inexistente hasta ese entonces. Establecía también mecanismos para la elección directa de autoridades locales y para la asignación de recursos financieros que sirvieran para el desarrollo de las diversas jurisdicciones. Esta Ley creó las Organizaciones Territoriales de Base, medida que permitió que las comunidades tramitasen su personería jurídica. Sin embargo, lo que reconoció fue jurisdicciones administrativas del Estado y no los territorios que los pueblos indígenas reclamaban. La ley también consolidó los poderes locales que tomaron el control de estas instancias administrativas.

La Ley Forestal N° 1700/96 estableció que los pueblos y comunidades indígenas tendrían el aprovechamiento exclusivo de los recursos forestales dentro de sus territorios, con lo cual iba más allá de lo que la propia Constitución les reconocía (Art. 171°, parágrafo III) que se limitaba al uso y aprovechamiento sostenible y no exclusivo de los recursos naturales. Las municipalidades recibieron el encargo del control y fiscalización de los bosques. Pero en la medida que estaban en manos de los poderes locales, ellos actuaron en función de su propia conveniencia y en contra de los derechos de los pueblos indígenas.

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria No. 715/96, más conocida como Ley INRA, fue conseguida a raíz de la segunda Marcha Indígena realizada en 1996. Estableció los procedimientos para titular territorios indígenas mediante un proceso administrativo llamado Saneamiento de Tierras de Origen (SAN-TCO). Dispuso que el saneamiento de las demandas territoriales presentadas por los indígenas durante la Marcha, fuera realizado en un plazo de 10 meses contados a partir de su promulgación. Sin embargo, ha durado en promedio 10 años. Como muchos estudios lo han demostrado, lo peor de esta Ley fue el haberse constituido en un saneamiento al revés de lo previsto: no para los indígenas sino para los terratenientes. En efecto, una vez que el INRA determinaba cuál era el área del Territorio Comunitario de Origen (TCO) demandado

AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

por un pueblo o comunidad indígenas, el trabajo que realizaba era descontar de ella las extensiones que estuvieran en manos de terceros, que podían ser pequeños campesinos o grandes propietarios. Lo que quedaba del saneamiento era considerado propiedad indígena, la cual, muchas veces, quedaba conformada por espacios marginales. Como señala Tamburini (2013:13) en su trabajo: *“un proceso que supuestamente debía devolver los territorios usurpados a los pueblos indígenas, como pago de la deuda histórica que tenía el Estado boliviano con ellos, fue diseñado jurídicamente como una forma de blanquear las tierras mal habidas [sic] y apropiarse de aquellas de mayor interés económico; lo que sobrase, se lo darían a los indígenas”*.

La titulación de territorios indígenas en la región de las tierras bajas de Bolivia y las frustraciones tanto de los indígenas, que no veían los beneficios de esta ley, como de las clases dominantes, en especial de los poderes ubicados en la llamada “media luna” (que comprende los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija), quienes rechazaban al gobierno del presidente Evo Morales y sus medidas reformistas, originaron una grave crisis en el país que tuvo su momento culminante en 2008. Hubo un intento separatista de dichos departamentos, matanza de campesinos e invasión y destrucción de las sedes de instituciones públicas y privadas que trabajaban en la titulación de las TCO y en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución, el Convenio No.169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas.

El 6 de agosto de 2006, se instaló la Asamblea Constituyente con el encargo de elaborar la nueva Constitución Política del país. Uno de los actos más importantes que realizó esa Asamblea fue la conversión de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en ley nacional. Se trata de la Ley N° 3760 del 7 de noviembre de 2007. Así, Bolivia se constituyó en el primer país del mundo en convertir dicho instrumento en norma legal de cumplimiento obligatorio y zanjó el debate acerca de si este instrumento es o no vinculante.

El principio de la libre determinación está reafirmado por partida triple en Bolivia: en la Declaración mencionada, en la Ley N° 3760 de 2007 y en la propia Constitución Política del Estado que entró en vigencia el 7 de febrero de 2009. Ésta señala: *“...se garantiza la libre determinación... que consiste en el derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales...”*. La Constitución declara además que la libre determinación y el territorio son algunos de los elementos distintivos de la plurinacionalidad de Bolivia (título II, cap. IV). Otro de esos elementos que es central al tema de la autogestión es el de la jurisdicción, es decir, de la capacidad de resolver los asuntos internos de los territorios indígenas, la cual en el país ha sido bautizada como “jurisdicción indígena originaria campesina”.

Sujeto de derechos y base territorial

La Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia establece que el país se organiza en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos, y que “Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley” (Art. 269°, I, III). No obstante, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) al referirse a las unidades territoriales menciona a los departamentos, municipios, regiones y territorios indígenas originario campesinos (TIOC) (Art. 13°, I).

En el caso de los departamentos -nueve en total- están dirigidos por un gobernador y por una Asamblea Departamental compuesta por asambleístas elegidos, una parte, por votación universal y, otra, por las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos (CPE, Arts. 277-79). Si bien las provincias son una categoría conocida por todos los ciudadanos, ahora no tienen mayor funcionalidad. Antiguamente, el prefecto, que era una autoridad designada directamente por el presidente de la república (hoy reemplazado por el gobernador), designaba un subprefecto para que lo representase en la provincia. Los municipios son ámbitos creados por la Ley de Participación

Popular (LPP) y están regidos por un concejo municipal encabezado por un alcalde que son elegidos por voto universal. Señala la Constitución que en aquellos municipios que existan *“naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal”* (CPE, Art. 284º, II).

Sobre los territorios indígenas originarios campesinos nos ocuparemos más adelante. Es conveniente que aclaremos ahora qué se entiende por regiones y también por distritos, categorías importantes no obstante no estar consideradas como jurisdicciones específicas. La CPE se refiere a la región como la unión de varios municipios o provincias con continuidad geográfica que no trasciendan límites departamentales y que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento. Ellas se podrán conformar como espacios de planificación y gestión, y podrán constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, con gobierno propio constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo administrativa y fiscalizadora (Arts. 280º-282º). Se puede decir entonces que una región es una mancomunidad de municipios. No obstante, entre regiones también se podrá formar mancomunidades.

Por su parte, los distritos, que pueden ser urbanos o rurales, son subdivisiones de los municipios que la LMAD define como *“espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales, en los que podrán establecerse subalcaldías, de acuerdo a la carta orgánica o la normativa municipal”* (Arts. 27º, I; ver también Art. 18º).

Las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos pueden gestionar ante los municipios la creación de distritos municipales indígenas, *“basados o no en territorios indígenas originarios campesinos, o en comunidades indígenas originarias campesinas que sean*

minoría poblacional en el municipio y que no se hayan constituido en autonomías indígenas originarias campesinas en coordinación con pueblos y naciones existentes en su jurisdicción, de acuerdo a la normativa vigente y respetando el principio de preexistencia de naciones y pueblos indígenas originarios campesinos” (Art. 28º, I).

Estos distritos municipales indígenas originarios campesinos elegirán a sus propias autoridades, así como a sus representantes ante el concejo municipal, de acuerdo a sus normas y procedimientos, según lo establecido en la carta orgánica o normativa municipal. Esto último indica que el distrito debe negociar con el concejo el número de sus representantes, así como sus atribuciones.

Dichos distritos podrán acceder a recursos financieros para implementar su Plan de Desarrollo Integral en caso que demuestren capacidad de gestión. Señala la ley que: *“El Plan de Desarrollo Integral debe estar enfocado según la visión de cada pueblo o nación indígena originario campesino, en armonía con el Plan de Desarrollo Municipal”*. (Art. 28, II, III).

Por último, de acuerdo a la CPE, los distritos municipales indígenas, al igual que los municipios y las autonomías indígenas originarios campesinas podrán agregarse para conformar una región indígena originario campesina (Art. 295, II).

Como veremos cuando presentemos el caso de Raqaypampa, los distritos municipales indígenas ofrecen una oportunidad para empezar a construir autonomía en la práctica mientras se transita por el tortuoso camino de su creación formal, sea por la vía municipal o por la territorial.

Por lo demás, los distritos municipales indígenas significan una alternativa para muchas poblaciones indígenas que no pueden conformar autonomías ya sea porque se trata de TCO con escasa población o territorio o porque son discontinuas, o porque constituyen comunidades indígenas aisladas que no tienen condiciones para conformar TCO.

AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

TIOC

Territorio Indígena Originario Campesino es un nuevo concepto incorporado por la CPE que merece ser explicado. Se trata de un concepto que ha generado mucha desconfianza entre los indígenas, quienes creen que es una maniobra del gobierno para asentar campesinos dentro de sus territorios. Aunque nada de esto está en la ley, la aplicación de ciertas políticas subterráneas (no formuladas en ningún documento) ejecutadas por agentes del gobierno justifican esa sospecha.

Entre las explicaciones que hemos recogido en nuestras entrevistas, unas señalan que el cambio era necesario en tanto que el Territorio Comunitario de Origen (TCO) se quedaba en el ámbito de la propiedad agraria, mientras que TIOC implica, además de dicha propiedad, la gestión sobre una jurisdicción territorial. Como consecuencia del saneamiento, proceso al cual nos hemos referido al presentar el marco legal de Bolivia, el área demandada como TCO ha sido reducida a los espacios no ocupados por terceros. De esta manera, las TCO son, en general, un conjunto de islas territoriales rodeadas de propiedades de terceros. Establecer jurisdicción sobre esas islas no hubiera sido algo lógico. En este sentido, para efecto de la aplicación de la LMAD se considera que el TIOC es la totalidad del espacio demandado, es decir, incluyendo las propiedades indígenas y las de terceros. No obstante que se trata de una visión coherente del espacio, el hecho de poner juntos a sectores sociales con diversas culturas y distinto acceso al poder pone algunos problemas adicionales a los cuales nos referiremos más adelante.

Una explicación histórica muy esclarecedora fue la que nos ofrecieron Luz María Calvo y Juan José Alba, del Instituto Socio Ambiental de Cochabamba. De acuerdo a ellos, se trata de un concepto que busca abarcar las condiciones diferentes de una población que, en el fondo, es toda originaria o indígena pero que ha pasado por distintos procesos históricos que han marcado diferencias entre ellos. Mientras que los términos originario y campesino se refieren a población andina, el de indígena alude a la de las tierras bajas. Se conocen

como originarios a los pobladores del altiplano y de algunas áreas de la cordillera que corre paralela a la frontera con Chile. En esa zona no hubo haciendas coloniales y la gente siguió organizándose en ayllus, suyus y markas. La ausencia de haciendas se debe a lo que el historiador Tristán Platt ha denominado el pacto colonial entre el Estado y los ayllus andinos que consistió en que todos estos prestaran servicios en la mita a cambio de que se les respetasen sus territorios. En cambio, campesinos son los que han pasado por el proceso de las haciendas. La figura de los sindicatos surgió con la Revolución de 1952.

Para entender el por qué de la adopción del nombre, hay que considerar el liderazgo que tenía el movimiento obrero durante la revolución. La nacionalización de las minas es consecuencia de la reivindicación de los sindicatos. La ideología dominante era la de la clase obrera que exigió que la población andina se sindicalizase para poder recibir la tierra de las haciendas expropiadas. Recibió títulos proindivisos que constituyen parcelas familiares dentro de un espacio comunal. Pero en término de cultura, los campesinos sindicalizados son iguales que los originarios. *“En toda esa región”*-señalan los entrevistados- *“es el sindicato quien llama a la lluvia y distribuye la tierra. El sindicato es el ayllu. No cumplen para nada funciones sindicales. Es una configuración basada en su nombre pero que no tiene las funciones propias de un sindicato”*. Los campesinos sindicalizados están organizados en la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), organización que se formó en 1979 después de la dictadura de Hugo Banzer. *“La gente de Raqaypampa”* –señala Luz María Calvo- *“se organiza en la Central Sindical Indígena Campesina de Raqaypampa. Ellos dicen somos campesinos, pero somos indígenas”*.

Por último, indígena es el nombre genérico que han adoptado los pobladores originarios de tierras bajas pero que no gusta a los de tierras altas porque lo encuentran peyorativo a consecuencia de los procesos históricos de servidumbre y discriminación social y racial que han experimentado.

Los colonos migrantes, antes conocidos como “colonizadores” y ahora llamados “interculturales” y organizados en la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), quedan totalmente fuera de las propuestas de TIOC en términos legales, mas no en la aplicación de políticas no formuladas pero ejecutadas cada vez con mayor contundencia. La modificación del término es muy reciente y corresponde al periodo del presidente Evo Morales. Una zona importante de asentamiento de esos colonos es el Chapare, en la vertiente oriental del departamento de Cochabamba. Es zona tradicionalmente cocalera, aunque ahora se están promoviendo cultivos de cítricos, palmito y otros. La coca ha sido el cultivo por excelencia en el área, al punto que se los conocía como “sindicato de cocaleros”. Comenzó a llamarse intercultural en la década de 1980 cuando recibió a “mineros relocalizados” (despedidos de las minas cerradas) y gente afectada por la sequía en el norte de Potosí.

Como sector social tienen escasa profundidad histórica, a diferencia de los campesinos que son consecuencia de las haciendas coloniales. Los colonizadores (hoy “interculturales”) empezaron en la década de 1940. A raíz de la desertificación de la región altiplánica, mucha gente salió de las comunidades para buscar tierras. Antes de la Reforma Agraria de 1953 se dieron programas de colonización experimentales. Un año más tarde, se estableció un programa del Estado con el Instituto Nacional de Colonización que, junto con el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), impulsó grandes programas de colonización sobre las tierras bajas. Fue entonces que se construyeron diversas carreteras, entre otras la de Santa Cruz, departamento donde se promovió la industria y el asentamiento de inmigrantes extranjeros, en especial de japoneses y menonitas de origen alemán. Sea por colonizaciones dirigidas o espontáneas la inmigración de población andina hacia tierras bajas se aceleró en esos años.

Actualmente los “interculturales” son los principales aliados del gobierno. El propio presidente Evo Morales proviene de ese sector. De ninguna manera tienen posibilidades de constituir TIOC, aunque el temor de muchas TCO y de la CIDOB es que se puedan apropiarse de

ellos. Actualmente no existe un programa de colonización dirigida, pero sí se dan facilidades a esta población para que ocupe tierras bajas. Su proceso de expansión sigue de manera muy acelerada y comienza a afectar tanto áreas protegidas como TCO. La presidente de la TCO Laricaja, Sylvia Lipa, nos contó que el pueblo Tacana ha tenido que pactar con la federación de campesinos que ha invadido parte de su territorio. Su alternativa ha sido cederle las tierras ocupadas a condición de que no sigan adelante.

El caso del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) tal vez sea el mejor ejemplo. La carretera propuesta por el gobierno para atravesar el área iba a afectar, a la vez, a una TCO y a un área protegida, ya que a lo largo de ella se iban a establecer de hecho colonizaciones de los “interculturales”. Muchas de las personas que hemos entrevistado aseguran que el gobierno tiene una política de facto para socavar los derechos reconocidos a los pueblos indígenas originarios campesinos sobre sus territorios y que pondrá trabas para su acceso a las autonomías.

Autonomías

De acuerdo a la CPE, la autonomía implica la elección directa de autoridades en departamentos, municipios y territorios indígenas, así como la administración por parte de estas jurisdicciones *“de recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”* (Art. 272º). Las autonomías son departamentales, municipales, de territorios indígenas y regionales. En la medida que los sujetos de derecho más numerosos de la LMAD son los municipios y en tanto que esta Ley reemplaza a la de Participación Popular (LPP) que creó los municipios, sus competencias y los mecanismos de transferencia de fondos del gobierno central, podemos decir que esta nueva Ley sigue siendo en parte una Ley de municipalización. La LMAD legisla sobre los municipios y las demás unidades territoriales, todas las cuales son calificadas de “autonomías”. Tanto los departamentos como los municipios eran ya autónomos con la

AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

anterior legislación, en la medida que elegían a sus autoridades por voto universal, tenían competencias ejecutivas y manejaban fondos propios y transferidos por el gobierno central.

Respecto al tema de la autonomía de municipios y departamentos, la LMAD es contundente. Sobre los primeros declara: *“Todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a ley, tienen la condición de autonomías municipales sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo. Esta cualidad es irrenunciable y solamente podrá modificarse en el caso de conversión a la condición de autonomía indígena originaria campesina por decisión de su población, previa consulta en referendo”* (Art. 33º). Y más adelante insiste: *“Todos los municipios del país gozan de autonomía municipal conferida por la Constitución Política del Estado”* (Art. 49º, I). Con relación a los departamentos, la LMAD dice: *“Por mandato de los referendos por autonomía departamental de 2 de julio de 2006 y 6 de diciembre de 2009, todos los departamentos del país acceden a la autonomía departamental de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y la presente Ley”* (Art. 49º, I, II).

Sobre este punto queremos señalar al menos dos cuestiones. La primera es que tanto la Constitución como el segundo de los mencionados referendos son del año 2009, es decir, un año más tarde de la más seria crisis social y política enfrentada por el actual gobierno boliviano, en la cual los sectores fuertes de la “Media Luna” plantearon su separación del país y exigieron autonomía para gobernarse. El gobierno se las dio bajo la forma de gobiernos departamentales y municipales que, en realidad, ya estaban sancionados legalmente y venían funcionando con la LPP y la Constitución; y de la transferencia de recursos fiscales para administración directa.

La segunda cuestión que queremos mencionar es el escaso interés demostrado por los gobiernos departamentales y municipales para adecuarse a la LMAD. La lógica parece ser, si ya somos autónomos por declaración expresa de la Constitución y de dicha Ley, para qué tramitar la autonomía en función de lo que esta

señala, lo que demanda un proceso largo y engorroso y no les aporta beneficios adicionales sustanciales. En efecto, la autonomía, como la entiende la Ley, implica la elaboración de un estatuto en el caso de los departamentos y de una carta orgánica, en el de los municipios. Estos instrumentos de gestión deben pasar por el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Pluricultural (TCP), órgano recargado por los cientos de estatutos y cartas que debe revisar de gobiernos departamentales, municipales y de territorios indígenas que aspiran a la autonomía.

En resumen, podemos señalar que a la fecha (2014) todos los departamentos y los municipios son autónomos y solo uno (Pando) ha culminado el proceso de elaboración de su estatuto al haber recibido sido aprobado por el TCP. Sin embargo, aún no funciona como autonomía bajo las reglas de la actual Ley, en la medida que no ha recibido oficialmente las competencias que la LMAD le asigna a los departamentos.

Las TCO (nombre anterior de los TIOC que sigue vigente en tanto que el cambio no se ha oficializado por falta de un reglamento específico) también eran autónomas en virtud de lo dispuesto en el Convenio No 169 de la OIT (Ley Nacional en Bolivia desde 1991) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que, como hemos mencionado, es también ley nacional desde el 7 de noviembre de 2007. A diferencia de lo que sucede con los departamentos y los municipios, en el caso de los indígenas la LMAD señala que “podrán acceder” a ella en tanto cumplan determinados requisitos. Sin embargo, no podemos decir que esta Ley y la LPP son lo mismo, puesto que la Ley de autonomías vigente amplía las competencias de las unidades territoriales que logren estatus autonómico. Hacer efectiva la condición de autonomía demanda seguir un proceso en todos los casos, aunque el nivel de complejidad es diferente según la unidad territorial de que se trate. No todas ellas tienen el mismo grado de urgencia de cumplir con el proceso ya que, como volvemos a mencionar, los departamentos y municipios “son autónomos” y no puede dejar de serlo por más que no cumplan con

los requisitos que señala la Ley (básicamente elaborar un estatuto en caso de los departamentos y cartas orgánicas en el de los municipios) porque el país entraría en crisis administrativa. No sucede lo mismo en el caso de los indígenas, como veremos más adelante, para quienes, cualquiera que sea su opción para acceder a la autonomía, se plantean requisitos extremadamente complejos.

Los sujetos de la autonomía indígena son los “Pueblos Indígenas Originarios Campesinos” (en adelante PIOC). Se trata de un concepto (ver título IV, cap. VII de la CPE) que ya antes hemos explicado al hablar sobre los TIOC y que congrega a los indígenas de las Tierras Bajas, a los originarios de los Andes y a los campesinos sindicalizados de todo el país. Ellos están también incluidos dentro de los beneficios del Convenio No. 169 y de la Declaración de la ONU. La Constitución boliviana define así este concepto: “Es nación y pueblo indígena originario campesino toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (Art. 30º, I). Para evitar confusiones, las organizaciones indígenas lograron incluir algunas precisiones en la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, Ley Nº 031/10. Ahí se dice: “Son pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas”. Ante el temor de que originarios de otras regiones demandasen derechos en las Tierras Bajas, se incorporó la siguiente aclaración que señala que dichos pueblos: “Se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado y mediante sus instituciones propias, en tierras altas son Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en tierras bajas con las características propias de cada pueblo indígena” (ver Art. 6 par III).

Es interesante destacar qué es lo que la LMAD entiende como indígena, tema objeto de controversias absurdas en un país como Perú en el cual recientemente se ha tratado de desca-

lificar como indígenas a colectividades cuyos integrantes exhiben ciertos elementos de la vida moderna⁸. La LMAD dice lo siguiente:

“Lo indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia cuya existencia es anterior a la colonia, cuya población comparte territorialidad, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias; y así se denominen solamente como indígenas o como originarios o como campesinos, pueden acceder en igualdad de condiciones al derecho a la autonomía establecido en la Constitución Política del Estado, en sus territorios ancestrales actualmente habitados por ellos mismos y en concordancia con el Artículo 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo. El pueblo afroboliviano está incluido en estos alcances, en concordancia con el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado” (Art. 43).

La definición es muy buena. Es inclusiva, en la medida en que contempla las diferentes situaciones que se han ido generando en el país con los pueblos indígenas originarios campesinos, y democrática, en tanto que reconoce el derecho a la autoidentificación establecido con claridad en el Convenio No.169 de la OIT (Art. 1º, 2).

La CPE señala que las autonomías se instauran en territorios actualmente ocupados por los PIOC, y la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, y que ellas se establecen en territorios actualmente habitados por dichos pueblos (ver Arts. 290 y 56, respectivamente). Esto significa un problema en el caso de pueblos indígena que han sido desplazados de sus territorios tradicionales y también de los que los ocupan pero no exclusivamente,

⁸ Al respecto, diversas autoridades y personalidades públicas han señalado que ya no son indígenas aquellas personas que usan celulares o computadoras, o quienes hablan castellano y visten como cualquier ciudadano, con lo cual inconscientemente lo que hacen es considerar a las sociedades indígenas como parte de una de las etapas de la evolución de la humanidad, es decir, le otorgan al concepto una condición transitoria que “se supera” cuando el individuo accede a bienes, conocimientos y comportamientos propios de la sociedad moderna y “civilizada”.

AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

ya que en ellos se han establecido otras poblaciones. El Convenio No.169 de la OIT contempla este derecho (Art. 14, 1) que además ha sido refrendado en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso de Awas Tingni vs Nicaragua.

El requisito de la ocupación abre un extenso debate sobre cuál es el concepto de ocupación que debe prevalecer. ¿Solo debe considerarse ocupado aquello que está bajo cultivo o con pastos para crianza de ganado, o reforestado o con infraestructura social? ¿O deben incluirse también las áreas de reserva forestal para uso del bosque en pie, los cuerpos de agua, los barbechos y los espacios considerados de reproducción cultural y espiritual? Este es un antiguo tema de discusión en varios países andinos⁹. No obstante, en Bolivia existen algunos avales jurídicos para apoyar una visión territorial más amplia. En efecto, la propia CPE, que circunscribe el tema de las autonomías a lo actualmente ocupado, establece en otra parte lo siguiente: *“El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural”*. (Art. 403).

La Ley Marco de Autonomía y Descentralización

Esta Ley fue aprobada el 10 de julio de 2010 y consta de 149 artículos, y seis disposiciones adicionales, 17 transitorias y tres finales. Además deroga una serie de leyes, entre ellas la de Participación Popular.

El capítulo II aporta los principios y definiciones en que se basa esta Ley. No es del caso reproducirlos ahora pero consideramos conveniente referirnos a algunos de ellos. Entre los principios (18 en total) está el de la unidad que reafirma la indivisibilidad del territorio boliviano y la cohesión del Estado; la voluntariedad que asegura que el acceso a la autonomía será en función de la libre voluntad de los ciudadanos; el de autogobierno que reafirma

a los PIOC su derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa; el de la pre-existencia de los PIOC y dominio ancestral a sus territorios; y los de igualdad, reciprocidad, equidad de género, transparencia, participación y control social y provisión de recursos económicos, entre otros (Art. 5).

En cuanto a las definiciones (Art. 6º), señala que la organización territorial está integrada por unidades territoriales que pueden ser departamento, provincia, municipio o “territorio indígena originario campesino” (TIOC). A este lo define como: *“...el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los Artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado”*.

Señala que en los casos que el territorio indígena originario campesino cumpla los requisitos de la LMAD, se conformará en este un gobierno autónomo indígena originario campesino. Este territorio será aprobado por ley como unidad territorial, adquiriendo así un doble carácter.

Sobre la entidad territorial, la ley señala que es la “institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial”, y respecto a sus competencias indica que pueden ser privativas, exclusivas, concurrentes o compartidas. Sobre este tema volvemos más adelante.

La LMAD señala que la finalidad de la organización territorial es “fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e indivisibilidad del territorio boliviano” (Art. 14º, I). Indica también que los TIOC y las regiones pasarán a ser unidades territoriales cuando hayan decidido constituirse como autonomías indígenas, cumpliendo los requisitos de ley (Art. 15º,1). Asimismo, aclara que la conversión de un municipio en autonomía indígena no significa la creación de una nueva unidad territorial (Art. 15º, IV).

⁹ En el Perú, la Constitución declara el carácter imprescriptible de la propiedad de las tierras de las comunidades campesina y nativa, “salvo en el caso de abandono” (Art. 89º).

La Ley presenta diversas posibilidades de integración de los TIOC con municipios que ya han sido convertidos en autonomías indígenas, en cuyo caso hay que hacer un nuevo proceso de delimitación para integrar la totalidad del TIOC a la AIOC; y de agregación de uno o más distritos a TIOC o municipios ya convertidos en AIOC; de comunidades de un mismo pueblo indígena originario campesino con territorios consolidados a TIOC o municipio ya convertido en autonomía indígena; de TIOC consolidado con contigüidad territorial de un mismo pueblo indígena o de pueblos afines, por cuestiones de lengua y cultura; y, finalmente, de TIOC entre sí para constituir distritos municipales que no decidan acceder a la autonomía indígena.

Requisitos para acceder a la autonomía indígena

De acuerdo a la CPE los pueblos indígenas en Bolivia tienen tres posibilidades para acceder a la autonomía: como TIOC, como municipio y como región. En Bolivia se ha bautizado “vía larga” la alternativa para alcanzar la autonomía como territorio indígena porque esta incluye el cumplimiento de once pasos. Ellos son:

Autonomía por la vía del TIOC

- Conversión de TCO en TIOC

Se trata de un trámite administrativo que se realiza -en teoría- de oficio y está avalado por el DS N° 0727/10. El cambio de denominación no altera ni el nombre original de los territorios ni la titularidad de los pueblos que los demandaron. Sin embargo, hasta el momento el INRA no ha aprobado los formatos que se requieren para dar cuenta de esta conversión.

Como consecuencia de esto ninguna TCO ha sido convertida en TIOC. En opinión de la mayoría de los entrevistados, el cambio debería ser automático dado que está contemplado en la Constitución que dispone que este cambio se debe hacer, mediante trámite administrativo, “en el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo” (Disposición transitoria séptima). Estos órganos fue-

ron elegidos en las elecciones generales de 2009, es decir, hace ya cinco años.

- Certificación del Ministerio de Autonomías de que el territorio está actualmente ocupado

Tamburini (2013: 22) califica de requisito absurdo a dicha certificación que se obtiene luego de una serie de pasos burocráticos. En efecto es absurdo porque el carácter ancestral de la ocupación es una condición para que el territorio haya sido titulado como TCO. En otras palabras, se vuelve a pedir una prueba que ya antes se había dado. Lo extraño es que este requisito no implica que el Estado realice ningún tipo de “inspección ocular”.

¿Cómo entonces pretende saber que el territorio está actualmente ocupado? Simplemente mediante la presentación por parte de los interesados al Estado de una serie de documentos que este ya tiene porque es él quien los ha entregado, como son el título de propiedad del territorio y los estudios de caracterización y necesidades espaciales. Estos documentos se elaboraron y entregaron a los indígenas durante el saneamiento que llevó a la titulación de las TCO. Es esto y nada más lo que evalúa el Viceministerio de Autonomías Indígenas y Organización Territorial. No obstante, el proceso de certificación de la TCO Lomerío demoró un año, de diciembre 2012 a diciembre 2013.

En este caso, los entrevistados señalan que la demora se ha debido al hecho de que el gobierno impulsaba la autonomía de Lomerío por la vía municipal y era contrario a la vía territorial. Para reforzar su afirmación señalan que la certificación de la TCO Monte Verde, que también ha optado por la vía territorial, fue aprobada en solo dos meses.

- Consulta según normas y procedimientos propios

La consulta es realizada por los titulares del territorio mediante normas y procedimientos propios, en asambleas, cabildos y otros eventos similares. Sin embargo, el procedimiento debe ser supervisado por el Órgano Electoral Plurinacional, a través del Servicio Intercultu-

AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

ral de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) que certifica que se han aplicado normas y procedimientos propios de los indígenas. Pero su informe no es suficiente, ya que debe ser elevado para conocimiento y aprobación del referido órgano. Recién entonces tendrá validez de requisito cumplido.

El cuestionamiento en este punto es que la supervisión de este Servicio implica una subordinación de la voluntad de los indígenas a la jurisdicción nacional, en tanto que la consulta se realiza de acuerdo a un reglamento o protocolo que ha sido elaborado por el Estado sin haber sido consensuado con los indígenas. Para el caso de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas el SIFDE interviene tres veces en el proceso de creación de una autonomía: 1. Como veedor de la consulta, 2. Cuando eligen la asamblea que va a redactar los estatutos, y 3. Para revisar los documentos redactados desde la consulta, como el certificado de ancestralidad y otros.

- Definición del padrón electoral para el referendo

Luego de la consulta sobre la autonomía, se definirá el número de votantes sobre la base de un reglamento establecido nuevamente por el Órgano Electoral, el SIFDE, en coordinación con las organizaciones demandantes. El padrón debe garantizar la participación de los miembros de la nación o PIOC y de las personas no indígenas con residencia permanente dentro de la jurisdicción de la autonomía indígena (Art. 54º, III). Sobre esto ya nos hemos referido antes al explicar que la jurisdicción de un TIOC es de mayor extensión que la de una TCO, ya que incluye la totalidad del espacio que fue demandado por el pueblo indígena, en tanto contiene la propiedad indígena y la de los terceros. Si bien, como ya hemos señalado, establecer jurisdicción sobre las islas territoriales a las que quedó reducida la propiedad indígena después del saneamiento no hubiera sido algo lógico, constituir jurisdicciones calificadas como indígenas pero que incluyen a población que no lo es y que, por lo general, dispone de un poder económico y político que los indígenas no tienen, puede implicar para estos últimos

—quienes deben ser el centro principal de la unidad territorial- condiciones difíciles —y en ocasiones imposibles- de gobernabilidad.

El caso del Tipnis puede servir de ejemplo para explicar estas consideraciones. Ahí la población indígena es minoritaria. Según la información recibida, los indígenas son unas 7000 personas contra 10000 colonos “interculturales”. Aunque el proyecto carretero para vincular esta área con el Chapare está por el momento detenido, su construcción constituye aún una prioridad para el actual gobierno que tiene en los colonos una de sus bases políticas más importantes. Además de los colonos existen ganaderos y trabajadores permanentes dedicados a la actividad petrolera, ya que en el TIPNIS funcionan varios pozos. En estas condiciones, la creación de una autonomía indígena en esta TCO está condenada al fracaso. Es probable que existan otros casos con similar grado de complejidad en los que las condiciones para los indígenas de establecer una autonomía sean también extremadamente difíciles.

El incremento de población foránea puede ser además producido de manera artificial. Tamburini (ibíd.: 24, n. 34) señala que uno de los temores de las organizaciones indígenas es el “acarreo” de personas con ocasión de un referendo. Indica también que ellas exigieron que se fijara dos años como permanencia mínima para poder participar en ese evento, pero que ni el Ejecutivo ni la bancada mayoritaria aceptaron esta condición.

La LMAD establece que los resultados del referendo son vinculantes para todos los que se encuentran en el territorio, lo que es importante.

- Certificación de viabilidad gubernativa y base poblacional

Para la aprobación de autonomías, los indígenas deben demostrar que son capaces de gobernar su territorio, lo que implica que cumplan con las competencias constitucionales reconocidas y cuentan con la población mínima requerida por ley. El

Ministerio de Autonomías debe hacer una evaluación técnica y una comprobación in situ sobre la “...*existencia, representatividad y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena(s) originario(s) campesino(s), que incluya a la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos*”. (Art. 57º, 1). Tamburini (ibíd.: 24) señala que si bien se trata de una disposición valiosa, existe el temor fundado de que el Estado fomente divisiones en las organizaciones para controlar territorios e imponer sus criterios de desarrollo. Pone el ejemplo de lo que pasó en el Tipnis a raíz de los conflictos entre CIDOB y el Estado, cuando este quiso imponer una estrategia de desarrollo contraria a los derechos de los pueblos indígenas.

El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) ha sistematizado los requisitos que se deben cumplir para la certificación: estatuto orgánico y reglamento interno de los titulares del TIOC; plan territorial; datos de población del último censo y proyección de crecimiento (nos indicaron en la institución que esto no lo pueden hacer las organizaciones porque ni el instituto encargado de los censos en el país lo ha hecho); documento de compromiso firmado por las autoridades del territorio indígena, en el cual manifiesten su disponibilidad de brindar información a las autoridades y designar a tres representantes, entre ellos por lo menos una mujer, para conformar la comisión del Ministerio de Autonomías durante su trabajo de evaluación de campo. Un último requisito reza así: “*otros documentos que se considere pertinentes*”.

Luego viene el trámite que se inicia con una solicitud de las autoridades del territorio indígena al Ministerio de Autonomías quien, como primera tarea, revisa si los solicitantes han cumplido con todos los requisitos; a esta tarea le siguen otras que sería largo señalar. En el CEJIS estiman que si los pasos seguidos en la tramitación del expediente de certificación -que incluyen trabajo de campo de la comisión señalada en el párrafo anterior-

se cumplen sin interrupción- lo que es difícil imaginar en un ministerio que tendrá muchas demandas similares- su tránsito debe demorar 112 días hábiles, es decir, 5,6 meses.

El plan de desarrollo territorial debe incluir “...*estrategia institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes*” (Art. 57º, 2). Si bien es necesario que cualquier organización que quiere gobernar en una jurisdicción cuente con un plan de desarrollo territorial, las exigencias del gobierno parecen no dejar mucho campo a la creatividad de los indígenas, imponiéndoles un modelo único del camino que deben recorrer. De hecho, un alto funcionario del Ministerio de Autonomía al referirse a las autonomías indígenas las calificó como “un nuevo modelo civilizatorio”. Se trata de visiones de desarrollo que contradicen la marcha de un Estado que se define en la Constitución como plurinacional.

Existe un requisito demográfico para conformar autonomías. Los pueblos indígenas llamados “minoritarios” que quieran establecer una autonomía deberán contar, como mínimo, con mil individuos (Art. 58, par. I). En caso de que los demandantes demuestran viabilidad gubernativa podrán constituir una autonomía a pesar de tener una población inferior a esa cantidad. La base poblacional para las autonomías indígenas de Tierras Altas se fijó en diez mil habitantes, con una flexibilización de hasta cuatro mil en caso de demostrar que son capaces de gobernarse. Aunque no está en la ley, en los procedimientos para la certificación de la viabilidad gubernativa se establece que en el territorio no puede haber actividades ilícitas. Se trata de una alusión ambigua, porque si bien no dice que en caso de haberlas la propuesta será descalificada, su sola mención es vista, y con razón.

- **Conformación del órgano deliberativo**

Este órgano será el encargado de elaborar y aprobar el estatuto mediante normas

AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

y procedimientos propios, pero bajo la supervisión del Órgano Electoral a través del Sistema Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE).

- Ley de creación de Unidad Territorial

Dado que las autonomías indígenas son nuevas entidades territoriales, su entrada en funcionamiento requiere que se vuelva a dibujar el mapa territorial del Estado. En tal sentido, por cada unidad nueva debe darse una ley de creación.

- Control de Constitucionalidad

De acuerdo a la LMAD, todos los Estatutos y Cartas Orgánicas deben ser sometidos al control del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) quien, luego de cotejarlos con la CPE, se deberá pronunciar sobre su constitucionalidad (Art. 54º,1). Pueden suceder dos cosas: que se impugnen algunos artículos y se aprueben otros o que todo el estatuto sea declarado inconstitucional. En el primer caso, el TCP devolverá los artículos impugnados para que se levanten las observaciones; y, en el segundo, el rechazo del estatuto implica que se reelabore su texto y que el nuevo texto sea sometido a las normas y procedimientos propios de aprobación. Es decir, que se reinicie el proceso.

La disposición anterior nos motiva a hacer diversas reflexiones. La primera de ellas se refiere a la inmensa carga de trabajo que le espera al TCP dado que en Bolivia existen nueve departamentos, alrededor de 340 municipios y unas 200 TCO, aunque es verdad, en este último caso, que no todas ellas cumplen con las condiciones para ser declaradas autonomías, sea porque no tienen territorio continuo, no alcanzan la población exigida, se encuentran en más de un departamento o no hayan conseguido certificar su viabilidad gubernativa. Incluso así, el número de expedientes que ese órgano tendrá que revisar será elevado.

La segunda reflexión tiene que ver con el carácter -a nuestro entender- inusual del

encargo de la tarea encomendada al TCP de revisar todos los estatutos y cartas orgánicas de las unidades territoriales que pretenden constituirse como autonomías¹⁰.

La CPE establece, como una de las atribuciones del TCP, la de “conocer y resolver” [...]: *“En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales”* (Art. 202, 1). Más adelante el mismo artículo citado, al indicar otras atribuciones del mencionado órgano, deja en claro el carácter excepcional del control de constitucionalidad cuando se refiere a casos de conflictos de competencia entre órganos del Estado o entre estos y entidades territoriales autónomas, o de presentación de recursos en casos de afectación de derechos de las personas, pedidos de revisión de actos del Estado o presentación de consultas acerca de la constitucionalidad de un proyecto de ley o de la aplicación de una norma determinada. Tener como procedimiento estándar la revisión de todos los estatutos y cartas orgánicas elaborados por las entidades territoriales es, a nuestro entender, tan extraño como sería imponer el control de constitucionalidad de todas las leyes promulgadas por el Legislativo. Es claro que este control a quien afecta realmente es a los pueblos indígenas que quieren constituir autonomías, ya que las otras entidades territoriales (departamentos y municipios) son de hecho autónomas. Hasta la fecha solo el municipio de Totora Marka (departamento de Oruro), que busca constituirse como autonomía indígena, es el único que ha logrado la aprobación constitucional de sus estatutos, la cual tuvo lugar desde el 27 de junio de 2013. Sin embargo, aún no funciona como autonomía porque no se han seguido los demás pasos del trámite. El estatuto de la nación Monkoxi (una parcialidad de los Chiquitanos) fue aprobado por la asamblea general ordinaria de la Central Indígena de

¹⁰ Como anteriormente hemos señalado, el requerimiento de estatutos para constituir una autonomía es un requisito discriminatorio porque se exige a los indígenas pero no a los departamentos y municipios que, según la LMAD (Art. 49º, I y II), son autonomías automáticamente.

Comunidades de Lomerío (CICOL) en abril de 2013, quien de inmediato lo envió al TCP. Hasta la fecha (2014) el Tribunal no ha dictaminado si este se ajusta a la CPE.

- Aprobación por referendo por normas y procedimientos propios

Una vez recibida la resolución sobre su constitucionalidad, antes de la organización del referendo, debe realizarse una nueva aprobación del estatuto por las instancias tradicionales del pueblo. Se trata de otra extraña disposición, un paso atrás para volver a hacer algo que ya se ha realizado, en tanto que el estatuto ha sido elaborado participativamente y aprobado por la instancia de la organización indígena, que el proceso de conformación del órgano deliberativo de esa organización ha sido controlado por el SIFDE y que el mismo estatuto, luego de todas las penurias por las que ha debido atravesar, ya cuenta con el control de constitucionalidad del TCP.

- Convocatoria y aprobación del estatuto por referendo

Una vez aprobado el estatuto por normas y procedimientos propios, el Tribunal Electoral Departamental convocará, en un plazo de 120 días, a un referendo para volver a aprobarlo. En caso de que el resultado de la votación fuese negativo, se realizará una nueva consulta después de otros 120 días. Como ya lo hemos indicado, en el caso del TIPNIS, donde los indígenas son minoría (siete mil personas) frente a los “interculturales” (diez mil) no es difícil imaginar que el resultado de la consulta favorecerá a estos últimos. El final de este largo periplo no puede ser más dramático: *“Si nuevamente se tuviese un resultado negativo, la iniciativa se extinguirá, no pudiendo realizarse una nueva que involucre a cualquiera de las entidades territoriales participantes sino una vez que haya transcurrido el tiempo equivalente a un periodo constitucional”* (Art. 52º, IV).

- Conformación del gobierno

Si logran un resultado positivo en el referendo, los pueblos indígenas conformarán su gobierno tal como está definido en sus estatutos. Este proceso debe ser necesariamente supervisado por el Órgano Electoral Plurinacional quien acreditará a las autoridades elegidas (Art. 55º, I, 3).

Las afectaciones territoriales

Otro tipo de complicaciones que trae la LMAD está relacionado con las afectaciones territoriales, es decir, con la superposición de límites de una AIOC con los de un distrito, caso para el cual la señalada Ley indica que el municipio deberá acordar una nueva delimitación¹¹. De acuerdo a la Ley, esta nueva delimitación debe afectar la jurisdicción del distrito y no la de la AIOC, como se desprende del artículo 292, II de la CPE que a la letra dice: *“Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital”*. Este principio es retomado por la LMAD.

El mismo artículo determina el procedimiento a seguir en caso que los límites afectados por la AIOC sean los municipales, en cuyo caso *“deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley”*. Al respecto, la LMAD es más clara ya que establece que: *“Cuando la conformación de una autonomía indígena originario campesina basada en territorio indígena originario campesino afecta límites municipales, y las unidades territoriales de las cuales se disgrega la nueva unidad territorial resultan inviables, la autoridad competente deberá aprobar una resolución para la nueva delimitación, que no afecte los límites del territorio indígena originario”* (Art. 59, II).

¹¹ Tamburini (2013: 27) llama la atención acerca de una sutil modificación del artículo 293, I de la CPE sobre este tema que establece que la nueva delimitación será acordada conjuntamente entre el pueblo o nación indígena y el gobierno municipal. No obstante, señala que queda claro el espíritu de la Ley que mantiene el principio que es el dibujo distrital el que debe modificarse en función del territorio indígena y no al revés.

AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

El redibujo de las jurisdicciones no es posible en el caso de los departamentos. Tratándose de TIOC que trasciendan límites departamentales, la LMAD determina que *“podrán constituir autonomías indígenas originarias campesinas dentro de los límites de cada uno de los departamentos, estableciendo mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión”* (Art. 29, III).

Tamburini (2003: 27-28) destaca la importancia de la disposición según la cual el *“...perímetro del territorio indígena originario campesino podrá incluir áreas no comprendidas en los límites del territorio, tanto en función de lo anterior como para incluir aquellas comunidades de la nación o pueblo que deseen ser parte de la nueva unidad territorial”* (Art. 59, 2). Sugiere que la AIOC puede abarcar más superficie que la titulada por el INRA y que de esta manera se podrá incluir comunidades que hayan quedado fuera del título.

Autonomía como municipio

De acuerdo a la CPE se puede acceder a la autonomía mediante la conversión de municipios en AIOC. Para este caso, la CPE establece que debe realizarse un referendo en el cual participe toda la población de la jurisdicción (Art. 294, II), impulsado por las autoridades indígenas y activado por el Concejo Municipal (Art. 50, II).

El 6 de diciembre de 2009, 12 municipios, diez de ellos de la zona andina y dos de las tierras bajas, concurrieron a referendo. De ellos, 11 aprobaron iniciar su proceso para convertirse en autonomías indígenas. Quedó afuera el municipio de Curahuara de Carangas, ubicado en Oruro. Luego de esto, comenzaron a cumplir con toda la estación de requisitos que ya hemos detallado. Solo el de Totora Marka ha conseguido la aprobación de sus estatutos por el TCP. Esto se produjo el 27 de junio de 2013. No obstante, ninguno de ellos ha logrado constituir su autonomía hasta la fecha, lo que pone en evidencia que la llamada “vía corta” no lo es en la práctica.

Igualmente, las comunidades campesinas asentadas en la jurisdicción de un municipio podrán convertirse en AIOC siempre que tengan continuidad geográfica, articulación organizativa y cumplan con el procedimiento de la Asamblea Legislativa Plurinacional y los demás requisitos puestos por la Constitución y la ley. A la municipal se le llama vía corta porque la autonomía mantiene su misma jurisdicción y sus mismos órganos de gobiernos y competencias, por lo cual no es necesaria una ley expresa que apruebe su jurisdicción, pero no porque demore menos tiempo.

Si la jurisdicción indígena trasciende los límites departamentales, la salida legal es que se establezcan autonomías indígenas originarias campesinas dentro de los límites de cada uno de los departamentos y que luego ellas establezcan mancomunidades entre sí a fin de preservar su unidad de gestión (Art. 29, III).

Autonomía como región

La región no es una de las unidades territoriales en que se organiza el país, por lo que no tiene una jurisdicción delimitada. Son, en cambio, espacios de planificación y gestión. Aun así, la LMAD establece la posibilidad de que los pueblos indígenas creen una autonomía indígena sobre la base de una región (Art. 44º, 3).

Señala que: *“La conformación de una región indígena originaria campesina autónoma no implica la desaparición de las entidades territoriales que la conforman. Sin embargo, se crearán incentivos a la fusión de entidades territoriales en el seno de la región y la norma correspondiente establecerá facilidades para este proceso”* (Art. 47, II). Tamburini señala que la convivencia de una autonomía “madre” (municipio, territorio) y las “hijas” parece algo muy complejo. La figura, en efecto, es confusa y se trataría al parecer de una propuesta de mancomunidad que, sin embargo, la LMAD no precisa.

Resultados referendo de acceso a la AIO

Nº	Municipios	Departamento	Población Hab.	SI (%)	NO (%)
1.	Jesús de Machaca	La Paz	13.247	56.04 %	43.92 %
2.	Charazani		9.262	86.69 %	13.38 %
3.	Tarabuco	Chuquisaca	19.554	90.8 %	9.2 %
4.	Villa Mojocoya		9.926	88.3 %	11.9 %
5.	Huacaya		2.345	53.7 %	46.3%
6.	Charagua	Santa Cruz	24427	55.66%	44.34%
7.	Chipaya	Oruro	1.814	91.92 %	8.08 %
8.	Totora Marka		4.914	74.50 %	25.50 %
9.	Pampa Aullagas		2.975	83.67 %	16.33 %
10.	Salinas de García Mendoza		8.723	75.09%	24.91%
11.	Curahuara de Carangas		5.278	45.08 %	54.92 %
12.	Chayanta	Potosí	14.165	59.98 %	40.02 %

Fuente y elaboración: Ministerio de Autonomía. La Paz, 2014.

Las competencias en la CPE

De acuerdo a la CPE existen cuatro tipos de competencias:

- Privativas, reservadas para el nivel central del Estado.
- Exclusivas, referidas a las facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas de algún nivel de gobierno. Estas dos últimas pueden ser transferidas o delegadas.
- Compartidas, aquellas que corresponden a las entidades territoriales autónomas y están sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, correspondiéndole la reglamentación, y la ejecución corresponderá a las primeras.

- Concurrentes, aquellas facultades reglamentarias y ejecutivas que ejercen simultáneamente el nivel central del Estado y los otros niveles.

Corresponden a las AIOC las competencias segunda a cuarta (CPE, Art. 304º, I, II y III). Son 23 competencias exclusivas, cuatro compartidas y diez concurrentes. En cuanto a las exclusivas, las más importantes son: elaborar el estatuto; definir y gestionar su desarrollo, y administrar los recursos naturales renovables existentes en su jurisdicción; y ejercer la jurisdicción indígena y desarrollar los procesos de consulta previa, libre e informada (Art. 304). Hay otras más que corresponden a cuestiones propias de los gobiernos locales y tienen que ver con infraestructura, turismo, administración de impuestos locales y otros.

AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

La CPE establece que el Estado deberá transferir los recursos necesarios para el cumplimiento de las competencias de las autonomías indígenas (Art. 304°, V).

Sobre las compartidas, la CPE señala que son: *“aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza”*. Indica también que su reglamentación y ejecución le corresponderá a las entidades territoriales autónomas (Art. 297°, d).

Sobre las competencias concurrentes referidas a las AIOC, la CPE señala que son: *“aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentarias y ejecutivas”* (Art. 297°, c) y presenta una relación de las que le corresponden a ellas (Art. 304, III). Respecto a las facultades reglamentarias y ejecutivas concurrentes entre el nivel central y las entidades territoriales, la LMAD señala que la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades, *“en función de su naturaleza, características y escala de intervención”*, entre el nivel central y las entidades territoriales (Art. 65°). Otro artículo aborda el tema de los acuerdos y convenios que podrán establecer entidades territoriales autónomas de los niveles departamental, municipal e indígena aprobados para la ejecución de programas y proyectos concurrentes en el ámbito de sus competencias (Art. 112°, II).

Conclusiones

1. Las autonomías indígenas no parecen ser prioritarias para el gobierno, a juzgar por el lento avance de los procesos iniciados. Las que han optado por la vía territorial implican un conflicto en la medida que su ámbito debe ser descontado de la jurisdicción municipal en la que se encuentran para así poder conformarse como una nueva unidad territorial. En este sentido, implican una modificación de jurisdicciones ya establecidas.
2. Las actuales municipalidades también serán afectadas por la creación de autonomías indígenas. En el caso de la conversión de una municipalidad en AIOC, aquellos que hoy las gobiernan perderán poder al empezar a regirse por una lógica diferente que elimina las elecciones y en su lugar implanta la designación de autoridades por normas y procedimientos. La afectación será incluso mayor cuando una TIOC se encuentre en dos o más municipios, ya que estos, además de recorte jurisdiccional, perderán parte de su población, lo que implicará una disminución de los recursos que el Estado les transfiere anualmente. La TCO Lomerío, por ejemplo, se encuentra en tres municipios: San Antonio, Concepción y San Gabriel.
3. Tanto las autonomías que opten por la vía municipal como por la territorial van a implicar una pérdida de caudal electoral para los partidos políticos, porque el alcalde y el concejo se elegirán por procesos internos, basados en normas y procedimientos de los pueblos indígenas y no en elecciones.
4. Además de los obstáculos (requisitos) incluidos en las normas existen condiciones objetivas que limitan o incluso impiden establecer jurisdicciones indígenas. Una de ellas es la escasa población indígena de algunas posibles jurisdicciones en comparación con la foránea. La fragmentación de muchas TCO en varias islas implica también una debilidad para una gestión territorial coherente.
5. Hace parte de una política subterránea del actual gobierno boliviano debilitar a las TCO mediante el impulso de las actividades colonizadoras efectuadas por los llamados “interculturales”. La carretera propuesta para atravesar el TIPNIS y conectarlo con la zona de asentamiento de los cocaleros del Chapare es el ejemplo más claro de dicha política.
6. Las competencias de las autonomías consideradas en la LMAD no añaden ninguna

prerrogativa especial respecto a los derechos logrados por los pueblos indígenas en el Convenio No.169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. La única novedad incluida en la Ley que no está en esos instrumentos internacionales es la posibilidad de recibir transferencias presupuestales por parte de las autonomías indígenas.

7. Una mirada recelosa sobre la política autonómica del Estado puede llegar a suponer que se trata de un proceso diseñado para no avanzar o hacerlo en mínima proporción, de manera siempre incompleta, con la finalidad de que las autonomías no lleguen nunca a funcionar.
8. En esta misma óptica, dicha política puede ser vista incluso como una estrategia para congelar el cumplimiento de derechos reconocidos por Bolivia en instrumentos internacionales, como el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de la ONU, que además el país ha convertido en leyes nacionales. La lógica puede ser que mientras los indígenas no formalicen sus autonomías, no podrán ejercer esos derechos.

Consideraciones sobre TCO, TIOC y Gestión Territorial

Del libro Territorios Indígenas Originarios Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama, elaborado por la Fundación Tierra (2011), hemos extraído las siguientes conclusiones que son de gran interés para fines del presente trabajo, así como también las tareas que esa institución considera pendientes. Las conclusiones y tareas están contenidas en la cuarta parte de dicha publicación, subtitulada “Consideraciones finales” (Ibíd.: 321-333), que hemos complementado con información proveniente de la primera parte del libro, “Territorios Indígenas Originarios Campesinos titulados”.

En los algunos casos, hemos añadido nuestros propios comentarios a las consideraciones de Fundación Tierra, algunos de los cuales son producto de consultas posteriores hechas a personal de esa institución por correo electrónico y de la experiencia recogida durante nuestro viaje a Bolivia. Debemos aclarar, sin embargo, que lo que ese texto llama Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC), de acuerdo a la nueva nomenclatura establecida por la CPE y normas posteriores, como la LMAD, aún no ha sido formalizado por falta de una reglamentación específica que determine cómo debe hacerse el tránsito hacia ellos de lo que antes era conocido como Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Conclusiones

1. Existen 190 TIOC titulados en Bolivia, 135 de los cuales están en las tierras altas y 55 en las tierras bajas. Señalan los autores del texto comentado que estos datos pueden sorprender ya que las demandas territoriales indígenas corresponden principalmente a las luchas de los pueblos indígenas de las tierras bajas y que la Ley INRA supuso que los TIOC serían predominantes en esta región, mientras que en las tierras altas prevalecería la “propiedad comunaria”, que es también colectiva pero sobre ámbitos territoriales mucho más reducidos. El detalle de su extensión, ubicación y población está en el siguiente cuadro:

Nº	SUBREGIONES	Nº TIOC	Extensión en hectáreas (has y %)		TITULARES (nº y %)	
1.	Altiplano	24	6,566,811.8	31.7	108,087	20.4
2.	Valles interandinos	101	2,202,271.2	10.6	260,572	49.1
3.	Amazonía norte	6	1,739,150.1	8.4	8,927	1.7
4.	Amazonía sur	7	1,516,501.9	7.3	17,501	3.3
5.	Iténez – Mamoré	8	1,403,043.6	6.8	15,026	2.8
6.	Chapare – Moxos	7	2,262,697.5	10.9	26,028	4.9
7.	Chiquitanía	10	3,572,625.1	17.3	43,911	8.3
8.	Chaco	17	1,452,849.0	7.0	50,280	9.5
Totales		190	20,716,950.3	100.0	530,332	100.0

Fuente y elaboración: Fundación Tierra 2011:26.

2. Del total de población beneficiaria, 368 mil pertenece a las tierras altas y 168 mil a las tierras bajas¹².
3. En las tierras bajas, varios de los TIOC no engloban a todas las comunidades beneficiarias debido a que, al momento de realizar el saneamiento, el Estado se encontró con una realidad regional compleja: poblaciones indígenas que compartían un mismo espacio con no indígenas ("terceros"), propiedades ganaderas, inmigrantes indígenas de tierras altas y pueblos indígenas con alta movilidad y vida itinerante (Ibíd.: 223).
4. Los territorios indígenas no tienen correspondencia con la división político administrativa del Estado. En efecto, el 74% de los TIOC sobrepasa los límites municipales y el 19%, los departamentales. Son 130 los municipios afectados (38%) (Ibíd.: 324).
5. Las normas establecen que los titulares de los TIOC ubicados dentro de departamentos y municipios tienen el derecho a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y organizarse libremente sin injerencias externas. *"Para que esto sea así, las jurisdicciones estatales e indígenas tendrían que estar nítidamente definidas a partir de una nueva delimitación entre municipios y territorios indígenas de modo que el proceso en ningún caso divida, fraccione o desdibuje los TIOC titulados"*. Sin embargo, la demarcación de las TCO¹³ no se realizó con una visión estratégica de consolidar jurisdicciones territoriales indígenas de autogobierno indígena (Ibíd.: 324). Esto supone conflictos con las jurisdicciones estatales que no querrán ceder prerrogativas ni territorios.
6. Existen TIOC cuya gran extensión territorial ponen en jaque a los territorios municipales e incluso afectan su continuidad territorial. En estos casos ya no se trata

de adecuar los TIOC al territorio municipal sino al revés. En los hechos, esto puede resultar muy difícil y conflictivo. La mayoría de este tipo de TIOC se encuentra en tierras bajas y han sido consolidados a favor de poblaciones indígenas minoritarias que estarán en desventaja si se trata de negociar la formación de autonomías indígenas con los gobiernos municipales (Ibíd.: 325).

7. Los límites departamentales también se sobreponen con los de los TIOC, aunque en estos casos la CPE ha dispuesto que no se modificarán en beneficios de los TIOC.
8. Tres de cada diez TIOC no tienen continuidad territorial, lo que impedirá que se conformen como AIOC. El caso del TIOC Guaraní Isoso, en el Chaco, es discontinuo en 35 bloques. En tierras bajas, 58% de los TIOC son discontinuos. Según Fundación Tierra, si bien esto expresa la voluntad estatal por proteger territorios y comunidades indígenas en medio de tierras de propiedad de terceros, elimina *"las posibilidades de que los TIOC se conviertan en unidades territoriales viables para la formación de autogobiernos indígenas"* (Ibíd.: 325). Al respecto queremos realizar algunos comentarios adicionales. Ante la duda acerca de si Fundación Tierra estaba entendiendo por discontinuidad territorial lo mismo que señala la LMAD, le formulamos una pregunta a Juan Pablo Chumacero, responsable de investigaciones de esa institución. La LMAD señala que la presencia de terceros no implica discontinuidad (Art. 47, VII) y solo entiende como tal los casos en que la TCO ha sido fraccionada en dos o más bloques. De la lectura del libro de Fundación Tierra, sin embargo, se colige que le dan una interpretación más amplia al concepto de discontinuidad, de manera que incluya no solo la división de la TCO en bloques sino también la presencia de terceros, aunque únicamente en el caso que las propiedades de ellos sean tan numerosas que lleguen a convertir la de los indígenas en islas rodeadas de fundos. Es el caso del Isoso que ellos señalan como ejemplo. No es que esa TCO esté dividida en 35 bloques, sino que la TCO está configurada

12 Los autores del libro mencionado han redondeado las cifras, porque la suma de estos parciales da 536,000 personas.

13 En el original se usa la palabra TIOC. Hemos preferido cambiarla por TCO no solo porque el cambio, como hemos explicado, aún no se ha hecho efectivo por falta de reglamentación específica, sino porque su titulación se hizo como TCO.

por 35 islas de propiedades indígenas rodeadas de terceros. En lo que coincidimos plenamente con el juicio de la Fundación Tierra es que las posibilidades de establecer unidades territoriales viables para la creación de jurisdicciones indígenas en casos como los señalados son remotas. A continuación la respuesta de Chumacero (25 de julio, 2014): *“Nuestro análisis para categorizar territorios discontinuos ha sido principalmente geográfico. Varias TCO que tienen dos o tres terceros dentro siguen siendo continuas y las hemos considerado como tales, pero hay otros casos, como por ejemplo Itika Guasu en el Chaco Tarijeño (y en general casi todas las TCO guaraníes), que tiene tal cantidad de terceros dentro de lo poco que se le ha titulado a la TCO está desperdigado y separado entre sí. En esos casos la discontinuidad es evidente y el Estado también la reconoce como tal. Ahora, además de la LMAD valdría la pena echarle una mirada a la ley de Unidades Territoriales, que tiene relación con este tema y la interpretación de la discontinuidad a la hora de dar paso a una demanda de autonomía indígena”*. Su explicación es muy clara y merece ser tomada en cuenta para efectuar un análisis que permita conocer cuántas TCO se encuentran en esta situación y, por ello, con escasas posibilidades de llegar a constituirse como autonomía.

9. En tierras altas la discontinuidad de los TIOC es excepcional y alcanza solo al 18% de ellos. En la mayoría de casos se trata de áreas espacialmente alejadas, ocupadas temporalmente. No obstante, dado que la gran mayoría de su población es indígena (aymara o quechua), ella podría basar su autonomía no en los TIOC sino en la jurisdicción municipal, en alianza con ayllus y markas (Ibíd.: 325).

10. Resalta la contradicción entre la exigencia de continuidad en el caso de los TIOC y el hecho de que existan algunos municipios que tienen pequeños territorios discontinuos, lo que es contrario a la ley. Son los casos de Turco, Llica, Sabaya, Salinas de García Mendoza, Tahua y Coipasa (Ibíd.: 326).

11. Algunos TIOC ocupan gran parte de ámbitos municipales, lo que podría dar origen a que consoliden su AIOC como municipios.

12. Existen derechos sobrepuestos sobre los recursos naturales entre los TIOC y el nivel central del Estado. Los pueblos tienen derechos sobre tierras, bosques, y recursos mineros e hidrocarburos, aunque también el Estado los afirma, en especial respecto a estos dos últimos. La normativa no es suficientemente clara (Ibíd.: 326).

13. Cerca de 3,2 millones de hectáreas de las 20.70 tituladas como TCO son a su vez ANP. Es el caso de los parques Eduardo Abaroa en Potosí, TIPNIS en Beni y Cochabamba, Madidi en La Paz y San Matías en Santa Cruz, y de la Reserva de Biosfera Pilon Lajas en La Paz y Beni (Ibíd.: 326).

14. El 20% de las concesiones forestales, ascendente a 1.2 millones de hectáreas, están dentro de las áreas demandadas por los indígenas pero que, en general, han sido excluidas de la titulación de los TIOC (Ibíd.: 326).

15. Según información de 2008, se estima que al menos el 32% de las concesiones mineras (más de tres mil “cuadrículas” y “pertencencias”) estarían dentro de los territorios indígenas demandados en el altiplano y valles interandinos (Ibíd.: 326).

16. Cerca de la mitad de los 40 contratos de exploración y explotación existentes se encuentra en 20 territorios indígenas, casi todos en tierras bajas y especialmente en el Chaco. La Constitución otorga a los pueblos indígenas el derecho a la consulta y a la participación en los beneficios generados por la explotación de recursos no renovables (Ibíd.: 326).

17. Los pueblos indígenas tienen derechos exclusivos de uso y aprovechamiento de los recursos renovables dentro de sus territorios, reservándose el Estado el derecho de controlar su uso sostenible. Sin embargo, no existe legislación específica que norme esto último y no se sabe qué sucedería si el Estado calificase de no sostenible deter-

minadas prácticas de los indígenas (Ibíd.: 326).

18. Los recursos no renovables pertenecen al pueblo boliviano. Por esta razón el saneamiento de las tierras trató de evitar en las titulaciones de los territorios indígenas áreas que contuviesen o fuesen susceptibles de tener recursos mineros, hidrocarburos y agua (Ibíd.: 327). Pero esto no ha sido siempre posible. En el caso del agua, hubiese sido perjudicial para los pueblos indígenas que se le titulasen tierras que no tuvieran acuíferos. Las superposiciones que se dan son fuente de frecuentes conflictos.

19. Los TIOC de tierras altas son aptos para el pastoreo extensivo y los de tierras bajas, para cultivos perennes extensivos, ganadería extensiva y aprovechamiento forestal (Ibíd.: 327).

20. En el altiplano y los valles, seis de cada diez hectáreas de los territorios titulados tienen capacidad de uso mayor para el pastoreo extensivo y dos son calificados de uso restringido, mientras que en tierras bajas, ocho de cada diez tienen aptitud por igual para tres actividades: cultivos perennes extensivos -como castaña, cítricos, frutales-, pastoreo extensivo y aprovechamiento de recursos maderables (Ibíd.: 327).

21. En la región andina están vigentes formas comunitarias de manejo de la tierra, por lo que también se ha podido titular sus tierras como "propiedad comunaria". Sin embargo, los comunarios optaron por los TIOC no solo por el reconocimiento de sus derechos colectivos sino también por concordar con el proyecto político de los ayllus originarios de reconstituir sus dominios ancestrales (Ibíd.: 327).

Tareas pendientes

Varias de estas tareas pendientes coinciden con las discusiones que hemos presentado en el acápite en el que tratamos sobre la LMAD y las dificultades existentes para poner en marcha las autonomías indígenas.

1. Socializar el cambio de denominación de TCO a TIOC. Muchos indígenas de tierras bajas ven el cambio con desconfianza porque piensan que es una manera de acoger a los colonos andinos migrantes y darles derechos en sus territorios. CIDOB logró que en la LMAD se señalara lo siguiente: *"la categoría de territorio indígena originario campesino incorporada en la nueva Constitución Política del Estado en su condición de Tierra Comunitaria de Origen o territorio indígena originario campesino tiene como únicos titulares del derecho propietario colectivo a los pueblos que los demandaron, a los pueblos indígenas de tierras bajas o los pueblos originarios de tierras altas, según corresponda"* (Disposición Final Primera). Aun así persiste la desconfianza, la que es agravada por las acusaciones de la CSUTCB y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) en el sentido de que los indígenas de tierras bajas se han convertido en los nuevos terratenientes (Ibíd.: 328). El propio gobierno fomenta su recelo al proponer planes viales que impulsarán la colonización sobre TCO de las tierras bajas. Es el caso, por ejemplo, de la carretera Cochabamba-Trinidad, atravesando el Tipnis.
2. Promover la gestión de los territorios indígenas que ya cuentan con títulos ejecutoriales. Son más de 20 millones de tierras tituladas en las cuales el Estado dejará de tener algunas competencias que serán asumidas por las organizaciones indígenas cuando se constituyan las autonomías. *"Ello implica autogestión de los derechos de propiedad sobre las formas de acceso, aprovechamiento, uso y disposición de la tierra y recursos de parte de comunidades y familias de los TIOC"*. La autogestión fue un tema abordado por el programa de Gestión Territorial Indígena (GTI) que apoyó DANIDA, Agencia de Cooperación Danesa al Desarrollo. Cuando terminó el apoyo danés, el asunto quedó en manos del Estado, que lo desarrolla con baja intensidad, y de algunas ONG. La escasa población de algunas TCO (como Monte Verde) presenta un problema adicional para el control territorial (Ibíd.: 328-29). Si bien los pueblos

indígenas siempre han sabido gestionar su territorio, las condiciones actuales plantean nuevos retos, entre los cuales están la necesidad de defenderlos de las apetencias de terceros, no solo empresas extractivas, sino también colonos andinos; y de generar nuevas normas de gobernanza que tengan en cuenta un nuevo escenario, tanto por la presencia de actores externos como por la diversificación de las voces e intereses de los propios indígenas.

3. Evaluar el estado de las demandas en proceso, pendientes y paralizadas. (El documento de Fundación Tierra fue escrito a inicios de 2012, antes de que se cumpliera el plazo legal para dar por terminada la reforma agraria: noviembre 2013. Este plazo ha sido luego ampliado hasta octubre de 2017. Sin embargo, por orden expresa del presidente Morales no se dará curso a ninguna nueva demanda de TCO en tierras bajas y sólo se continuará con las que han quedado en proceso¹⁴. Fundación Tierra propone la evaluación para detectar falencias y poner correctivos. Constituye una tarea pendiente determinar qué hacer con las grandes extensiones de tierras fiscales que se han detectado en el proceso de saneamiento. De acuerdo a ley deben ser dadas a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y originarias con poca tierra o sin ella (Ibíd.: 329-30).
4. Deben considerarse los TIOC titulados como unidades geográficas en los censos de población y vivienda. Es una tarea grande ya que actualmente existen 190 TIOC (TCO) con 20.7 millones de hectáreas oficialmente reconocidas. Dado que este trabajo se ha hecho hace poco (2014), ellos cuentan con una delimitación geográfica notablemente más precisa que cualquier otra unidad territorial (Ibíd.: 330).
5. Discutir la reorganización territorial de los gobiernos autónomos subnacionales (Ibíd.: 331).
6. Preguntarse si es posible la creación de

autonomías indígenas en los territorios indígenas titulados (Ibíd.: 331). (Ver al respecto la 8ª conclusión detallada líneas arriba.) De acuerdo a Fundación Tierra, *“sólo cinco de los TIOC titulados reúnen razonablemente las condiciones y requisitos exigidos por ley”*. Sus posibilidades *“de autogobierno indígena son marginales y serían excepcionales, lo que contrasta fuertemente con el número de territorios y hectáreas reconocidos por el Estado”*. Unirse con poblaciones no indígenas es una opción no aceptada por las organizaciones indígenas (Ibíd.: 331).

7. Desarrollar la legislación específica sobre recursos naturales de corresponsabilidad entre el Estado y los pueblos indígenas (Ibíd.: 232).
8. Prestar atención entre los límites de los TIOC y las zonas aledañas de asentamientos de migrantes andinos. Fundación Tierra afirma que *“en las zonas de colindancia es imperiosa la necesidad de implementar políticas estatales complementarias de prevención de conflictos y defensa de los derechos humanos”* (Ibíd.: 232). Como se comprenderá, se trata de una tarea más que compleja debido a los fuertes indicios de que el propio gobierno es quien impulsa la colonización andina sobre las TCO de las tierras bajas.

¹⁴ Información tomada de la respuesta vía correo electrónico de Juan Pablo Chumacero (25 de julio, 2014) a la pregunta que le hicimos en este sentido.

Gestión Territorial

La gestión territorial fue uno de los temas apoyados por DANIDA¹⁵ quien desarrolló varios programas en Bolivia entre 1995 y 2010 para abordar los siguientes componentes: descentralización y participación popular¹⁶; educación intercultural bilingüe en las tierras bajas; titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO); gestión sostenible de recursos naturales en las TCO; y apoyo al fortalecimiento del Viceministerio de Asuntos Indígenas y de las organizaciones de la sociedad civil.

El componente de gestión territorial se realizó en dos etapas, la primera entre 2000 y 2004 y la segunda entre 2005 y 2009. Se orientó a mejorar el manejo de tierras y recursos naturales por parte de los pueblos indígenas con la finalidad de elevar su rendimiento, generar mayores ingresos, y consolidar sus valores culturales y su identidad. También buscaba desarrollar capacidades para la participación indígena en el ámbito municipal y asegurar que los planes de desarrollo y las inversiones de los sectores público y privado fuesen concordantes con sus necesidades de gestión de las tierras e intereses. Para el desarrollo de este componente, DANIDA estableció relaciones de cooperación con el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, así como con otros actores que se articularon mediante el Comité de Desarrollo de la gestión territorial (Parellada y Betancur, 2010: 17).

En el año 2000, cuando el programa de DANIDA apoyaba el saneamiento de territorios indígenas en Bolivia, se comenzó a formular algunas ideas para diseñar y ejecutar un programa de gestión territorial con las TCO tituladas. En ese tiempo, gran parte de los proyectos ejecutados por ONG estaban orientados a la puesta

en valor de los recursos de los territorios desde el punto de vista comercial, pero no respondían a una visión holística del territorio. Fue esto lo que motivó a la CIDOB a comenzar a trabajar, en 2001, el tema de la gestión territorial de manera integral, con la finalidad de consolidar las propiedades que estaban siendo tituladas, mejorar el bienestar y los ingresos de la población y contribuir al financiamiento de las organizaciones representativas. Las primeras experiencias se hicieron en tres TCO: Lomerío, Guarayos y Mosetén. Lomerío está integrada por comunidades, muchas de las cuales en ese tiempo tenían títulos “pro indivisos” y escaso número de terceros (propietarios o posesionarios no indígenas), por lo que se estimó que el proceso de saneamiento no revestiría mayor problema. En Guarayos se había titulado uno de los polígonos con alrededor de 400 mil hectáreas. Por su parte, el proceso de titulación de la TCO Mosetén avanzaba sin problemas y fue titulada a inicios del año 2001.

La metodología comprendió cuatro pasos: identificación y planificación de usos del territorio, análisis de normas para el uso de los recursos naturales, delimitación de áreas para el aprovechamiento e inicio de la implementación de proyectos económicos.

La primera fase del apoyo se ejecutó entre fines de 2001 y mediados de 2004. Durante este tiempo se elaboraron diagnósticos, estatutos y reglamentos y se capacitó a técnicos y líderes indígenas. El proyecto se suspendió este último año por dificultades administrativas de la CIDOB, pero fue retomado en 2005.

A mediados de 2004, la TCO Lomerío contaba con 27 planes comunales y uno intercomunal que incluía a 28 comunidades; además, disponía del diseño preliminar de un Plan de Gestión Territorial Indígena, y propuestas de estatutos y reglamento para la TCO, así como reglamentos aprobados para cinco comunidades. Con miras al control territorial, se habían establecido proyectos en puntos estratégicos y definido los usos del suelo. En el campo productivo, se implementaron proyectos ganaderos, apícolas, artesanales y de aprovechamiento forestal en dos comunidades. Asimismo, todas las comunidades contaban con estudios socioeconómicos.

15 El presente acápite da cuenta del programa de gestión territorial desarrollado por DANIDA. La información ha sido extractada del documento Derechos de los Pueblos Indígenas. La cooperación entre Dinamarca y Bolivia (2005-2009), elaborado por Alejandro Parellada y Ana Cecilia Betancur. La Paz, 2010.

16 No debemos perder de vista que en 1994 el Congreso de Bolivia promulgó la Ley de Participación Popular (Ley No. 1551) que fue, como hemos mencionado en la primera parte de este documento, una ley que creaba jurisdicciones municipales y señalaba los caminos que deberían seguirse para su administración.

GESTIÓN TERRITORIAL

micos y gestionaban convenios en materia de salud, educación, agua potable, mejoramiento de caminos y electrificación (Parellada y Betancur, 2010: 80).

La TCO Mositén había reestructurado sus estatutos y reglamentos de la Organización del Pueblo Indígena Mositén (OPIM) e iniciado gestiones con instituciones públicas y privadas para lograr apoyo. En ese tiempo se formaron líderes para ejercer cargos en diferentes niveles (comunal, distrital y regional) y se fortaleció la visión de las comunidades. Se contaba también con información socioeconómica y la zonificación de la TCO y se estaba ejecutando un proyecto agroforestal. Sin embargo, a causa de problemas administrativos el proyecto fue suspendido durante un tiempo (Ibíd.: 80).

En la TCO Guarayos también se presentaron problemas serios que llevaron a excluirla del programa un año después de su inicio. Hasta entonces, había conseguido como resultados tener en ejecución seis planes de manejo forestal aprobados y otros dos en proceso (Ibíd.: 80).

Los autores del documento citado (Ibíd.:80-81) señalan los resultados conseguidos en el campo del fortalecimiento organizativo:

- Empoderamiento de las organizaciones y adecuación de las estructuras orgánicas de varias de ellas para fines de representación.
- Adopción de reglamentos para el funcionamiento de las organizaciones y la asignación de roles y responsabilidades a sus dirigentes, lo cual incentivó y facilitó un mayor control social.
- Formación de nuevos dirigentes que se vincularon a los procesos organizativos y comunitarios o que comenzaron a ejercer cargos públicos en el nivel local como subalcaldes, concejales y otros; e,
- Identificación y práctica de mecanismos para la articulación de las TCO con la gestión municipal y otras instancias públicas y privadas.

Esta primera fase del programa de DANIDA tuvo lugar en un momento clave de las luchas reivindicativas del movimiento indígena y fue importante en la generación de capacidades operativas de las organizaciones. Esto a su vez fue útil para que el Estado comenzara a responder a las demandas indígenas, en especial de tierras y autonomía. Un efecto importante del programa fue que los procesos de Gestión Territorial se extendieron hacia otras TCO, a partir del proceso impulsado por CIDOB y DANIDA.

Como dificultades del trabajo realizado, los autores señalan deficiencias en los mecanismos y herramientas para afrontar la gestión territorial; el marco “municipalista” que limitaba la gestión de los territorios sobre la base de las regulaciones de la Ley de Participación Popular (muchas TCO estaban en varios municipios y si bien esto constituía una limitante para la gestión territorial, dio pie para que las organizaciones indígenas empezaran a exigir autonomías territoriales); y, finalmente, los problemas administrativos, tanto de la TCO Mositén y de la propia CIDOB, y otros de carácter interno que se presentaron en la TCO Guarayos que pusieron en duda la posibilidad de darle continuidad al proceso.

Los obstáculos y dificultades se tomaron en cuenta para la ejecución de la segunda etapa, durante la cual también se consideraron los avances logrados en el país en el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y la normativa para compatibilizar la gestión de la TCO en el marco administrativo del Estado.

En especial se analizó la posibilidad de conformar las TCO como distritos municipales indígenas y como mancomunidades de dichos distritos. Estos distritos fueron considerados en ese entonces como una opción concreta para que las autoridades indígenas y originarias asumieran funciones que, aunque delegadas por los gobiernos municipales, les permitirían administrar sus territorios, ejecutar proyectos y planificar su desarrollo.

Se tuvo en cuenta además que la aplicación práctica de las políticas para impulsar la ges-

ción en las TCO presentaba dificultades debidas a incoherencias y vacíos en las políticas y la normativa que si lograban superar sería difícil conseguir resultados en la gestión territorial. Como limitaciones, los autores señalan:

- El impedimento de los titulares de las TCO de vender u otorgar garantías sobre la tierra.
- La ausencia de previsiones que promuevan la explotación de recursos no renovables por parte de los propietarios de las TCO.
- La falta de regulación de la consulta a las comunidades para la explotación de recursos del subsuelo en sus territorios.
- La carencia de previsiones en la normativa sobre áreas protegidas en los casos que estas se superpongan a los TCO, por lo que se aplican todas las restricciones contempladas en el Plan de Manejo del Área Protegida y de su zonificación.
- Por último, la falta de instrumentos normativos sobre el recurso hídrico, de control sobre actividades contaminantes y la autorización a los concesionarios mineros no solo para que utilicen este recurso, sino incluso para que desvíen cursos de agua. Tampoco existe regulación para aprovechar la vida silvestre o incentivar el turismo comunal.

Se consideró que la Ley Forestal era el único instrumento normativo favorable para la gestión de las TCO ya que ésta garantiza a sus propietarios su derecho exclusivo de aprovechamiento y contiene reglas especiales para su explotación y comercialización. El programa planteó como desafíos los siguientes:

- Garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, partiendo de su cultura e identidad y fortaleciendo las organizaciones indígenas para el control sobre sus territorios.
- Vincular a las TCO en una estrategia de desarrollo económico en diversos campos y demostrar que es posible resolver los

conflictos de tierras y mantener un clima de paz social y de concertación entre los sectores involucrados.

- Desarrollar normativa para la gestión de las TCO en todos los sectores que son relevantes para la gestión territorial: educación, salud, desarrollo económico, medio ambiente y otros.

El objetivo central de esta etapa del programa fue lograr la gestión sostenible de las TCO por parte de los pueblos indígenas y originarios, estableciéndose como indicador de resultado que las TCO implementen planes de gestión con perspectiva de sostenibilidad, articulados con municipios, instituciones públicas y el sector privado. Los objetivos inmediatos estuvieron orientados a:

- Fortalecer la capacidad técnica y organizativa de los pobladores de las TCO y de sus dirigentes para que definan y ejecuten planes de gestión territorial indígena (PGTI) que incluyan iniciativas de manejo sostenible de recursos naturales.
- Fortalecer la capacidad propositiva, de negociación y articulación de las TCO con municipios y otras instancias públicas y privadas para la gestión territorial integral y participativa.
- Mejorar y desarrollar un marco normativo que facilite la gestión territorial indígena de acuerdo con el Convenio No.169 de la OIT.
- Fortalecer mecanismos públicos en los ámbitos departamental y local que favorezcan la gestión territorial indígena.
- Establecer una red de información que apoye los procesos de GTI, en coordinación con las organizaciones indígenas y ONG que los apoyen.

El componente de gestión territorial se dividió en tres sub-componentes, los dos primeros de apoyo a la gestión territorial en tierras altas y en tierras bajas, y el tercero de apoyo a la institucionalización de la gestión con instituciones públicas, con la finalidad tanto de construir el marco legislativo, como de crear capacidades

GESTIÓN TERRITORIAL

necesarias para su aplicación en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

Se seleccionaron cinco TCO de tierras bajas y trece de tierras altas, aplicándose criterios de avance en la titulación, experiencia previa, visión de las organizaciones acerca de la gestión territorial, y posibilidades para coordinar con otros actores y programas financiados por DANIDA. Para la ejecución del subcomponente en tierras altas, se contó con el apoyo de ISALP y CENDA quienes, a su vez, coordinaron con las organizaciones regionales y locales de Potosí y Oruro (CAOP, FAOI-NP y CONAMAQ) y Cochabamba (CRSUCIR). El trabajo en tierras bajas tuvo el apoyo de la oficina técnica de la GTI de CIDOB. Centralmente, el programa constituyó la Unidad de Asistencia Técnica a la Sociedad Civil que dio asesoría y apoyo a todas las instancias mencionadas.

La ejecución del subcomponente institucional estuvo a cargo del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios como entidad ejecutora principal, en colaboración con las Unidades Departamentales de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, y las instancias públicas nacionales relacionadas, como son los ministerios de Participación Popular y el de Desarrollo Sostenible (Dirección General de Biodiversidad y Dirección de Ordenamiento Territorial), el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), la Superintendencia Forestal, Superintendencias Forestal y de Minas y el Viceministerio de Turismo, entre otras.

Tierras bajas

Las TCO seleccionadas en tierras bajas fueron: Lomerío y Masetén, donde se habían hecho experiencias piloto en la primera etapa, quedando fuera la de Guarayos debido a sus problemas internos; Chácobo-Pacahuara, Cavineño y Macharetí (del pueblo Guaraní). En 2008 se incluyó también la TCO Yuracaré.

Las herramientas para garantizar el funcionamiento de la gestión fueron:

- La elaboración, aprobación y aplicación de reglamentos en los diferentes niveles de gestión.

- Un sistema administrativo para generar ingresos propios que garantizaran la sostenibilidad de la organización y el manejo transparente y la redistribución de los recursos.
- La capacitación como proceso de formación que articulase lo teórico y lo práctico.
- La planificación y ejecución de planes anuales.
- La ejecución de proyectos enmarcados en los planes.
- La articulación e incidencia con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para coordinar la ejecución de los planes y proyectos.

Proyectos ejecutados o en ejecución en 2009

TCO	PROYECTOS	ESTADO DE EJECUCIÓN
Lomerío	Aprovechamiento forestal. Carpintería comunitaria. Ganadería	Se llegó hasta la fase dos del aprovechamiento forestal y la carpintería
Chácobo-Pacahuara	Recolección y comercialización de castaña	Fortalecimiento con apoyo de Fundación Puma
Cavineño	Ganadería, recolección y comercialización de castaña y aprovechamiento de goma	Aprovechamiento de goma en estado inicial
Masetén	Aprovechamiento forestal	Actividad suspendida en 2009 por problemas internos.
Macharetí	Ganadería y apicultura	Extensión de ganadería a comunidades
Yuracaré	Aprovechamiento forestal. Recolección y comercialización de cacao silvestre	s/i

Fuente: Parellada y Betancur, 2010: 99.

Tierras altas

Las localidades seleccionadas en tierras altas fueron los municipios de Tomave y Urmiri, y cinco ayllus miembros del Consejo de Ayllus Originarios de Potosí–CAOP (Potosí Central); nueve ayllus en las municipalidades de Uncía, Chayanta, Llallagua y Challapata agrupados en la FAOI-NP, que junto con la Caop forman parte del Consejo de Naciones y Marcas del Qullansuyo (el norte de Potosí y sudeste de Oruro); y la TCO Raqaypampa¹⁷ (Cochabamba) organizada en la Central Regional Sindical única Campesina e Indígena de Raqaypampa –CRSUCIR- que forma parte de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

En las tierras altas se apoyó la formulación y ejecución de 13 proyectos de gestión territorial que fueron concebidos como demostrativos del objetivo central del programa: desarrollo con identidad. Estos proyectos se articularon con instituciones públicas, en especial con los municipios.

Los proyectos se formularon teniendo en cuenta criterios de recuperación, revalorización y fortalecimiento de prácticas tradicionales de producción y manejo de recursos naturales, y se orientaron hacia la recuperación de ecosistemas degradados y la generación de alternativas económicas y de seguridad alimentaria y el ejercicio del control territorial. En líneas generales, los proyectos fueron para repoblamiento de ganado bovino, caprino y camélido, construcción de andenes y recuperación de suelos degradados, implantación de sistemas de riego y aprovechamiento del recurso hídrico, producción agrícola, y desarrollo artesanal sobre la base de textiles y el etnoturismo.

Para definir los proyectos se buscó generar consensos entre los ayllus y comunidades. Los primeros organizaron comisiones de coordinación, control y seguimiento, presididas por las autoridades originarias que recibieron apoyo técnico de Isalp, con participación de representantes de los municipios y la prefectura de Potosí.

Se puso énfasis en la sostenibilidad de los proyectos, por lo cual se tomó en cuenta la necesidad de fortalecer las capacidades de las autoridades, en especial para la gestión de recursos financieros con los municipios y las prefecturas de Potosí y Oruro.

En el siguiente cuadro, se muestra una relación de los proyectos y de los lugares donde fueron ejecutados.

Proyecto ejecutado o en ejecución en 2009

CO	PROYECTOS	ESTADO DE EJECUCIÓN
Chullpa	Repoblamiento de camélidos	Construcción de infraestructura y adquisición de vientres y sementales
Sikuya	Construcción de terrazas para recuperar 6 has destinada a la producción agrícola	Se recuperaron 11 has con barreras de piedra y 56 con barrera vivas. En gestión, proyectos para cultivo de papa y sistema de riego
Aymaya	Repoblamiento ganado bovino y camélido	Culminó su ejecución al cierre del programa
Karacha	Repoblamiento ganado vacuno y camélido	Proyecto ejecutado con el mayor número de beneficiarios. Las mujeres son responsables de la producción, transformación y comercialización, lo cual mejora su prestigio en la comunidad
Chayantaka	Plantación de tunas para reducir la erosión de suelos, diversificar la alimentación y producir forraje para el ganado	Ejecución en 92 has. El municipio de Chayanta asumió el compromiso de darle continuidad al proyecto en 2010
Phanacachi	Conservación de la biodiversidad mediante el repoblamiento forestal del ayllu	Reforestación con árboles frutales y no frutales, y construcción de 18 viveros comunales con especies nativas, de los cuales 16 están en producción. El municipio de Uncía lo incluyó en su plan anual de 2010

¹⁷ Sobre esta experiencia damos información más detallada en otra parte de este documento.

GESTIÓN TERRITORIAL

Jacu- mani	Desarrollo de artesanía de textiles para consumo propio y comercialización	Construcción y equipamiento de seis módulos productivos. Está pendiente la implementación formal y el plan de sostenibilidad
TCO Lay- me-Pu- raka	Producción textil	Cinco módulos, 3 para Layme y 2 para Puraka. Hasta marzo de 2010, se hacía el equipamiento para iniciar la producción
Anda- marka	Aprovechamiento y manejo del recurso hídrico con sistema de riego y construcción de la represa de Churicollo para mejorar la producción agrícola y piscícola	Siembra de alevinos de trucha con apoyo del municipio de Belén de Urmiri y Unitas
Jatun Ayllu Yura	Producción de manzanas y crianza de caprinos	Ejecutado en convenio con Isalp Danida, Dela Potosí y el municipio de Tomave
Sullka	Producción de textiles y módulo lechero para diversificar la dieta alimentaria	El proyecto textil lo ejecutan 60 mujeres de Tarana y Tica Tica y el módulo lechero se ejecuta en la comunidad de Calazaya con apoyo financiero de "Castelvi Solidari" de España. Sullka es la única TCO que no ha recibido cofinanciación del municipio
Jila	Etnoturismo y apoyo con trabajo con vicuñas y piscicultura en seis comunidades	Construcción de infraestructura en la zona del lago Toro. Se ejecutó solo con apoyo de Danida por retraso en la entrega de transferencias comprometidas por la prefectura y el municipio
Marka Qaqa- chaca	Etnoturismo	Construcción de infraestructura básica para mejoramiento de poblados y desarrollo de dos circuitos turísticos en Mankarana (tierras bajas) y Patjarana (tierras altas).

Fuente: Parellada y Betancur, 2010: 105-106.

Resultado y avances

- Se generaron normas para garantizar la gestión de las TCO según los principios y derechos del Convenio No. 169 de la OIT, que fueron incorporadas en la nueva Constitución Política del Estado, entre ellas, la de creación de autonomías indígenas.
- La mayoría de TCO involucradas en el programa consiguió incorporar en los planes municipales y departamentales sus demandas más urgentes, lo cual asegura su financiación independiente de la cooperación extranjera.
- Se logró la reglamentación de la consulta previa para operaciones de hidrocarburos en las TCO, lo cual, de acuerdo a los autores del documento que comentamos, *"es fundamental para que el ejercicio del derecho a la autonomía sea real, y también como fuente de financiamiento para sus proyectos de desarrollo por la obligación de participar a las comunidades en los beneficios que reportan tales actividades y las compensaciones por los daños que éstas causan a sus vidas y territorios"* (Parellada y Betancur, 2010: 108).
- Las organizaciones han acumulado experiencia y adquirido cualificación técnica y operativa para la gestión de sus TCO, lo que constituye un paso importante para el ejercicio de la autonomía y el control de sus territorios.
- Las autoridades de los territorios indígenas han generado importantes articulaciones con instituciones públicas y privadas que trabajan no solo en el campo financiero sino también técnico.
- Con el auspicio del programa y el Fondo de Manejo de Bosques, se establecieron programas con los centros universitarios, en cooperación entre la Universidad de Copenhague y la Universidad de San Simón, para formación académica e investigación en temas relacionados con la gestión territorial.

Dificultades

- Se detectaron serias limitaciones para la ejecución de los recursos públicos que son canalizados a través de las organizaciones indígenas. El marco normativo para la gestión de estos recursos obliga al cumplimiento de requisitos y trámites largos y engorrosos que retrasan la ejecución de los proyectos y generan tensiones con las poblaciones beneficiarias.
- Por su parte, las organizaciones no tienen aún suficiente conocimiento acerca de los procedimientos administrativos que se deben seguir para ejecutar recursos públicos, lo que genera dificultades administrativas.
- La excesiva burocracia estatal dificulta los trámites y hace pesada y lenta la gestión administrativa.
- La alta rotación de autoridades y personal técnico en los organismos estatales frena el desarrollo de los proyectos porque, ante cada cambio, se tiene que volver a explicar la naturaleza de las actividades y a establecer nuevos acuerdos.
- Ausencia de instancias efectivas de coordinación en el Estado, no solo con las organizaciones de la sociedad civil, sino también entre las del propio Estado.
- Incumplimiento de las normas del Estado por parte de actores privados y también públicos. Los autores del documento señalan que durante la ejecución del programa, se puso en evidencia que en Potosí las regalías provenientes de la minería no eran reinvertidas en actividades relacionadas con el medio ambiente, como manda la ley, sino en otras cuestiones (Ibíd.: 110).

Lecciones aprendidas

Los autores del documento señalan que la experiencia de la GTI “puede dejar grandes lecciones” tanto para las organizaciones como por las instituciones del Estado, pero que “hasta

ahora no han sido suficientemente exploradas” (Ibíd.: 110). Con esto reconocen que su trabajo de sistematización no les permite realizar afirmaciones definitivas, ya que para esto se necesitaría realizar previamente una evaluación exhaustiva. No obstante esto, destacan las siguientes lecciones:

- La GTI los ha llevado a pensar el territorio y su futuro como pueblos para la elaboración de los planes comunales, intercomunales o territoriales, y esto, a su vez, les ha permitido ganar experiencia y mejorar su capacidad de relacionamiento con otras instituciones públicas y privadas. Destacan especialmente sus articulaciones con gobiernos departamentales y municipales.
- Para esta articulación ha sido indispensable la formación de equipos técnicos de las propias organizaciones. La intervención de técnicos indígenas ha contribuido a una mayor apropiación por parte de las autoridades de la gestión en general y de los proyectos en particular.
- El intercambio de experiencias ha incrementado los conocimientos de las organizaciones.
- Las organizaciones son conscientes que cuanto mayor ha sido la participación de los pobladores en las diferentes actividades, se han obtenido mayores y mejores resultados.
- La escasa participación de las mujeres en algunos proyectos ha llevado a que estos no generen mayores resultados o fracasen.
- Para que los acuerdos sean exitosos deben ser producto de una construcción social que responda a la realidad de cada comunidad u organización.
- Para prevenir irregularidades, los roles de la directiva de las organizaciones deben estar bien definidos y diferenciados, a fin de evitar duplicidades y la concentración de responsabilidad en una sola persona, con lo que se previenen irregularidades.

GESTIÓN TERRITORIAL

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

- La capacitación debe ser parte de un proceso de construcción social previamente definido para que sea de aplicación práctica.
- Las réplicas de la capacitación son fundamentales para potenciar sus efectos. Es necesario diseñar previamente instrumentos sencillos para hacerlas.

La Experiencia de Raqaypampa

El presente acápite da cuenta de la experiencia de autogobierno que está construyendo la TCO Raqaypampa. La información procede de la entrevista con dos personas del Instituto Socio Ambiental (ISA) de Cochabamba que apoya el proceso: Luz María Calvo y Juan José Alba. Hemos complementado la información sobre la TCO mediante la consulta de dos libros, uno de la Fundación Tierra (2011) y el otro de DANIDA (Parellada y Betancur, 2010), y de la búsqueda en Internet de datos sobre el proceso de constitución de esa TCO como autonomía indígena. Después de sistematizar dicha información, hemos vuelto a consultar con las personas mencionadas con la finalidad de aclarar dudas que aún subsistían.

La TCO Raqaypampa está ubicada en el municipio de Mizque, departamento de Cochabamba, a una altura promedio de 3000 msnm, aunque tiene partes más bajas donde esta fluctúa entre 1500 y 2000 msnm. Esos son sus dos pisos ecológicos principales. Es una característica única con relación a sus vecinos. La comunidad de Salvia de la Subcentral Raqaypampa es la sede de la organización.

Las comunidades de Raqaypampa se organizan en cinco unidades territoriales o subcentrales: Laguna Grande, Molinero, Salvia, Santiago y Raqaypampa. Las comunidades están organizadas como sindicatos que suman 43 en total y son parte de la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR).

Los pobladores se reconocen como campesinos, pero son indígenas de habla quechua descendientes del pueblo Chuwi. Se trata de uno de los muchos casos de identidades indígenas recreadas en el marco de las haciendas. Por esto tienen debates con CONAMAQ que dice que ellos no son indígenas por ser sindicalizados. Pero cuando se ve su fuerza organizativa y los sistemas tradicionales de manejo de la biodiversidad, que muchas veces son más fuertes y nítidos que los de las comunidades de CONAMAQ que están más afectadas por el problema del cambio climático, se ve clara-

mente que sí son indígenas.

De acuerdo a Fundación Tierra (2011: 341), su población está compuesta por 7.759 personas, de las cuales 4.173 son hombres y 3.586 mujeres. Según la misma fuente, hasta 2011 el saneamiento de su demanda territorial le había asegurado la titulación de 55.074,2 hectáreas, no obstante que su demanda había sido solo por 18.939,06 has. Se trata de un caso excepcional, en la medida que las tierras tituladas sobrepasan la extensión de las demandadas en un 280%.

La Asamblea Constituyente motivó a los dirigentes de Raqaypampa para formular su propuesta de conformación como municipio indígena. Dicha propuesta fue reorientada por la Asamblea hacia las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) que quedó incorporada en la CPE. A partir de eso, la TCO elaboró sus estatutos que fueron ampliamente discutidos en las subcentrales y posteriormente en la CRSUCIR. Esta fue una de las primeras propuestas para materializar este derecho constitucional y tuvo fuerte repercusión en otras organizaciones indígenas originarias campesinas quienes de inmediato comenzaron a elaborar sus propias propuestas autonómicas.

La TCO presentó sus estatutos ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) en 2011. De acuerdo a ellos: *“La máxima autoridad de la autonomía es la Asamblea General de Comunidades. Sus instancias orgánicas son el Congreso Orgánico, el Congreso Ordinario, el Congreso Extraordinario, el Ampliado, las reuniones ordinarias y otros establecidos por sus normas y procedimientos propios”* (Art. 12º).

Las principales actividades económicas de esta TCO son la agricultura y la ganadería, practicada en un área que no supera el 55% del territorio. La producción agrícola (principalmente papa, maíz y trigo) enfrenta la amenaza de la erosión de los suelos y la sequía. Estas mismas causas han originado la disminución del número de animales. La producción de alimentos está limitada al consumo familiar. El decaimiento general de la economía de Raqaypampa ha generado la emigración tempo-

LA EXPERIENCIA DE RAQAYPAMPA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

ral de los pobladores hacia Santa Cruz de la Sierra o Chile en búsqueda de trabajo en actividades agrícolas.

El proceso de gestión territorial en Raqaypampa comenzó antes de la promulgación de la CPE y la LMAD. Inicialmente fue apoyado por el Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA), en el marco del programa de Gestión Territorial Indígena financiado por DANIDA. No obstante, las primeras semillas se sembraron durante la década de 1980, luego del trabajo realizado por Luz María Calvo en México, en el marco de la Escuela de Antropología, sobre el tema de manejo del espacio. El interés inicial era ver cómo la cultura andina había reestructurado su estrategia de manejo de distintos pisos y del espacio, y cómo habían influido las haciendas sobre ella. Se hizo una investigación con apoyo de la Fundación Interamericana. CENDA fue el espacio donde trabajaron las personas entrevistadas que luego formaron el Instituto Socio Ambiental.

El programa GTI comenzó en 2005 y durante ese año y el siguiente concentró sus esfuerzos en la elaboración y ejecución de planes comunales e intercomunales de desarrollo. Con CENDA colaboraron la Fundación Pusi-suyu y el Centro de Formación Originaria de Alturas (CEFOA) para la capacitación de técnicos locales, la realización de un diagnóstico y la generación de estrategia de desarrollo. La sistematización de la información fue realizada por los técnicos indígenas, quienes también apoyaron en la elaboración de planes comunales y dieron el toque final al “Plan de Desarrollo del Distrito Indígena de Raqaypampa” que les permitiría captar fondos del municipio de Mizque. El proceso no ha sido fácil, ya que en varias ocasiones las autoridades municipales obstaculizaron la ejecución de algunos planes, argumentando falta de presupuesto (Parellada y Betancur, 2010: 104).

La capacitación, ejecutada entre los técnicos de CEFOA, dirigentes o ex dirigentes indígenas y el equipo de CENDA contó con un plan global orientado a fortalecer los aspectos administrativos y de comunicación, las organizaciones de mujeres y las capacidades de negociación y articulación de los planes de gestión territorial

con instituciones públicas y privadas. La capacitación puso énfasis en la desconcentración de recursos del municipio de Mizque para su ejecución por la subalcaldía de Raqaypampa que cuenta con esos fondos desde enero de 2009. Actualmente define su presupuesto anual y cuenta con un equipo técnico propio.

Con CENDA investigaron sobre el sistema de manejo territorial de la comunidad e hicieron un seguimiento para ver cómo este iba cambiando de año en año por efecto de la variación climática. Se trata de una zona que está muy afectada por las sequías y el cambio climático. Paralelamente trabajaron en el fortalecimiento de la organización, la cuestión educativa y otros temas. Juan José Alba trabajó en el tema de manejo de la salud y las enfermedades. Luego se empezó a apoyar a la gente para que formara su organización porque ellos recién estaban saliendo de la experiencia de la hacienda. En la década de 1980, se sentaron las bases de la organización y en la siguiente la gente logró formar la central. En esta década tramitaron su reconocimiento como TCO y como distrito municipal indígena, procesos que fueron apoyados por DANIDA. Con esto empezaron a dar sus primeros pasos de autogobierno como distrito, contando con los fondos que comenzaron a recibir del municipio en 1997. Para que se les reconociera como distrito y pudieran recibir fondos del municipio fue necesario que elaboraran su plan distrital de desarrollo integral indígena.

Con ese plan financiado han establecido una radio emisora y un centro de formación de adultos. Su radio llega hasta el norte de Argentina y sirve para difundir programas educativos y noticias. DANIDA apoyó también los trámites de la gestión de la radio y el establecimiento del centro de formación. En ese tiempo, los entrevistados trabajaban con CENDA en La Paz, apoyando otras autonomías. Raqaypampa inició su actual proceso de creación de autonomías al mismo tiempo que la Asamblea Constituyente. La gente de la TCO hizo su primer estatuto y buscaron a CENDA en La Paz para que los apoyara. Como el estatuto tenía bastantes vacíos, lo primero que hicieron fue revisarlo. Luego consiguió un apoyo de un programa de la cooperación suiza y del Ministerio

de Medio Ambiente, que es el Programa de Biocultura que apunta más al tema ambiental. Sin embargo, lograron que ampliase su concepción y apoyara todo el proceso de reflexión para hacer no solo el estatuto sino también su plan de autogobierno que sustituye al plan territorial para la inversión pública.

Lo importante ha sido el dinamismo demostrado por la organización de Raqaypampa, porque apenas terminado el plan presionó para ponerlo en ejecución. Pusieron como prioridad el tema del agua por la cuestión del cambio climático, luego el de la mejora de su producción que está muy afectada por el agotamiento de suelos y después el de la transformación educativa.

De acuerdo a los entrevistados, ha sido muy importante que las cosas no se hayan quedado en ningún momento en la teoría o en los puros trámites. Se hace el estatuto e inmediatamente se hace el plan estratégico en cuatro o cinco meses. *“No es ninguna obra de arte técnica -indican ellos-. Es un proceso de creación de consensos acerca de lo que la gente se propone hacer. Luego, de inmediato empiezan a trabajarse en su aplicación”.*

Lo primero que han hecho es ensayar una forma comunitaria para mejorar el manejo del agua. Se realizó un inventario de todas las vertientes y quebradas. Se han puesto en marcha experiencias modelo en las que, a partir de trabajo comunitario de autoconstrucción, se fabricaron estanques destinados al riego de parcelas agroecológicas. A lo largo de esta experiencia se han nombrado autoridades para que se encarguen de la administración de las aguas de riego. Todo esto generó un gran programa de pre inversión. Ya tienen listos los documentos para canalizarlos a las instituciones que puedan financiarlo. El agua canalizada sirve tanto para cultivo como para consumo humano.

Constituye una amenaza para el buen manejo del agua el inicio de actividades mineras en la TCO. Por el momento es una actividad de baja intensidad que se realiza en una zona marginal, pero se teme que pueda crecer.

El proceso de autogestión avanza mediante la

concertación de esfuerzos de los pobladores de las 43 comunidades de la central. Cuando se hizo el plan estratégico, todos se abocaron a esta tarea. Se trabajó comunidad por comunidad, pero antes se formó un equipo técnico de la propia central. La gente no hizo otra cosa hasta no concluir el plan que es el instrumento de inversión pública. La financiación para ejecutar el plan provendrá del fondo de coparticipación tributaria que alimenta todo el régimen autonómico. El fondo indígena, en cambio, funciona para los que son “manejados” (cercaños al gobierno). Ahí están la CIDOB y CONAMAQ paralelas, los “Interculturales”, Bartolina Sisa y Túpac Katari ¹⁸.

Actualmente Raqaypampa recibe fondos públicos a través del municipio que tiene la obligación de financiar los planes de inversión de los distritos municipales indígenas. Los montos se calculan en función de la población. Cuando Raqaypampa se constituya como autonomía indígena de acuerdo a lo dispuesto en la LMAD, le deberán llegar fondos de las transferencias directas del Estado.

La primera aplicación del plan ha sido encarar el tema agua. El segundo paso importante ha sido mejorar la producción y darle valor agregado. Con esta finalidad se ha puesto en marcha un programa de capacitación agroecológica porque se comprobó que la gente usaba mal los agroquímicos. Fue así que comenzaron a hacer prácticas de lombricultura y otras. Esto les dio la idea de formar una organización económica comunitaria para producir alimentos ecológicos, la que ahora es clave no solo para incentivar la producción sino también para tener una alternativa de comercialización.

En la comunidad de Salvia, perteneciente a la Subcentral Raqaypampa, establecieron una Organización Económica Comunitaria (OE-COM) que tiene como objetivos transformar la producción y generalizar la agroecología, mejorar la nutrición y fortalecer la organización económica. Esta empresa, que ha sido montada en poco tiempo, ha puesto en marcha una planta para fabricar galletas. Todo ha sido un

¹⁸ Durante el trabajo que realizamos en Bolivia, hemos escuchado numerosas críticas sobre el manejo de los recursos del Fondo Indígena, no solo porque se destinan para favorecer a organizaciones cercañas al gobierno, sino porque se utilizan de manera no transparente.

LA EXPERIENCIA DE RAQAYPAMPA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

proceso muy rápido por el entusiasmo y la decisión de la gente. La planta se instaló en julio de 2012 y en octubre ya tenía un contrato para proveer de galletas al programa de desayuno escolar del municipio. Es una galleta sana e integral que sirve para alimentar a los propios hijos de los comuneros y que además los provee de ingresos. Actualmente están vendiendo las galletas en ámbitos mayores al de la TCO, y abastecen con este producto a todo el municipio. Recientemente la gente participó en una feria realizada en Santa Cruz para ver la posibilidad de llevar el producto a supermercados de esa ciudad.

Los entrevistados consideran que para la creación de autonomías es importante apoyar procesos concretos de autogobierno, de acuerdo a las posibilidades legales existentes. Es el caso de las OECONOMías creadas por una nueva norma como una instancia autorizada para transformar y comercializar la producción de los sindicatos campesinos. De manera muy rápida, esta norma ha empezado a mostrar todo su potencial para apoyar iniciativas de las comunidades. Antes de que funcionara esta iniciativa, los campesinos recibían mal precio por su trigo. Al empezar a funcionar la planta, se ha elevado el precio del trigo en todo el territorio. La gente se ha dado cuenta de que en Santa Cruz existe un mercado potencial inmenso. Santa Cruz es hoy en día el paraíso de los transgénicos a causa de la agroindustria cruceña. En Bolivia, los transgénicos son permitidos en el trigo, la soya y en todo cultivo que no es nativo. Las galletas están entrando por ahora como un producto integral, pero la gente busca certificarlas como orgánicas en el futuro inmediato. Por el momento, la gente de la OECONOMÍA se ha planteado como desafío generalizar la producción orgánica de otros cultivos.

El tema de la OECONOMÍA ha tenido fuerte impacto y podría ser de gran importancia impulsar iniciativas similares en todas las autonomías que se están gestionando. Todos estos avances se han hecho en unos dos años. La elaboración del plan estratégico no ha tomado más que unos seis meses. Los entrevistados destacan como lo más importante del proceso el diálogo comunitario sobre los principales problemas y las opciones que deben plantearse para supe-

rarlos. Y en esto –recalcan– están participando las 43 comunidades de la TCO. Es importante entonces sistematizar la experiencia para que esta sirva a otras autonomías. Las diversas iniciativas de la experiencia han sido filmadas y vistas por todos, se han discutido los problemas, la normativa, las opciones, las estrategias y se han buscado otras con carácter piloto. La idea es generar experiencias similares a la de la fábrica de galletas que puedan generar ingreso en otras subcentrales. Se piensa en diversos productos: miel, fideos y otros. Algo muy importante que le ha quedado claro a la gente es el potencial que tiene entrar en la transformación y en la pelea por otro tipo de inserción en el mercado para que no los traten como a mendigos, ni queden sujetos a la arbitrariedad de los comerciantes.

Muchos jóvenes lamentablemente están pensando en otras cosas. Hay algunas comunidades, como Totora Marka, donde la situación es aún más crítica por estar ubicada en el área altiplánica donde el cambio climático es más fuerte. Ahí solo quedan viejos. En Raqaypampa no. Si bien expulsa muchos jóvenes, hay otros que se quedan. *“Por ejemplo, de don Luis Albarracín, el presidente, de ocho hijos han quedado dos con la tierra”*, señala Luz María Calvo. Hay una presión muy fuerte por el acceso a la tecnología. También hay mucha emigración estacionaria hacia el Chapare y Santa Cruz en búsqueda de trabajo. Hay un consumo de tecnología que ha provocado una escisión en las generaciones jóvenes. Al principio, se manifestó por el uso de las grabadoras que fueron sustituyendo la música propia por otra. Fueron dejando de tocar el charango. Lo peor fue el problema generado cuando los jóvenes empezaron a robar dinero de sus padres para comprar pilas para sus radios y grabadoras. Entonces las autoridades prohibieron el uso de grabadoras. Ahora son los celulares. Los jóvenes gastan mucho dinero comprando tarjetas para hablar por celulares. También las motos. *“Todos quieren tener motos y autos, aunque sean los ‘chutos’ (viejos y baratos). Hay todo un movimiento que está provocando una fuerte crisis”*, señalan los entrevistados.

La organización tiene como una de sus políticas centrales tratar de frenar esta situación.

Por eso han coincidido que es fundamental enfrentar esta crisis cultural a través de la educación. Piensan en la educación como una estrategia destinada a contener este proceso, pero saben que la escuela actual es un espacio de desestructuración muy fuerte. Ahí están los jóvenes de 10 a 11 años, o cuando menos los seis de primaria. Por eso es un lugar clave. El Instituto Socio Ambiental ha acordado con la comunidad desarrollar una política de reestructuración de todo el sistema educativo, con la finalidad de formar estudiantes que estén vinculados orgánicamente a todo el proceso que se está desarrollando. La educación en la TCO debe significar el fortalecimiento de todo este proceso y generar recursos propios para no estar supeditado a agentes externos. Esto es lo que sucede con la mayoría de las organizaciones que no cuentan con gente formada para administrar sus bienes y recursos. *“Todo el proceso de recuperación de suelos, de aguas, todo el manejo agrobiológico, todo esto debe formar parte del plan de gran transformación educativa. Al mismo tiempo, se va recuperando la cultura, los conocimientos, tecnología y las formas de organización como una manera de incorporar a la escuela el proceso de aprendizaje que es comunitario”*, señala Luz María Calvo. Hay una transformación muy grande en el campo educativo destinada a hacer de ella un brazo que fortalezca todo el proceso de construcción de la autonomía.

La radio

La instalación de una radio en Raqaypampa ha sido un paso muy importante para apoyar el proceso de reconstitución territorial. Debido a la ampliación de su cobertura y horario de funcionamiento ha llegado a tener impacto en regiones vecinas e incluso en comunidades rurales de Argentina. Para su funcionamiento fueron capacitados siete comunicadores locales. Ahora cuentan con equipos de transmisión potentes. La radio cuenta con una licencia de transmisión por 10 años.

Actualmente funciona en el sindicato Rumi Muqu, con una programación diaria de nueve horas realizada por los comunicadores locales. Cuenta con dos grupos de trabajo, uno para apoyar la ejecución de la GTI y otro para la

gestión de la subalcaldía. Convenios publicitarios contribuyen al sostenimiento de la radio que ha sido cofinanciada en partes iguales entre aportes locales y el municipio de Mizque.

MANEJO FORESTAL EN MONTEVERDE

El manejo forestal en Monteverde

APCOB trabaja el tema de autogestión territorial en la TCO de Monte Verde¹⁹, ubicada en la Chiquitanía. Esta TCO, de 947 mil has, pertenece a tres pueblos: los Chiquitano de Concepción, los Chiquitano Monkxi de Lomerío y los Paikoneka de San Javier. Las tres centrales indígenas son demandantes y dueñas de esta TCO y representan a 129 comunidades. Ellas a su vez tienen una instancia superior de coordinación llamada Central Intercomunal de las Comunidades del Oriente de Lomerío (CICOL).

La ocupación del territorio de Monte Verde es el principal problema que enfrenta la TCO. Del total de comunidades, solo unas 33 se encuentran dentro del territorio de Monte Verde. Entre ellas hay algunas que son antiguas formadas en 1970 cuando los comuneros ocuparon el territorio de Lomerío. Son Monte Verde, Palestina, Makanate y otras ubicadas en el área de Concepción. Con ellas APCOB ejecuta planes de manejo forestal. Hay comunidades que no califican como tales porque son solo “asentamientos”, algunos consolidados y otros en proceso de hacerlo, y cuentan con entre 5 y 10 familias. Algunas familias no viven en esas comunidades y solo van a ellas en época de siembra. El resto del año vive en el pueblo. También existen otras que han abandonado definitivamente el asentamiento, argumentando que ahí no existen condiciones para vivir.

Con apoyo del SNV y ahora de Bosques del Mundo de Dinamarca, APCOB ejecuta, desde hace tres años, un proyecto que tiene que ver con autogestión territorial y autonomía indígena, con miras al buen uso de los recursos naturales de la TCO Monte Verde. Se ha avanzado en el proceso de autonomía indígena, sobre todo en las cuestiones más básicas. Además de asuntos organizativos, APCOB apoya temas técnicos, como la georeferenciación y el mapeo para que los dirigentes tengan elementos de análisis cuando deban autorizar un

nuevo plan de manejo, teniendo en consideración la sustentabilidad del aprovechamiento de los recursos y otros más. Actualmente está poniendo más énfasis en la gestión territorial porque la TCO, en el lapso de un año, ha aumentado sus actividades dentro del territorio. De tener siete planes de manejo, ahora se han disparado a 36 por exigencia de las empresas forestales. Como respuesta a esta situación, las tres centrales indígenas decidieron crear un comité de gestión territorial conformado por representantes de todas ellas. El problema es que ese comité no cuenta con recursos propios. APCOB lo apoya para que desarrolle sus estatutos y se legitime para que pueda tomar acciones de gestión y control.

Se trata de encausar los planes y de fortalecer la capacidad de control de las centrales. Con el cambio de la ley de TCO a TIOC es como si se hubieran abierto las puertas para que otras personas, que no son chiquitanas o comuneros originarios de la zona, puedan ingresar a la TCO. De hecho, muchos planes de manejo están en manos de los llamados “interculturales”. Ellos, para legitimar su estadía en la TCO, han negociado los planes de manejo para extraer madera. Como hemos señalado antes, los “interculturales” responden a la estrategia del gobierno de favorecer su asentamiento en las TCO. Lo del cambio de nominación de TCO a TIOC ha sido incluido en la nueva ley forestal que se está elaborando.

Lo que el gobierno quiere es recuperar los recursos que están en manos de los indígenas. Esto no lo va a hacer mediante una ley que los expropie, sino a través del apoyo a procesos sociales que creen situaciones de hecho. Este proceso es apoyado mediante la manipulación de las cifras censales. Por ejemplo, de acuerdo al último censo la población indígena ha disminuido. Si en el censo de 2000, Bolivia tenía un 60% de población indígena, en el último apenas llega al 40%. Es una estrategia de manipulación de los datos para minimizar su importancia. Además, no se ha tomado en cuenta a muchas poblaciones indígenas que no fueron censadas. Lo que busca el gobierno es demostrar que no es justo que tantos recursos queden en manos de tan poca gente. La idea es quitarle parte de esos recursos para

¹⁹ La información del presente acápite proviene de una entrevista que realizamos, el 17 de julio pasado, a Jürgen Riester y Patricia Patiño, director y trabajadora de APCOB, ONG boliviana con sede en Santa Cruz; y con otra procedente de nuestros propios archivos.

entregarlos a otros sectores. Por eso quieren hacer otra vez “estudio de necesidades básicas” que justifique su posición. En este momento la Autoridad de Tierra y Boque (ABT), la máxima autoridad en el tema de manejo de bosques, está diseñando una nueva metodología para la elaboración de planes de manejo. El INRA es también parte de la ABT. Ambas están haciendo nuevas políticas. La ABT va a dar normas para obligar que el manejo forestal se haga solo bajo los estándares y principios que ella determine. No se va a reconocer las certificaciones internacionales.

APCOB apoya para que el comité de gestión de la TCO Monte Verde actúe como una instancia legal con personería jurídica y reconocimiento social, y para que cuente con todos los instrumentos necesarios para ejercer la gestión del territorio, incluyendo los de carácter técnico: GPS, plotters y otros. Se cuenta con un proyecto de DANIDA para hacer monitoreo social vía satélite. Es probable que en el futuro puedan contar con drones para monitorear la situación dentro de la TCO.

Los entrevistados opinan que controlar 36 planes de manejo no es tan complicado como parece porque los accesos a la TCO son pocos: apenas uno o dos caminos. APCOB trabaja con SNV para lograr que toda la extracción y comercialización de madera se haga de manera legal. Si lo consiguen -afirman- no será tan difícil controlar el proceso. El control se hace difícil cuando interviene la corrupción, el soborno. No todos los 36 planes han sido aprobados. Los entrevistados no tenían claro cuántos habían sido ya sancionados, pero los estimaron en unos 10, y en ejecución siete. La mayoría está aún en trámite porque su aprobación toma tiempo. La ejecución de planes de manejo ha generado beneficios para las comunidades y también para las centrales que reciben un porcentaje de las ganancias. La gente ha adquirido diversos bienes con dinero de esos planes, entre ellos, un camión y un aserradero portátil. Lo que buscan ahora es repetir ese manejo porque han visto que genera dinero. APCOB, sin embargo, es consciente que no tiene capacidad para apoyar a 36 planes de manejo. Tampoco sabe cuán sostenibles pueden ser.

Los planes de manejo son negociados por las comunidades con las empresas. Antes de firmarlos, APCOB las asesora en la mayoría de casos para ver temas de plazos, precios y condiciones. Antes las empresas veían a APCOB como una amenaza y no querían hacer ningún trato si participaba. Esto ahora ha cambiado y a la empresa le interesa que la ONG intervenga porque sabe que es la garantía para que la comunidad también cumpla sus compromisos. Las mismas empresas piden ahora que APCOB participe de la negociación como vendedores y asesores. En este sentido, los entrevistados piensan que si tienen que dejar el trabajo por falta de financiación, las comunidades podrán controlar el proceso por sí solas y las mismas empresas estarán deseosas de darle continuidad.

Respecto a los beneficios, existen reglas bien establecidas en los contrato y convenio que definen exactamente qué porcentaje le corresponde a cada una de las partes. A su vez, los reglamentos comunales también definen cómo se invertirán las utilidades, si en cuestiones de salud, educación o en instalaciones públicas. Con cada comunidad se trabaja un plan de redistribución de utilidades y un plan de inversiones públicas. En Santa Mónica, por ejemplo, han decidido construir casas y han comprado un camión y están construyendo alrededor de 30 viviendas de madera. Esa comunidad ha comprado además un aserradero portátil que le permite dar valor agregado a la madera y mejorar sus precios.

En algunos casos, las comunidades se asocian entre ellas para gestionar un mismo plan. Antes de ser presentados a las autoridades bolivianas, los planes de manejo son presentados a las centrales para su aprobación. Las comunidades negocian con los compradores de madera y les dan permiso para extraer un volumen determinado. Sin embargo, por el momento ellas no tienen capacidad para controlar los volúmenes y especies que se extraen, ni tampoco otras condiciones, como no tumbár árboles semilleros y hacer los caminos de manera correcta. Ahí radica un problema sobre el que está trabajando APCOB. Aunque se extraiga bajo un plan forestal, hay que vigilar es la sujeción a las normas establecidas en dicho

MANEJO FORESTAL EN MONTEVERDE

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

plan. Algunos contratos son por cinco años, pero contemplan ajustes de precios anuales y ponen como condición que si la empresa incumple sus términos, las comunidades podrán rescindirlos. Se trata de contratos formales, hechos en notaría. Las comunidades tienen cuenta bancaria. Aunque APCOB no dispone de abogados de planta, los busca cuando es necesario mediante contratos de servicios. En ocasiones, cuando hay problemas de orden jurídico recurren al CEJIS y a ALAS.

En algunos casos, la extracción es realizada por la empresa con su propio personal. En otras, la empresa compra la madera puesta en “rodeo” (lugar de acopio), lo que significa que la comunidad hace todo el proceso de tumbar, trozar, cubicar y trasladar la madera a los rodeos. Esto es positivo para la comunidad porque la empresa suele cortar los troncos a mayor altura, con lo cual parte del volumen se queda en el terreno, y además no toma precauciones para que la tumba del árbol no afecte árboles madres o plantones que crecen en el entorno. En este proceso, la gente de la comunidad que trabaja percibe un jornal. Del rodeo, la empresa recoge la madera en sus camiones. Para financiar los trabajos iniciales, la empresa le da un adelanto a la comunidad con el que pagan jornales y la alimentación de la gente durante su estadía en los campamentos. Las mujeres también participan llevando las planillas, cocinando y en otras tareas. Todas las normas son internamente acordadas por la propia comunidad.

La actividad maderera es muy cambiante. Hubo años en los que la madera blanda no se podía vender porque a las empresas no les interesaba. De pronto apareció una empresa que estableció una gran fábrica de laminados. Entonces toda la madera blanda ya no fue suficiente para abastecerla y la empresa quebró.

Hay políticas e instrumentos perjudiciales que la ABT está generando o implican dificultades para las centrales y comunidades indígenas. Por ejemplo, los certificados que antes eran presentados de manera directa, ahora deben hacerse por Internet. Poco a poco la gente se ha ido habituando a este sistema, pero al comienzo se perdieron zafras por falta de conoci-

mientos para realizar estos trámites.

Sin embargo, los entrevistados reconocen que en Monte Verde más que gestión territorial lo que existe es una actividad de extracción maderera. La gestión territorial pasa por la zonificación y ordenamiento de territorio y la generación de estudios complementarios. Señalan que recién hace un par de años se están haciendo esfuerzos para desarrollar una estrategia de gestión territorial, pero que se trata de un proceso largo. La disparada de los 36 planes es producto justamente de la ausencia de dicha estrategia y de la irrupción abrupta de la demanda de las empresas. Señalan que con apoyo de Bosques del Mundo y el SNV están intentando que las actividades se desarrollen de manera ordenada. No obstante, por ahora “están actuando después del incendio, como bomberos sofocando emergencias”. Son conscientes que la demanda por la extracción de recursos es tan fuerte que no se puede detener, tanto por parte de las empresas como de la población que quiere obtener ganancias rápidas. Es un problema el tema de las invasiones a la TCO por parte de extractores ilegales.

La reposición del bosque está establecida en los planes de manejo. Antes se hablaba de 40 años y ahora se ha bajado a 27. Los expertos han determinado que en esa zona 27 años son suficientes para el tipo de especies que ahí existen. No se piensa en hacer reforestación ni enriquecimiento del bosque, sino solo en reposición natural, cuidando los retoños que crecen en el entorno de los árboles talados.

APCOB trabajó también con los Ayoreo un plan de manejo sobre 20 mil has. El tipo de bosque que ellos tienen es seco, muy buscado porque contiene maderas duras para parquet. Su tiempo de reposición dicen los expertos que es 200 años. Los Ayoreo de Zapocó viven ahora en parte en Concepción. Ellos han negociado con un empresario y le han vendido el plan de manejo, pero no tiene algún tipo de control. La situación es desastrosa. APCOB trató de mostrar a los Ayoreo los peligros que esto implicaba, pero no lo consiguió. La respuesta de los Ayoreo era “nosotros somos los dueños y hacemos lo que queremos”. Por esto, la ONG tomó la decisión de finalizar su trabajo. Ahora

las autoridades forestales del país han intervenido para tratar de controlar la depredación.

APCOB ha considerado que es importante diversificar las actividades económicas dentro de la TCO. En este sentido, ha incorporado actividades de agroforestería, y está acompañando sus actividades forestales con la producción de café en algunas comunidades. También está buscando alianzas para trabajar con una reserva de Copaiba, un árbol productor de una resina usada con fines curativos. Para el café, está trabajando con una cooperativa que funciona en San Ignacio de Velasco. Por ahora la producción de café no es significativa. Esta se vende a Minga, una asociación de campesinos Chiquitanos. Sin embargo, Bosque del Mundo está haciendo una inversión fuerte para incrementar la producción de café. Construirá tinglados para secar el grano y hará otras inversiones que promuevan la diversificación productiva.

APCOB quiere también promover una política de seguridad alimentaria. Actualmente, casi todos los alimentos cotidianos que consumen las comunidades de la TCO son adquiridos en tiendas. La primera idea ha ido asegurar los alimentos para el consumo familiar. Algunas comunidades habían pensado hacer plantaciones de caña para producir azúcar, pero ya se han desanimado porque se dieron cuenta de que no podrían competir con los grandes ingenios azucareros. En otras comunidades les interesa la ganadería vacuna y las ovejas de pelo que producen bien. Quieren diversificar la actividad económica porque las zafras de madera no duran más de ocho meses y cuando toca un año de fuertes lluvias, se atrasan o anulan porque los caminos se vuelven intran-sitables.

CONAMAQ y la reconstitución de los ayllus

El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) y sus bases regionales buscan reconstituir el modelo de los ayllus²⁰ así como la restitución y fortalecimiento del sistema de gobierno en espacios y territorios originarios para lograr la autodeterminación (Plan Estratégico de CONAMAQ, 2008).

Durante la Colonia y la República, siguiendo un proceso similar al de los demás países andinos, la población indígena andina de Bolivia fue severamente afectada por los nuevos regímenes políticos impuestos. Sus territorios les fueron expropiados y, sobre ellos, los nuevos grupos de poder conformaron haciendas agrícolas y ganaderas. La revolución de 1952 intentó revertir esta situación y dio una ley de reforma agraria que permitía expropiar las tierras de esas haciendas para entregarlas a los indígenas. Sin embargo, las tierras se entregaron en calidad de propiedad individual, con lo que se quebró la tenencia colectiva y las formas sociales de reciprocidad y control territorial. Para defender las tierras adjudicadas y para ampliar el proceso de recuperación de tierras que la revolución dejó inconcluso, algunos partidos políticos impulsaron la creación de sindicatos agrarios, que quedaron bajo la cobija de la CSUTCB.

Esta forma de organización es la que encontró CONAMAQ cuando comenzó su trabajo en 1997, año de su fundación, acto que tuvo lugar en Challapata (Oruro), aunque su proceso de repensar sus formas organizativas había sido iniciado por las bases desde comienzos de la década de 1980.

La tarea de CONAMAQ es reconvertir este

mundo sindicalizado en organizaciones basadas en estructuras de carácter ancestral. El trabajo no es sencillo porque CONAMAQ debe enfrentar cerca de 60 años de tradición sindicalista y una confederación única que ha sido una de las organizaciones más importantes y decisivas en las movilizaciones políticas del país durante las últimas décadas, aun cuando ahora experimente un sensible declive.

La reconstitución de los ayllus es una tarea importante por su tradición de gestión. No sucede lo mismo con las marcas y suyus, cuya función hoy no es clara. La recomposición de los ayllus comprende:

- El conocimiento y recuperación del territorio.
- La revitalización del sistema de autoridades ancestrales, y;
- El afianzamiento de los derechos colectivos.

La reconstitución de estructuras organizativas tradicionales realizada por CONAMAQ y sus regionales registra importantes avances y resultados. Esta tarea implica:

1. Que la gente se reapropie de estructuras conocidas que han funcionado por siglos y que a pesar de los años de colonización transcurridos han mantenido su vigencia, en la medida que siguen presentes en la memoria y prácticas de la población.
2. El funcionamiento de los ayllus está inserto y sostenido en relaciones de parentesco que garantizan el ejercicio de un sistema de control social que precisamente está ausente en otras organizaciones indígenas que han construido estructuras de carácter formal de cargos (presidente, vicepresidente, secretarios, etc.) e instancias (secretarías, comisiones, asambleas, centrales, etc.) que no tienen antecedentes sociales.
3. Recuperación de la legitimidad de las autoridades tradicionales, quienes llegan al cargo no por elección sino por un sistema de sucesión de carácter ancestral. Simultáneamente a esta recuperación, las autori-

²⁰ La información de este acápite proviene de la evaluación de los Programas Temáticos de Desarrollo Organizativo de IBIS, realizada en abril de 2007 en Bolivia, Ecuador y Perú. El autor del presente texto es Alberto Chirif, ahora responsable de la consultoría con el Programa ProIndígena-GIZ. Aunque CONAMAQ atraviesa actualmente por una difícil situación debido a su enfrentamiento con el gobierno (quien ha creado un Consejo paralelo), hemos podido averiguar que los principios que mantiene son los mismos que están expresados en este documento. Por esta razón y, sobre todo, por tratarse de una sólida propuesta con visión de gobernanza territorial, es que ahora incluimos este texto.

dades oficiales nombradas por el gobierno han sido dejadas de lado, recuperando así los ayllus su autonomía política.

4. Este sistema de sucesión de cargos prepara a las personas de manera progresiva para ocupar instancias cada vez de mayor jerarquía. Así, desde la comunidad y el ayllu, en los niveles más bajos, todos los miembros del grupo van paulatinamente avanzando hacia los niveles más complejos de la estructura organizativa, y este tránsito progresivo les sirve de entrenamiento y capacitación para cuando tengan que ocupar los cargos de mayor responsabilidad.
5. Este sistema democratiza el ejercicio de la autoridad en la medida que, a través del tiempo, esta es asumida por todos los miembros del grupo.
6. Los cargos son de corta duración. En los niveles más complejos (nacional y regional) no duran más de dos años. Aunque esto puede ser visto como una pérdida de capacidades directivas en corto tiempo, lo interesante es recalcar que las personas se han capacitado desde que ocuparon los niveles locales de autoridad y por tanto no llegan a los cargos regionales o nacionales sin preparación.
7. Además de ser de corta duración, los cargos sólo pueden ser ejercidos una vez por la misma persona, lo que evita la profesionalización de dirigentes y su desarraigo respecto de sus bases. Éste es un problema muy común en la mayoría de organizaciones indígenas, en las que existen dirigentes que repiten su gestión durante años y terminan por alejarse de sus bases, olvidan las visiones de sus propias comunidades y son incapaces de reinsertarse en su propia sociedad.
8. El hecho de que las autoridades regresen a sus ayllus de origen luego de haber ocupado los más altos cargos del nivel nacional también representa una ventaja porque así las bases podrán contar con personas capacitadas y con amplia experiencia para reconstituir los ayllus y fortalecer los que ya

han sido reconstituidos.

9. El restablecimiento de autoridades ancestrales garantiza también la recuperación del sistema tradicional de administración de justicia, lo que a su vez contribuye a la consolidación de la democracia.
10. La recuperación de esta visión propia del mundo y de las relaciones sociales también ha reforzado la visión territorial de los ayllus. La gente ha pensado sobre su propio espacio territorial y, de alguna manera, lo ha recompuesto. En efecto, aunque la titulación de las TCO no ha significado que las comunidades, al menos en la mayoría de los casos, amplíen los límites de las tierras que ya estaban bajo su posesión como tierras comunales o parcelas privadas, el hecho de unir a éstas dentro de las TCO les ha traído el beneficio de contar con un espacio unificado, susceptible de una mejor gestión territorial, y además amparado con las seguridades jurídicas que les ofrece la Ley INRA.
11. Hay una clara recuperación de identidad entre la población que, de haberse sentido humillada por las estructuras coloniales, hoy exhibe su dignidad con orgullo y demanda atención por parte del Estado y los gobiernos locales. El argumento de cómo la autoestima de la gente ha sido reforzada por el proceso organizativo es un tema recurrente. *“Las leyes antes nos pisoteaban”, “Ahora ya no tenemos miedo de hablar, ni de mostrarnos como indígenas”, “Entramos sin vergüenza a las reuniones a exponer nuestros planteamientos”,* son expresiones frecuentes de los dirigentes y bases de CONAMAQ y sus regionales.
12. Esta recuperación de identidad incluye la reafirmación de la espiritualidad andina. Los pagos, “challas”²¹, invocaciones y otras expresiones de espiritualidad que acompañan las reuniones de la organización son elementos importantes de afirmación de la identidad de sus miembros.
13. Respecto al tema de género, dirigentes y bases de CONAMAQ expresan que han

²¹ Pago o tributo a la tierra.

CONAMAQ y la reconstitución de los ayllus

puesto en marcha un sistema llamado “Chacha-Warmi”, es decir “Hombre-Mujer”, que pone fuerza en la complementariedad de la pareja para la conducción de la organización. De hecho, en todas sus instancias las autoridades de CONAMAQ son siempre hombre y mujer. No obstante, podemos decir que esta concepción está aún en proceso de plasmarse, en la medida que lo concreto, de acuerdo a lo que hemos observado, es que los hombres siguen teniendo presencia y participación mayoritaria en las reuniones.

14. Signo de esta recuperación de identidad es lo expresado por un joven de una organización juvenil universitaria asociada a CAOP: *“Años atrás nos daba vergüenza llamarnos indígenas. Ahora buscamos la formación nuestra y de los niños para aprender nuestra historia”*. Se trata de una organización firmemente identificada con los principios de CONAMAQ que busca avanzar en la formación técnica y profesional de los jóvenes para que así puedan servir mejor al movimiento. Su estructura organizativa busca adaptar la forma de organización de CONAMAQ a su realidad de estudiantes.

15. CONAMAQ en sus diferentes niveles organizativos participa en la vida nacional, mediante asambleístas en la Constituyente o con alcaldes y concejales de diferentes gobiernos locales. Respecto a estos últimos, la organización mantiene un fuerte control sobre ellos²² a fin de que respondan a los intereses y demandas de la organización. Un alcalde expresó esto de manera clara: *“Antes los alcaldes hacíamos nuestros planes y tomábamos nuestras decisiones sin consultar al pueblo. Hoy son las organizaciones quienes deciden el plan y el alcalde quien lo cumple, sino es amonestado la primera vez y luego separado del cargo”*.

16. La participación política de CONAMAQ también se expresa en espacios como la Asamblea Constituyente o en su capacidad de influir en procesos nacionales, por ejemplo, expresando su oposición sobre el TLC o gestionando leyes o su reforma,

como ha sido el caso de la modificación de la Ley INRA.

17. En el campo de las mejoras de servicios, algunas comunidades, que antes apenas habían contado con escuelas primarias, han conseguido colegios secundarios. También han mejorado, a raíz de presiones ejercidas por los ayllus, los servicios de salud. Según un alcalde: *“Hoy casi cada ayllu tiene un médico, cuando antes sólo había un sanitario o enfermero”*. El fortalecimiento organizativo ha servido también para influir en el mejoramiento de la infraestructura de riego en beneficio de las comunidades.

De 179 ayllus registrados en Potosí, 70 han sido reconstituidos y 30 titulados como TCO²³. El bajo número de ayllus titulados respecto a los que han sido reconstituidos pone de manifiesto, una vez más, el escaso interés demostrado hasta ahora por el Estado boliviano para la titulación de las TCO²⁴. Según esta institución, los problemas mayores para la titulación provienen de tres lados: disputas de linderos entre ayllus por la propiedad de fuentes de agua o tierras de pastoreo; la ley de Participación, ya que el desmembramiento parcial del territorio de un ayllu de una OTB significaría un recorte en el presupuesto asignado por el Estado; y líos con el sindicato y la CSUTCB.

Los peligros que presenta el trabajo de CONAMAQ son caer en el fundamentalismo (tiene esta tendencia) y la incoherencia política. De hecho, esto ya ha sucedido. Por ejemplo, durante la Asamblea Constituyente, CONAMAQ rompió el acuerdo unitario que había suscrito con otras organizaciones indígenas y populares, y terminó presentando una propuesta inconsulta de Constitución.

Si bien el tema de la recomposición de los ayllus es coherente y positivo para el fortalecimiento democrático de las bases y su participación política en los distintos ámbitos de la vida del país, la reconstitución del Collasuyo tiene sonoridad de regresión histórica y de re-

23 Recordamos que se trata de datos del año 2007.

24 Las modificaciones introducidas por el gobierno del presidente Morales a la Ley INRA fines de 2006, que entre otras cosas permiten la expropiación de tierras para el incremento de las TCO, han mejorado esta situación.

22 En 2007 tenía 12 alcaldes y 46 concejales.

tórica indigenista. La insistencia en su puesta en práctica puede dar paso a grandes distorsiones que desvíen a la organización de lo que debe ser su objetivo fundamental de construir una democracia fundada en las bases. Asimismo, el intento de crear ayllus y suyos en una región donde nunca los hubo, como Santa Cruz de la Sierra, que ahora denominan Tenta Suyo²⁵, fuerza una realidad histórica y organizativa. Todas las ventajas señaladas relacionadas con la recomposición de los ayllus para organizar a las comunidades andinas sobre la base de estructuras ancestrales, se perderían si se cae en el error de imponer medidas artificiales en un medio conformado por individuos de diversa procedencia y sin lazos familiares que les den coherencia.

La incoherencia política, por otro lado, expone innecesariamente a la organización a críticas y la debilita internamente y frente a sus aliados que terminarán por no confiar en ella. Frente al público mayor, al que es necesario que CONAMAQ recurra para buscar solidaridad con sus planteamientos, sus desvaríos políticos la pueden hacer aparecer como incongruente.

También es motivo de preocupación el hecho de que algunas de sus prácticas de justicia comunitaria puedan constituir actos de violación de derechos humanos. Por ejemplo, delegados de ayllus y dirigentes de FAOI-NP mencionaron los castigos físicos (azotes, baños en agua fría y otros) como parte de la justicia comunitaria. Aunque ponemos en duda el carácter ancestral de estos castigos, dado que el principio rector de la justicia indígena ha sido siempre la recomposición de la armonía afectada por un conflicto, es probable que prácticas como las señaladas, impuestas por las autoridades durante la Colonia o la República, hayan sido asumidas como “tradicionales” con el paso del tiempo.

25 Tenta, casa, en lengua guaraní.

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Colombia



Foto: Señoras indígenas presentes en el evento de La Chorrera.
© 2014 Alberto Chirif

Alberto Chirif

2014

A

- **AATI.** Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas.
- **ANP.** Área Natural Protegida.
- **ASOPIC.** Asociación de Productores de Café Indígenas Karmatarua.
- **AZICATCH.** Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de La Chorrera.

C

- **CC.** Corte Constitucional de Colombia.
- **CIDH.** Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- **COIRAM.** Confederación Indígena de Medio y Alto Amazonas.
- **COZICH.** Consejo Zonal Indígena de la Chorrera.
- **CRIC.** Consejo Regional Indígena del Cauca.
- **CP.** Consulta Previa, Libre e Informada.
- **CPE.** Constitución Política del Estado.

E

- **EPS.** Empresas Promotoras de Salud.
- **ET.** Entidades Territoriales.
- **ETI.** Entidades Territoriales Indígenas.

I

- **ICBF.** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- **INCORA.** Instituto Colombiano de Reforma Agraria.
- **INPEC.** Instituto Penitenciario y Carcelario.

M

- **MRA.** Mesa Regional Amazónica de Concertación.
- **MPC.** Mesa Permanente de Concertación.

O

- **OI.** Oficina Internacional del Trabajo.
- **ONIC.** Organización Nacional Indígena de Colombia.
- **ONG.** Organizaciones No Gubernamentales.
- **OPIAC.** Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana.

P

- **PIAV.** Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario.
- **PN.** Parques Nacionales.

R

- **REM.** Régimen Especial de Manejo.
- **RPP.** Resguardo Predio Putumayo.

S

- **SEIP.** Sistema Educativo Indígena Propio.
- **SGP.** Sistema General de Participación.
- **SGSSS.** Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- **SISPI.** Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural.

U

- **UACEP.** Unidad Administrativa Especial de Consulta Previa.
- **UAESPNN.** Unidad Especial Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Nacionales de Colombia.

Marco Legal de Colombia

Colombia es el país que ha consolidado más tierras y territorios a los pueblos indígenas, las que, según información oficial de 2006, llegan a 31.207.978 has. Considerando las tierras tituladas a comunidades negras, el total alcanza 36.336.807 has que representan el 32.2% de la superficie nacional. Esto es producto de una historia iniciada en la Colonia y profundizada en el siglo XIX, la cual, sobre la base de normas específicas que favorecieron la legalización de tierras colectivas, ha proporcionado al *“movimiento indígena colombiano experiencias que en otros países [recién] llegaron en la segunda mitad del siglo siguiente”*. A su vez, propició que más tarde realizara importantes aportes durante su participación en la elaboración de la Constitución colombiana en 1991 (Chirif y García, 2007: 65-67)¹.

Datos más actualizados señalan la existencia en el país de un total de 768 resguardos, de los cuales 53 (7%) son coloniales y 715 (93%) modernos, los que ocupan una superficie de 32.624.763 has y benefician a una población de 1.072.482 personas. La distinción de los resguardos entre coloniales y modernos es importante porque, de acuerdo al análisis del estudio colombiano, abogado Roque Roldán, los primeros tienen derecho al subsuelo.

Los primeros empezaron a titularse en 1890 y los demás a partir de 1980. Sobre el tema volveremos más adelante. En términos de extensión, los resguardos nuevos cubren una superficie de 32.234.486 hectáreas (98.8%) y los coloniales 390.277 (1.2%). Por último, mientras que la población de los primeros es de 847.738 personas (79.1%) del total de los indígenas con tierras legalizadas, la de los segundos es de 223.744 (20.9%) (Roldán y Sánchez, 2012: 196-97). Durante la Colonia los indígenas del Cauca se apropiaron de instituciones como el resguardo (concepto que se refiere al territorio) y el cabildo (tipo de gobierno que les otorgó cierta autonomía administrativa) para luchar

por mantener o recuperar sus tierras. Estas figuras coloniales fueron reconocidas en 1890 por la Ley 89 que establecía condiciones de protección para los “salvajes” hasta que civilizasen. El Estado puso el proceso en manos de la Iglesia Católica, con una duración de 50 años hasta el logro de la “meta”. Las grandes movilizaciones de organizaciones indígenas como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y otras, durante la década de 1980 (como tomas de tierra y manifestaciones de protesta) fueron destinadas a la recuperación de los resguardos. Además de las tierras, las organizaciones también emprendieron la lucha por la educación, la salud, la igualdad y la autonomía (Chirif y García, 2012: 71).

Hay otros factores que apuntalan a las características positivas del proceso seguido por Colombia en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, entre los cuales se pueden señalar la incorporación a su Constitución y leyes secundarias de derechos establecidos en el Convenio No.169; y el desarrollo de jurisprudencia a partir de la utilización de los tratados internacionales sobre derechos colectivos realizado por el poder judicial; y la definición de los territorios indígenas² como entidades territoriales dentro del ordenamiento del país, pero con gobiernos indígenas autónomos a pesar de recibir fondos del Estado. No obstante, la conformación de territorios indígenas como ETI³ nunca ha llegado a producirse, sin embargo hay avances en esta dirección.

La desigual distribución de las tierras indígenas en el país es una característica que sirve para ubicar mejor los logros de la legalización

2 El resguardo es una figura legal definida por la ley de 1890 ya citada. El territorio indígena es entendido en Colombia en los términos que precisa el Convenio No.169: tanto lo titulado como lo poseído aunque la propiedad no haya sido formalizada (R.Laborde, comunicación personal).

3 Ana Cecilia Betancur (comunicación personal) Señala que el gobierno del presidente Santos, recién posesionado en su cargo en 2010 presentó un nuevo proyecto de Ley de Ordenamiento territorial, el 20° elaborado en el país desde que se dio la Constitución en 1991. De acuerdo a ella, *“las dificultades principales [de este proyecto] están dadas por el hecho de que la constitución de ETI puede llevar a la desaparición de municipios o al cercenamiento de varios de sus territorios, e incluso de los departamentos, lo que origina la oposición de parlamentarios y de la clase política porque modifica el régimen de asignación de recursos del Estado y altera el caudal electoral en el que afincan los poderes de los caciques electorales en las regiones”*. (La norma mencionada fue aprobada con el nombre Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N° 1454, el año 2011.)

1 Además de las referencias citadas, para la redacción de esta sección ha sido fundamental el valioso apoyo del abogado colombiano Ramón Laborde, que en el tiempo de la consulta trabajaba en la Fundación GAIA, y de la abogada de la misma nacionalidad Ana Cecilia Betancur.

territorial. De acuerdo a una fuente: *“El 93% de estos títulos se encuentran en las tierras orientales de la Amazonía, la Orinoquia, los bosques del Pacífico y los desiertos guajiros (Houghton, 2005), donde la población es reducida y hasta hace unas décadas [es decir antes de su titulación] existía poca competencia. El otro 7% de tierras indígenas es un conjunto de pequeñas islas territoriales regadas aquí y allí por casi todos los departamentos del país, en las zonas donde se concentran los grandes contingentes de población indígena”* (citado en Chirif y García, *Ibíd.*: 67). En efecto, son las regiones Caribe y Andina donde se asienta el mayor número de población indígena, y esta última, junto con la de los Llanos, es en donde se han concentrado, desde el siglo XIX, las más fuertes luchas por la tierra (*Ibíd.*: 69).

Otro dato sobre la desigual distribución de las tierras es que 650 resguardos abarcan el 80% de las más de 31 millones de hectáreas tituladas hasta 2006, dentro de las cuales también se cuenta un 7% de tierras tituladas a propietarios indígenas individuales (*Ibíd.*: 67). Las comunidades con escasa dotación de tierras tienen derecho a que el Estado se las amplíe. El 86 % del territorio adjudicado a los indígenas está en la Amazonia-Orinoquia, lo que explica las pocas tierras adjudicadas a otras regiones del país y los conflictos por ampliarlas.

Por otro lado, en el país existen todavía comunidades sin resguardo, es decir, sin dotación oficial de tierras, aunque no son muchas. Al 2006, según los datos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural existía un 6.7% de “comunidades civiles”, que son aquellas que no tienen tierras reconocidas o resguardo. (*Ibíd.*: 67.) De acuerdo a Arango y Sánchez, el año 2004 un total de 102.852 personas carecerían del reconocimiento de tierras de resguardo (citado en Roldán, 2007: 13). Ocupan tierras tradicionales que el Estado no las ha titulado, a pesar de tener la responsabilidad legal de reconocerles su dominio. Alega falta de recursos o de personal. En algunos casos pueden haber terceros en esas tierras, en especial en zonas de colonización.

Finalmente, existen resguardos invadidos por gente no indígena. El Estado, de acuerdo a la

ley, tiene la obligación de comprar las mejoras o las tierras si fueran de propiedad privada y devolverlas a los indígenas. Eso está planteado legalmente, pero el Estado actúa con lentitud, señalando que no tiene de recursos.

Sin embargo, existen en el país un conjunto de problemas muy serios que impiden o limitan la aplicación de normas tan favorables a los derechos de los pueblos indígenas y que, en muchos casos, van también en contra de los que ellos ya han conquistado.

Contrariamente a lo que se cree que con la Constitución de 1991 se abrieron las puertas para la legalización de la propiedad territorial indígena y el gobierno autónomo, muchos opinan lo contrario y establecen esa fecha como el inicio de una regresión del ejercicio de derechos y de las propias capacidades de respuesta del movimiento indígena, enfrentando más problemas y mayores poderes. En efecto, entre 1967 y 1990 se legalizó el 78.27% de las tierras indígenas actualmente tituladas. A partir del año siguiente, cuando se aprobó la Constitución, y hasta 2003 se legalizaron las demás, con porcentajes anuales que, por lo general, han sido menores que los registrados anteriormente. (*Ibíd.*: 68-9).

Es posible que esto se deba al hecho de que cada vez quedan menos tierras por titular y que la espectacular titulación del famoso predio Putumayo, con cerca de seis millones de hectáreas, realizada durante el gobierno del presidente Virgilio Barco (1988-1992), desbalanceó extraordinariamente los promedios anuales posteriores. Hay quienes piensan que si bien la conformación de un marco legal positivo es consecuencia de las luchas indígenas, sin embargo, ha sido precisamente ese marco *“el factor principal de la desmovilización de las luchas por la tierra”* (*Ibíd.*: 72).

La abogada colombiana Ana Cecilia Betancur no comparte esta opinión (comunicación personal), y opina *“que es precisamente a partir de la Constitución colombiana que varios países comenzaron a incorporar de mejor manera los derechos indígenas en sus constituciones o legislaciones”*. Considera que ella *“fue y sigue siendo un referente en la materia en los casos*

de Bolivia, Chile, Venezuela y de algunos países centroamericanos. El reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas es (o fue) una corriente que se impulsó a nivel mundial a partir de las reivindicaciones indígenas y que se fue consolidando a partir de la aprobación del Convenio No. 169 de la OIT. En el caso de Colombia fue fruto de un proceso organizativo muy sólido y de un contexto político favorable por entonces. No obstante, si se mira con más cuidado, por esa época también se formularon reformas regresivas respecto de los derechos indígenas, como en el caso de la Constitución de Perú de 1979. Pero esto habría que revisarlo con más detalle”.

Otro asunto, menciona Betancur, es que la buena legislación juega en contra, es decir, desmoviliza la capacidad de organización de los indígenas. Señala la existencia de “una corriente de sociología muy crítica al discurso universal de los derechos humanos y su funcionalidad al sistema dominante. La tesis es que el discurso de los derechos humanos está fuera del contexto de las realidades sociales y económicas, vacío de contenidos políticos, desmovilizador y desarticulador de la lucha social y política”. Esta corriente argumenta que “el reconocimiento formal de derechos genera en los beneficiarios la sensación de que ya pueden resolver sus problemas o que **‘todo está bien’**, cuando en realidad las condiciones estructurales que determinan las desigualdades y las exclusiones se mantienen intactas o se profundizan. También, que cuando se regulan los derechos, la lucha social por cambios estructurales cede terreno en favor de la lucha individual o sectorial por acceder al derecho reconocido o a la reparación individual en caso de violación del derecho”.

En este sentido, Betancur indica que “es evidente que en el caso colombiano, después de los primeros años de la Constitución, la lucha indígena organizada bajó su nivel. Cada quién se concentró en su territorio para administrar los recursos de transferencias (fondos) a los resguardos, montaron empresas de salud como parte de la privatización de esta función antes asumida por el Estado (y que ha tenido efectos desastrosos para el país), y ahora hasta están contratando la educación. Salvo po-

cas excepciones (la del Cauca y no todos), las organizaciones indígenas no volvieron a prestar atención a los problemas estructurales del país no obstante que la calidad de vida para ellos y la mayoría de la población ha decaído al punto de que hoy Colombia está entre los últimos del Continente, sólo antes de Bolivia y Haití. La gran mayoría de las organizaciones se dividieron en torno al manejo de recursos y el ejercicio del poder en sus territorios”.

¿Qué dice la Constitución colombiana?

La primera mención referida al tema es la declaración de que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (Art. 7º).

Respecto a las tierras y territorios indígenas, la Constitución afirma que “los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable” (Art. 329º) y también que son inalienables, imprescriptibles e inembargables junto con las tierras comunales de grupos étnicos, los bienes de uso público, los parques naturales, el patrimonio arqueológico de la Nación y otros bienes que determine la ley (Art 63º). Indica también que el Estado “reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos⁴ asentados en territorios de riqueza arqueológica” (Art 72º).

Para el caso de las comunidades negras de los ríos de la cuenca del Pacífico, la Constitución establece que el Congreso deberá expedir una ley que les reconozca el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías que han venido ocupando en las zonas rurales, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Establece que esas tierras les deberán ser demarcadas dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución y que “La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley” (Art. 55º transitorio). En 1993 se expidió la Ley 70

4 El abogado Ramón Laborde (comunicación personal), precisa que resguardos y tierras comunales son dos categorías diferentes. Los primeros son únicamente para indígenas, mientras que las tierras comunales de grupos étnicos comprenden territorios de comunidades negras y también pueden incluir tierras indígenas que no se hayan constituido legalmente como resguardos. Es el caso también de las reservas indígenas, una figura que sólo les reconoce el usufructo, aunque con exclusividad. De acuerdo a la normativa vigente, esta figura territorial debe ser convertida en resguardo.

conocida como Ley de Comunidades Negras.

Respecto al reconocimiento de autoridades y de la autonomía indígena, la Constitución incluye diversas consideraciones. Hace un reconocimiento explícito al hecho de que las *“autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial”* (Art. 246º).

Los demás dispositivos relacionados con el tema del autogobierno están relacionados con las entidades territoriales, categoría que incluye a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. (Art. 286º). Las características de las ET son enunciadas en los siguientes términos:

Art. 287. “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 76. Gobernarse por autoridades propias.*
- 77. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 78. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 79. Participar en las rentas nacionales”.*

Los territorios indígenas, que como hemos mencionado conforman uno de los tipos de ET, serán gobernados por consejos *“conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”* y tendrán las funciones que se detallan a continuación (Art. 330º):

- 11. “Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.*
- 12. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.*
- 13. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecu-*

ción.

14. Percibir y distribuir sus recursos.

15. Velar por la preservación de los recursos naturales.

16. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.

17. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

18. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y

19. Las que les señalen la Constitución y la ley”.

El mismo Art. 330 establece: *“Parágrafo.- La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.*

Esto debe entenderse como un complemento a la consulta previa establecida por el Convenio No.169 de la OIT que se considera un derecho fundamental exigible vía Acción de Tutela, contemplada en el Art. 86º de la Constitución (R.Laborde, comunicación personal).

Sobre el contenido de este párrafo, Betancur (comunicación personal) opina que *“ese artículo ha servido para frenar megaproyectos en territorios indígenas, no tanto por la participación en la toma de decisiones sino por el impacto sobre su integridad social, económica y cultural. Hay muchas sentencias de la Corte Constitucional en el sentido que afectar tal integridad es afectar el derecho a la vida del sujeto colectivo y es tanto como condenarlo a la desaparición forzada, delito que originalmente no amparaba sino a las personas individualmente consideradas, pero que la Corte extendió al sujeto colectivo”.* Precisa que por *“recursos naturales”* debe entenderse los no renovables, porque los renovables son propiedad de las comunidades. Señala también que el Estado no respeta el derecho a la consulta

previa, a pesar de muchas sentencias de la Corte Constitucional en su contra. *“Su lógica nada y continuamos adelante’. En cada caso el gobierno se las ha jugado a fondo por cooptar líderes, deslegitimar ante la opinión pública las reclamaciones indígenas y, en no pocos casos, acusar a los opositores de terroristas y colaboradores de la guerrilla”.*

La Constitución establece también que podrán constituirse provincias con municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento. La agrupación de municipios y ETI para conformar provincias es hasta el momento sólo una posibilidad, ya que en la práctica no se ha dado ningún caso.

¿Qué ha significado esto?

A pesar de lo dicho, las ETI no han llegado a ser conformadas porque no se ha promulgado la Ley de Ordenamiento Territorial (Art. 329º) que debía normar su creación y funcionamiento y tampoco el gobierno ha legislado extraordinariamente sobre el tema, como lo dispone la Constitución (Art. 56º), mientras no se expida la ley.

Es probable que, como en el caso de Ecuador, la creación de ETI haya generado cierto temor en las organizaciones indígenas de perder autonomía por depender financieramente del Estado. Por otro lado, su creación habría supuesto la sustracción de los territorios indígenas del régimen municipal. En efecto, un porcentaje alto del territorio de los resguardos indígenas habría salido del régimen municipal para ejercer su autonomía⁵.

En la práctica algunas organizaciones indígenas han empezado a ejercer y consolidar su autogobierno asumiendo la prestación de servicios como la salud, educación y el gobierno propio. Son los casos, por ejemplo, del Consejo Regional Indígena del Cauca y de los Resguardos Karmatarua Cristianía y Predio Putumayo, cuyos procesos presentamos más adelante en este informe.

⁵ Usamos la expresión “porcentaje alto” del territorio de los resguardos y no la totalidad de ellos porque en Colombia existen diversas zonas que no están incluidas en jurisdicción municipal alguna. Es el caso, por ejemplo, de la zona donde se encuentra el Resguardo Predio Putumayo.

Sobre la violencia, Ana Cecilia Betancur opina (comunicación persona), que ha habido un incremento de ésta en los últimos años en los territorios indígenas, *“especialmente en aquellos ubicados en zonas estratégicas por su ubicación geográfica o por sus recursos naturales o también por el narcotráfico”.* Considera *“que esto obedece a la dinámica de la violencia en Colombia y es efecto del modelo de libre comercio que pone en la mira de los grandes capitales recursos que hasta hace unas décadas no eran explotables por sus altos costos o por las condiciones jurídicas o geográficas. Los indígenas han sido los más afectados por la violencia dado que sus territorios están considerados como los “por integrar” al mercado. En Colombia no es nuevo que la violencia, especialmente la paramilitar, llegue a todo territorio donde hay un interés económico a gran escala. Proyectos mineros, petróleo, hidroeléctricas, carreteras, portuarios y de agro combustibles van regularmente acompañados de grupos armados para garantizar el control y la posesión de las tierras, sean de quien fuere. A los campesinos y a los afrocolombianos los desplazan con mayor facilidad, pero en el caso de los indígenas, si estos se resisten amparados en sus derechos, comienzan las amenazas, hostigamientos y asesinatos selectivos”.*

El abogado Roque Roldán señala que una de las falencias de la legislación indigenista colombiana es la falta de unificación de procesos que están dispersos en varias leyes. La CPE de 1991 introdujo una serie de derechos nuevos, como es la participación de los indígenas en asuntos administrativos y la proyección que ella debería tener, especialmente en la cuestión de la consulta de proyectos e iniciativas del Estado que pudieran afectar o amenazar los derechos fundamentales indígenas. Sin embargo, una serie de esos derechos no han sido desarrollados en la legislación posterior. No existe una reglamentación, un procedimiento establecido para la consulta previa. Esto genera problemas porque muchos proyectos no pueden ejecutarse y las decisiones se dilatan innecesariamente. Esto se ha vuelto en un factor de corrupción en ciertas élites indígenas que no están interesadas en la consulta en sí sino cuánto pueden obtener para su propio beneficio. Al mismo tiempo existen

muchos proyectos que no deberían ejecutarse pero terminan haciéndose porque hay una oferta importante de dinero para esas élites. Por esto se ha formado una mesa de concertación entre el Estado y las organizaciones que busca plantear temas de consultas que son también como un esfuerzo para centralizarlas. Hay casos que incluso las propias comunidades manejan la negociación de la consulta. En ese nivel a veces se encuentran casos de corrupción. Ciertos dirigentes indígenas, asesorados por abogados particulares, son los que sacan provecho de esto.

La situación política del movimiento indígena es difícil por las razones expuestas, aunque también debemos decir que ha demostrado una gran capacidad de maniobra en las difíciles condiciones en las que se desarrolla el país. Sobre esto daremos cuenta en los siguientes acápites de este informe dedicado a Colombia.

Dos decretos recientes

El 7 de octubre de 2014, Colombia aprobó dos decretos de número correlativo, 1952 y 1953, dado, el primero por el Ministerio de Educación Nacional y, el segundo, por el del Interior. Ambos tienen en común el hecho de apuntar a la transferencia de funciones y competencias estatales hacia las organizaciones indígenas.

El decreto N° 1952 amplía la vigencia de las disposiciones establecidas en el decreto 2500 de 2010, referidas a *“la contratación de la administración de la atención educativa que requieran celebrar las entidades territoriales certificadas en educación con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas”* (Art. 1°).

El segundo es mucho más complejo y *“tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, conforme las disposiciones aquí establecidas, entre tanto se expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”* (Art. 1°).

El mencionado decreto reconoce a los Terri-

torios Indígenas (TI) su *“condición de organización político administrativa de carácter especial, que les permite el ejercicio de las competencias y funciones públicas establecidas en el presente Decreto, a través de sus autoridades propias”* (Art. 2°). Establece que funcionarán de manera transitoria (hasta que se apruebe la ley orgánica) en caso de cumplir con determinados requisitos que consisten en los resguardos, tener sus linderos claramente identificados o haber iniciado un proceso en esa dirección; y para los pueblos, comunidades o parcialidades indígenas que tengan un gobierno propio, cuando hayan solicitado la titulación como resguardo del área poseída de manera exclusiva, tradicional, ininterrumpida y pacífica. Otra posibilidad es cuando una o más categorías territoriales enunciadas decidan agruparse para establecer una ETI (Art. 3°).

Se trata de requisitos sencillos y concretos que ponen de manifiesto la voluntad del legislador de dar paso a la transferencia de funciones a los TI, no de obstaculizarla. Es también interesante que categorías territoriales diferentes al resguardo puedan iniciar gestiones, solas o de manera mancomunada, para constituirse como TI. Sin embargo, se requiere de un proceso de concertación entre varios resguardos para administrar recursos públicos y asumir funciones, sobre todo en educación y salud, a fin de poder cumplir con las capacidades definidas para certificarse y calificar a fin de recibir recursos públicos.

El decreto establece que la transferencia de competencias y funciones públicas que les corresponden a los TI exigen el cumplimiento de procedimientos y requisitos que varían de acuerdo al tema que se trate. Los TI que sean autorizados para administrar recursos del Sistema General de Participación (SGP) serán considerados entidades estatales de acuerdo (Art. 7° y 9°).

El título II (Art. 11°-38°) del decreto establece las características y competencias generales de los TI. Trata acerca de las autoridades, la representación legal, consejos, competencias, planificación, planes de vida, administración, presupuesto, asignaciones especiales, formulación de proyectos, monitoreo, seguimiento y

MARCO LEGAL DE COLOMBIA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

control integral y otros. El decreto establece el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) y lo define como *“un proceso integral que [...] contribuye a la permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas* (Art. 39°). Fija además normas de funcionamiento y condiciones mediante las cuales los territorios indígenas podrán recibir la administración del programa “Semillas de Vida” de educación inicial (Art. 41°-47°) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Luego hace lo mismo para los casos de los niveles de educación preescolar, básica y media y determina los requisitos necesarios para recibir su administración por parte del Ministerio de Educación (Art. 48°-65°). Por último, establece los procedimientos para que los territorios indígenas creen instituciones de educación superior indígena propias, en el marco del SEIP (Art. 66°-73°).

Asimismo, el decreto N° 1953 establece y define el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI) como *“el conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos que se sustentan a partir de una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho Sistema, en armonía con la madre tierra y según la cosmovisión de cada pueblo”*. Establece también que ese Sistema se *“articula, coordina y complementa con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, con el fin de maximizar los logros en salud de los pueblos Indígenas”* (Art. 74°).

Define que los componentes del SISPI son: 1) Sabiduría ancestral, 2) Político organizativo, 3) Formación, capacitación, generación y uso del conocimiento en salud, 4) Cuidado de salud propia e intercultural y 5) Administración y gestión (Art. 77°). Establece las competencias de los TI respecto al SISPI y define mecanismos para que los TI asuman la competencia del manejo del riesgo en salud de manera gradual (Art. 83°). El decreto se refiere a las competencias de los TI en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico en su territorio, el cual empezarán a ejercer a partir de la reglamentación que haga el gobierno y cuando ellos cumplan con los requisitos establecidos (Art. 89°).

Por último el decreto reafirma el reconocimiento, respeto y alcance de la jurisdicción especial indígena y enfatiza el apoyo que reciben las autoridades indígenas para desempeñar las funciones propias de su Jurisdicción, por parte de los cuerpos de investigación judicial de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Instituto Colombiano de Medicina Legal, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y las autoridades civiles y políticas Art. 95°-99°).

Aunque es evidente que los avances planteados por el decreto N° 1953 se establecen en términos de descentralización y no de autonomía (ver capítulo 3° de este informe), es innegable que abren un gran espacio de participación a las organizaciones indígenas para el manejo independiente de los servicios de salud, educación y saneamiento, y para ejercicio de la jurisdicción indígena. Es claro además que la lógica de descentralización responde a las aspiraciones de varias de las organizaciones indígenas de Colombia. Por último, como ya antes lo señalamos, el decreto comentado pone en evidencia la voluntad del legislador para transferir funciones y competencias a los TI.

Consulta Previa

Aunque nos hemos referido al tema de la consulta previa en el primer capítulo de este informe (Marco Legal), le dedicamos un capítulo adicional por la importancia que tiene en Colombia este mecanismo establecido en el Convenio No.169 de la OIT, y por ser (a nuestro juicio), el único de los países en los que se desarrolló la presente consultoría, que cuenta con un organismo de la importancia de la Corte Constitucional que ha emitido sentencias favorables a los derechos de los pueblos indígenas, ajustándose a lo dispuesto en el Convenio y en los tratados internacionales ratificados por Colombia, y en contra de los intereses del Estado. No obstante, el cumplimiento real de los derechos de los pueblos indígenas enfrenta serios problemas, de los cuales pretendemos dar cuenta en las páginas siguientes.

En Colombia existe la Dirección de Consulta Previa que es una dependencia del Ministerio del Interior. Sus funciones son certificar la presencia de comunidades en las zonas de proyectos, ejecutar procesos de consulta, proyectos, obras o actividades, y soportar logística, presupuestal y jurídicamente las acciones relacionadas con la CP. Desde 2013 está en proceso permanente de fortalecimiento. Esta Dirección está muy ligada al Ejecutivo y es financiada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por tanto responde a estos intereses.

Las reflexiones que siguen provienen de la entrevista realizada al abogado Ramón Laborde en Bogotá, el 17 de septiembre de 2014. Aporta consideraciones que son fundamentales para comprender cómo se aplica en Colombia la consulta, las mismas que deben ser consideradas para establecer comparaciones con lo que sucede en otros países. También se basa en la lectura de un análisis crítico elaborado en 2014 por la abogada Ana Cecilia Betancur, consultado en Internet. Como se puede observar, las visiones sobre el tema de uno y otro tienen diferencias pero también convergencias.

En Colombia la consulta previa (CP) se realiza desde 1997, año en el que la Corte Constitu-

cional (CC) señaló que era un derecho fundamental, lo que implica que puede ser reclamada mediante una acción de tutela presentada por cualquier persona. Se trata de una acción constitucional en la que prima el derecho sustancial y que obliga que en 10 días se resolviera el asunto. La CC señaló que la CP no solo debe hacerse en el caso de proyectos y obras, sino también de medidas legislativas. Con esa sentencia la CC comenzó a definir jurisprudencialmente cuál debe ser el procedimiento para aplicar la consulta. Se han resuelto unas 200 demandas de este tipo.

Varias iniciativas oficiales han sido declaradas anticonstitucionales por no haber pasado por la CP. Podemos mencionar: el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (sentencia C-461/08, del 15 de mayo de 2008); el *“Acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las Poblaciones Indígenas Wayúu de la República de Colombia y de la República de Venezuela”* (sentencia C-615/09, del 2 de septiembre de 2009); el inciso 8° del artículo 2° del Acto Legislativo N° 01 de 2009, *“Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”* (sentencia C-702/10, del 6 de septiembre de 2010) y la Ley 1458 del 29 de junio de 2011 *“Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Internacional de Maderas Tropicales, 2006”, hecho en Ginebra el 27 de enero de 2006* (sentencia C-196/12, del 14 de marzo de 2012). Se puede decir entonces que el derecho de CP está bien consolidado en el país.

No existe, sin embargo, un mecanismo preestablecido para hacerla, simplemente hay una práctica⁶. Ciertamente existen muchas desigualdades entre las partes en los procesos de consulta: una empresa petrolera llega con un equipo de asesores y con muchos recursos, mientras que los indígenas normalmente no tienen esas posibilidades. Por lo general, estos le piden a la empresa que les financie un equipo, pero éste será siempre más reducido. Además, este hecho establece una relación de dependencia de los indígenas. Los indígenas pueden buscar de manera independiente a

⁶ La abogada Betancur señala que el Estado elaboró un reglamento para la aplicación de la medida que, paradójicamente, no fue consultado con las organizaciones, razón por la cual la CC lo declaró inconstitucional y contrario al Convenio No.169.

CONSULTA PREVIA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

una ONG o recurrir a organizaciones para que los asesoren durante el proceso de consulta.

Hubo un caso reciente con los indígenas U'wa quienes se opusieron a la explotación petrolera en su territorio. Ellos llevaron a un experto en cuestiones ambientales de la Universidad Nacional y lograron determinar que la licencia ambiental había sido otorgada con unos términos ambientales insuficientes que no daban la seguridad para un buen manejo territorial. Entonces la empresa tuvo que desistir del proyecto. Pero la mayoría de las veces los indígenas no tienen esta posibilidad.

En el caso del resguardo Matavén⁷, la empresa se retiró cuando vió que los indígenas estaban asesorados y cambiaban la relación de fuerza. Muchas empresas se echan atrás si ven que los indígenas están respaldados. Los gastos de la CP son financiados por la misma empresa. Por otro lado, los funcionarios públicos no tienen capacidad de decisión, ya que están condicionados políticamente.

Veeduría

En las CP, diversas entidades públicas hacen funciones de veeduría o de garantes, como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, la Contraloría y las Personerías Municipales. Ellas suelen tener una posición crítica frente a las empresas, pero son débiles y sus conceptos no son vinculantes. De hecho es el Estado quien le ha dado la concesión a la empresa y claramente está enfocado en que la actividad se realice.

Se propuso impulsar una reglamentación para que la entidad encargada de hacer de árbitro sea realmente independiente y represente los intereses de la nación y no dependa del Ejecutivo. La iniciativa lleva el nombre de “entidad de iniciativa independiente”. Se piensa que debería ser algo semejante a la instancia que maneja el tema de la TV, que está compuesta por personas que representan a diferentes sectores de la sociedad. La misma figura también se aplica a las universidades públicas que son autónomas y para cierto tipo de organizaciones que tienen que ver con cuestiones sensibles.

⁷ Ver una referencia a este caso en el capítulo llamado *Resguardos y áreas protegidas*.

Para elegir a los integrantes de esa entidad se daría la posibilidad de postulación a diversos sectores del país. Podría ser que la ONIC u otras organizaciones indígenas postularan a un número representativo de integrantes. Un organismo así sería válido para consultas en asuntos de carácter social, cultural y ambiental.

El peso de la consulta

El abogado Ramón Laborde opina que no existe en Colombia ningún caso en que la empresa y el gobierno hayan entrado a la fuerza a realizar un proyecto al que los indígenas se han opuesto. Siendo inalienable el territorio, no es posible que el gobierno actúe de esa manera porque para hacerlo tendría que expropiar el territorio. Si alguien tiene una casa y el gobierno quiere pasar una carretera o establecer un pozo, no lo puede hacer mientras no se expropie esa casa. En el caso de los indígenas, no es posible expropiarlos, en la medida en que se trata de territorios inalienables. Como veremos más adelante, si bien el análisis que realiza la abogada Ana Cecilia Betancur concuerda con esta visión, indica que en la práctica las cosas funcionan de otra manera.

Reglamento

Algunas autoridades del gobierno están opinando en contra de la CP. El Vicepresidente de la República planteó hace poco tiempo una propuesta para hacer obras de infraestructura. Cuestionó la CP, diciendo que se ha convertido en un mecanismo de extorsión y que las comunidades se oponen al desarrollo del país. Ciertamente, este argumento es usado por los gobiernos de todos los países incluidos en el presente trabajo. Como realmente es un derecho efectivo, ya que una comunidad puede decir que no respetaron la CP y paralizar una obra, la gente del gobierno y de los gremios de la industria busca que se haga una reglamentación orientada a limitar las posibilidades del ejercicio de la CP por parte de las comunidades. Quieren que ese reglamento fije plazos y condiciones para llevarla a cabo. No les interesa que la CP se desarrolle en términos apropiados. Este es el reglamento

que ha sido objetado por la CC por inconstitucional y contrario al espíritu del Convenio No.169.

Señala Laborde que la consulta previa es efectiva a pesar de no existir una ley porque quien la ha desarrollado es la CC. Hay aspectos que deben mejorarse, como la necesidad de contar con una autoridad independiente o asignar un presupuesto para que los indígenas puedan sufragar los gastos de las consultas. Este derecho *“tendrá otra connotación en el momento en que los indígenas logren el reconocimiento de su autonomía porque entonces los asistirá la facultad constitucional de ordenar su territorio, definir el uso que le darán al suelo y establecer normas más restrictivas que las que pone el gobierno nacional”*, menciona Laborde.

En el momento en que exista un reconocimiento de las entidades territoriales indígenas, no solo verán temas de inversión social (educación, salud) sino que también tendrán constitucionalmente la facultad de establecer normas de protección ambiental para sus territorios. Podrían llegar a aprobar una zonificación que determine, por ejemplo, que en ciertos lugares no se deberá explotar petróleo. La CC ha emitido una sentencia señalando que situaciones como la zonificación deben ser armonizadas con el gobierno nacional, pero que en ningún momento éste puede tomar todas las decisiones ya que debe dejar espacio a los otros niveles.

Además, la CC ha mencionado que en los parques nacionales no se hará minería. Los indígenas podrían declarar parques locales también libres de actividades mineras. La consulta es también válida para las comunidades negras, aunque no tienen, como los indígenas, la facultad de dar normas internas como la zonificación. Deberían reglamentarse para que no sean solo consultados en calidad de propietarios de su territorio sino también como gobierno local. Las empresas dicen que los indígenas exigen demasiado. Pero en realidad mientras éstas poseen ya sus derechos desarrollados constitucionalmente y en la práctica, los indígenas los tienen en el papel y falta mucho para materializarlos. *“Cuando los*

procesos empiezan, los indígenas están 100 metros más atrás de la línea de partida”, menciona el abogado Laborde.

Colombia está pasando por un momento de euforia de propuestas para la explotación minera y de hidrocarburos. Laborde considera que no es un problema que la propuesta de reglamentar la CP haya surgido en este contexto, porque para aprobar la ley de CP el Estado deberá hacer una consulta previa. Reconoce que hay procesos de consulta que se han resuelto mediante dinero entregado por las empresas a dirigentes o comunidades, pero también hubo otros que han funcionado de manera correcta. Es el caso de Yaigóje Apaporis⁸ donde los dirigentes rechazaron dinero de la empresa para allanarse al inicio de las actividades mineras. En ese caso, piensa Laborde que si la autoridad hubiera aceptado el dinero, la comunidad la hubiera destituido. Igual ha sucedido en la Sierra Nevada. Pero hay otros casos en que las cosas funcionan de manera diferente. Hay ciertas zonas donde la gente ha sido desterritorializada por lo que les da lo mismo vivir en una zona que otra.

Por su parte, la abogada Ana Cecilia Betancur (2014) afirma que *“lejos de garantizar aquellos derechos fundamentales, la consulta se ha convertido en mecanismo efectivo para obviar sus efectos prácticos”*. Señala que su correcta aplicación se evade sistemáticamente por el Estado, y que han sido los altos tribunales de justicia los que le ordenaron aplicarla. Indica también que la interpretación genérica por parte del Estado en relación a este instrumento, le permite en la práctica la expropiación parcial de sus territorios, lo que pone en riesgo su existencia como pueblos.

Además señala que el Estado realizó tres tipos de actuaciones durante los últimos veinte años relacionados con proyectos de exploración o explotación de recursos naturales o de construcción de obras en territorios indígenas. El primero consistió en realizar proyectos obviando la consulta previa, lo que ha motivado reclamos por parte de los pueblos indígenas afectados que desplegaron estra-

⁸ Ver este caso en el capítulo titulado *Resguardos y áreas protegidas*.

CONSULTA PREVIA

tegias de defensa y resistencia. El segundo, desarrolló un modelo de consulta basada en el engaño y la cooptación. Y el tercero, la reducción de la consulta a una simple transacción entre empresas e indígenas, avalada por instancias gubernamentales. Añade luego un cuarto tipo de actuación referida a la consulta previa como ejercicio de participación democrática cualificada, en los casos en que está en juego la expedición de normas políticas o la aprobación de planes de desarrollo de carácter general.

Al analizar con mayor detalle estos tres tipos de actuaciones, Betancur aporta elementos para comprender mejor las limitaciones de la aplicación del mecanismo de consulta previa en Colombia. El primer tipo, el de obviar la CP, fue común durante los primeros años de la década de los 90, y dio lugar a que las organizaciones indígenas apelaran las medidas adoptadas por el gobierno que ellas consideraban lesivas a sus derechos. Esto generó una serie de sentencias de la CC que ordenaron la paralización de proyectos o la no aplicación de medidas dictadas por el gobierno hasta que no se hubiese realizado la consulta.

Un tema particularmente importante es el que cita la autora cuando se refiere al proyecto de ampliación de una carretera que afectaba de manera severa el Resguardo Indígena Emberá Chamí de Cristianía (Antioquia). Frente al argumento del gobierno de que la obra respondía al interés general (argumento que es común a los diferentes gobiernos sudamericanos), la Corte respondió que *“los derechos de los pueblos indígenas no pueden considerarse propiamente un interés particular que deba ceder ante un interés general sino que constituyen en sí mismos un interés colectivo de grado superior frente al que representan algunos proyectos de desarrollo económico”* (Betancur, 2014).

Esto es fundamental no solo para los derechos de los pueblos indígenas de Colombia, sino también para los de los demás países de la región, porque sienta jurisprudencia frente a un tipo de argumentación que es común entre los gobiernos.

En la primera mitad de la década de los 90, tuvieron lugar dos grandes conflictos, a raíz de dos grandes proyectos, uno para la exploración de petróleo en territorio del pueblo U'wa, y el otro para la construcción de una central hidroeléctrica en territorio del pueblo Emberá Katío. La CC ordenó entonces suspender las obras hasta que se realizara la consulta previa en debida forma. El pueblo U'wa rechazó someterse a la CC porque no quiso dejar ninguna posibilidad de que su territorio pudiese ser perturbado por un tipo de actividad que iba a afectar gravemente su integridad. En el otro caso, el gobierno y la empresa promovieron conflictos dentro de la organización indígena para “pescar a río revuelto”. Cuando finalmente los Emberá Katío lograron condiciones favorables para realizar la CP, sus tierras ya habían sido inundadas y la hidroeléctrica estaba funcionando.

A raíz de los dos conflictos aludidos, en 1998 el gobierno aprobó de manera unilateral un reglamento para realizar la CP (decreto 1320), con la finalidad de poner en marcha un tipo de consulta que no obstaculizara la elección de grandes proyectos previstos en territorios indígenas. Aunque el reglamento fue objetado por la CC por ser contrario al Convenio No.169 y a la CPE, el gobierno lo siguió considerando como su guía para realizar las consultas.

Es en este momento, señala Betancur, que el gobierno comenzó a desarrollar otro tipo de actuación que puso en marcha mediante dos modalidades: negar la existencia de comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto en los casos en que sus territorios no hubiesen sido jurídicamente reconocidos y, al contrario, desarrollar procesos de consulta manipulados y engañosos. La negación de la existencia de comunidades indígenas se ha realizado muchas veces mediante la exclusión de determinadas partes del territorio del título del resguardo.

Esto sucedió en el caso de los U'wa donde se sustrajo de dicho título tanto áreas de uso tradicional como de propiedad privada de integrantes de este pueblo. Mediante esta maniobra, el gobierno otorgó licencia a una empresa petrolera para explotar petróleo en

parte del territorio de ese pueblo. El gobierno ha recurrido a este recurso en varias oportunidades⁹.

La otra modalidad, usada por el Gobierno y las empresas para instrumentar la consulta ha sido la de cooptar a líderes y autoridades, contratándolos para determinados trabajos o entregando prebendas a pobladores para neutralizar su oposición. En diversas reuniones realizadas en 2006 para ver el caso de la empresa estadounidense Muriel Mining Corporation (beneficiaria de nueve títulos mineros otorgados por el Estado); un año antes, en los departamentos de Antioquia y Chocó, sin conocimiento de las comunidades de tres resguardos indígenas Emberá y de un territorio colectivo de comunidades afrocolombianas, varios representantes denunciaron que la empresa sobornaba a miembros de sus comunidades para que autorizaran sus trabajos. Rechazaron también la manera cómo se convocaban y realizaban las reuniones y la presencia en ellas de personas que no tenían ninguna representatividad.

La CC constató los hechos denunciados y *“ordenó suspender todas las actividades; culminar estudios científicos integrales sobre el impacto del proyecto y difundir ampliamente los resultados entre las comunidades, y rehacer la consulta previa en debida forma y con todas las comunidades afectadas”* (Betancur, 2014.)

En el tercer tipo de actuación señalado por Betancur, se trata de desarrollar *“una negociación al ritmo y necesidades de las empresas, sin que la comunidad tenga una clara valoración de los impactos que pueda generar el proyecto ni goce de la oportunidad de analizar colectivamente el alcance del proyecto frente*

a sus derechos y su proyecto de vida” (Ibíd.). Se trata de una negociación entre la empresa y la comunidad, mediante la cual la primera paga directamente una compensación a la segunda o se compromete en realizar inversiones en infraestructura de salud, educación, vial o productiva; aunque también incluye la contratación de algunos pobladores, por lo general como mano de obra no calificada¹⁰. Esto último ha apartado a jóvenes y adultos de sus prácticas tradicionales y debilitado las estrategias de la comunidad que garantizaban su soberanía alimentaria, generando así un impacto sobre la identidad del pueblo.

Finalmente, el ejercicio de la participación democrática para el caso de normas legales o administrativas, que Betancur señala como una cuarta actuación del gobierno respecto al tema de la CP, ha tenido muchas veces como resultado que al momento de aprobar la norma o la medida, el gobierno introdujo modificaciones respecto a lo que previamente había acordado con las organizaciones indígenas. Esto, fue lo que sucedió en el caso del Código de Minas, adoptado mediante Decreto 2655 de 1988¹¹, menciona Betancur.

Si bien es innegable que el panorama de la consulta previa es problemático en Colombia y está sujeto a similares presiones y actos de manipulación a los que ocurren en los demás países de la región, si debemos destacar lo que ya mencionamos al inicio de este capítulo, cuando nos referimos a la independencia de su Corte Constitucional para dictar sentencias a favor de los derechos de los pueblos indígenas, sin importar que estos vayan en contra de los designios del gobierno.

10 En el caso del Perú, esta modalidad se ha materializado mediante la formación de “empresas comunales” que brindan servicios a la compañía petrolera, convirtiéndose los pobladores de las comunidades en obreros de dichas empresas. Al hacerlos funcionales a la petrolera, se ha opacado la capacidad crítica de la gente. En el proceso, algunos moradores de las comunidades se han enriquecido a costa de explotar a sus paisanos y, en más de un caso, se han presentado conflictos serios entre empresas que se disputaban una misma zona de actuación.

11 Creemos oportuno hacer una nueva comparación con lo que sucede en el Perú. El reglamento de la ley de consulta previa, acordado entre el gobierno y apenas dos organizaciones indígenas (las otras se retiraron del proceso, argumentando, con razón, que la misma ley no había sido consultada y que ella desvirtuaba los estándares de la consulta establecidos en el Convenio), fue modificado de manera arbitraria por el gobierno al momento de aprobarlo.

9 A modo de comparación podemos mencionar que en el Perú también se ha usado la argumentación de negar la existencia de indígenas en los casos en que la propiedad de las comunidades no se encontrase legalmente formalizada. De esta manera, se le ha restado el peso que el Convenio No.169 de la OIT, le da a la posesión del territorio. Pero el desconocimiento en el Perú ha ido más lejos, al punto de que, a menos dos presidentes de la República, han llegado a decir que tal población “ya no era indígena” porque, por ejemplo, no hablaban la lengua de sus ancestros o vestían como los demás ciudadanos; más insólito aún, usaban celulares y computadoras. Es decir, ha habido una regresión a las concepciones que consideran a las sociedades indígenas como un peldaño en la escala evolutiva de la humanidad.

ETI, descentralización vs. autonomía¹²

La Constitución de Colombia establece: “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*”, señalando que ellas “*gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley*” y les atribuye los siguientes derechos: gobierno propio, ejercicio de determinadas competencias, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (Art. 286º-87º). Más adelante establece que las Entidades Territoriales Indígenas se conformarán de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Art. 329º) y da pautas generales sobre los Consejos que deberán gobernar esas Entidades, los cuales estarán “*conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades*”, y acerca de las funciones que deberán cumplir (Art. 329º-330º).

El tema de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), no ha tenido ningún desarrollo legal posterior. Al inicio se planteó como un proyecto revolucionario importante: darle participación activa a las sociedades indígenas para que asumieran el control y manejo de sus territorios. Esto no se ha cumplido porque el Estado no quiere hacerlo. No solo el gobierno central sino también los regionales. Los resguardos indígenas ocupan más de 400 municipios y de crearse las ETI, esas áreas serían segregadas de los municipios que perderían los impuestos que paga la población asentada ahí. No se ha definido qué pasaría con territorios indígenas que están en más de un departamento, si, por ejemplo, esas áreas serían también segregadas. El territorio del Resguardo Predio Putumayo bordea seis millones de has, espacio que supera largamente al de muchos departamentos. ¿Qué hacer en este caso? El

problema es que no se ha profundizado sobre estos temas.

El gobierno presentó una propuesta de ley sobre las ETI en 1994, pero los indígenas la observaron. Un problema a considerar es la dimensión variable de los resguardos: existen unos muy grandes, otros medianos y algunos muy pequeños. Los indígenas tenían el criterio de que todos deberían poseer el mismo carácter: el régimen de autonomía similar para cada resguardo; un resguardo-una ETI. Por ejemplo, un resguardo de 200 has o menos, no puede atender servicios de salud, educación, ni compromisos que tienen las organizaciones del Estado. El gobierno vió que eso no era viable y que las jurisdicciones territoriales aumentarían de manera incontrolable, complicando la gobernabilidad. Además muchos resguardos no tienen posibilidad de generar recursos propios o cuentan con población. El tema de los recursos propios es un argumento que están aprovechando algunas empresas multinacionales que dicen que los resguardos deben autorizar la explotación de petróleo, gas y minerales porque eso les traerá rentas que les permitan administrar su territorio. En algunos casos una ETI podrá corresponder a un solo resguardo (como en la Guajira), pero también deberá incorporar zonas no tituladas, o tituladas a terceros. En este sentido, el gobierno presentó la siguiente alternativa: crear unas entidades con amplia autonomía, similar a la de los departamentos; otras con una parecida a la de los municipios y otras como las ETI, sometidas a los municipios. Las organizaciones indígenas reaccionaron negativamente frente a esta propuesta y ésta se paralizó.

El conjunto de normas adoptadas en la CPE de 1991 se orientan a proporcionar a los indígenas un grado de autonomía para que puedan manejar sus propios asuntos. Las posibilidades de que esta medida funcione dependerán de muchas circunstancias. Hay sociedades indígenas que tienen una larga tradición de administración de sus recursos, como es el caso de los resguardos indígenas del Cauca.

¹² El presente acápite se basa sobre todo en las entrevistas realizadas al antropólogo Juan Carlos Houghton y a los abogados Roque Roldán y Ramón Laborde, los días 8, 12 y 17 de septiembre de 2014, en Bogotá y Medellín, respectivamente. Sin embargo, también han sido de gran valor las otras entrevistas realizadas durante nuestro viaje a Colombia.

Son resguardos históricos que tienen una tradición de manejo de recursos y conflictos muy graves, como la violencia política. Pero hay organizaciones que tendrían que trabajar en conjunto con el Estado para adquirir capacidad administrativa e instruir a su gente. Sería oportuno dar un tratamiento diferenciado a cada ETI, pero los indígenas no lo aceptan y pretenden dar un tratamiento homogéneo para todos los resguardos.

El Estado como freno de las ETI

Para Juan Carlos Houghton la no concreción de las entidades territoriales indígenas es consecuencia de una decisión del Estado de detener un proceso que iba a implicar profundos cambios en materia territorial en el país. Al aprobarse la Constitución en 1991, se hizo una consulta a las comunidades indígenas para analizar el contenido de la ETI. En ese momento, ellas y otras poblaciones rurales estuvieron muy entusiasmadas por las posibilidades de crear entidades territoriales que conformaran territorios multiétnicos, en unas zonas, con afros y campesinos, y en otras con población que no era ni lo uno ni lo otro pero que tenía interés de hacer parte de la nueva territorialidad. También entusiasmó la idea de constituir regiones indígenas, una figura que resulta de la asociación de ETI.

Sin embargo, al poco tiempo quedó claro que había dos maneras de entender la entidad territorial. Una es como la entiende el movimiento indígena, que la nueva configuración territorial debe implicar una distribución del poder. Por su parte, el Estado concibe el proceso como una simple transferencia de competencias, en el marco de un enfoque de descentralización. Un tema de fondo que contrapone estas concepciones es el referido a la propiedad del subsuelo y a las competencias de las entidades para decidir sobre su uso.

Dentro del segundo enfoque no solo está el Estado sino también parte del movimiento indígena. De acuerdo a Houghton, al interior de éste existe un grupo que califica de “bienestar”, que plantea que los indígenas lo que deben hacer es buscar condiciones de igualdad para acceder a los derechos sociales compar-

tidos con la comunidad, más los derechos a la biodiversidad, cultura y prácticas religiosas. Según Houghton, para los integrantes de este grupo, el tema autonómico no es pertinente y se conforman con un buen municipio, recursos suficientes y una buena gerencia.

El otro grupo, en opinión del entrevistado, expresa una posición diferente: la autonomía territorial, el discurso histórico del CRIC, que siempre ha planteado que los derechos de los pueblos indígenas pasan por el reconocimiento al derecho a la autonomía territorial. El sector hegemónico sostuvo hasta fines de la década de los 90, que la autonomía solo se logra transformando al Estado ya que considera que el contemporáneo no podrá avanzar en esa dirección. Este sector, sin embargo, se ha reducido al Cauca y dentro de este departamento, a su zona norte.

Se mantiene un sector de líderes que cree que es posible lograr un reordenamiento territorial sin transformar el Estado, que bastan pequeñas reformas y retoques al sistema territorial a partir del diálogo. Tiene una apuesta centrada en la concertación, en el lobby y en la gestión de actores internacionales. Es una estrategia enmarcada en el mundo de las ONG. A juzgar por quienes defienden la autonomía, si bien no se trata de exactamente una estrategia contraria, la ven limitada y equivocada. Consideran que es una posición que conduce a callejones sin salidas porque hay un problema de fondo frente al tema indígena, el actual modelo económico es incompatible con la autonomía indígena.

A pesar de su posición, el movimiento indígena del Cauca no se opone a la negociación. De hecho siempre lo ha hecho. Su estrategia es negociar y movilizarse a la vez. *“Ha negociado con todo el mundo”*, señala Houghton. *“En la década de 1970 hizo un pacto con la Federación de Ganaderos del Cauca para regular los procesos de recuperación de tierras. Tiene la lógica de que se trata de una pelea de larga duración, de generaciones, que incluye llegar a acuerdos, pero que hay que mantener una presión sostenida y no perder el rumbo”*. En este sentido, es conveniente negociar con el Estado y concretar pactos temporales.

ETI, DESCENTRALIZACIÓN vs. AUTONOMÍA

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

Por tanto hay que considerar el horizonte a largo plazo, en dónde poner el énfasis de la transformación y cómo construir una política de alianzas, si se toma en cuenta que los indígenas de Colombia son apenas un poco menos del 4% de la población. Cualquier estrategia para transformar el régimen político del ordenamiento territorial implica establecer alianzas. *“Un gobierno como el del Presidente Santos buscará satisfacer ciertas demandas y hará concesiones, pero éstas ni siquiera resolverán parcialmente los problemas pendientes”*, afirma.

Transferencias

El Estado comenzó a realizar transferencias a los resguardos en 1994, tres años después de aprobada la Constitución, con base a lo dispuesto en su artículo 56º transitorio que señala que, de acuerdo a la población registrada, serán considerados igual que los municipios para efectos de participación en el Sistema General de Rentas (hoy de Participación). El gobierno determina anualmente un valor *per cápita* y las autoridades indígenas informan en ese periodo al Ministerio del Interior sobre el número de pobladores de los resguardos. Aunque el dinero no llega a las arcas de las comunidades sino a las del municipio, se ejecutan de acuerdo a un plan de inversión definido por ellas¹³. Aunque existe el freno del Estado al reconocimiento de la ETI, hay avances favorables al movimiento indígena por la vía de la jurisprudencia. Durante cuatro o cinco años los fallos de la Corte Constitucional (CC) permitieron un avance significativo en el reconocimiento de los derechos territoriales y la autonomía indígena. La Constitución colombiana dice que los territorios indígenas son de hecho entidades territoriales y lo que queda es conformarlas y delimitarlas. Reconoce además que los TI son previos al Estado, lo que es un hecho muy poderoso al momento de la titulación. A la par,

13 Al respecto hay algunas variantes. Hay zonas, por ejemplo, donde no existen municipios, como la ocupada por el Resguardo Predio Putumayo o donde no son “certificados” (ver al respecto más adelante). En estos casos, el dinero llega a la gobernación departamental que hace convenio con los cabildos o asociaciones para que lo administren de acuerdo a los planes aprobados. Sin embargo, los sistemas de control parecen ser muy laxos y han dado pie en ocasiones a actos de corrupción.

se avanzó en el tema de la consulta previa y hay sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de cumplimiento obligatorio en el caso de Colombia.

El Estado consideró entonces que estaba frente a un proceso peligroso y decidió frenar su marcha mediante una estrategia de dilación y enfriamiento. Hace tres años, por ejemplo, sacó un proyecto de ley sobre ordenamiento territorial, el cual está anunciado en la Constitución. Sin embargo, trató de excluir del debate a los indígenas, lo que es absurdo porque si las entidades territoriales tienen utilidad es justamente para resolver el tema de los TI. Entonces los indígenas rompieron el diálogo en la mesa de concertación con el gobierno, aunque más tarde lo retomaron.

Durante los últimos 10 años no hay cambios significativos en materia territorial. Un intento fue el realizado por el Presidente Uribe, cuando decidió hacer un proyecto piloto para avanzar en dirección a la conformación de las ETI. Hizo un convenio con las organizaciones indígenas del Resguardo Predio Putumayo y otras, contando con la participación de la Fundación GAIA, con la finalidad de ver en qué medida se podrían implementar las autonomías territoriales. Pero su visión estaba inserta en una estrategia de descentralización, no de redistribución del poder público.

Salvo contadas excepciones, como la de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI), las organizaciones indígenas estaban insatisfechas porque esa propuesta no cambiaba la estructura del poder. Con ella iban a tener más tareas que cumplir en materia de administración pública, pero no más competencias autonómicas. En la zona andina se estableció una dinámica para transferir los servicios de salud y educación a privados. Gran parte de los recursos públicos para salud fueron entregados a empresas promotoras de salud. Los indígenas del Cauca reaccionaron frente a esto y decidieron crear sus propias EPS. Aunque la estrategia se inserta en el proceso de privatización neoliberal, les permite a las organizaciones indígenas un mayor manejo económico y administrativo. Poco a poco se ha ido consolidando y ahora son los miembros

de las comunidades quienes controlan los recursos públicos destinados a la salud. Esta situación se ha dado en el Cauca, Córdoba, Antioquia, Guajira y Tolima. Aunque subsisten las privadas, lo interesante son las experiencias de EPS en las que las juntas directivas están compuestas por delegados de organizaciones indígenas. La EPS del Cauca, por ejemplo, tiene como socios a los cabildos y una junta directiva compuesta por 150 gobernadores. Nombra una gerencia y un comité directivo que se encarga de administrar el dinero que llega para la salud. Los indígenas han empezado a ganar el control del proceso y propusieron la creación del Sistema Intercultural de Salud Propia Indígena (SISPI). En el caso amazónico siguen funcionando sobre todo las EPS no indígenas.

En el campo de la educación los recursos llegan a los departamentos y eventualmente a los municipios. No alcanzaba a todos porque la gran mayoría están calificados como “municipios no certificados” por no tener capacidad para administrar fondos públicos. En estos casos el departamento se encarga de las contrataciones y otras gestiones. Los indígenas se movilizaron para que los recursos lleguen a sus manos y fueran las autoridades indígenas quienes ordenen la contratación de maestros e inversiones relacionadas con el tema educativo, sin incluir construcciones ni gastos en infraestructura. A raíz de esto el gobierno dio un decreto estableciendo la posibilidad de que los departamentos contraten directamente la prestación de servicios con las autoridades indígenas. Aunque esta medida tampoco está considerada en una propuesta de reconocimiento de autonomía, lo que hace en la práctica es que casi la totalidad de los recursos públicos para educación quede en manos de autoridades indígenas.

En esa dinámica se configuró una propuesta que se está negociando con el gobierno, nos referimos a la creación del Sistema de Educación Indígena Propio. Actualmente el SEIP y el SISPI concentran la mayoría de los recursos públicos que van a las comunidades. Se trata de asuntos que son materia de negociación entre el gobierno y las organizaciones. A raíz de una movilización nacional convocada para

pedir la transferencia de esos fondos y competencias, se elaboraron unos decretos que el gobierno aún no ha querido aprobar. Fue una concesión que se les hizo a los indígenas en el marco de la campaña de reelección presidencial. Estos decretos se fundamentan en el artículo 56° transitorio de la Constitución antes mencionado. Se da por descontado que tarde o temprano esos decretos serán aprobados ya que se refieren a recursos que, en la práctica, ya están en manos de las comunidades y al gobierno no le interesa dar ahora una pelea para retomar el control de ese dinero.

A la vez que negocian la transferencia de competencias y recursos públicos, las organizaciones indígenas están haciendo otra negociación con el gobierno sobre los territorios ancestrales. Están conscientes de que las ETI no son una figura de propiedad, sino de jurisdicción y que a ellas les interesa el gobierno, pero también la propiedad ya que, de lo contrario, esos territorios seguirán siendo vulnerables ante intervenciones externas. El asunto de los territorios ancestrales incluye entonces, a la vez, propiedad y gobierno.

Los indígenas afirman que los resguardos han reconocido solo una parte de la propiedad de dichos territorios y muy poco en términos del derecho al gobierno autónomo o libre determinación ya que, como hemos mencionado, la estrategia del gobierno se ha centrado en la descentralización. La CC ha confirmado que el territorio es más que los resguardos. Es un debate tenso entre las partes, complejo. No obstante los indígenas cuentan a su favor con sentencias favorables de la CIDH que abogan por la restitución de territorios ancestrales para buscar así propiedad y gobierno.

El problema ha sido planteado por los indígenas debido a que entre 30-35% de la población indígena no vive en resguardos, lo que significa que no recibe ese beneficio. Vive en territorios ancestrales que no han sido legalmente reconocidos. El asunto es complejo porque si bien en unos casos los indígenas están en posesión de ellos, en otros no, lo que demanda negociaciones entre el gobierno y sus actuales propietarios para poder adquirirlos y ponerlos en manos de los indígenas.

ETI, DESCENTRALIZACIÓN vs. AUTONOMÍA

Sin embargo, la población que vive fuera de los resguardos no se encuentra totalmente desprotegida en los casos que posee el territorio que habita. Así, en caso de invasiones prevalece su derecho de posesión ancestral, de acuerdo a lo establecido en el Convenio No.169 y las sentencias de la CIDH y la CC. Se trata de aproximadamente un millón 600 mil hectáreas, en las que vive una gran población que las fuentes no pudieron precisar. Es un problema que afecta a la zona andina, en Cauca, Risaralda, el Valle, Antioquia y Córdoba. En la Amazonía y Orinoquia, en cambio, territorios menos poblados, no existe este problema, pero las industrias petroleras comienzan a obstaculizar los procesos de titulación. En Casanare y Arauca sucede algo similar.

Otro problema que genera tensiones entre la población demandante y el Estado es que no reconoce a los indígenas como tales, sino como ciudadanos pobres. Los propietarios, por su parte, ya no son grandes hacendados sino finqueros medianos, salvo en el Cauca, donde la industria cañera se ha expandido sobre las tierras planas que eran pretendidas por los indígenas.

Propiedad del subsuelo y resguardos multiétnicos

En otras zonas lo que existe es el problema campesino. Muchos son descendientes de indígenas pero ya no se reconocen como tales. El gobierno ha utilizado esta presencia multiétnica como un argumento para no titular y dar la tierra a la gran industria. Ahora hay un espacio para organizaciones campesinas, afro e indígenas y las que discuten las posibilidades de nuevas figuras territoriales que tienen el objetivo de resolver situaciones donde hay presencia combinada de distintos pueblos. Se piensa en territorios interétnicos y multiétnicos que permitan que haya afros y campesinos en su interior, pero que tengan protección frente al avance de otros intereses. Sin embargo, la ley de resguardos es para indígenas y existe otra para comunidades negras, pero para campesinos solo existen las “reservas campesinas” que no son una figura de propiedad sino de regulación de la exten-

sión de la propiedad.

Aunque la figura de un territorio multiétnico no existe legalmente podría de hecho crearse en el marco de un resguardo. Los resguardos de Amazonía son de hecho multiétnicos en su mayoría. En el Resguardo Predio Putumayo, por ejemplo, hay ocho pueblos indígenas a los que ahora se están sumando otros, como los Awás y Pastos, algunos por haber sido desplazados de sus lugares de origen por estrechez territorial o por la violencia y otros en calidad de invasores que se expandieron hacia allá por el tema de la coca. Ahí también existen algunos “corregimientos” poblados por gente de fuera que no acepta la autoridad indígena. Algo similar ocurre en el Cauca donde hay muchos “paisas” que han vivido en Toribio toda la vida y hacen parte de la autoridad indígena. La gran mayoría de cabildos de ese departamento ha incorporado en sus normas internas la figura de asimilación de miembros foráneos.

El resguardo indígena sería la figura más adecuada para todos, porque implica gobierno y propiedad y reivindica incluso propiedad sobre el subsuelo, aún cuando el gobierno no la reconozca. Sobre esto último es importante referirnos al análisis realizado por el abogado Roque Roldán, basándose en una sentencia de la CC que señala que, de acuerdo a las Leyes de Indias, la Corona reconoció el derecho a la propiedad del suelo y subsuelo de las naciones indígenas de América. En muchos casos esas tierras les fueron arrebatadas o compradas por los conquistadores. Pero lo que no fue vendido ni arrebatado se mantuvo en posesión de los indígenas quienes nunca dejaron de ser dueños. Se trata de un argumento también esgrimido por la CIDH. Los funcionarios argumentan que el subsuelo es del Estado, pero los indígenas afirman que es de ellos. La razón por la cual el Estado no quiso desechar todas las normas anteriores a la República fue porque muchos habían constituido propiedades basándose en ellas.

Dos resguardos en paralelo

En el presente capítulo presentamos el caso de dos resguardos diferentes entre sí en composición poblacional, ubicación geográfica y condiciones socioculturales y económicas. Se trata, por un lado, del Resguardo Karmatarua Cristianía, sobre la base de una entrevista que le hicimos al ex gobernador (2008-2012) del cabildo, Aquileo Yagarí, en su propia comunidad el 13 de septiembre de 2014; y, por otro, del Resguardo Predio Putumayo, con información recogida en la conversación con Fanny Kuiru, Witoto Minika, realizada el 15 de dicho mes en Bogotá (Colombia), en las oficinas de la Fundación Camino de Identidad (FUCAI), institución que trabaja en ese resguardo.

Aquileo Yagarí ha bajado al llano y es ahora un comunero más de Karmatarua, resguardo ubicado en los municipios de Andes y Jardín, en el departamento de Antioquia. Sin embargo, él con frecuencia es invitado a eventos para exponer acerca de los problemas de su resguardo y las soluciones que le están dando a sus problemas. Fanny Kuiru, integrante del clan Jitomagaro (Gente del Sol), ha trabajado hasta hace poco en el Programa Presidencial para la Formulación de Acciones y Estrategias para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia. Con FUCAI, ella fue pieza importante en la organización del evento que tuvo lugar en La Chorrera, en octubre de 2012, con ocasión del centenario de la presentación de la denuncia ante el Parlamento Británico, contra la empresa cauchera Peruvian Amazon Company por las atrocidades cometidas contra la población indígena del Putumayo y sus afluentes.

1. Resguardo Karmatarua-Cristianía

Cuenta don Aquileo Yagarí que son descendientes del grupo Emberá Chamí, asentado en los departamentos Chocó y Risaralda, del cual, hace unos 200 años, un grupo se desplazó a la zona que actualmente ocupan en Antioquia. Fue el médico jaibaná (chamán), el cacique Guatijama, quien comenzó el tras-

lado. Después otras familias llegaron a esta región.

Los antepasados emigraron de sus lugares de origen por diferencias entre dos médicos jaibaná, con mucha fuerza y conocimiento. Tuviron una disputa por el poder y cuando esto sucede uno de ellos tiene que retirarse. Quien emigró fue José Vicente Guaticama, su abuelo. Eso fue por 1820. En esa época todavía la región de los actuales municipios de Andes y Jardín estaba escasamente colonizada y existían tierras libres.

El año 1860 la Junta Repartidora de Tierras tuvo la intención de ceder una porción de tierra a la gente, pero quiso hacerlo en un rincón apartado de la montaña de la Cordillera Occidental, que constituye el límite entre los departamentos de Caldas, Risaralda y el Chocó. Los mayores de la época no aceptaron y se quedaron aquí permanentemente. En 1874 se entregó un título para 40 familias, sobre una extensión aproximada de 600 hectáreas. Eso constituyó su territorio, ubicado en la jurisdicción del municipio de Jardín. Luego se formó el municipio de Andes y por eso el resguardo está hoy ubicado en dos jurisdicciones. A comienzo del siglo XX, dos colonos muy fuertes, Ambrosio Mejía y Juan Bautista Escobar, fueron usurpando la parte de su territorio que les había entregado la Junta Repartidora de Tierras y solo les dejaron un área de 140 has. De acuerdo a un estudio del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) de 1978, en esa extensión vivían 900 personas, distribuidas en 125 familias. El estudio también determinó que el 50% de esa extensión era improductiva.

En ese tiempo el cabildo era muy débil. La gente no conocía esta institución, una herencia de los tiempos coloniales y estaba manejado por los médicos tradicionales. Cuando llegó la Iglesia Católica empezó un fuerte proceso de evangelización y muchas cosas cambiaron. El territorio que hasta entonces se llamó Karmata Rua, nombre que viene de *kar-mata*, pringamoza (una variedad de ortiga), y *rua*, tierra, fue cambiado por el de Cristianía. Con el tiempo la gente fusionaría ambos nombres.

DOS RESGUARDOS EN PARALELO

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

Ante la negligencia y falta de voluntad política por parte de los gobiernos departamentales y del gobierno nacional, el 9 de julio de 1980, hombres, mujeres, niños y adultos empuñaron sus herramientas y rompieron la cerca de la finca que les había arrebatado sus tierras. *“Ese día entramos al terreno de ese señor a liberar nuestro territorio”*, dice el ex gobernador. Producto de eso fue el asesinato de dos comuneros indígenas, Mario González, asesinado por el hijo de un mayordomo de la finca, y Luis Aníbal Tascón González. Este último fue uno de los primeros indígenas con formación académica en materia jurídica. Fue uno de los gobernadores que mostró cómo debía funcionar la autoridad indígena.

Con el cambio de la CPE, la comunidad logró tener una representante, Eulalia Yagarí, en la Asamblea Departamental. Ella presentó un proyecto de ordenanza para crear el Fondo de Desarrollo Indígena que debería servir básicamente para comprar tierra para ampliar y sanear las comunidades, atender programas de educación y salud, y fortalecer institucionalmente a las autoridades.

Con el Fondo ya constituido se abrió la posibilidad de expandir las tierras de los resguardos del departamento de Antioquia. En 1995, Karmatarua se benefició con la adquisición de predios que aumentaron su base territorial a 391 has, de las cuales solo 191 son aptas para el cultivo, ya que las demás son áreas de conservación, protección y recuperación porque están en una zona frágil y de fallas geológicas. Esta información proviene de un estudio hecho por la comunidad en 2004 cuando se elaboró el plan de ordenamiento del resguardo. Sobre el total de territorio del resguardo, nadie posee más de una hectárea de tierras. La comunidad tiene actualmente 450 familias y 1700 habitantes. Las tierras no alcanzan para esa población. Los que tienen su parcela cultivan café, plátano, yuca, maíz y fréjol. Hay un total de 120 familias que no tienen ni un metro de tierras que se ven obligadas a vender su mano de obra a las fincas vecinas para atender sus necesidades básicas. En esta zona las tierras son muy costosas. Cuestan aproximadamente entre 30 y 40 millones de pesos la hectárea (entre 15 y 20 mil dólares),

y el presupuesto del departamento no alcanza para poder atender las necesidades territoriales de los resguardos. Hubo épocas en que el departamento manejaba hasta 1500 millones de pesos para todos los pueblos indígenas de Antioquia. Actualmente está en una crisis, con un presupuesto de apenas 650 millones de pesos (alrededor de 325 dólares).

Más adelante, consiguieron que el gobierno les entregara 1300 has adicionales, aunque, una vez más, un 90% de estas tierras está considerada zona de recursos naturales y de protección ambiental. El sector es rico en agua, pero no en tierras para cultivo. En esta zona, que ellos llaman “Dojuro” (“río de altas montañas”) y que corresponde al municipio de los Andes, ya han ubicado a más de 30 familias. *“De ellas, 17 familias, con un total de 30 niños, son hermanos indígenas del pueblo Emberá desplazados por la violencia. Ellos estaban viviendo en una finca particular de una manera indigna en viviendas precarias, sin salud, sin educación. Por solidaridad los hemos acogido”*, señala Aquileo Yagarí. Ni el municipio ni la gobernación les había prestado atención alegando que ellos no pertenecían a la comunidad. Ahora que los han acogido tienen acceso a los programas de educación, salud, producción y vivienda existentes en la comunidad. *“Y como nosotros tenemos experiencia en materia de gestión vienen mejorando sus condiciones de vida”*, agrega el entrevistado. En este momento la comunidad está pensando en hacer un plan de manejo ambiental.

El cabildo

Los cabildos constituyen la junta directiva de los resguardos en Colombia. No es, sin embargo, una organización tradicional, sino una institución heredada de la Colonia, de la cual las comunidades se han apropiado. Antiguamente, entre los Emberá, la sociedad era regida por un Consejo de Ancianos presidido por el Jaibaná como médico tradicional. Ellos eran quienes manejaban el sistema tradicional de gobierno que los Emberá reconocían como propio. En el caso de Karmatarua está constituido por diez integrantes: gobernador o gobernadora, vicegobernador, secretario, fis-

cal, tesorero, un coordinador o mayor de la guardia indígena y cuatro consejeros de justicia. Estos últimos son los que administran la justicia, investigan, hacen el análisis del proceso, estudian y determinan si la persona es culpable de los actos que se le imputan para proceder a la aplicación de las sanciones.

En el caso de los Emberá, las personas del cabildo son elegidas democráticamente. El territorio de la comunidad está zonificado. Cada zona se reúne, analiza sus candidatos, los elige y los lleva ante la asamblea general. Por su parte, la asamblea analiza, mediante un comité especializado, si el aspirante tiene antecedentes y capacidad administrativa y de gestión para representar a la comunidad. Luego exponen sus resultados, indicando el procedimiento y los procedimientos que han seguido y los nombres de las personas que tienen el perfil adecuado para integrar el cabildo. Explican también las razones por las cuales han dejado de lado a algunos candidatos. Por último, la asamblea decide y elige a sus integrantes. *“Ese es el mecanismo -señala Aquileo Yagarí-. Si se pudiera hacer lo mismo con los candidatos nacionales, seguramente algunos quedarían fuera [ríe]”.*

Los mecanismos de elección de la asamblea pueden variar de acuerdo a lo que ésta determine. La asamblea es la máxima autoridad del cabildo. Puede elegir a la directiva por plancha, mediante aclamación, por voto secreto o público. Dependiendo de la dinámica del momento, es algo que puede cambiar de una asamblea a otra. El recambio de autoridades se realiza cada cuatro años, pero semestralmente se realiza un seguimiento evaluativo. Si existen reparos respecto al comportamiento de un integrante, lo separan y cambian por otra persona. Esto se hace en una asamblea general especialmente convocada. Previamente los diferentes grupos y asociaciones que existen en la comunidad, como son los programas de educación y de salud, los médicos tradicionales, los jóvenes, los mayores y los adultos mayores, los grupos productores, la asociación de mujeres y la guardia indígena; todos hacen un análisis sobre la administración del cabildo. Determinan si esta es buena y positiva o si es negativa, negligente. En este

último caso piden a la asamblea que cambie a la persona que los está representando. Salvo casos muy graves, en los que proceden a la separación inmediata, la asamblea amonesta a la autoridad que no está cumpliendo bien su papel y le dan un plazo de seis meses para que cambie su proceder: *“Mire, hombre, usted tiene esta dificultad, mejórese. Llegó el año y si no ha mejorado, no hermano, le dicen, a usted se le evaluó, se le puso condición, pero usted está empeorando. Compañero necesitamos ese espacio [su cargo]”.*

A veces la evaluación puede ser polémica. En ocasiones, un pequeño grupo, sobre todo cuando se trata de aplicar sanciones, reclama y hace problema. Pero al final, de acuerdo a la experiencia, sigue prevaleciendo la fuerza de la mayoría. No obstante, el entrevistado no recuerda un solo caso de una autoridad abiertamente transgresora de las normas que haya sido apoyada por la mayoría. *“Acá se defiende el buen gobierno, uno que esté generando cambios en la comunidad y beneficios”.*

Economía

Aunque cada familia produce individualmente, la comunidad tiene una dinámica grupal. Hay un grupo de productores de café: la Asociación de Productores de Café Indígena Karmatarua (ASOPIC). Está integrada por unos 105 parceleros socios. Ellos generan un fondo común y tienen una junta administradora que trata de canalizar el mercadeo del producto. El sueño de Karmatarua es producir su propio café, transformarlo y llegar al mercado directamente. Consideran que esto generará un impacto social que les permitirá resolver las necesidades de las familias cultivadoras. El fondo que aportan los cultivadores de café se usa para un programa de capacitación y pequeños créditos rotativos. Es un programa muy nuevo que Aquileo Yagarí constituyó durante su gestión como gobernador del cabildo. También hay unas personas organizadas en torno a los cultivos de caña y de plátano.

Existe una asociación encargada de la tienda comunitaria, compuesta por más de 200 familias. *“Con el fondito que aportan mensualmente ayudan a diligenciar por el tema de salud o*

DOS RESGUARDOS EN PARALELO

la muerte de un ser querido". En la tienda puede comprar cualquiera y al mismo precio sin necesidad de ser socios. El beneficio de estos es el mencionado apoyo en casos de enfermedad y sepelio. A veces se trata de enviar a un paciente a Medellín, y él y su acompañante requieren recursos. Funciona como un fondo de seguro.

Hay otro grupo llamado *"Imaginando con las manos"*. Es una asociación de mujeres artesanas que trabajan con chaquira, cestería y otros productos. Ellas también aportan mensualmente a un fondo común. En realidad, cada asociación funciona con la misma lógica del aporte mensual para atender emergencias de salud y fallecimientos, y a veces también para comprar insumos, herramientas, y mantenimiento de la infraestructura, en el caso del trapiche panelero, para repararlo cuando se dañe. En el caso de la tienda, el fondo se usa además para cubrir el pago de la persona encargada y reparar el local. Son pequeños programas que trabajan mediante dinámicas comunitarias.

Servicios sociales

En la comunidad funcionan programas pre-escolares, de primera infancia, de primaria y secundaria. El bachillerato (los últimos años de secundaria) se termina dentro de la comunidad. La institución educativa cuenta con un edificio amplio, de dos pisos, construido por el Estado. La persona interesada decide si quiere o no ingresar a la universidad o quedarse con el bachillerato. En caso que quiera seguir estudios superiores, el cabildo la ayuda a buscar opciones.

Las diferentes instituciones educativas cuentan actualmente con 14 educadores indígenas y cuatro no indígenas. La lengua Emberá se enseña como curso pero además sirve para enseñar las otras materias, en primaria y secundaria. En la comunidad funciona un establecimiento de salud atendido por un médico y personal técnico como enfermeras y laboratorista. Se llama Luis Aníbal Tascón González, en honor al líder indígena asesinado por finqueros vecinos. Además cuenta con una emisora radial que emite programas cultura-

les y de entretenimiento.

La tierra es escasa

Aunque las tierras del resguardo se hayan logrado ampliar, siguen siendo escasas para una población en aumento. Además hay un crecimiento de la población urbana de la comunidad, en la cual se concentran diversos servicios. Aquileo Yagarí señala que tarde o temprano la gente tendrá que ir al territorio *"Dojuro"*, porque en el original hay una concentración demográfica muy fuerte. Por otro lado, también está creciendo la población urbana de los municipios vecinos de Andes y Jardines. Por estas razones existe la preocupación de que en poco tiempo el Resguardo Karmatarua-Cristianía se convierta en un barrio marginal de esos municipios. *"Las cosas acá siguen siendo difíciles en materia de tierras"*, nos dice.

No existen actualmente problemas generados por campesinos invasores. Los que viven dentro de las tierras del resguardo se han casado con una mujer indígena. En caso de matrimonios mixtos, hombre o mujer mestiza, le exigen que aprenda la lengua. En los alrededores hay pequeños y medianos campesinos que tienen de 20 a 30 has de tierras, algunos de manera discontinua en distintos predios.

Dificultades

Don Aquileo Yagarí aborda así el diálogo sobre este tema:

"Uno valora que si bien hay deficiencias de tierras, gracias a Dios ante el conflicto armado colombiano hemos sido muy cuidadosos. Tanto las fuerzas oscuras legales e ilegales no han llegado a atropellarnos porque manejamos disciplinas de control. Estamos ejerciendo el gobierno dentro del territorio, como es la jurisdicción especial indígena. Sancionamos al indígena que robe o haga daño en parcelas particulares, para frenar que continúen haciendo cosas indebidas. La gente ha obedecido."

"Hay que ser claros. Esta comunidad está en medio de dos municipios muy cercanos. La cultura del otro es muy fuerte, y por eso

nos sentimos también atropellados por conocimientos y costumbres ajenas que muchas veces nuestros pobladores copian. Aun así en este medio nosotros manejamos y practicamos nuestra propia lengua. Nuestra tarea es fortalecer la lengua, fortalecer la identidad como pueblo para poder vivir dignamente. Eso es parte del buen vivir como pueblos indígenas. Por el momento no tenemos pérdida de lengua. Hasta es gracioso, porque nos ha tocado influir y exigimos en un reglamento interno en el que hemos prohibido el matrimonio de un indígena, hombre o mujer, con un mestizo. Sin embargo, aquí hay como 40 familias de hombres o mujeres indígenas casados con mestizos. El hombre o la mujer Emberá, a pesar de que su marido o esposa sea mestizo, están obligados a hablar la lengua para que el otro aprenda. Esto se viene aplicando y es una cosa bonita. Al que no le guste que sus hijos adopten esa expresión a pesar de vivir con un hombre o una mujer indígena, pues algunos se han ido del territorio. Hay mestizos, que llamamos kapuña, que hablan incluso mejor que muchos Emberá. Kapuña es un término que quiere decir fréjol torcido [ríe].”

Amenazas

En la zona de “Dojuro” hay una amenaza severa por la posibilidad de que se construya una represa e inicie la explotación de oro. Al parecer en esa zona, e incluso en la parte antigua del resguardo (en las 391 has antiguas) hay mucho oro. Durante más de 20 años de vigencia del Convenio No.169 y de la misma ley colombiana que lo ratificó, así como de la Constitución, los Emberá se han apropiado de esas herramientas jurídicas y, en especial, de la consulta. En la zona donde se prevé construir la represa y extraer oro existen también campesinos, y ahora los Emberá buscan hacer alianza con ellos. Sin embargo, por el momento eso está lejano. Aquileo atribuye la actitud de estos a su desconocimiento de las cosas. Dice:

“Está bien que los campesinos por su ignorancia o por la ambición del recurso hayan negociado con las empresas, la venta o aporte, como deseen llamar, pero nosotros por el tema del territorio sí nos toca exigir la con-

sulta, y dentro de la consulta conocer a fondo los impactos. ¿Qué impactos va a generar eso? Porque si no conocemos los impactos y no hay consulta, ya tenemos que prepararnos para la demanda ya que esto nos afecta totalmente. Fuimos muy serios ante el Ministerio y demás entidades. Les dijimos que nosotros no aceptamos una consulta formal. Por mucho que nos presenten un estudio de impacto ambiental, decimos no, sobre todo por el tema de Karmatarua-Cristianía. Lastimosamente la sociedad campesina no está organizada. Estos proyectos afectan más a los campesinos que a nosotros. A nosotros nos afectarían por la inundación, pero a quienes más afectarán es a los campesinos. Por eso es que nosotros tenemos que coordinar con los campesinos. ¿Qué conciencia tienen ellos? Que escuchen también nuestra idea, porque como lo he dicho varias veces, para los campesinos es más el negocio, vender, hacer mercancía de la tierrita. Es muy distinto con la concepción que tenemos nosotros. De todas formas, hay que demostrarles qué es lo que va a ocurrir. El que vendió la tierra se va para Medellín, para Bogotá, yo no sé dónde. Nosotros no tenemos claro por el momento qué porcentaje de tierras se inundaría. Esa es una tarea que hay que hacer. Tampoco tenemos claro en qué situación de avance se encuentra ese proyecto. Eso es lo que estamos solicitando. El gobierno no ha informado, no lo tenemos claro, y esa es la tarea que el cabildo está realizando”.

“También esta parte del cabildo (las 391 has) está afectada por proyectos. Estos ríos están también en concesiones. Hay otro proyecto para desviar el agua mediante la construcción de un túnel, lo que para nosotros significará que se nos quite agua. En época de verano se secaría el río. Bien o mal este río no es rico para la pesca, pero alguna cosa con mucha paciencia se saca, el pescadito. Eso se acabaría. También en esa época de verano la gente va a hacer sus duchas, a hacer sus paseos. La gente saca sus trámites para lavar oro artesanalmente. Eso todo nos perjudicaría. Si cruzara un túnel, uno no sabe, no es adivino, pero en 100 o 200 años donde se desplome la tierra qué puede pasar. Los Jai-baná dicen que el túnel y la represa alterarán

DOS RESGUARDOS EN PARALELO

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

a los espíritus encerrados en sus sitios sagrados, porque cada parte tiene sitios sagrados. Al hacerse esas obras se alteraría la tierra, y eso sería la muerte de las personas. Por eso el estudio debe ser participativo, pero si hacen a espaldas de nosotros están atentando sobre nuestras decisiones que nunca han sido consultadas”.

2. Resguardo Predio Putumayo

Se trata del resguardo más extenso de los existentes en Colombia, con 5.869.447 hectáreas. Está ubicado entre los ríos Caquetá y Putumayo, en el departamento de Amazonas. Su población indígena sobrepasa los ocho mil habitantes y está integrada por personas pertenecientes a ocho pueblos indígenas: Huitoto (o Uitoto como se escribe en Colombia), Bora, Muinane, Ocaina, Andoque, Nonuya, Inga y Miraña, más individuos de otros pueblos. La población más numerosa es la de los Huitotos, cuya lengua tiene varios dialectos, como son el Nipode, Minika, Bue y otros que son, empero, mutuamente comprensibles. Existe además población mestiza, en especial en las cabeceras de los corregimientos, figura administrativa de la época colonial que hoy no tiene validez jurídica pero que pervive en el imaginario de la gente. Los corregidores, antiguos representantes del gobernador del departamento, no existen más.

En 2012 se presentó una ley para superar el vacío jurídico generado con la desactivación de los corregimientos, en la cual se propuso que esas jurisdicciones deberían llamarse municipios biodiversos. Sin embargo, como se trata de una figura que no está considerada en la Constitución, se la declaró inválida.

Desde el Programa Presidencial para la Formulación de Acciones y Estrategias para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia, en coordinación con la OPIAC, se ha tratado de trabajar un decreto para solucionar este problema, considerando que la sentencia de la CC que declaró inconstitucional la figura de los municipios biodiversos, le daba al gobierno un plazo perentorio para resolverlo.

Pero en definitiva no se ha avanzado nada. El

mismo problema existe en los departamentos de Guainía y Vaupés, que son territorios amplísimos que antes también eran corregimientos. En 2014 se inició la discusión de un decreto sobre áreas no municipalizadas en la Amazonía que trataría de resolver esta problemática. Forma parte de un proceso de concertación en la MPC y en la Mesa Regional Amazónica, MRA.

La zona fue escenario de la barbarie desatada contra los indígenas por los caucheros entre finales del siglo XIX y primera década del XX, la que causó la drástica disminución demográfica de pueblos que antiguamente eran numerosos. Diversas crónicas de horror, como las escritas por los jueces peruanos Carlos Valcárcel y Rómulo Paredes, y el cónsul británico Roger Casement, dan cuenta de las muertes originadas por asesinatos, maltrato y desnutrición; así como de las marcas corporales por efecto de la tortura. Los años de terror y el traslado de población indígena hacia el Perú por parte de ex patrones de la empresa cauchera, entre 1923 y 1930, originaron la desarticulación de los clanes, núcleo fundamental del sistema de organización de dichos pueblos.

No obstante, los tiempos comenzaron a cambiar y los indígenas que habían quedado en su hábitat tradicional, organizados en diversas asociaciones, empezaron a ejercer presiones ante el gobierno de Colombia para que se les reconociera la propiedad del predio que ocupaban. Este había sido propiedad del cauchero peruano Julio César Arana que más tarde fue adquirido por entidades públicas colombianas. En 1988, el entonces presidente de Colombia, Virgilio Barco, entregó formalmente el predio a manos de los indígenas en calidad de resguardo. La Caja Agraria mantuvo inicialmente una parte del predio de 800 hectáreas, pero nuevas presiones de los indígenas dieron como resultado que el gobierno les reconociera también la propiedad sobre esa área.

El ámbito físico

En el área del Resguardo Predio Putumayo (RPP) existen cinco asociaciones que corresponden a los antiguos corregimientos: Puerto Arica, El Encanto, Puerto Alegría, Puerto San-

tander y La Chorrera. Cada uno de ellos tiene un caserío como cabecera. Los de mayor población son El Encanto, en la margen izquierda del río Caraparaná, y La Chorrera, sobre la orilla derecha del Igaraparaná. Se trata de los dos centros más importantes que tuvieron los caucheros cuando explotaron la zona. Antes de que se constituyera el resguardo, el territorio siempre se manejó en esas cinco zonas, con la autoridad ejercida por los mismos caciques indígenas.

La cabeza de una asociación es su presidente, quien tiene por función principal representarla ante las autoridades de fuera. Cada asociación tiene un número variable de comunidades. La de La Chorrera, por ejemplo, que es la que más comunidades congrega, tiene a 22. Entre las cinco asociaciones se calcula un total de 80 comunidades.

Existen límites que separan el territorio de cada asociación y dentro de cada una de ellas, cada clan, que generalmente corresponde a una comunidad, tiene también límites territoriales que se respetan por más que no estén físicamente demarcados.

Dentro de esos límites la gente del clan tiene derechos de uso, disposición y goce del territorio para hacer su chacra, cazar y recolectar materiales del monte. Si alguien de un clan quiere aprovechar recursos o asentarse en el territorio de otro, debe ir a hablar a la maloca en la noche, llevando *mambe*¹⁴, para pedir permiso. De hecho las transgresiones de límites de clanes son a veces motivo de conflictos. También causa problemas la falta de respeto a los límites territoriales entre pueblos diferentes. Estos conflictos no se tratan en la asamblea de la asociación sino en el *mambeadero*. Ahí se juntan las autoridades tradicionales de los clanes contrapuestos, discuten el problema y llegan a una solución. Cuando las mujeres indígenas tienen un marido mestizo, este debe someterse a las normas de la comunidad si es que quiere vivir en ella.

14 La población de la zona llama *mambe* a la coca preparada tostando las hojas, pulverizadas y cernidas, que las mezcla con cenizas de hoja de cetico. *Mambeadero* es el lugar de la maloca donde se consume este producto tradicional y se conversa para reflexionar sobre los problemas y adoptar soluciones.

El gobierno indígena

El RPP es manejado por los cabildos que están representados en asociaciones. Antes de la constitución del resguardo se formó una organización en La Chorrera llamada Consejo Indio. Su función era recibir el título de propiedad colectiva. Más adelante se conformó la Confederación Indígena de Medio y Alto Amazonas (COIRAM) que también abarcaba las cinco zonas del reguado y tenía sede en La Chorrera.

De cada zona salía un representante para integrar COIRAM. Era una organización muy fuerte. Luego de la titulación del resguardo, la organización funcionó dos años más antes de que se acordara desactivarla. Esto se debió a discrepancias con algunas zonas que no estuvieron de acuerdo que hubiera una sola organización fuerte. Entonces cada zona se constituyó como asociación de cabildos.

En la zona de La Chorrera, en el Igaraparaná (a la cual pertenece la entrevistada), surgió el Concejo Zonal Indígena de La Chorrera (COZICH). Las otras zonas pasaron por procesos similares. Una sola organización central era inviable por la extensión del reguado y las distancias que separan a las sedes de las zonas. La gobernabilidad era muy difícil al estar tan centralizada la autoridad en un espacio territorial tan amplio.

Hacia 1993, después de la Constitución, con el decreto 1081, se crearon las asociaciones de autoridades tradicionales. Los cabildos se habían constituido en cada comunidad y tenían una junta presidida por el gobernador, más una autoridad tradicional que era el cacique, el *mambeador*. Cada zona congrega a una serie de comunidades. Como señalamos antes, la de La Chorrera agrupa a 22 de ellas que se unen en la Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de La Chorrera (AZICATCH), en reemplazo de la COZICH.

Sus representantes se llaman comité directivo y ejercen diversos cargos: presidente, secretario, coordinador de salud, de educación y otros. Aunque no son gobierno indígena, sí los consideran como autoridad administrativa porque son quienes mantienen la relación con el gobierno, ejecutan los recursos, hacen conve-

DOS RESGUARDOS EN PARALELO

nios y todas las gestiones hacia afuera. Existen así autoridades tradicionales y autoridades administrativas, las primeras encargadas de los asuntos internos y las segundas, de los externos y actúan como voceros de los cabildos.

Asambleas

Cada asociación reglamenta sus reuniones según estatutos. Hay una asamblea general anual con representantes de todos los cabildos y dos reuniones solo de autoridades. A la primera asisten diez representantes por comunidad y a la segunda, cinco. Los gobernadores de cabildos se eligen en diciembre y toman posesión en enero, al igual que los demás integrantes. En los estatutos se establece quiénes pueden ser autoridades y quiénes no.

Se determinan perfiles: hablar la lengua, no tener cargo oficial como profesor u otro, no tener sanciones o haber permanecido en la cárcel. También se evalúa el comportamiento personal, familiar y profesional de los candidatos. Cada vez que hay asamblea se evalúa el papel desempeñado por los miembros del comité ejecutivo y, en caso de no pasar la prueba, pueden ser retirados. En cambio, las autoridades tradicionales son hereditarias. Un jefe o dueño de maloca prepara a su hijo mayor para que asuma el cargo.

Desde que se desintegró COIRAM han sido muy pocos los encuentros que reunieron a todas las asociaciones. Solo se juntan para eventos deportivos, como un campeonato de fútbol. Pero en el 2009, con apoyo de una ONG holandesa, se hizo un primer congreso de las autoridades de las asociaciones del RPP para ver si se revivía esa organización madre (COIRAM). El intento no prosperó ya que cada quien quiso concentrarse en su propia zona.

La falta de un organismo de centralización de las asociaciones hace que cada una de ellas tome decisiones de manera independiente. Así, si una empresa maderera se presenta ante la directiva de una asociación, esta no consulta con las otras asociaciones, porque cada una de ellas es autónoma para tomar sus decisiones.

En cambio, en el caso de un megaproyecto,

como explotación de petróleo o un emprendimiento minero, se debe hacer una consulta previa en todo el territorio. En el caso de La Chorrera, hace unos años se quiso hacer una central hidroeléctrica.

Los líderes dijeron inicialmente que el tema se debía consultar solo con ellos, no con las demás asociaciones, pero luego cambiaron de opinión. De hecho La Chorrera es el casco urbano principal de todo el territorio del resguardo y por eso un proceso de ese tipo debe consultarse con todos en una asamblea general. El proyecto finalmente no se llevó a cabo.

Transferencias del gobierno

En Colombia los resguardos reciben recursos del Sistema General de Participación para diferentes usos. Normalmente llegan a través de los municipios, pero como en el caso del RPP no los hay, llegan por la gobernación del departamento quien los entrega a las asociaciones.

Previamente las comunidades han hecho sus proyectos, de acuerdo a las orientaciones que llegan del gobierno central, referidos a temas de salud, educación, vivienda y saneamiento básico. La asamblea de la asociación canaliza los recursos de acuerdo a los proyectos aprobados y los entrega a cada comunidad. La principal tarea de los gobernadores de los cabildos comunales es administrar esos fondos. Los cabildos pueden también gestionar recursos de otras fuentes.

Amenazas

No existen invasiones de colonos al territorio por la zona de La Chorrera y del río Igarapará que están bien controladas. Pero por la zona de Arica, en el Putumayo, ingresan extractores para explotar madera. La gente tiene manera de enfrentar esos ingresos ilegales. Después que se constituyó el resguardo han pasado narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares y mineros.

Respecto a la coca, llegó un momento en el que las comunidades tomaron el acuerdo de no atender más a quienes llegaban por el río para pedir hoja de coca, señalando que se estaba afectando la espiritualidad del pueblo. Así

los frenaron. La guerrilla amenazó varias veces a la población que una vez llegó a tomar sus escopetas para rechazarla.

Cuando las cosas se ponen difíciles, la gente acude a las malocas para hablar con los espíritus y pedirles que la ayuden a tomar decisiones. Es un mecanismo fuerte que ha hecho que la sociedad resista a tantos problemas. La guerrilla se estaba llevando a niños y mujeres, entonces la población habló fuerte con los líderes. Todavía hay gente desaparecida. Le dijeron a los guerrilleros *“los vamos a sacar de acá, pero no por las armas sino por la fuerza de los espíritus”*. Al final, los miembros de la guerrilla se fueron.

Por el lado del Caquetá no está amenazada la propiedad, pero sí el control territorial por las dragas de mineros. Los indígenas han aceptado tratos o establecido negocios con los mineros, y adquirieron motobombas para lavar oro. En esa zona la gente está perdiendo control y el río es afectado.

Hay miedo de denunciar la actividad porque los mineros son gente violenta, parte de la cual procede de Brasil. Se están generando problemas de enfermedades y prostitución. Hay madres solteras y niños abandonados.

Existe además la amenaza de personas que vienen a negociar carbono. Hablan con la gente y a veces los indígenas firman contratos por 20 o 25 años sin saber en realidad qué es lo que están firmando y sin consultar a sus bases.

Jurisdicción

La Constitución Política del Estado Colombiano señala: *“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”* (Art 246).

El contenido del artículo precedente se complementa con lo dispuesto en el Convenio No. 169 de la OIT (Arts. 8-12) que, además de reafirmar el valor de las normas consuetudinarias para el análisis y sanción de faltas y delitos cometidos dentro del ámbito territorial de los pueblos indígenas, se refiere también a la preferencia que debe darle la justicia ordinaria a sanciones distintas al encarcelamiento al sentenciar a indígenas y a la necesidad de que el debido proceso contemple la presencia de traductores y la elaboración de peritajes especializados. En el caso de Colombia existen además una serie de sentencias de la Corte Constitucional que han generado importante jurisprudencia.

A continuación presentamos las visiones sobre el tema de la jurisdicción indígena aportadas por diferentes personas entrevistadas.

Resguardo Karmatarua-Cristianía

El cabildo de este resguardo tiene entre sus integrantes a cuatro consejeros de justicia que son quienes investigan los casos de transgresiones que se les presenten, hacen los análisis del proceso, estudian y determinan si la persona es culpable de los actos que se le imputan para proceder a la aplicación de las sanciones.

La comunidad separa los delitos graves de otras faltas menores. Como lo manifiesta Aquileo Yagarí: *“Entre los primeros están homicidios, lesiones graves, pérdida de algún miembro del cuerpo y acceso sexual violento. Esos delitos no asumimos con carácter conciliativo.*

A esos se aplica fuertemente la justicia y la gente es privada de la libertad”.

La decisión final y el tiempo de la condena son decididos por el Concejo de Justicia Indígena que luego pone la sentencia en conocimiento de la justicia ordinaria para que ésta la aplique.

La Procuraduría y la Defensoría cumplen una labor cautelar para velar que no se violen derechos humanos. Más de un comunero ha sido juzgado de esta manera y ha pagado penas en cárceles no indígenas. La comunidad es consciente de que no cuenta con infraestructura adecuada para mantener buen tiempo a los transgresores indígenas y por eso ha coordinado con el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) para que ellos cumplan las sentencias en sus establecimientos.

La comunidad no quiere asumir casos de delitos mayores como el homicidio y tampoco quiere que los responsables se queden dentro de la comunidad. *“Es un delito mayor y puede generar violencia con los dolientes”.*

“Las decisiones que tomamos son respetadas por los jueces y por la Fiscalía. Ellos los apoyan en la parte técnica”.

Por otro lado están las faltas menores, sancionadas con máximo un año de detención. Estas penas se cumplen dentro de la comunidad. La familia suministra la alimentación del sentenciado. *“El que está privado de la libertad no solamente va a estar ahí enjaulado todo el tiempo, sino que también le toca ir a cultivar y a hacer trabajo comunitario. Y cuando termina su jornada vuelve otra vez a la celda hasta purgar su tiempo”.* Dependiendo de la gravedad, una persona puede estar sometida a este régimen hasta por dos años.

Por la cárcel del Estado pasan homicidios y causantes de lesiones graves; y por la de la comunidad, responsables de hurtos, lesiones leves, calumnias, persecuciones y violencia intrafamiliar: *“que llegó borracho y trató muy feo a la esposa o a los hijos, o que el hijo se enfrentó a sus padres”.*

Hay otros casos no graves en los que se aplica la llamada de atención, la censura pública

y el trabajo comunitario. Dependiendo de las características de los casos, no suelen pasar por la cárcel.

Resguardo Predio Putumayo

Fanny Kuiru nos indica que las transgresiones de los límites territoriales de un clan son a veces motivo de conflictos. Estos conflictos no se tratan en la asamblea de la asociación sino en el *mambeadero*¹⁵. Ahí se juntan las autoridades tradicionales de los clanes contrapuestos y discuten el problema para encontrar una salida.

Si hay una muerte o una violación, las autoridades internas no asumen el caso y lo mandan a la Fiscalía para que lo analice y sancione. En caso de que no existiesen autoridades policiales ni judiciales cercanas, la práctica es dejar pasar un tiempo para que las cosas se calmen y luego de un tiempo poder tomar una decisión. Comúnmente, cuando sucede algo así la persona que ha cometido el delito se va de la comunidad. Otros conflictos pueden generarse por hurtos. Por ejemplo, alguien roba hojas de una planta de coca ajena. Eso es un tema que se habla en el *mambeadero*.

Cauca

En ese departamento, la gran mayoría de los casos se ven en las comunidades. La gente sancionada se queda ahí cumpliendo las tareas que le han señalado en la sentencia. Hay dos delitos que la Corte Constitucional no ha aceptado que se vean en la comunidad: rebelión (guerrilla) y narcotráfico. El resto acepta que sean juzgados por la comunidad. Sin embargo, ha aceptado que los casos de cultivos de coca sean tratados y sancionados por la comunidad. En el Cauca, la organización ha decidido que el límite de matas de coca por persona son 50 y que quienes sobrepasen ese límite serán castigados con latigazos por las autoridades comunales.

Los casos varían de acuerdo a la comunidad. Los comuneros de Santander de Quirichao no han aceptado invernadero de marihuana o cultivo de coca. Cada vez que ven a alguien que

la cultiva, le arrancan las matas, ya que cuidan los impactos sobre la economía de la actividad y la misma comunidad: presencia de la policía y de la guerrilla. En otras comunidades las cosas funcionan de manera diferente.

En el tema de los cultivos de coca el Estado ha sido bastante complaciente en el sentido de dejar que la jurisdicción ordinaria mande a los acusados para ser juzgados por la comunidad. Pero en el caso del narcotráfico las cosas sí son diferentes y los fiscales no han liberado a personas detenidas por este delito. No obstante, hace un año la Corte Superior anuló una sentencia que había condenado a la cárcel a un muchacho sancionado por narcotráfico y pasó el caso a la justicia indígena quien lo juzgó aplicándole azotes.

Un juez alegó que esto constituía una violación de los derechos humanos, pero la Corte Constitucional emitió una sentencia señalando que no lo era, que se trataba de una sanción espiritual porque los azotes representan al rayo en la cultura del sentenciado y se trató de un ejercicio de purificación en el marco de las costumbres indígenas. El sentenciado también fue obligado a cumplir con trabajos de carácter resocializador. La CC también ha avalado el uso del cepo que, en el caso de los Emberá, está concebido como un instrumento para inmovilizar a la persona.

No ha pasado lo mismo en el tema de rebelión donde hay un actor que es el Ejército que tiene una jurisdicción especial que en la práctica lo coloca por encima del Estado. *“Como en todos nuestros países, el Ejército es una especie de golpe de Estado instalado dentro del Estado”*, dice nuestro entrevistado sobre el tema.

Por su parte, la gente de las comunidades del Cauca no sanciona a una persona por alzarse en armas contra el Estado, pero sí por atacar a la comunidad. No sancionan a quien se va a la guerra, a menos que desde ahí afecte a la comunidad. Cuando un comunero va a la guerra, sea como parte de la guerrilla o del Ejército, pierde sus derechos políticos en la comunidad. Si regresa, le son devueltos, pero debe ser sancionado. El Estado por lo general acepta esto y no interviene. Las sentencias de la comunidad

¹⁵ Lugar de la maloca donde se consume el mambe, la coca preparada.

JURISDICCIÓN

son consideradas última instancia. Se pueden cambiar en caso que no haya cumplido con el debido proceso y se haya practicado tortura.

La cuarta opinión acerca del tema es la del abogado Roque Roldan quien, a diferencia de los anteriores, hace consideraciones referidas no a un pueblo indígena en particular, sino que toma ejemplos de lo que sucede en varios de ellos. El abogado Roldán considera que el ejercicio de la justicia indígena funciona bien en muchas zonas, pero que se trata de un derecho que está en formación. Señala que la situación es complicada por dos razones. Una es que existen muy pocas comunidades que conserven una tradición cultural y jurídica para manejar sus asuntos internos. Hay excepciones, como en los casos de los Kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta, los Arhuacos y ciertas comunidades del Cauca que han manejado sus conflictos. Sus cabildos no solo han creado una tradición de administración de justicia, sino también su propia jurisprudencia y modelos para resolver conflictos específicos.

Fuera de esos casos hay una gran cantidad de sociedades, que hoy en día constituyen la mayoría, que se han organizado como comunidades en las últimas décadas. Se trata de poblaciones que fueron dispersadas o de resguardos liquidados, y que ahora se han agrupado en sus propios núcleos. Muchas de ellas han obtenido ya tierras del Estado. Son los casos de indígenas del Tolima y de los Zenú. Estos últimos fueron un pueblo muy grande en la Colombia precolombina que llegó a ocupar tres grandes provincias en la cuenca baja de los ríos Cauca, Sinú y San Jorge. Pero a ellos les quitaron la tierra y los desorganizaron. Se volvieron núcleos dispersos de campesinos, como ellos mismos se han considerado hasta hace unos 20 o 30 años. Luego descubrieron una serie de normas agrarias que les daba derechos a los indígenas, y como no hubo reforma agraria pensaron que reasumir su antigua identidad era el camino para reclamar sus derechos. Los Zenú son actualmente alrededor de 190 mil personas que están en los departamentos de Córdoba, Antioquia, en la parte del bajo Cauca y en Urabá.

También es el caso de los Emberá del depar-

tamento de Risaralda que se volvieron campesinos. En la actualidad recrean sus organizaciones y asumen el manejo de sus asuntos de justicia. Pero no tienen ninguna tradición en este tema, ya que han perdido su cultura por vivir durante más de un siglo incorporados a otras sociedades. Han creado sus tribunales de justicia y eso les trajo problemas muy graves porque empezaron a sancionar y a aplicar normas que no tenían. Las crean y cometen muchos atropellos. Sin embargo, empiezan a estudiar su propia situación y en algunos casos, crean normas basándose en el código penal y otras leyes. Es un proceso muy complejo.

La jurisdicción indígena funciona bien en las comunidades que mantienen su tradición, como las del Cauca, los Kogui y los U'wa. Otro asunto que genera dificultades, tiene que ver con conductas delictivas que no se daban anteriormente, como los casos del narcotráfico, de participación en la lucha armada, de despilfarro de los recursos que reciben los cabildos del Estado y otras, para las cuales las comunidades no tienen modelos tradicionales y deben inventarlos.

Resguardo y Áreas Protegidas

Un tema sensible para los pueblos indígenas de Colombia y del mundo entero porque afecta sus propios territorios, es la contradicción entre las políticas públicas de protección del medio ambiente y las de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales, que destaca cuando se trata de minería e hidrocarburos. En Colombia se han producido muchas superposiciones de áreas protegidas con resguardos y esto plantea una serie de problemas.

Sin embargo, en años recientes, algunas comunidades han gestionado ante el Estado la creación de áreas protegidas sobre sus resguardos como medida estratégica para proteger su territorio frente a la incursión de empresas mineras y petroleras. Al respecto, hay experiencias similares en el Perú, donde algunas organizaciones indígenas apelan al sistema de conservación, sea para ampliar su base territorial sobre áreas que el Estado no quiere reconocerles como propiedad (reservas comunales) o como medida para dotar de mayor seguridad a sus territorios declarándolos como áreas de uso indirecto e impidiendo así el desarrollo de actividades mineras y de hidrocarburos (ver Chirif y García 2007: cap.5, pp. 198-264; ODECOFROC 2009)¹⁶.

Un parque en Colombia plantea restricciones en términos de explotación del subsuelo y de cualquier industria extractiva y agroindustria. En términos de actividades destinadas al consumo: cultivo, caza, pesca y recolección de

especies vegetales y de fauna; no hay restricciones para la población.

Traslape ANP/Resguardo

Existen varios casos de traslapes entre áreas naturales protegidas y resguardos. De acuerdo al abogado Roque Roldán, son 17 los parques que afectan un número no determinado de resguardos. En ocasiones, los resguardos han sido declarados áreas protegidas, en otros casos se ha dado un trato contrario. No obstante, titulados o no, en Colombia es clara la prelación del derecho que asiste a los indígenas sobre sus tierras ancestrales. Esto está señalado en la CPE y en diversas sentencias de la CC.

Uno de los primeros resguardos ocupados por un parque¹⁷ fue el de Puracé, en el Cauca. Es muy antiguo y se encuentra cercano a Popayán. De improviso, en la década de los 60, los indígenas de ese resguardo y de dos colindantes amanecieron con la noticia de que su territorio había sido declarado Parque Nacional. La entidad del Estado responsable de la materia nombró un jefe de área y un equipo administrador. Ese jefe conminó a los indígenas a desalojar el área porque ya no les pertenecía. Esto no prosperó porque los resguardos siempre han tenido el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Historias parecidas han ocurrido en otras partes. En Antioquia, en el límite con el Chocó, se creó el Parque de Las Orquídeas, un territorio selvático que era hábitat tradicional de grupos Emberá. Llegaron los funcionarios y desalojaron a los indígenas a la fuerza, quienes no estaban bien organizados, no manejaban buena información ni contactos sólidos. Los del Cauca, en cambio, no se allanaron a las exigencias de los funcionarios.

El funcionamiento de esos parques y resguardos presenta diversas situaciones. En algunos casos se han nombrado administradores inteligentes y razonables que han establecido diálogos con los indígenas, buscando establecer normas concertadas. En otros, la situación es

16 También en Perú algunas organizaciones han gestionado la creación de áreas naturales protegidas sobre sus territorios ancestrales con el mismo objetivo de protegerlos de las industrias extractivas. Es el caso, por ejemplo, de Secoyas, Quechuas y Huitotos de la cuenca alta de los ríos Napo y Putumayo quienes han logrado la declaración en esa zona del Parque Nacional Sekime. En cambio, los Awajun del río Cenepa, quienes gestionaron el Parque Nacional Ichikat Muja en las nacientes del río Cenepa, en la Cordillera del Cóndor, fueron traicionados por el Estado con quien habían llegado a un acuerdo. El área destinada para la creación del parque fue arbitrariamente dividida en dos por el Estado quien declaró una parte como área protegida, poniendo el resto en manos de empresas interesadas en la explotación aurífera. Además de traición, el Estado puso de manifiesto su incoherencia porque a una mitad del área le dio categoría de Parque Nacional, en la cual se prohíben toda clase de actividades extractivas por considerarse que se encuentra en una zona de extrema fragilidad y debe ser protegida de cualquier actividad que la altere; pero a la otra mitad, que tiene las mismas características ambientales, la entregó a empresas que realizan una actividad altamente contaminante, como es la explotación del oro a tajo abierto.

17 Conviene aclarar que en Colombia el nombre de Parque se aplica tanto a una categoría específica de área natural protegida, como al conjunto de categorías comprendidas dentro de esta estrategia de conservación.

RESGUARDO Y ÁREAS PROTEGIDAS

muy conflictiva y los indígenas han llegado a expulsar a los funcionarios.

Son dos los problemas que plantea esta superposición: la propiedad de la tierra y la administración de los recursos naturales. Aunque los derechos de los indígenas son claros en la CPE actual y lo han sido también en las anteriores, el Estado nunca ha reconocido tajantemente que ellos son dueños de las tierras en los casos que sus resguardos están sobrepuestos por un parque. En Colombia hay unas normas que provienen de la ley 200, de 1936, que establece que la posesión tradicional acredita la propiedad. “Y en este caso hay una posesión milenaria”, afirma Roque Roldán.

El propio Roldán plantea un argumento adicional. En Colombia siempre se ha dicho que España tuvo dominio sobre las tierras que les fueron arrebatadas en guerra a los indígenas. Por ese medio ganó propiedades. Pero las tierras que no les arrebató se mantuvieron en posesión de los indígenas. *“Si a eso le añadimos que hay normas que reconocen la ocupación tradicional como una base para reclamar la propiedad, de hecho que los indígenas tienen derecho a que se les reconozcan sus territorios. Un área protegida no anula ese derecho. Esto ha sido ratificado por la Constitución de 1991 que reconoce que las tierras de los indígenas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, no solo las de los resguardos sino en general todas las que ellos ocupan y poseen”*, señala Roldán.

Sin embargo, el problema no está resuelto. Otro que tampoco lo está es el del derecho a la administración de los recursos. Después del Convenio No.169 se han creado áreas protegidas sobre resguardos. En algunos casos los resguardos han aceptado. Después de la Constitución de 1991, los indígenas deben ser consultados antes de crear un parque o ANP sobre un área que ocupan; en algunos casos se ha realizado consulta y en otros no.

Además, hoy en día se puede ver en Colombia el caso de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario (PIAV) y cómo consultarles cuando se van a declarar parques sobre sus territorios o, por el contrario, resguardos. Se está

analizando la manera cómo tratar el tema y si se define para ellos un régimen de protección. Una de las objeciones la pone la entidad estatal Parque Nacionales: ¿cómo se van a crear resguardos para indígenas aislados sin que ni siquiera se enteren?

Contradicciones y coincidencias

En las siguientes líneas presentamos las contradicciones que implica la doble declaración de un mismo territorio como resguardo y como área protegida. Pero también presentamos dos casos en que esa declaración es producto de la voluntad de las comunidades para darle protección adicional a su territorio frente a las industrias extractivas. El riesgo es que las comunidades del resguardo pierdan su autonomía para tomar medidas sobre su territorio y que el aprovechamiento de los recursos naturales renovables se vea limitado por normas impuestas por el Estado.

Dos resguardos que han promovido la declaración de sus resguardos como Parques Nacionales se encuentran, uno, en el bajo Apaporis y, el otro, en la selva de Matavén. La solicitud de las comunidades del bajo Apaporis comenzó a fines de la década de 1960 y, en la siguiente, fue *“preseleccionada para ser incorporada al Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, por considerarse que en ella se encuentran representadas especies y ecosistemas que merecen ser conservados a perpetuidad y protegidos a través de la figura de los Parques Nacionales Naturales”* (Laborde 2010)¹⁸.

Sin embargo, en la década de los 90, el resguardo de bajo Apaporis tuvo dudas acerca de darle continuidad a su solicitud. En 1997, cuando ya se habían realizado estudios y otros trámites definitivos para la declaración del parque nacional, las comunidades se echaron para atrás temiendo que la declaración afectase su autonomía. Pasaron otros diez años y volvieron a solicitar dicha declaración.

En el caso de la Selva de Matavén la iniciativa partió de la Unidad de Parques (UAESPNN)

18 Hemos revisado el artículo de Laborde en una versión impresa y no en el libro en el cual fue luego publicado, de allí que no podamos indicar el número de la página de ésta y las otras citas.

en 2003 que les propuso a las comunidades indígenas constituir el PN sobre sus territorios. Ellas, quienes en ese entonces gestionaban la unificación y ampliación de su territorio como resguardo, respondieron que primero el Estado debía concretar su pedido y que luego analizarían su propuesta. Tres años más tarde, cuando el Estado firmó un contrato para realizar actividades de prospección sísmica dentro del resguardo, las comunidades volvieron a pensar en este asunto. No obstante, pusieron tres condiciones:

1. Que la declaración del área fuese hecha de manera conjunta entre ellas y el Estado, de manera de dejar sentada no sólo su voluntad sino su autoridad en el hecho.
2. Que en los objetivos de la declaración se incluyera la protección cultural además de la biológica.
3. Que la superposición correspondiese “a la totalidad del territorio indígena, incluyendo las áreas pobladas y de sabana que cuentan con escasa población”. (Ibíd)

La Unidad de Parques aceptó las dos primeras condiciones, pero no la tercera con la finalidad de dejar a salvo la posibilidad de que se realicen actividades de explotación petroleras en dichas áreas.

A partir de entonces las autoridades indígenas de Matavén suspendieron el diálogo con el Estado y buscaron realizar, con fondos propios, una evaluación de los recursos naturales de su territorio. Esta tenía por objetivo establecer el valor de la biodiversidad y fijar criterios claros para conocer qué extensión debería ser incluida en el área protegida.

Prelación de los resguardos

De acuerdo al abogado Ramón Laborde, los resguardos son una figura anterior a las áreas protegidas ya que mientras esos fueron establecidos por una ley de 1890, las ANP comenzaron recién en la década de 1960. Por otro lado, los territorios indígenas han sido siempre considerados inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que la titulación de un resguardo no es constitutiva del derecho sino

declarativa de uno preexistente. Hubo una figura intermedia que se llamó Reserva Indígena que se estableció en Colombia luego del Convenio No.107 de la OIT¹⁹. Era una figura que no otorgaba propiedad a las comunidades sino tan solo posesión. Muchas comunidades comenzaron a ser declaradas Reservas hasta que algunos abogados comprometidos con la causa indígena, entre ellos Roque Roldán, recuperaron la figura del resguardo que había quedado olvidada. De inmediato, se comenzaron a titular comunidades como resguardos y a reconvertirse a esta figura las Reservas ya declaradas. A las que aún no han pasado por la reconversión, las leyes colombianas les reconocen actualmente los mismos derechos que a los resguardos.

Sin embargo, cuando empezaron a crearse áreas protegidas en Colombia existía el decreto N° 022 de 1977 del Sistema de Parques que señalaba que las Reservas Indígenas eran compatibles con éstos porque el modelo de vida indígena armonizaba con el de conservación y porque a las Reservas solo se les reconocía el derecho de usufructo. Los problemas se presentaron en la década de 1980 cuando se reimplantó la vigencia de los resguardos ya que ambos establecen propiedad, en favor de los indígenas y los otros, del Estado. Se acentuó más la discusión cuando la CPE señaló que también los parques, al igual que los territorios indígenas, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Las cuestiones siguieron complicándose por diversas razones. Por ejemplo, el Estado no tiene plena propiedad en la mayoría de ANP por el hecho de que dentro existen propiedades privadas y de comunidades indígenas e incluso negras. Para evitar problemas, el Estado se vió en la necesidad de comprar las tierras de las áreas protegidas que estaban en manos de terceros. Pero es claro que esto no funcionaba en caso de las comunidades indígenas por el hecho de ser sus tierras inalienables.

19 La misma figura de la Reserva fue establecida en Perú, mediante el decreto N° 03 de 1957. Ese año se aprobó el Convenio No.107 de la OIT que concebía a los indígenas como una etapa del proceso de evolución de la humanidad que debía ser superada cuando ellos se convirtieran en “civilizados”. Esa era la razón por la cual no se les reconocía el derecho de propiedad de sus territorios, sino solo el de usufructo transitorio.

RESGUARDO Y ÁREAS PROTEGIDAS

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

La CC emitió entonces una sentencia señalando que los parques no son una figura de propiedad sino de afectación ambiental. Con esto se estaba señalando que dentro de un parque podían existir propiedades públicas, privadas, comunitarias y de todo tipo, pero con afectación del uso de ese territorio y sus recursos naturales por estar enfocados hacia la conservación. Se trata de una afectación que restringe el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de esas áreas, por lo que independientemente de quién es el propietario, se tenía que cumplir con las reglas de conservación. Con esto se salvó la obligación del Estado de tener que adquirir todas las tierras que estuvieran dentro del sistema de Parques Nacionales, que cubre 10-11% de la extensión total del país. De acuerdo a Ramón Laborde, más de la mitad de las ANP están traslapadas con territorios indígenas.

Laborde señala que si bien algunos consideran que resguardos y parques son figuras incompatibles, otros -entre los cuales se incluye- piensan que no lo son y que en los resguardos traslapados por ANP la gente puede vivir bien. En ellos, dice, no se aplica el régimen ordinario de un parque. El Estado tiene prioridades de conservación y en ese sentido puede prohibir que se realice la caza de un determinado animal, la siembra de cierta especie o la realización de alguna actividad económica que sea contraria a los objetivos del parque.

Pero antes de hacer esto debe dialogar con la gente y fundamentar su decisión y, de ser el caso, indemnizar a las comunidades por no usar esos recursos ni realizar dichas prácticas. Ahora a los indígenas les están permitidas las prácticas de la economía de subsistencia e incluso la cacería controlada para obtener recursos para, por ejemplo, comprar ropa. Claro que si hay especies amenazadas o en vías de extinción, las restricciones deben ser las mismas que rigen para cualquier ciudadano colombiano.

La doble declaración haría que un territorio indígena quede con doble protección. Existe una propuesta que en los casos de traslape se reconozca al máximo la autoridad de los indígenas y que solo en casos especiales debida-

mente justificados pueda intervenir la administración de PN. Esto ha sido lo que se acordó en el caso del PN Yaigogé Apaporis, en la frontera con Brasil, donde ya habían conversaciones desde hace varios años porque el área estaba ya pensada para declararla parque.

Dos casos

Los Parques Nacionales Yaigogé Apaporis y el del Cahuinarí están traslapados sobre resguardos indígenas. De acuerdo al antropólogo Juan Carlos Preciado, quien trabaja como asesor de la OPIAC, en décadas pasadas la lógica de conservación que primaba era la de los Estados Unidos. Un parque no podía tener gente. Esta visión ha sido calificada de “*parquista*”.

El PN Cahuinarí nació en 1980 con la idea de proteger la tortuga charapa (*Podocnemis expansa*). Fue antes de la vigencia del Convenio No.169 y de la titulación del Resguardo Predio Putumayo, sobre el cual se traslapa parcialmente, en la parte habitada por los Miraña Bora. No obstante, desde antes de la titulación se estableció un diálogo entre la gente del parque y los indígenas para diseñar estrategias de manejo conjunto.

Los parques se rigen por un plan de manejo, pero cuando hay indígenas dentro, se basan en un Régimen Especial de Manejo (REM) que está normado por un decreto. Su elaboración ha generado una serie de transformaciones en la concepción de los parques. Esa transformación también toca a la política de los parques y ya se piensa en ellos como espacios con gente. Preciado considera que entre el sector ambientalista y los indígenas hay ahora más coincidencias que diferencias. El REM se formula de manera conjunta entre Parques Nacionales y los indígenas. El del Cahuinarí ya existe y es un documento muy detallado. Para administrar el REM en el Cahuinarí existe un comité directivo integrado por funcionarios del Estado e indígenas. La idea es construir una instancia de gestión en conjunto relacionada con temas concretos. El comité se reúne una vez cada año. Hay además un comité local. Mientras el primero es más político, el segundo tiene un carácter operativo. En el comité directivo participan la directora general de Parques Nacio-

nales o su delegado directo, más tres o cuatro autoridades indígenas y el representante de la asociación que, en caso de Cahuinarí, es Paní, nombre Miraña que significa “territorio de los hijos del sol Miraña”. El comité local está integrado por el jefe del parque, las autoridades locales y un representante de la Asociación Indígena.

El Resguardo/PN Apaporis, término que significa “Remanso del Tigre”, tiene una extensión de 1.055.740 has y en él habitan indígenas de los pueblos Macuna, Tanimuca, Letuama, Cabiayari, Barazano, Yujup Macu y Yauna. Fue creado en 2009.

La iniciativa de conversión de Parque del Resguardo Apaporis surgió cuando la gente se vio amenazada por la minería. Entre los indígenas del cabildo y el Estado se estableció un diálogo que sirvió para que los primeros comprendieran qué era un parque, cómo funcionaba y con qué motivo se declaraba, y también para que entendieran las intenciones de una empresa minera canadiense de explotar oro en su territorio. La gente comprendió la amenaza de la actividad minera y, luego de muchas reflexiones y de superar dudas, acordó pedir la declaratoria de un Parque traslapado de manera absoluta con su Resguardo.

En ese proceso se han dado varias discusiones con la gente de Parques Nacionales. Por ejemplo, el título. ¿El Parque implica un título del Estado sobre la tierra? Al final el tema fue resuelto por la sentencia de la Corte Constitucional antes mencionada que determinó que un Parque no es una forma de propiedad de la tierra sino de afectación ambiental. A partir del Parque Yaigogé Apaporis se ha abierto la posibilidad de que los Parques se inscriban no como títulos de propiedad sino como afectaciones ambientales del Estado que es uno de los dos tipos de afectación contemplados por la CPE; el otro es el social. El proceso fue largo y conflictivo, con gente que en un momento no quería el Parque.

En el caso del Parque Cahuinarí, como señalamos, se determina que el objeto de conservación es la tortuga charapa. Para hacer efectiva esta protección, el Estado ha dialogado con los

que más conocen del tema, que no son los biólogos sino los indígenas. Para ellos la charapa no es una especie aislada sino parte de un hábitat que hay que cuidar. Este parque no tiene ningún objeto social ni cultural en su mira. En el caso del Parque Yaigogé Apaporis, en cambio, los objetos de conservación son la protección de los lugares sagrados del territorio, la protección del conocimiento tradicional asociado a esos lugares y la garantía de la continuidad ecosistémica para los servicios ambientales vinculados al área. No figura como objeto de conservación ninguna especie determinada. Son dos ejemplos diferentes que se dan en zonas relativamente cercanas. Lo que se ha buscado en estos casos es ampliar la figura de la conservación, sea por los objetos mismos o por la metodología de acercamiento al tema.

Se trata de experiencias nuevas sobre las cuales, por supuesto, existen una serie de dudas que solo a través de su funcionamiento se podrán conocer en detalle y superar. No obstante, de funcionar como se tiene previsto, es claro que los pueblos indígenas, sin perder su autonomía, podrán contar con nuevos mecanismos para defender sus territorios ancestrales.

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en el Ecuador



Niños comunidad Kichwa di Sarayaku/Amazonía-Ecuador
Foto: Eriberto Gualinga/ <http://www.festivalitaca.net>

Alberto Chirif

2014

C

- **CEPLAES.** Centro de Planificación y Estudios Sociales.
- **CGC.** Compañía General de Combustibles.
- **CODEMPE.** Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.
- **CONAIE.** Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
- **CONFENIAE.** Confederación de Nacionalidades Indígenas Amazónicas del Ecuador.
- **COOTAD.** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- **CTI.** Circunscripción Territorial Indígena.
- **CIDH.** Comisión Interamericana de Derechos Humanos

E

ECORAE. Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico.

- **ECUARUNARI.** Ecuador Runacunapac Riccharimui.

F

- **FECIP.** Federación de Centros Indígenas de Pastaza.
- **FICI.** Federación de Pueblos indígenas y Campesinos de Imbabura.
- **FICSH.** Federación Interprovincial de Centros Shuar.

G

- **GONOAIE.** Gobierno de Nacionalidades Originarias de la Amazonía Ecuatoriana.

I

- **IERAC.** Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización

N

- **NAE.** Nacionalidad Achuar del Ecuador.

O

- **ODECOFROC.** Organización de Comunidades Fronterizas del Cenepa.
- **OPIP.** Organización de Pueblos indígenas del Pastaza.

Marco Legal Ecuador

Ecuador ha cambiado dos veces la Constitución de la República en los últimos 12 años, la primera en 1998 y la segunda en 2008. El primer texto incorporó aportes tomados de la Constitución de Bolivia de 1994, señalando los derechos colectivos de los pueblos indígenas y confirmando la autodefinición de los pueblos indígenas como nacionalidades de raíz ancestral¹.

No obstante, “también abrió las puertas para la profundización del modelo neoliberal y desarrollar una política económica que colapsó durante el Gobierno del presidente Jamil Mahuad, e implicó la dolarización de la economía nacional” (Arturo Cevallos com. per.).

En términos de organización territorial, incorpora las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) y las afroecuatorianas junto con las ya existentes de provincias, cantones y parroquias (Chirif y García 2007: 84).

En este sentido, los legisladores ecuatorianos respondieron a la presión del movimiento indígena para incluir una fórmula ya considerada en la Constitución Política de Colombia de 1991: las entidades territoriales indígenas como instancias autónomas de gobierno territorial que debieran beneficiarse de fondos del presupuesto nacional.

No obstante, dichas circunscripciones no han llegado a funcionar por diversos motivos, entre ellos, la falta de legislación secundaria que establezca los procedimientos para su conformación, sus competencias, financiamiento y otros, y (aunque suene contradictorio) el temor de las organizaciones indígenas de perder autonomía por depender normativa y financieramente del Estado.

Detrás de la actitud de algunas organizaciones al parecer hubo consideraciones más comple-

jas. De acuerdo con Arturo Cevallos (comunicación personal), “Si bien las CTI estaban encaminadas a sentar la base territorial para el ejercicio de derechos colectivos, los únicos que podían avanzar en esa dirección eran aquellos pueblos y nacionalidades suficientemente cohesionados en términos de identidad y, sobre todo, dispuestos a asumir la perspectiva de dichos derechos. No era el caso de la *Ecuarunari*², enfrascada en el tiempo en que se dio la Constitución de 1998 en procesos de reconstitución de pueblos y en la búsqueda de identidad de varios de ellos”.

De igual manera, la creación de CTI implicaba poner en marcha un proceso de reingeniería organizativa que creaba temores en la dirigencia, pues había que pasar de una estructura sindical (basada en representaciones de organizaciones provinciales) a una étnica (fundada en representaciones de pueblos).

Algunos líderes pensaban que esto debilitaría al movimiento indígena dado que, en la mayoría de las provincias, implicaría el desmantelamiento de las organizaciones históricas para subdividirlas en organizaciones de pueblos. Esto determinó que desde la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) no se dieran lineamientos claros para avanzar en la conformación de las CTI.

A pesar de esto algunas organizaciones se han declarado CTI por propia determinación, y sin tener reconocimiento oficial ejercen su autonomía (Ibíd.: 90 y 95). Son los casos de la comunidad Kichwa de Sarayaku y del Pueblo Shuar Arutam, sobre los que trataremos en otra parte de este informe.

La Constitución de la República del Ecuador de 1998, que significó un importante avance en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, no cambió las condiciones de débil respaldo de dichos derechos en la legislación secundaria.

Los intentos del movimiento indígena por generar esta legislación fracasaron por falta de una política de alianzas. La participación de

¹ Además de la bibliografía citada y de la revisión de la Constitución de la República del Ecuador, para elaborar este acápite ha sido fundamental el valioso aporte de dos profesionales ecuatorianos, el abogado Mario Melo, que trabajó en la Fundación Pachamama hasta que fue clausurada por el actual gobierno ecuatoriano, y Arturo Cevallos, ex coordinador Nacional de Ibis Dinamarca, que actualmente labora en el Consejo Nacional de la Judicatura.

² Ecuador Runacunapac Riccharimui (ECUARUNARI) es una organización creada en 1972 que aglutina a las comunidades indígenas de la Sierra del país.

algunos representantes indígenas en el Congreso Nacional del Ecuador, poco a poco fue comprometiéndose con prácticas de políticos tradicionales y cayeron en la negociación de prebendas. En el 2004, una propuesta indígena logró tener votos en el Congreso Nacional para aprobar una Ley Orgánica de las Nacionalidades y Pueblos, pero fue vetada por el presidente Gustavo Noboa.

A lo largo de medio siglo³, la población indígena recurrió a las fórmulas jurídicas disponibles en las leyes generales para lograr personería y acceso a la titulación de sus tierras. Las normas sobre centros, comunas, asociaciones y cooperativas sirvieron durante este periodo de tiempo para que los pueblos indígenas recuperen y consoliden su patrimonio territorial ancestral.

En épocas anteriores, algunas personas tuvieron acceso a la titulación individual ofrecida por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC).

Paulatinamente, la fortaleza de las organizaciones logró que previo a la Constitución de la República del Ecuador de 1998, y a pesar de la ausencia de legislación específica sobre sus derechos, los indígenas consoliden la propiedad de extensos territorios y afirmen su autonomía territorial.

La gobernanza territorial se ve limitada en el Ecuador por diversos factores, en general no muy diferentes a los que existen en los demás países de la Región, que tienen que ver con la restricción a la propiedad en determinadas zonas y la superposición de derechos de propiedad sobre una misma área.

Hasta el 2009, la ley prohibía el acceso a la propiedad de indígenas y de ciudadanos ecuatorianos en general, en la franja comprendida dentro de 50 km de la frontera por razones de "seguridad nacional", y tenía dispuesto que dichas zonas quedasen bajo control militar.

Esta situación cambió a partir de 2009, cuando se promulgó la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la que redujo la franja a 20 km y

levantó la prohibición de acceder a la propiedad de ciudadanos ecuatorianos, incluso en el caso de los casados con extranjeros con un mínimo de cinco años. Las superposiciones de derechos se dan en dos campos. El Primero es entre áreas naturales protegidas (ANP) y territorios indígenas. Un informe de Wray de 1997 (citado en Ibíd.: 92) señala 59 casos de conflictos generados por este tipo de superposición.

Por su parte, la Confederación de Nacionalidades Indígenas Amazónicas del Ecuador (CONFENIAE⁴) ha indicado que el sistema de ANP interfiere el 20% de las demandas territoriales de sus bases.

La posición del movimiento indígena -a diferencia de lo que sucede en el Perú con algunas categorías de ANP y en Colombia, donde algunas organizaciones apelan a esta figura para darle más seguridad a sus territorios- se ha fortalecido luego de la promulgación de la Constitución de la República de 1998, y señala que esas áreas debilitan el ejercicio de su autonomía y el peso de sus autoridades (Ibíd.: 92).

El otro campo de superposición de derechos, común a todos los países de la Región, es respecto a los derechos del subsuelo que el Estado se reserva para sí. Desde hace más de 40 años los territorios de las nacionalidades Cofán, Secoya, Huaorani, Siona y pueblos Kichwa, están afectados por la explotación de hidrocarburos.

La lucha actual de las organizaciones con las empresas petroleras y el Estado presenta casos emblemáticos, como la demanda por mil quinientos millones de dólares de la nacionalidad Cofán contra la Texaco, en una corte de Nueva York (Estados Unidos), por la contaminación de su territorio. Otro de estos casos es la demanda del Pueblo Kichwa de Sarayaku que obtuvo sentencia favorable de la Corte Interamericana contra la Compañía General de Combustible (CGC) de Argentina.

La actual Constitución de la República, aproba-

3 La Federación de Centros Shuar FICSH nace en 1964 como primera organización Amazónica.

4 En la última Asamblea de la CONFENIAE cambió de nombre por Gobierno de Nacionalidades Originarias de la Amazonía Ecuatoriana (Gonoae) para incorporar el tema de los gobiernos autónomos de su agenda, pero hasta la actualidad no se gestionó el cambio oficial del nombre.

MARCO LEGAL DE ECUADOR

da en el 2008, señala que las nacionalidades indígenas junto a la nacionalidad ecuatoriana “coexisten en el Ecuador plurinacional” (Art. 6), lo que representa un auténtico logro para los indígenas en un país de un área en la que los demás siguen afirmando una nacionalidad monolítica.

La afirmación de esta doble nacionalidad es reiterada (ver Arts. 7, 56 y 57). De igual modo, es importante el señalamiento del Kichwa y el shuar, junto con el castellano, como “idiomas oficiales de relación intercultural”, así como el hecho de que los “demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan” (Art. 2).

Los derechos colectivos, “*de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos*”, están ampliamente reconocidos para las “*comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas*” en el capítulo IV (“Derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades”) y en el extenso artículo 57. Vinculados con el tema del territorio, la identidad y la autonomía, que son los pilares de la gobernanza, dicho artículo menciona los siguientes derechos colectivos de los pueblos indígenas:

- Identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
- Carácter imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de la propiedad comunitaria de las tierras, que está exenta del pago de tasas e impuestos.
- Posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
- Uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
- “La consulta previa, libre e informada, den-

tro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen”.

- Conservación y promoción de sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.
- “Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”.
- Desarrollo y práctica de su derecho consuetudinario, siempre que no vulnere derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
- “Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora”.
- Mantenimiento, recuperación, protección y desarrollo de su patrimonio cultural e histórico.
- Desarrollo, fortalecimiento y potenciación del sistema de educación intercultural bilingüe.
- Construcción y mantenimiento de organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y la diversidad cultural, política y organizativa.
- Participación mediante sus representantes

⁵ La Constitución de la República del Ecuador distingue comunas de comunidades. Las primeras constituyen una forma de organización social amparada por la Ley de Comunas de 1937, que les reconoció derechos sobre tierras comunales de uso ancestral y de dominio continuo e inobjetable, mientras que el término comunidades es genérico y comprende, además de estas, a otras organizaciones no protegidas por dicha ley.

en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan y en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.

- Ser consultados antes de la adopción de medidas legislativas que pueda afectar sus derechos colectivos.
- Mantener y desarrollar las relaciones y cooperación con otros pueblos, en especial los que estén divididos por fronteras internacionales.
- Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.
- La limitación de las actividades militares en sus territorios.
- Que la dignidad y diversidad de sus culturas, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

La Constitución de la República contempla nuevamente el caso de las Circunscripciones Territoriales como derecho de *“los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios⁶”*, para la preservación de su cultura, señalando que una ley especial deberá regular su conformación. Afirma también el reconocimiento de *“las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial”* (Art. 60).

Las Circunscripciones Territoriales son consideradas *“regímenes especiales”* que podrán constituirse como parte de la organización territorial del Estado (Art. 242) y *“ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”* (Art. 257).

En cuanto a procedimientos judiciales, la Constitución de la República del Ecuador afirma la jurisdicción indígena, señalando que las

autoridades de comunidades, pueblos y nacionalidades ejercerán funciones jurisdiccionales con base a sus tradiciones ancestrales y derecho propio, dentro del ámbito de sus territorios. No señala para dicha jurisdicción ningún límite con excepción de que las normas y procedimientos que aplique *“no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales”* (Art. 171). También, que jueces de paz no prevalecerán sobre la justicia indígena. Por último, afirma el principio que *“Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto”* (76, i).

A pesar de que la Constitución de la República señala que la justicia indígena tiene la misma categoría que la ordinaria, hace poco se presentó en el país un caso que contradice los planteamientos de dicha norma. Los hechos que motivaron el juzgamiento indígena fueron los siguientes:

- Después de una fiesta, un joven murió en la comunidad La Cocha en la provincia de Cotopaxi, cerca de Latacunga. La comunidad tomó a su cargo el caso, procesó al asesino y lo sancionó, aplicándole castigos tradicionales (azotes con ortiga, baños en agua fría, cargar piedras y otros), además de una compensación económica a la viuda, que consistió en responsabilizarse del costo de la educación de sus hijos. Los familiares del sancionado apelaron ante la justicia ordinaria, alegando que no ha habido debido proceso. Sin embargo, en el momento de la audiencia pública ante la Corte Constitucional del Ecuador, ellos se retractaron y dijeron estar conformes con la sanción. La Corte emitió una sentencia en la que señala que los casos que impliquen muertes no podrán ser vistos por la justicia indígena, algo que la Constitución no dice de manera alguna. No es seguro el causante del asesinato será juzgado nuevamente, esta vez por la justicia ordinaria. La CONAIE apelará el caso por considerar que el mencionado dictamen viola la Constitución de la República.

⁶ Se trata de campesinos mestizos de la Costa, que en los últimos años han comenzado a autodefinirse como pueblo ancestral.

Las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI)

Las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) están consideradas en la Constitución de la República del Ecuador de 1998, y fueron retomadas en la del 2008, que da lineamientos adicionales acerca de cómo se pueden constituir y establecer mancomunidades entre ellas. En el 2010 se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que aborda cuestiones más específicas.

Las CTI son consideradas parte de los regímenes especiales de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental.

Otras jurisdicciones incluidas en dichos regímenes son las circunscripciones territoriales afroecuatorianas y montubias y la provincia de Galápagos. La conformación de ellas se hará en el marco de la organización político administrativa del Estado.

El Cootad establece que las CTI indígenas, afroecuatorianas y montubias “asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en el que se enmarquen, sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley” (Ministerio de Coordinación de la Política, 2010: 16).

Las funciones generales que fija el COOTAD para los gobiernos descentralizados son:

- a. Legislación, normatividad y fiscalización;
- b. Ejecución y administración; y,
- c. Participación ciudadana y control social.

Cada gobierno ejecutará esas funciones de acuerdo al ámbito en que se desarrolle. La información que presentamos a continuación, se basa en diferentes entrevistas realizadas a dirigentes, personal técnico de organizaciones indígenas, funcionarios públicos y profesionales estudiosos de la realidad rural del país.

“Debemos primero fortalecernos”

La organización del pueblo Sarayaku considera que la CTI debe ser construida poco a poco. No se trata de una transformación inmediata. Se debe analizar con calma cómo va a estar manejada desde el punto de vista administrativo y político. Si no lo hacen, piensan que solo se convertirán en una institución pública como una junta parroquial, un municipio o un concejo provincial. Si lo hacen bien tendrán como CTI mayores derechos.

Según Patricia Gualinga, lideresa del Pueblo Kichwa de Sarayaku, “las CTI no pueden funcionar si los pueblos indígenas se encuentran débiles y estima que ahora la mayoría de ellos están endeble. Si la CTI se construye solo en los papeles pero sin la participación de los pueblos, sin su aporte, será una propuesta frágil. Para que las cosas prosperen debe basarse en una estructura colectiva”.

La CTI es un camino para el ejercicio de la autodeterminación. Señala Daniel Santi: “Hay muchas nacionalidades que quieren transformarse en un año o dos en CTI. Lo pueden hacer, el problema es que no van a tener dirección para ejercer una verdadera autodeterminación. Nosotros, sin reconocimiento, hemos trabajado en la cuenca del Bobonaza. Construimos nuestra propia autodeterminación, gestión y administración, aunque el Estado no lo reconozca. Hemos logrado que se respeten nuestros derechos”. Tito Merino, del Consejo Kichwa del Pastaza, dice que esto es verdad, sin embargo menciona que si no se constituyen en CTI, no tendrán dinero, entonces ¿cómo van a trabajar?.

Uno de los temores del pueblo Kichwa de Sarayaku es tener problemas con la Contraloría si no administran bien los fondos públicos y de la cooperación que puedan lograr a través de esa nueva institucionalidad. Afirman la importancia que para ellos tiene saber hacia dónde proyectarse, cómo administrar su autodeterminación, qué roles cumplir y hasta dónde quieren llegar. Saben que existe un Estado y se preguntan hasta dónde puede llegar su derecho consuetudinario estipulado en la Constitución de la República, haciendo respetar sus derechos.

Señalan no tener claro el tema de los recursos estratégicos, como el petróleo, minerales y los recursos biológicos. Existe la preocupación de que una vez constituidos como CTI, si se oponen a las actividades extractivas que pueda realizar el Estado, éste les diga: “ustedes son una institución pública reconocida a través del Congreso. Si ustedes se oponen, los recursos no van a llegar a su institución”.

De acuerdo a Franco Viteri, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), para dar paso a las CTI primero es necesario que las organizaciones fortalezcan institucionalmente su capacidad de gestión y de administración de recursos. También es importante el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, como la familia, el rol de los ancianos, el rol de las mujeres, de los jóvenes, de las ex autoridades. “Esto es importante porque es algo vivencial. No hay que reducir la organización solamente a un tema institucional o de autoridades.

La organización de Sarayaku Tayjasaruta, el pueblo, su asamblea, su concejo de gobierno, los curacas que representan a cinco o seis comunidades, y también son formados por familias. La familia es una de las instituciones primordiales para fortalecernos. Estas dos cosas deben crecer conformar una figura, sin que exista incluso la CTI. Tener una conducta y legitimar con la propia acción la conformación de la CTI. Por ejemplo, en Sarayaku no necesitamos policías, tenemos nuestra gente, guardianes de la selva”.

Sarayaku durante dos años elaboró un estatuto interno y un plan de vida de la nacionalidad, al que denominan Ley Orgánica para la Libre Determinación; un trabajo que ha costado muchos esfuerzos y consideran que deben socializar esa experiencia con la gente. “Todo eso tenemos que compartirlo para tener más conocimiento y experiencia para el ejercicio de la CTI”.

El pueblo Sarayaku trabajó en la cuenca del Bobonaza y en la del Curaray, con otros pueblos. El Bobonaza es la cuenca más grande y existen diferencias entre la labor realizada en

este sitio y en el del Curaray, en el que consideran que los trabajos son más teóricos y “se están quedando en el escritorio”. La diferencia radica en que ahí se trabaja a través del Instituto Kichwa de Biotecnología que funciona en Quito; mientras que en Bobonaza es la propia organización la que lidera las iniciativas y ejecuta los trabajos. “En el Curaray parece más importante construir un trabajo bonito, aunque la gente no esté aprendiendo mucho. Ellos han retomado la negociación con las empresas petroleras”.

La población de Sarayaku considera que antes el Gobierno tenía mayor disposición para conformar las CTI. Sarayaku comenzó a trabajar con ECORAE⁷, organización que financió varias actividades con este fin. Con ECORAE hicieron un convenio con cuatro componentes: 1. Mapeo del territorio: Actualización de los cambios físicos y de asentamientos. 2. Construcción participativa del plan del Sumak Kawsay, mediante talleres y asambleas. 3. Socializar el marco jurídico y hacer el Estatuto. 4. Capacitar a las comunidades para que tengan líneas de acción, una vez que haya sido aprobada la CTI.

Posteriormente se generaron problemas entre el Gobierno y el pueblo Sarayaku, lo que produjo desconfianza⁸. El Gobierno consideró que no era correcto que un pueblo indígena acoja prófugos de la justicia y condicione al Estado como si se tratara de otro Estado. Así surgió la discusión de hasta dónde llega la autodeterminación de los pueblos. “Nuestra intención no era la de crear un nuevo Estado. Viendo el problema que se suscitó, el Gobierno ha dicho que no va a financiar las CTI. Por eso ECORAE está paralizado”.

7 En 2011, el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE), asumió el encargo de impulsar las CTI. Invertió 7 millones de dólares en cuatro convenios con organizaciones indígenas en la cuenca del Pastaza. El más costoso, por unos dos millones de dólares, fue con los Kichwa. Los otros fueron con los Andwa, lo Huaorani y con la comuna kichwa de San Jacinto (con 37 comunidades y una población de aproximadamente 5000 personas).

8 Varios son los problemas que Sarayaku ha tenido con anteriores gobiernos y el actual. Uno de ellos fue debido a la denuncia interpuesta por Sarayaku ante la CIDH a raíz de que el Gobierno firmó un contrato con una compañía petrolera argentina para explotar petróleo en su territorio sin realizar la consulta. El pueblo ganó la demanda. Otro problema se produjo hace pocos meses, debido a que Sarayaku acogió y protegió a tres personas acusadas de difamar al presidente Correa y de haber intentado su derrocamiento.

De todas las CTI que ECORAE apoyó financieramente para su creación, la que más avanzada es es la nacionalidad Kichwa de Pastaza. También se brindó un soporte a los Achuar, a los Shiwiar, a los Waorani, a algunas parroquias en Loreto y a los Andwas.

El Estado y organizaciones, desconfianza recíproca

Ana Lucía Taxiguano es funcionaria del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y pertenece a la nacionalidad Kichwa. Para ella la autonomía planteada por las CTI está vista desde el punto de vista del Estado y no refleja las aspiraciones de los pueblos indígenas. Dice esto porque considera que las características de las CTI se orientan a fortalecer el centralismo y no son interculturales. “Apuntalan el tutelaje y la creación de dependencia económica”.

Dice que en la Sierra la situación es muy compleja porque gran parte de la población es ahora urbana o vive en las zonas periféricas de las ciudades. ¿Cómo crear CTI en estas condiciones?

Según su criterio, las CTI están estancadas principalmente por tres razones:

1. La población indígena andina está ahora ocupando los mismos espacios que la mestiza, gran parte de ella vive además en las ciudades.
2. Existe desconfianza recíproca del Estado y de las organizaciones y esto impide dar el paso hacia las CTI; y,
3. Las organizaciones temen que de conformarse en CTI se volverán dependientes del Estado.

Otro funcionario de esa misma dependencia, Germán Cachihuango, señala que la creación de CTI enfrenta diversos problemas jurisdiccionales. Por ejemplo, la Federación de Pueblos Indígenas y Campesinos de Imbabura (FICI) está en tres cantones: Otavalo, Antonio Ante y Cotacachi.

De acuerdo a Franco Viteri, la CTI es una figu-

ra que teóricamente está bien planteada, pero al llevarla a la práctica se topa con trabas burocráticas por falta de entendimiento del Estado nacional. No se refiere solamente al Estado central y al Ejecutivo, sino a todo el aparato estatal del país, a las juntas parroquiales que ven a las CTI como una amenaza. También a los gobiernos provinciales y municipios porque se les quitarán recursos y competencias que serán transferidos a las CTI.

CTI, vacíos y confusiones

En el 2003 empezó la consulta a la población para la conformación de las CTI, lo que acarreó una serie de problemas; a esto se sumó la desconfianza que mencionamos en párrafos anteriores. Si bien los requisitos para conformarlas es sencillo (estatuto, plan de vida y elaboración de un mapa de la jurisdicción, y certificación de que las autoridades representan verdaderamente a la población), comenzaron a surgir dificultades fruto de los vacíos de la legislación.

El Congreso hizo algunas reformas, como la que dispone que la creación de una CTI se hará a partir de una parroquia, cantón o provincia⁹. En lugar de aclarar las dudas, la medida produjo incertidumbre en la población ya que una vez constituidas las juntas, el proceso pudiera estancarse, con el temor de que al formar parte del Estado pudieran quedar sujetos a él. En el 2010 paralizaron los trámites y no se realizaron avances en relación a las CTI.

Otro vacío legal se relaciona con quién debe decretar la creación de una CTI, la Corte Constitucional, el Congreso o el Presidente. En 2011

9 El COOTAD dice: “Las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán adoptar este régimen especial de gobierno, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos emitidos, correspondientes al registro electoral de la respectiva circunscripción, en la que se incluirá el estatuto de constitución y funcionamiento. // Se podrán conformar circunscripciones territoriales indígenas plurinacionales e interculturales respetando la diversidad étnico cultural existente en dicho territorio” (Art. 94). No existe, pues, una obligación de que sea a partir de una parroquia, ya que puede ser también a partir del cantón o la provincia. Sin embargo, por cuestiones de extensión geográfica y población la parroquia es la que mejor se adapta a las características de los territorios indígenas que podrían convertir en CTI. De hecho, varias comunidades indígenas han comenzado el proceso de constituirse como parroquias para lograr más adelante ser declaradas como CTI.

se volvió a hablar del proceso de conformación de las CTI, cuando el presidente Correa mencionó que éstas debían crearse como una manera de canalizar las regalías petroleras. Sin embargo, su decisión no duró mucho tiempo y nuevamente todo se volvió a paralizar.

Entre la población existe la idea de que “la CTI los puede convertir en gobiernistas, y una vez establecida podrían explotar fácilmente el petróleo en territorios indígenas”. Otros afirman que a pesar de que los recursos no renovables seguirán siendo estatales, con las CTI las comunidades tendrán la posibilidad de negociar con el Gobierno y las empresas. Además, podrán implantar políticas económicas, educativas y otras dentro de la CTI, así como administrar la justicia indígena, fortalecer la salud y hacer valer sus conocimientos.

Según Tito Merino, del Consejo de la Nacionalidad Kichwa de Pastaza, el Estado es el responsable de estas confusiones, por no haber definido claramente el camino y la metodología para conformar las CTI.

Viabilidad e interés en la CTI

La antropóloga Natalia Wray compara las percepciones de las organizaciones indígenas de la Sierra, Amazonía y Costa con relación a las CTI. Considera que las CTI en la Sierra no funcionarán porque el espacio del municipio es amplio y les plantea dificultades a las comunidades y pueblos indígenas para manejar su autonomía. Son muchos los municipios en que los indígenas constituyen la mayoría de la población. Esto les ha permitido generar espacios de autonomía aun cuando no exista una CTI.

En el Municipio de Cotacachi, por ejemplo, se estableció una asamblea cantonal que convoca a las diversas organizaciones del cantón: jóvenes, mujeres, niños, comerciantes, juntas parroquiales, gremios, barrios y otras. Con ellos el Municipio ha formado comisiones de trabajo para hacer la planificación municipal y definir el presupuesto participativo. Además, controlan el avance del plan y la ejecución del presupuesto. Esta dinámica inició en 1994 cuando la ley electoral permitió la participación

de movimientos locales en los procesos electorales, no solo de partidos políticos. Lo que sucede en Cotacachi es también válido para otros municipios con amplia mayoría indígena para los cuales conformarse como CTI no les aportará nada en términos de mayor autonomía. En el Municipio Indígena de Guamote, se da un caso similar. La asamblea reúne a comunidades indígenas del cantón y a pobladores urbanos.

Wray considera que en la Costa del país, un modelo así no funcionaría porque los indígenas son minoría, tienen en general territorios pequeños y hay una fuerte población foránea. Es cierto que el pueblo Awá tiene un territorio extenso, pero es binacional y además es área natural protegida. En el Ecuador, ese territorio se encuentran en tres provincias: Esmeraldas, Carchi e Imbabura. Por último, en este hábitat existe población negra asentada.

En la Amazonía hay territorios indígenas contiguos que, sin embargo, están fragmentados por jurisdicciones territoriales. Es el caso de los Huarani que están en tres provincias, ocho cantones y un número grande de parroquias.

En el caso de los Shuar, Achuar y Kichwa podría funcionar, de acuerdo a Wray. A los Shuar hace 10 años lo que les interesaba era legalizar su territorio de manera contigua, ya que habían sido titulados como comunas separadas. Ahora las cosas han cambiado y los Shuar pueden legalizar sus territorios e incluso ampliarlos, apelando al Convenio 169 de la OIT. El tema de la autonomía no les interesaba porque de hecho la tienen, no solo porque son fuertes como pueblo sino también por la débil presencia del Estado en la zona.

El poder en juego

Arturo Cevallos, estudioso de los procesos sociales de su país, señala que para abordar el tema de las CTI hay una pregunta central: ¿Por qué no ha sido posible avanzar en estos siete años de gobierno del presidente Rafael Correa en cambios que modifiquen la estructura misma del Estado y que recuperen una institucionalidad no para reforzar el modelo neoliberal sino para abrirse a lo que debería ser

el Estado plurinacional que implica compartir el poder? La respuesta es porque no ha habido voluntad de hacerlo. El poder debió ser repartido entre las diversas identidades que han sido reconocidas constitucionalmente, pero en cambio se ha hecho todo lo contrario: se lo ha concentrado para someter a los diversos sectores sociales del país.

Existen además factores de índole sociológico y político que han dificultado el avance hacia las CTI. Afirma Cevallos que si bien en la Sierra la tierra ha sido fragmentada y la gente tiene ahora escrituras individuales sobre sus parcelas, la figura de la comunidad sigue siendo vigente para los espacios de pastoreo, las áreas comunales, los páramos y otros espacios de carácter social, como las fiestas y la resolución de conflictos. Saltar de eso a una circunscripción resulta complicado.

El proceso de parcelación de la tierra en Cayambe, por ejemplo, se dio en la década de 1960 cuando la Reforma Agraria expropió las haciendas y creó cooperativas que después se convirtieron en lotes con títulos individuales. No obstante la fragmentación, los Kayambi tienen una concepción muy sólida respecto a lo que es su territorio y han planteado medidas de manejo territorial como una manera de lograr el funcionamiento articulado de todos los actores en función de ciertos ideales de desarrollo, a pesar de que su propiedad este limitada solo a parcelas.

Esto se pone de manifiesto en su esfuerzo de manejar los páramos donde se encuentran los acuíferos. Lo importante no es la propiedad sino el manejo que se haga de ellos por parte de actores diversos que incluyen a parceleros indígenas y a cultivadores de flores para exportación. Ahora hay un alcalde que puede como autoridad empujar más este tipo de procesos, sabiendo que tiene una organización indígena fuerte detrás de él, como un sentido de pertenencia e identidad.

Las CTI en la Costa presentan incluso más dificultades. Los Tsáchilas, Chachis y Epera tienen asentamientos ancestrales más o menos delimitados pero pequeños. Los Epera tienen 300 has compradas por una monja hace años

atrás. Su población aproximada es de mil personas, y experimentan un fuerte crecimiento demográfico dentro de sus tierras a causa de la inmigración desde Colombia. Los Chachi tienen dos pedazos de tierra más o menos delimitados. Si bien los Awás tienen un territorio extenso están en tres provincias y en dos países (Ecuador y Colombia), además están en un Parque Nacional.

Reconstitución de pueblos y comunidades

En Ecuador los pueblos pasan por un proceso de auto identificación de su propia singularidad. No les basta ahora decir solamente que son “Kichwas”, sino que se refieren a sus identidades específicas: Saraguros, Kayambis y otras. Las organizaciones indígenas del país apuntan a la recomposición de las estructuras organizativas, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.¹⁰

La recomposición de las comunidades en Ecuador implica lo siguiente:

- Reagrupar las diversas instancias organizativas que se han ido creando a lo largo del tiempo en la comunidad en una sola estructura y bajo un reglamento de consenso que responda a su realidad y refirme sus derechos colectivos.
- En relación con lo anterior, fortalecer la vigencia de las autoridades comunitarias.
- Reapropiarse de sistemas ancestrales de justicia comunitaria cuya práctica pone en marcha el principio de autonomía política.
- Definir una visión de territorio y normas de gobernabilidad para su gestión.

Una de las preocupaciones centrales de las organizaciones indígenas en el Ecuador es la recomposición de las estructuras sociales y políticas de sus pueblos, así como de su sistema de autoridades.

El primer paso en este sentido es la reunificación de las comunidades bajo una sola estructura organizativa, lo que implica que las diversas asociaciones o comités existentes creadas para atender programas del Estado (desayuno escolar, cooperativas, clubes de-

portivos, padres de familia, grupo de mujeres y también de jóvenes, juntas de agua potable, electricidad o de riego y otras) se conviertan en secretarías de la junta directiva comunitaria.¹¹

Al mismo tiempo, las organizaciones han puesto en marcha un proceso para generar estatutos que respondan a las necesidades y características de la comunidad. En el pasado, el órgano encargado de asuntos indígenas en Ecuador imponía un mismo reglamento para todas las comunidades indígenas del país, sin importar sus características socioculturales ni tampoco la región geográfica en que se ubicasen.

Este asunto en la actualidad es trabajado orgánicamente por la CONAIE, la ECUARUNARI y sus organizaciones filiales y ha merecido un largo proceso de reflexión con las bases. Ahora son las comunidades quienes proponen sus estatutos y los discuten en sus asambleas. De este modo, se generan documentos que responden a las visiones propias de las comunidades, recogen las aspiraciones de sus integrantes como comunidad y como pueblo y se ubican específicamente en una región determinada que tiene características y problemas singulares.

La vigencia de las autoridades comunales es una consecuencia del proceso de recomposición señalado en los párrafos anteriores que ha dado como consecuencia la recuperación de la justicia comunitaria.

En 2007, dirigentes de la CONAIE comenzaron a dialogar con el presidente de la Corte de Suprema de Justicia para analizar el tema y poder proponer más adelante un proyecto de ley sobre justicia comunitaria, con la finalidad de que ésta sea reconocida como una modalidad válida de administración de justicia y solución de conflictos.

Como en el caso de Bolivia, sin embargo,

10 La información de este acápite proviene de la evaluación de los Programas Temáticos de Desarrollo Organizativo (DO) de IBIS, realizada en abril de 2007 en Bolivia, Ecuador y Perú. El autor del presente estudio fue el responsable de elaborar la parte del texto que aquí cita. Durante nuestro viaje a Ecuador, en agosto de 2014, comprobamos que los planteamientos expuestos en este documento continúan siendo válidos en la actualidad, razón por la cual incluimos este capítulo.

11 Al menos en el Perú, el Estado ha actuado de igual manera creando tantas instancias como programas impulsa (Club de Madre, Vaso de Leche, Padres de Familia, diversos comités de obras, tenencia gobernación y otras), lo que sin duda, en vez de fortalecer la organización comunal, la ha debilitado. En ese caso, algunas comunidades también han generado propuestas interesantes para recuperar la unidad organizativa.

RECONSTITUCIÓN DE PUEBLOS Y COMUNIDADES

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

existe también en Ecuador el riesgo de que algunas prácticas (azotes y otras) puedan incurrir en actos tipificados como violatorios de los derechos humanos.

El tema del territorio en las comunidades andinas del Ecuador tiene características especiales ya que todas las tierras de cultivo están parceladas y son propiedad o posesión de individuos. En general, se trata de parcelas muy pequeñas que son resultado de procesos de fragmentación originados por sucesivas transmisiones hereditarias y también por venta de parcelas a personas ajenas a las comunidades.

En muchas partes del país, la expansión de la industria de flores para la exportación a Estados Unidos y Europa ha originado el traspaso de tierra de indígenas a los floricultores. En general, se trata de extensiones no muy grandes, aunque sumadas pueden conformar áreas importantes. La principal disputa de las comunidades con estas empresas es por el control del agua y, además, por la contaminación que producen a causa del uso intensivo de pesticidas y fertilizantes químicos.

En los Andes ecuatorianos no existen hoy en día latifundios. Por otra parte, las tierras fiscales se limitan a los páramos (zonas ubicadas entre los 3700 y 4000 msnm), algunos de los cuales constituyen las únicas tierras colectivas de las comunidades.

Por su altitud y vegetación son zonas aptas para la crianza de ganado lanar y camélidos. No obstante, dirigentes y comuneros de base del pueblo Kayambi opinan que dado el agotamiento de las fuentes de agua que tienen su origen en los páramos, es necesario conseguir que se prohíba toda actividad económica en ellos con la finalidad de favorecer la recuperación de los acuíferos.

Así, la única posibilidad que tienen algunas comunidades de conseguir o ampliar sus escasas tierras comunales son los páramos. No obstante, sean o no propios su mirada está centrada en ellos como lugares importantes para la producción del agua necesaria que se consume en las zonas bajas. Este es un tema de extrema importancia y que define la

visión territorial particular de este pueblo que no pasa por la propiedad de la tierra sino por la necesidad de regular su uso y el del agua sobre la base de una metodología que busca que el aprovechamiento de los recursos sea de manera sostenible.

El territorio según ha sido definido y delimitado por este pueblo es un gran espacio compuesto por tierras de diversos propietarios: parcelas de comuneros, páramos fiscales, propiedades agrícolas privadas, espacios urbanos de la propia ciudad de Cayambe y lugares ocupados por conjuntos de casas e instalaciones industriales ubicados en el área rural. Para el pueblo Kayambi, ese espacio es su territorio a pesar que ya no le pertenezca y esté habitado, y mayoritariamente privatizado, por otra gente.

Este hecho no le impide que quiera actuar, mediante normas que regulen el buen uso, sobre todo el espacio. Y la norma fundamental es el control social del agua, a fin de evitar que sea acaparada (mediante la privatización o beneficio de uso preferente) por quienes habitan en “su territorio” o alterada por la presencia de industrias que utilizan insumos tóxicos o generan contaminación por otros medios (producción de relaves, lodos o sedimentos de cualquier tipo que colmatan y ensucian cauces) o agotada por sobreexplotación.

Esta visión del pueblo Kayambi nos parece novedosa y racional para enfrentar un contexto tan especial como este (que por cierto es también el de muchas zonas de otros países), caracterizado por la fragmentación de la propiedad y la imposibilidad de recomposición real de un territorio unitario y exclusivo para los indígenas.

Su respuesta contiene algunos elementos de lo que han sido en el pasado los territorios ancestrales, tal como aparecen en los mitos de creación del mundo, como el de ser espacios compartidos por diversos pueblos que, sin embargo se regían por normas comunes y desarrollaban estilos de vida similares.

Territorio del Pueblo Indígena de Sarayaku

Se trata de un pueblo de habla Kichwa ubicado en la cuenca del río Bobonaza, en la provincia del Pastaza, que se ha ido configurando desde lo que la gente llama el Kallarik Kausai, un estado ancestral en el que “no había linderos establecidos, ni límites fijos en el territorio” [...] se vivía de la cacería, pesca, el manejo de las chacras y la recolección de productos silvestres, actividades que realizaba cada ayllu en su territorio. Los mayores hacían sasi [ayuno] para la cacería y pesca y se orientaban mediante sueños tomando wanduk. Los yachak [sabedores, sabios] eran quienes controlaban las actividades de caza y pesca y formaban a los jóvenes”.

El tiempo pasó y llegaron los misioneros, los dominicos primero y los jesuitas después. Ellos nombraron a los Varayuk (autoridades), organizaron fiestas y agruparon a la población en torno a la iglesia. Hicieron el centro poblado donde está ahora Sarayaku. Así, el “primer impacto en nuestra forma de manejo del territorio fue la formación de asentamientos concentrados, mientras la tradición de nuestros ayllukuna originarios era tener sus viviendas de forma dispersa” (Sarayaku, 2006: 6).

La guerra con el Perú en 1941 cortó los viajes y los intercambios comerciales que realizaba la gente de ambos lados de la frontera, y casi de inmediato la empresa Shell comenzó a perforar pozos en territorio de Sarayaku. Una nueva entrada de empresas petroleras se produjo durante la década de 1970. Desde 1947, con la construcción de la carretera a Puyo, comenzó la entrada de colonos, y en la década de 1960 se instaló la Misión Evangélica, cuya presencia generó divisiones entre las familias. En la siguiente década la gente creó su primera organización política, el Centro Alama Sarayaku, como forma de responder a los problemas. Sus objetivos fueron la defensa territorial, el fortalecimiento de la unidad de los ayllus y el desarrollo de la comunidad. Luego se crearían nuevas organizaciones en su reemplazo: la Federación de Centros Indígenas de Pastaza (FECIP) y luego la Organización de Pueblos indígenas del Pastaza (OPIP) aún

vigente. La actividad petrolera causaría nuevos problemas a fines de la década de 1980, cuando el gobierno otorgó una concesión a la empresa ARCO sobre territorio de Sarayaku. La gente logró detener las actividades de la compañía e hizo que el Estado firmara un documento garantizando sus derechos que luego este no cumplió.

Luego de la formidable marcha de 1992, a la que se unieron otras asociaciones Kichwas y organizaciones de otros pueblos indígenas, la gente logró que el gobierno legalizara 1'115.000 hectáreas para las nacionalidades Kichwa, Shiwiar, Achuar, Zápara y Huaorani. No obstante, este espacio fue dividido “*en bloques que no coincidían con los límites intercomunitarios e interétnicos ancestrales*” (Sarayaku 2006: 10). En 1993 se inició un conflicto con la empresa petrolera Compañía General de Combustibles (CGC), a la cual el gobierno le había entregado la concesión del lote 23 sin consultar con el pueblo de Sarayaku. En 2002 entró también la empresa ARCO. En 2003, el pueblo Sarayaku presentó una denuncia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que le concedió medidas cautelares para garantizar su integridad territorial. En 2004, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una resolución favorable a este pueblo.

Desde 2005 Sarayaku inició el proyecto de Diseño del Plan de Manejo del Territorio, para lo cual ha realizado estudios biológicos y cartográficos, y diagnósticos ambientales y sociales. He aquí su proceso y algunos resultados.

El Plan de Manejo Territorial

Ubicado en la parroquia del mismo nombre, el territorio de Sarayaku es de 135.000 hectáreas, en el que vive una población de 1164 personas (187 familias), distribuida en seis centros poblados. La máxima autoridad en la comunidad del territorio autónomo de la Nación Originaria del Pueblo Kichwa de Sarayaku es el *Tayjasaruta* y está compuesta por un Consejo de Gobierno conformado por los kurakas y los dirigentes elegidos para cada cargo. Es presidido por el/la presidente/a.

Los problemas

El árbol de problemas que presenta el Plan de Manejo es particularmente importante porque es indicativo de las dificultades que enfrentan muchas otras iniciativas de reconstitución territorial. Los problemas han sido clasificados en socioeconómico y ambientales.

En el caso de los problemas socioeconómicos, el principal es el limitado *Sumak Kawsai* (Buen Vivir) en el territorio de Sarayaku¹²; es decir, la falta de armonía y bienestar, lo que es consecuencia de cinco problemas centrales: 1) escaso control y manejo territorial, 2) débil economía, 3) programas de educación que no satisfacen las necesidades de formación y fortalecimiento cultural, 4) débil estructura organizativa, y 5) deterioro de las condiciones de salud y bienestar. El escaso control y manejo del territorio es causado por el ingreso de pobladores de otras comunidades al territorio de Sarayaku, sea por desconocimiento de los límites o por falta de acuerdos territoriales y de manejo de recursos.

Dentro de este aspecto también están el permanente conflicto de tierras entre los ayllus por falta de una normativa comunitaria que regule el control de tierras y el manejo de recursos; y el ingreso de los pobladores a las áreas de reserva con la finalidad de cazar. La débil economía de los ayllus es causada por la limitada oferta de productos de las familias para la comercialización y seguridad alimentaria de los ayllus. Esto es consecuencia del debilitamiento de los conocimientos ancestrales sobre manejo de los agroecosistemas. También faltan canales de comunicación¹², estrategias de comercialización e iniciativas productivas que generen ingresos económicos.

La causa de que la educación no satisfaga las necesidades de formación y fortalecimiento cultural, se debe a la ausencia de programas educativos que fortalezcan los conocimientos ancestrales y al descuido de los programas de educación intercultural bilingüe que no han adecuado los contenidos curriculares y de ca-

pacitación de los profesores bilingües a la realidad amazónica y a la especificidad cultural. Asimismo, señala el documento, el Colegio Técnico agropecuario existente no responde a las necesidades de formación para generar alternativas productivas a partir del aprovechamiento no extractivo de los recursos naturales.

La débil estructura organizativa tiene como una de sus causas: *“la falta de equilibrio entre las funciones de articulación interna y externa de la organización Tayjasaruta. La necesidad de construir redes de relaciones externas frente a la amenaza petrolera ha generado que se establezcan redes hacia fuera [...], lo que es positivo, sin embargo se ha descuidado la organización al interno”* (Sarayaku, 2006: 6). La ausencia de los dirigentes ha traído problemas de comunicación y relación con las bases. Al mismo tiempo, faltan mecanismos de control social de las bases sobre los proyectos y programas que se ejecutan. Los roles y funciones de dirigentes e instituciones de Tayjasaruta no están bien definidos y a veces duplican esfuerzos. Las autoridades tradicionales (kurakas) han sido debilitadas por las nuevas. Tampoco se han formado líderes que apoyen la consolidación del proyecto político de Sarayaku.

Respecto al deterioro de las condiciones de salud y bienestar de la población las causas señaladas son la inadecuada prestación de servicios de salud y la falta de personal profesional y de promotores locales capacitados en salud preventiva. Otras causas son la falta de articulación de la medicina ancestral con la occidental, la ausencia de regulaciones para manejo de desechos y el relegamiento de la medicina ancestral por la occidental.

En lo ambiental, el Plan de Manejo Territorial señala que el deterioro del Sumak Allpa es consecuencia de cuatro problemas principales: 1) disminución de la productividad y diversidad de los agroecosistemas familiares, 2) disminución de especies medicinales, frutales y maderables, 3) disminución de animales de importancia para la comunidad y 4) disminución de los peces en los ecosistemas acuáticos. La disminución de la productividad y diversidad de los agroecosistemas familiares tiene como causas las plagas que atacan los cultivos y la

¹² Cuando se elaboró el documento, el río Bobonaza se encontraba bloqueado por los pobladores como consecuencia de las disputas que tenían las comunidades con empresas explotadoras de hidrocarburos.

el debilitamiento de la transmisión de técnicas ancestrales de manejo de los agroecosistemas a las nuevas generaciones.

La disminución de especies medicinales, frutales y maderables es causada por la excesiva tala de árboles maderables como consecuencia de la falta de un reglamento comunitario que la regule. También causa este problema la tala de árboles para la recolección de frutos, en vez de usar ganchos para este fin. Agrava este problema la presencia de empresas petroleras durante las últimas décadas.

La disminución de animales de importancia para la comunidad tiene su origen en la caza excesiva para consumo y fiestas. Faltan alternativas para el manejo de la fauna y la gente incursiona en las zonas de reserva para cazar. Se han perdido técnicas de cacería (uso de la pucuna-cerbatana) y el conocimiento de criterios ancestrales para aprovechamiento (tiempo de reproducción, de gordura).

Por último, la incursión de empresas petroleras y otras han destruido hábitats de los animales. La disminución de los peces tiene que ver con el uso de técnicas agresivas de pesca (barbasco, dinamita) por falta de normas que regulen el aprovechamiento de los recursos acuáticos. Tampoco se han desarrollado alternativas para la subsistencia familiar. La contaminación de los cuerpos de agua y la destrucción de hábitats acuáticos por empresas petroleras son igualmente causantes de este problema.

Los objetivos

Para superar los problemas señalados, el Plan de Manejo Territorial plantea, respecto al tema socioeconómico, los siguientes objetivos:

- 1) Asegurar el control y manejo del territorio;
- 2) Fortalecer la economía de los ayllus;
- 3) Lograr que los programas de educación existentes satisfagan las necesidades de formación y fortalecimiento cultural;
- 4) Fortalecer la organización comunitaria y;
- 5) Crear condiciones de salud mejoradas en la comunidad.

En cuanto a los problemas ambientales, el Plan de Manejo territorial plantea:

- 1) Aumentar la productividad y diversidad de los agroecosistemas;
- 2) Recuperar las especies medicinales, frutales y maderables;
- 3) Recuperar la población de animales de importancia para la comunidad y;
- 4) Recuperar los peces en los ecosistemas acuáticos.

En ambos aspectos, el socioeconómico y el ambiental, el Plan de Manejo Territorial de Sarayaku aporta medios y estrategias, así como componentes operativos que, a grandes rasgos, son:

- Zonificación del territorio (han definido cinco zonas de acuerdo a criterios ancestrales y contemporáneos).
- Normativa Comunitaria (reglas consensuadas por hombres y mujeres) para todos los centros poblados del territorio para el manejo de los recursos, y;
- Programas para recuperación del Sumak Allpa y del Sumak Kausay.

Manejo Territorial de Sarayaku

Las líneas de trabajo¹³

El trabajo del pueblo Sarayaku se desarrolla en tres líneas. La primera es el fortalecimiento organizativo para que las comunidades y el pueblo consoliden su organización política y administrativa y el ejercicio de la autogestión para el desarrollo, así como para que los concejos de gobierno tengan mayor poder de gestión sobre su control territorial.

La segunda es para trabajar los planes de manejo. Se trata de saber con qué recursos cuenta el territorio: en fauna y flora, cuántas especies existen y son importantes, dónde están las zonas sagradas, las zonas de recuperación, de producción y de asentamiento. Se trata de planificar el uso ordenado del territorio y ver cuáles son las especies que existen y cuáles la que están en peligro o en extinción. “Hemos procesado toda esa información -señala el entrevistado Daniel Santi- y elaborado reglamentos sobre esa base.

La gente está convencida de que hay que ordenar las actividades de acuerdo a las zonas y a las especies y que si se caza un venado hay que matar un macho no una hembra. Todo eso está en el reglamento. Igual con la pesca se han determinado lugares, se ha reglamentado el tipo de redes que deben usarse, la época de veda durante el tiempo que los peces van a desovar. En las zonas sagradas se han prohibido las actividades extractivas”.

El proceso ha sido largo y ha demorado hacerle entender a la gente la importancia de adoptar normas comunes. Ha tardado más de siete años. Primero la gente decía que no era necesario cambiar nada, que los recursos naturales estaban disponibles y no había que tomar medidas para protegerlos. Pero con el tiempo, se dio cuenta que recursos se iban terminando y deteriorando. Recién entonces la gente tomó conciencia que es importante reglamentar,

¹³ El presente capítulo ha sido redactado básicamente con la información proveniente de la entrevista que le hicimos a Daniel Santi, responsable del Plan de Gestión y Manejo integral del Territorio Kichwa de la cuenca del Pastaza, el 8 de agosto de 2014. La información que él nos proporcionó es complementada con la de la cartilla editada por la organización sobre dicho plan.

controlar y usar los recursos de manera sostenible.

En 2004 se hizo plan de manejo de recursos de fauna e ictio fauna sobre 134 000 has. Luego se planteó hacer uno para toda la cuenca, desde Pacayacu hasta Montalvo y Boveras. Fue entre 2009-2011. Se hizo con participación de toda la comunidad. También se hizo participativamente una estrategia para monitorear el plan. Fue en el marco del programa “Fortalecimiento de la gestión y administración del pueblo Kichwa de la cuenca del Bobonaza”.

La tercera línea que se ha trabajado es la productiva para garantizar la seguridad alimentaria de la población, a fin que ella no dependa solo del aprovechamiento de recursos naturales. Se ha trabajado en la instalación de piscigranjas familiares pero con especies amazónicas, como bocachico, cachama roja y gamitana. Actualmente la piscicultura se trabaja con 105 familias. Se han instalado más de 230 piscigranjas, sembrando alevinos de tres especies que han sido comprados en diferentes laboratorios en Lago Agrio y Loreto. Ahora la organización está construyendo su propio laboratorio en la zona media de la cuenca del Bobonaza.

En agosto de 2014 se inauguró y en octubre quieren se hizo la primera incubación para producir peces. La idea es fortalecer la seguridad alimentaria, produciendo especies de ictio fauna y que las familias consuman una parte y vendan el excedente. Muchas familias han trabajado muy fuerte y ya han sacado la primera cosecha de lo que han sembrado. Algunos empiezan a vender al mercado. El laboratorio que están equipando le dará sostenibilidad a la actividad piscícola para beneficio de las familias que ahora trabajan y otras que quieran hacerlo más adelante. “Estamos hablando con el concejo provincial para hacer un convenio a fin de ofrecerle alevinos para que expanda la producción de piscigranjas en otras comunidades”, señala Santi.

En el área de producción de recursos naturales, Sarayaku está desarrollando una estación científica socio ambiental para controlar y manejar recursos, a partir de una base de datos. La estación estará bien equipada. Actualmente

se la está construyendo en la cuenca media del Bobonaza. Las familias de Sarayaku, que son 180 en total, serán ingresadas en la base de datos. Quienes trabajen en esa estación harán un monitoreo ambiental de las zonas de caza.

La base de datos será alimentada con información proporcionada por los mismos cazadores. Una familia en promedio sale a cazar una o dos veces a la semana. Sus datos (nombre, lugares de cacería, piezas conseguidas según especies, frecuencia de caza y otros) serán ingresados en formularios y luego procesados. De esta manera se sabrá anualmente cuántas especies de sajinos y otros animales se han cazado y en dónde. Esta información se incluirá en mapas. “De esa forma podemos controlar y administrar bien los recursos naturales. De acuerdo a esto vamos a saber bien la situación de los recursos y de las especies. El tapir, por ejemplo, es una especie en extinción, y su caza está prohibida. No se la puede cazar y si se hace, el reglamento contempla sanciones”.

En la línea productiva por el momento la organización solo ha pensado en la ictio fauna. Pero está conversando con el Concejo Provincial del Pastaza para trabajar en el fortalecimiento de las chacras tradicionales. Quieren clasificar las variedades de yuca, plátano, papa china y otros cultivos y establecer semilleros y viveros, así como trabajar en el mejoramiento de semillas. Ven que en algunas chacras hay especies que se están perdiendo. Eso es consecuencia de que la gente las ha ido convirtiendo en monocultivos de plátano o yuca. Por eso consideran que es necesario fortalecer la actividad con el conocimiento tradicional porque las chacras son importantes para la seguridad alimentaria.

“En la organización que tuvimos, la OPIP¹⁴, vimos que se hacían muchas capacitaciones y cursos pero no había la sostenibilidad de las personas que iban a esos cursos. Tuvimos un programa de formación y de ahí salieron más de 60 técnicos locales capacitados en cursos y talleres. Pero de ellos ninguno entró en actividad, todos se fueron”, señala Santi.

14 La Organización de Pueblos Indígenas del Pastaza (Opip), que congregaba diferentes pueblos indígenas, ha sido disuelta para dar paso a un tipo organización por nacionalidades y pueblos indígenas. Dentro de la nacionalidad Kichwa del Pastaza existen hoy varios pueblos, uno de ellos es el de Sarayaku.

Esta ha sido la razón por la cual el pueblo Sarayaku consideró en los últimos años la necesidad de crear una escuela de especialización en tres líneas: liderazgo, planificación y administración de recursos amazónicos, y manejo y producción de ictio fauna amazónica. En la primera promoción prepararon a 23 bachilleres. Los que se han especializado en manejo y producción de ictio fauna amazónica serán quienes se encarguen de llevar el laboratorio que se está construyendo. Son ocho alumnos. En la línea de manejo y producción de ictio fauna la organización contrató un consultor de Perú que trabaja en el IIAP: Línder Isuiza. Él ahora está trabajando en la construcción del laboratorio y su contrato se extenderá hasta diciembre cuando logre la primera producción de alevinos. Los bachilleres que han participado en el curso han recibido 580 horas presenciales.

La organización ha firmado un convenio con la Corporación Social Andina para obtener el título de tecnólogos. La gente ya no quiere cursos ni talleres, sino especializarse en el trabajo. Mientras que los ocho bachilleres se harán cargo del laboratorio, los seis alumnos de planificación y gestión de recursos naturales administrarán la estación científica socioambiental que se está construyendo. Los que están en liderazgo están fortaleciendo los gobiernos de cada pueblo. En Sarayaku, un alumno que salió de la formación ahora es el actual presidente del pueblo y está ejerciendo sus conocimientos. La idea es que los jóvenes que se preparen lleven adelante a su pueblo y le den sostenibilidad a su formación.

La organización cuenta con apoyo financiero de la cooperación del Gobierno Vasco desde el 2004, con una ONG: Fundación Paz y Solidaridad. En 2014 finalizará esta ayuda. Actualmente la organización está en tratos con ese gobierno para hacer un convenio directo.

Una estrategia para transformar la educación formal

El empobrecimiento de las chacras es consecuencia del decaimiento de la educación tradicional. Dice Daniel Santi: “Nosotros somos de la práctica oral. Nuestras mamás y papás nos

MANEJO TERRITORIAL DE SARAYAKU

enseñaron. La pérdida de esta costumbre es más que todo por la educación formal. Nuestros mayores antes poco asistían a la educación. Ahora la mayoría, casi todos pasan por la educación formal. Nos hemos dado cuenta que los muchachos que van a la escuela aprenden historia y matemática y ya olvidan lo de acá. Nosotros nos hemos dado cuenta en el diagnóstico. Ahora estamos trabajando para fortalecer nuestra educación. Hay que ver cómo podemos trabajar los textos académicos para que fortalezcan también nuestro conocimiento, nuestra agroproductividad”.

En esa línea los profesores están ahora trabajando mucho para que los alumnos no piensen solo en la lógica occidental, sino que también valoren los recursos del pueblo Sarayaku. Antes había una Dirección de Educación Bilingüe y la Dirección Hispana. Ahora las han unificado de acuerdo a la malla curricular que ha formulado la Secretaría Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. La agrobiodiversidad ha sido considerada como una materia, lo que es importante. Ahora en el bachillerato se pueden escoger entre una serie de especialidades. Los profesores de Sarayaku son indígenas en su mayoría. Antes eran de Quito, Riobamba, Ambato y otras partes. Desde hace cuatro años la organización cuenta con recursos humanos propios y con ellos trabaja para fortalecer la organización del pueblo.

A través de la escuela están tratando de incorporar los conocimientos propios, la sabiduría del pueblo. Los planes de manejo que tienen han sido insertados en los currículos de algunas escuelas y colegios. Actualmente la organización está haciendo un video de toda la experiencia del trabajo para que sirva como material didáctico a los estudiantes de la escuela y el colegio.

Estamos trabajando para la legalización de la Escuela de Especialización. Los alumnos que terminan salen con un título porque han hecho un convenio con la Corporación de Gerencia Social que depende del Ministerio de Educación. También tiene programas de maestría. Los muchachos salen como “tecnólogos”. La escuela tiene un local en Sarayaku y los docentes, que son Kichwas y mestizos, son contra-

tados por el Estado. Sarayaku está en proceso de legalizar la escuela como instituto tecnológico, con especialización en recursos amazónicos. Han ido a conversar con autoridades del Ministerio de Educación y con los decanos que están llevando la Universidad Yachay en Imbabura. Han presentado la propuesta.

Socialización del plan

Para socializar el plan han hecho un trabajo comunidad por comunidad, practicando con la gente misma. En Sarayaku hay siete comunidades. En realidad la socialización del Plan se ha hecho desde el momento de elaborarlo ya que sabían que si no se hacía así luego sería difícil poder aplicarlo. Han visitado a todas las familias, por pequeñas que estas fuesen. De este modo la gente se ha dado cuenta de que se la integra al proceso de trabajo. Los jóvenes, que son de las comunidades mismas, hablan en su idioma y dicen “nosotros estamos haciendo el trabajo”.

En algunos casos, la organización ha contratado consultores que ya antes han trabajado en la Amazonía, no solo en Ecuador sino en otras regiones de la Amazonía, y eso les ha aportado mucho. Consideran que la experiencia de ellos ha sido muy importante. Sin embargo, son claros en señalar que la dirección política, la gestión y la participación han estado a cargo de ellos mismos, de los jóvenes, de los mayores, de los ancianos.

En noviembre de 2014 editaron un nuevo folleto más didáctico acerca del monitoreo del plan, así como un video de 45 minutos dando cuenta de toda la experiencia de gestión territorial: cómo se construyó el plan de manejo y se hizo el monitoreo y adónde apuntan para lograr la gobernabilidad autónoma de la cuenca del Bobonaza.

Control de los recursos

Antes del Plan de Manejo había extracción de los recursos de la cuenca. Por ejemplo, la madera se explotaba sin control en la zona alta desde Pacayacu hacia abajo. Mucha gente pensaba que estaba bien, que todo era

cuestión de cortar, vender y coger la plata, y que así iba a tener bastante dinero. El tema petrolero dividió a la gente en 2002. Las comunidades de Molinos y Pacayacu se dividieron a causa de las empresas petroleras. Unos estaban a favor y otros en contra. Esto golpeó mucho al pueblo.

Desde 2004 han trabajado políticamente para reorganizarse y han logrado consolidarse. “Pacayaku, Sarayaku, Montalvo tenemos hoy la misma visión, misión y objetivos trazados para llevar adelante, manejar nuestros recursos y protegerlos. Por eso, la decisión política de la cuenca del Bobonaza se ha puesto fuerte”, señala Santi. Con Canelos también tuvieron problemas por el tema petrolero. Antes ellos trabajaban junto con la gente Sarayaku pero se separaron.

También en la cuenca había pescadores comerciales que venían para llevar pescado a los mercados de afuera. Pescaban con dinamita. Lograron frenar esta actividad. Hoy la gente dice que si no hubiese tomado estas decisiones estarían en crisis. “La gente ahora puede hacer tranquila su chacra, tomar su chicha, puede ir a cazar reglamentariamente, pueden ir a pescar con redes”, afirma Santi. Una vez al año está permitido pescar con barbasco. Toda la comunidad sale a pescar en un día.

Territorio del Pueblo Shuar Arutam

El pueblo Shuar Arutam es parte de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICS-H)¹⁵. En el territorio integral de ese pueblo existen seis asociaciones: Arutam, Santiak (Santiago), Mayaik, Sinip, Nunkui y Shurubia. Estas se definen con criterios geográficos y sociales, unificando familias y clanes familiares. Tanto el pueblo Shuar Arutam como las asociaciones tienen reconocimiento jurídico de CODENPE. Dentro de estas últimas hay centros o comunidades en los que suelen existir escuelas y cancha de fútbol y, en algunos, centro de salud y pista de aterrizaje. Son 47 centros en total, con una población estimada en 8500 personas. La asociación más clave en lo que a cultura se refiere es Nunkui.

Su territorio se ubica en la Cordillera del Cóndor, en el extremo sureste del Ecuador, en la provincia de Morona Santiago. Su divisoria de aguas constituye la frontera con Perú que se extiende hacia el sur¹⁶. El río que drena su ladera septentrional es el Kuankus, mientras que el de la meridional es el Cenepa, tributario del Marañón. El macizo tiene en conjunto unos 11 mil kilómetros cuadrados. Su altura fluctúa entre los 300 y 3000 msnm. Su clima subtropical, por influencia tanto amazónica como de los Andes, configura sus partes altas como un bosque nublado, con una humedad de 90% y temperatura de hasta 32° C. Contiene una flora y fauna de alta diversidad, con especies endémicas.

El territorio Shuar Arutam tiene unas 230.000 hectáreas y es atravesado por el río Zamora, en cuya margen izquierda hay colonos, al igual que en la parte oeste. Al parecer, su ocupación permanente se produjo cuando, en la década de 1960, comenzó la colonización de las partes bajas de la Cordillera del Cóndor regadas

por los ríos Zamora y Santiago, más fértiles y con mayor abundancia de animales terrestres y peces. En el cantón Santiago, ubicado en la parte norte, existe una guarnición militar.

Los Shuar crearon este territorio de hecho a partir de conversaciones que sostuvieron dirigentes de los 60 centros entre 2001 y 2003, aunque más tarde se redujeron a los 47 actuales. Su estrategia de ocupación puede ser calificada como de refugio ante el avance de los colonos. Los centros tienen títulos pero no de manera individual. Desde la década de 1980, en diferentes momentos, han sido titulados conjuntos de centros que, en total, suman unas 160 000 has, quedando así unas 70 000 has por titular que están básicamente en las asociaciones Sinip y Nunkui. Dentro de los centros, las familias tienen fincas definidas. Aunque estas no constituyen propiedad privada, son una manera de posesión permanente que puede ser dejada en herencia a los hijos. Su tamaño es variable dependiendo de la extensión de los centros.

Existe un presidente de todo el territorio y seis ejecutivos responsables de diversos temas, como salud, educación, territorio y otros. Ellos más los seis presidentes de las asociaciones conforman un Concejo. Por su parte, cada centro tiene un jefe.

Los temas más delicados, como los relacionados con la industria minera y petrolera, se discuten en la asamblea general. Un 80% de la población es contraria a dichas industrias. Cuestiones como los permisos a extractores para explotar madera se discuten internamente en cada centro. Con el petróleo las asociaciones más afectadas serían Mayak y Santiak. Casi todo el territorio está con concesiones mineras que en total suman unas 40, de las que 31 están ya otorgadas y el resto en trámite. Constituye una amenaza el llamado “cinturón del cobre” que atraviesa el territorio y se proyecta hacia los territorios awajun y wampis en Perú.

Recién después del último conflicto con Perú, en 1995, el gobierno ecuatoriano comenzó a prestarle importancia a la zona. Después de la guerra y de la firma del acuerdo de paz en

¹⁵ La información para elaborar el presente acápite proviene principalmente de dos fuentes: un texto de Santiago Kingman (2007) y una entrevista a su hijo Nicolás que trabaja en el Centro de Planificación y Estudios Sociales (Ceplaes), realizada el 12 de agosto de 2014 en Quito.

¹⁶ Hemos tomado la información para ilustrar este caso del trabajo Kingman (2007). Sólo indicaremos las citas textuales.

1998, se organizó el Plan Binacional y los indígenas tuvieron más relación con el Estado. Algunas ONG también pusieron interés en la zona, entre ellas, Conservación Internacional (CI), Fondo Flamenco y la Cooperación Alemana GTZ. El año 2000 se inició el proyecto Paz y Conservación con dinero de la Fundación Moore y CI que en Ecuador fueron canalizados por Fundación Natura.

La propuesta de gestión

El pueblo Shuar Arutam planteó realizar un trabajo de ordenamiento y generación de normas. Aprovechando una figura introducida por la Constitución de 1998, lo denominaron inicialmente Circunscripción Territorial¹⁷ Shuar Arutam. Fundación Natura apoyó la definición de planes de gestión territorial y de manejo de los recursos naturales. La propuesta buscaba consolidar la posesión de una parte del territorio ancestral y recuperar el control político del área dominado por tres gobiernos locales manejados por colonos que tenían jurisdicción sobre el territorio. La construcción de la propuesta territorial fue un trabajo difícil porque implicaba crear al mismo tiempo un gobierno territorial indígena que tuviera ascendencia con la población local y a la vez fuera reconocido por el Estado.

Para garantizar la posesión del territorio, al comienzo pensaron en crear un área protegida, pero luego desistieron de esto por considerar que no serían ellos, los Shuar, quienes la dirigirían, sino el Estado a través del Ministerio del Ambiente. La propuesta fue entonces un híbrido, al que denominaron *“Territorio Shuar Protegido”, con el objetivo de “garantizar la supervivencia y el desarrollo de la cultura así como mantener la riqueza de la biodiversidad existente en este territorio”* (Kingman 2007: 32).

Los shuar conformaron el gobierno y resolvieron realizar el manejo de los recursos naturales en 50.000 hectáreas, conservando el resto del bosque. El Ministerio del Ambiente tuvo que escuchar la propuesta y el tema se abrió al

debate nacional, considerando que importantes regiones de buen manejo y conservación y con cobertura vegetal se hallaban en regiones con presencia de pueblos indígenas.

Durante cinco años los Shuar trabajaron con criterios de autonomía en diversos aspectos: salud, educación, territorio, reafirmación de la identidad y otros. Así lograron cierto control sobre su territorio. Admiten madereros porque con ellos hacen negocios y consiguen dinero, pero no turistas porque ellos le pagan a la empresa y no queda nada para la población.

En 2003 la gente se entusiasmó con la idea de crear una circunscripción territorial indígena (CTI). En ese momento los dirigentes comenzaron a consultar con la población la posibilidad de constituirla. Los requisitos principales son estatuto, plan de vida y elaboración de un mapa de la jurisdicción, y también la certificación de que las autoridades representan verdaderamente a la población.

Sin embargo, la legislación acerca de las CTI presentaba vacíos legales. Entonces el Congreso hizo algunas reformas a las normas. Una de ellas es la que dispone que antes de crear una CTI la se deben constituir juntas parroquiales. En 2010 a la gente le entraron dudas y temieron que una vez constituidas dichas juntas el proceso se estancara. Temieron entonces entrar a formar parte del Estado y quedar sujetos por este. En ese momento se paralizaron los trámites y no quisieron saber más acerca de la CTI.

En 2011 el pueblo Shuar Arutam reanimó el proceso de las CTI cuando el presidente Rafael Correa dijo que debían crearse como una manera de poder canalizar las regalías petroleras. Pero este nuevo impulso no duró mucho tiempo y nuevamente todo volvió a estancarse.

El pueblo Shuar Arutam ha trabajado diversos planes: de salud, educación, de tierras. Tuvieron en una época planes de manejo de caza y pesca y normas para aprovechamiento forestal. Los planes incluyen diagnósticos sobre las diversas especies, censos de animales, determinación de épocas vedas, normas para uso de artificios y otras cuestiones. Todo funcionó bien durante unos 4 años que se prolongaron

17 Las Circunscripciones Territoriales Indígenas fueron creadas por la Constitución de 1998, pero hasta la fecha no han llegado funcionar por falta de una ley específica.

hasta 2007. Los planes de aprovechamiento forestal duraron un poco más, hasta 2010, y esto permitió que los bosques se recuperaran.

Las iniciativas de manejo se cayeron en parte porque entraron otros dirigentes que no le dieron importancia a esta estrategia. También fue decisivo para su decaimiento el hecho de que ONG como Fundación Natura y CI terminaran sus proyectos y dejaran de invertir dinero en el territorio.

En el campo educativo, se trató de recuperar el rol del padre y la madre en la formación de sus hijos. Se buscó que los niños estuvieran solo unas cuatro horas en la escuela y otras tantas con sus padres aprendiendo los trabajos para vivir y conocer el territorio.

Dificultades y amenazas

El reto es grande, como lo es para toda propuesta actual de gobernanza territorial que debe construir un modelo que recree la tradición adaptándola a la realidad actual en la que están presentes nuevos actores y procesos. Por eso, durante los primeros años el tema central de debate con los habitantes y dirigentes de los centros fue cómo mantener la alianza de los Shuar con el bosque en un medio modificado e inmerso en nuevos procesos. De hecho, los centros representaban esta nueva realidad con nuevos personajes y jerarquía, como los profesores y las autoridades modernas, cuyo poder viene, en el caso de estos últimos, de manejar mejores contactos con el mundo exterior y, en el de los primeros, de disponer de ingresos fijos.

Otro problema tiene que ver con las características de la ocupación y posesión, ya que los centros tienen títulos individuales y, en muchos casos, mantienen conflictos entre sí porque un comunero vende su posesión a un colono o por disputas de linderos. Poco a poco se trabajó para superar estos problemas, y así *“el concepto de territorio fue adquiriendo la forma planteada anteriormente: un espacio de uso y de vida, circunscrito y con un gobierno interno”* (Kingman, 2007: 38).

Esto llevo a que la gente definiera el trabajo

en tres líneas de acción: *“Las relaciones sociales y conflictos internos de tierras; la relación con los organismos externos y la creación de una frontera real y efectiva; [y] el manejo de los recursos del bosque y el desarrollo humano”* (Ibíd.: 38). Se trabajó en el ordenamiento del territorio y en la generación de normas sobre caza, pesca, recolección, extracción de madera y solución de conflictos; y se crearon autoridades territoriales y por ejes temáticos: recursos naturales, educación, salud y otros.

Como bien se señala en este caso, la zonificación y, en especial, el ordenamiento territorial implicaban cambios profundos en la concepción tradicional según la cual son las familias quienes toman decisiones de manera autónoma. En sociedades donde no han existido instancias supra familiares para la toma de decisiones, ¿cómo reglamentar y controlar las decisiones de estas para que actúen en función de nuevas normas, en cuya definición intervienen actores y elementos nuevos introducidos por el creciente proceso de inserción social de las sociedades indígenas dentro de redes nacionales e internacionales?

El manejo de recursos coloca nuevamente el problema de no aceptar autoridad externa sobre las decisiones de la familia. La cuestión de que los recursos ya no son ilimitados es de difícil comprensión y, por lo general, la gente responde señalando que de qué va a vivir si se le prohíbe recolectar y cazar.

La concepción del bosque como patrimonio de la colectividad es asimismo un concepto nuevo de difícil comprensión, como también lo es la organización del trabajo colectivo para beneficio común. La negociación de árboles en pie con intermediarios parece ser una buena solución para muchos, ya que les permite de manera inmediata resolver el tema de ingresos. No obstante, la ilegalidad de la extracción, en la que también están implicados comuneros, hace que esta modalidad no siempre sea aplicable.

Las huertas familiares han perdido biodiversidad a causa de la interrupción de la transmisión de conocimientos y prácticas asociadas a ellas, en parte porque el sistema de escuelas

ha separado a las niñas del ámbito tradicional y, en parte, porque el mercado ha impuesto nuevos hábitos de consumo.

Un seria amenaza para la propuesta territorial Arutam es la minería aurífera que causa graves impactos sobre el medio ambiente, los cuales previsiblemente aumentarán cuando las empresas abarquen mayores espacios e intensifiquen su producción; y, sobre todo, sobre la estructura de la sociedad Shuar. Las empresas pagan a comuneros para captar su apoyo y eliminar a los opositores, lo que genera divisiones entre ellos y serios conflictos que el Gobierno Shuar no puede manejar. Como señala Kingman: *“Si el Gobierno general Shuar se opone a la minería, no tiene capacidad de actuar sobre familias y comunidades que han pactado con ella”* (Ibíd.: 43). Un enemigo tan poderoso como la minería aurífera impulsada por empresas, que no sólo tienen poder económico sino también político, es una gran amenaza para los intentos del gobierno shuar de definir, ordenar y definir un sistema de gobernanza sobre su territorio¹⁸.

Los relacionistas comunitarios de las empresas mineras no han dejado de trabajar con las familias, los centros y las asociaciones, buscando dividirlos mediante ofertas de dinero, regalos y la ilusión de mejoras futuras.

¹⁸ La amenaza de la extracción aurífera está en ambas vertientes de la Cordillera del Cóndor. Sobre los problemas que causa en el Perú y el poder económico y político de las empresas vinculadas a los círculos más altos del gobierno, puede verse el documento elaborado por ODECOFROC (2009).

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en el Perú

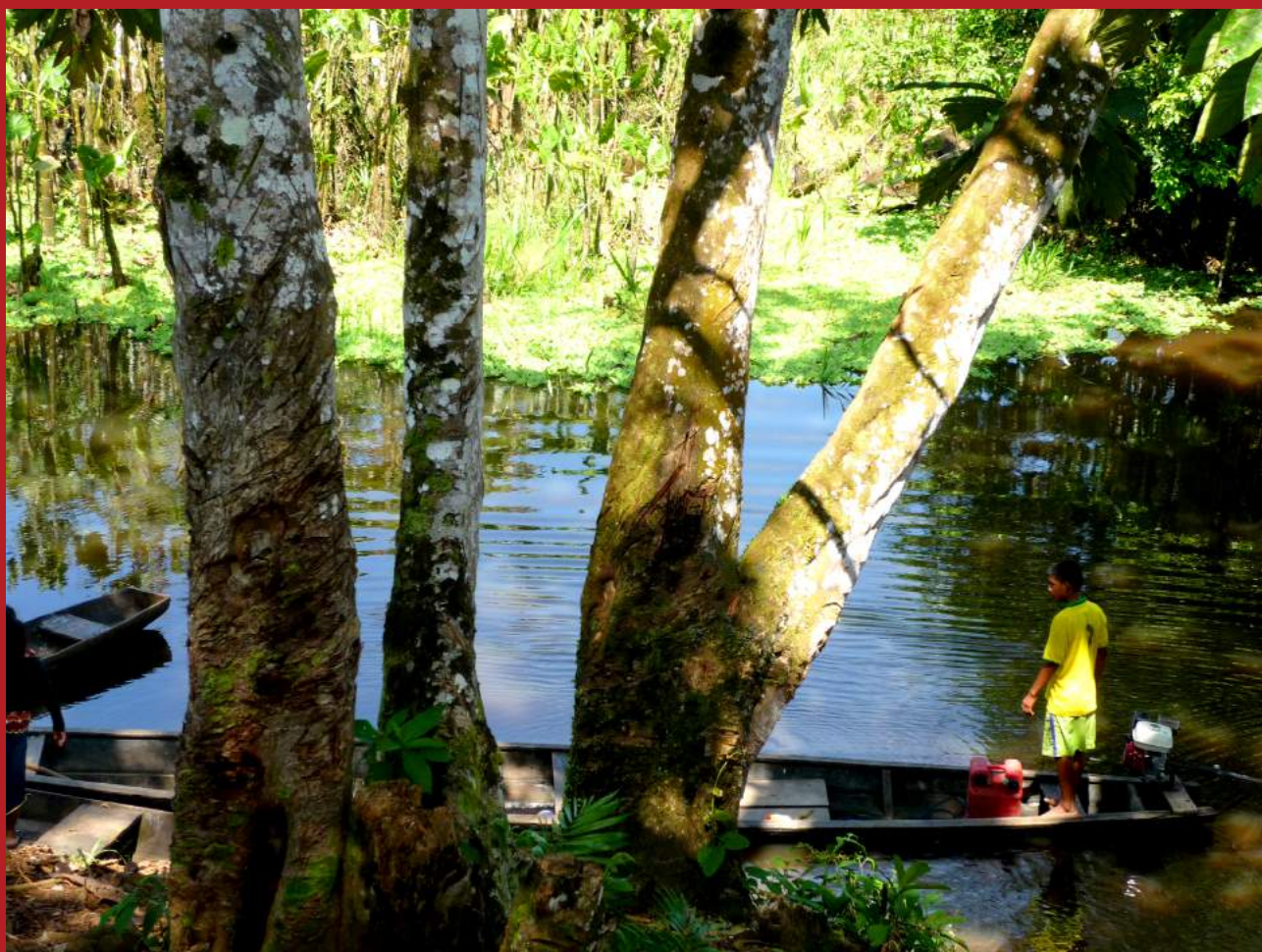


Foto: © 2014 Alberto Chirif-Perú

Alberto Chirif

2014

A

- **AACPC.** Asociación para la Conservación del Parque de Cutivireni.
- **ACDA.** Asociación para la Conservación y Desarrollo de la Amazonía.
- **ACODECOSPAT.** Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tishca.
- **ACR.** Área de Conservación Regional.
- **ACRAA.** Área de Conservación Regional Ampiyacu – Apayacu.
- **ACRCTT.** Área de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu-Tahuayo.
- **AIDSESP.** Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
- **ANA.** Autoridad Nacional del Agua.
- **ANAP.** Apatyawaka Nampitzi Asháninka Pichis.
- **ANP.** Áreas Naturales Protegidas.
- **APAFA.** Asociación de Padres de Familia.
- **Art.** Artículo
- **ARPI.** Asociación Regional de Pueblos Indígenas (regional de Aidesep).
- **ATI.** Achuarti Ijumtramu.

B

- **BPP.** Bosque de Producción Permanente.

C

- **CARE.** Central Ashaninka del Río Ene.
- **CART.** Central Ashaninka del Río Tambo.

- **CECAMA.** Center for Amazon Community Ecology.
- **CESVI.** ONG Italiana. Solidarietà per il mondo.
- **CG.** Comité de Gestión.
- **CISSA.** Conservación e Inclusión Social Sostenible del Amazonas.
- **CONAP.** Confederación de Nacionalidad de la Amazonía Peruana.
- **CORPI.** Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas (regional de Aidesep).
- **CPE.** Constitución Política del Estado.

D

- **DICE.** Durrell Institute of Conservation and Ecology de la Universidad de Kent.
- **DIGESA.** Dirección General de Salud Ambiental.
- **DL.** Decreto de Ley
- **DIREPRO.** Dirección Regional de Producción.
- **DPZ.** Centro Primatológico Alemán.
- **DRAL.** Dirección Regional de Agricultura de Loreto.

E

- **ECA.** Ejecutor del Contrato de Administración.

F

- **FARE.** Federación Ashaninka del Río Ene.
- **FECONA.** Federación de Comunidades Nativas del Ampiyacu.

SIGLAS

- **FECONACO.** Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes.
- **FECONAFROPU.** Federación de Comunidades Nativas Fronterizas del Putumayo.
- **FECONAT.** Federación de Comunidades Nativas del río Tigre.
- **FEDIQUEP.** Federación Indígena Quechua del Pastaza.
- **FENAP.** Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú.
- **FEPIBAC.** Federación de Pueblos Indígenas del Bajo Corrientes.
- **FEPYRA.** Federación de Pueblos Yaguas de los Ríos Orosa y Apayacu.

G

- **GOREL.** Gobierno Regional de Loreto.
- **GPS.** Sistema de Posicionamiento Global (Global Positioning System)

I

- **IBC.** Instituto del Bien Común.
- **IDEHPUC.** Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **IIAP.** Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.
- **INRENA.** Instituto Nacional de Recursos Naturales.
- **IVITA.** Instituto Veterinario de Investigaciones de Trópico y Altura.

L

- **LANP.** Ley de Áreas Naturales Protegidas.

M

- **MINAGRI.** Ministerio de Agricultura.
- **MINAM.** Ministerio del Ambiente.
- **MINEM.** Ministerio de Energía y Mina.
- **MINSA.** Ministerio de Salud.
- **MRTA.** Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.

N

- **NCI.** Naturaleza y Cultura Internacional.

O

- **OCARE.** Organización de Comunidades Ashaninka del Río Ene.
- **ODECOFROC.** Organización de Comunidades Fronterizas del Cenepa.
- **OEFA.** Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- **ORACH.** Organización Achual Chayat.
- **ORPIO.** Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente.
- **OSINERGMIN.** Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.

P

- **PAC.** Plan Ambiental Complementario.
- **PAMA.** Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.
- **PCM.** Presidencia del Consejo de Ministros.
- **PEDICP.** Programa Especial Binacional de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo.

- **PN.** Parque Nacional.
- **PPN.** Pluspetrol Norte.
- **PROCREL.** Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de la Región Loreto.
- **PUINAMUDT.** Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios.

W

- **WCS.** Wildlife Conservation Society.

R

- **RCA.** Reserva Comunal Ashaninka.
- **RCF.** Rainforest Conservation Fund.
- **RFN.** Rainforest Foundation Norway.

S

- **SERNANP.** Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- **SINANPE.** Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado.
- **SHINAI.** ONG que trabaja por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana.
- **SL.** Sendero Luminoso.

T

- **TPH.** Hidrocarburos Totales de Petróleo.

U

- **UNALM.** Universidad Nacional Agraria La Molina.
- **UNAP.** Universidad Nacional de la Amazonía Peruana.

V

- **VRAEM.** Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro.

Marco Legal - Perú

La primera ley que reconoció los derechos de propiedad de los territorios de las comunidades indígenas amazónicas (llamadas oficialmente “comunidades nativas”) fue dada en 1974. Esta norma fue modificada cuatro años más tarde por una aún vigente (Ley de Comunidades Nativas, DL N° 22175), aunque está parcialmente mutilada por las políticas neoliberales del gobierno de Alberto Fujimori.

En lo concerniente a derechos territoriales, el D.L. N° 22175 señala que el Estado “*garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas*” (Art. 10°), la que tiene carácter de “*inalienable, imprescriptible e inembargable*” (Art. 13°). No obstante, de estas garantías solo se mantiene la segunda, ya que las otras dos fueron excluidas de la Constitución de 1993.

El punto de partida de la imprescriptibilidad, según refiere la citada ley en su Art. 12, era la Constitución del Estado, promulgada el 18 de enero de 1920, que reconocía este derecho a las “comunidades indígenas”, categoría que en ese entonces comprendía solo a las comunidades andinas y costeñas (renombradas como “campesinas” a partir de la ley de Reforma Agraria de 1969). Esto es importante porque garantiza que cualquier propiedad establecida posteriormente a esa fecha en tierras consideradas como propias por los indígenas puede ser declarada parte del territorio comunal previa indemnización del posesionario. Una característica de la propiedad de las comunidades nativas (y también de las campesinas) es que esta es anterior al título. En efecto, este es un instrumento que solo formaliza un derecho pero que no lo crea, porque ellas ya lo tienen.

Derechos forestales de las comunidades

Estos derechos han sido recortados por leyes contemporáneas a la de comunidades nativas y, sobre todo, por otras que comenzaron a generarse con insistencia a partir de 1995, durante el gobierno de Fujimori. Se trata de le-

yes que amenazan la integridad y seguridad de sus territorios y la salud de la gente; y que, en algunos casos, apuntan a debilitar paulatinamente esos derechos, en busca de su completa anulación.

Entre las primeras, está la ley Forestal y de Fauna (DL N° 21147), de 1975, que declaró de dominio público los recursos forestales. Esto fue complementado tres años más tarde por la misma ley de comunidades nativas (el mencionado DL N° 22175). La medida ha complicado los procesos de titulación al establecer que la “*parte del territorio de las comunidades nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia*” (Art. 11°).

Si bien la ley reconoce que tanto las tierras de aptitud agropecuaria, que son formalizadas como propiedad, como las forestales, que se otorgan en cesión en uso, constituyen parte de los territorios comunales y, por tanto, solo ellas pueden ser poseer y determinar su uso, en la práctica este doble régimen se ha prestado a interpretaciones arbitrarias por parte de funcionarios públicos y de personas interesadas en esas tierras. Esto ha dado origen a invasiones de tierras comunales avaladas por funcionarios del Ministerio de Agricultura que alegaban que siendo los suelos forestales propiedad del Estado, ellos podían decidir a quiénes se los entregaban.

Algunas de estas experiencias han causado resultados trágicos, con el costo de numerosos heridos y muertos, cuando los indígenas, después de agotar las vías legales, han resuelto expulsar de manera violenta a los invasores. La cesión en uso constituye además un incentivo perverso para la deforestación de los bosques, dado que las áreas deforestadas si pueden ser formalizadas como propiedad.

Sobre el tema forestal en comunidades es también importante señalar que desde el año 2000, cuando se promulgó la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308, el Ministerio de Agricultura, alegando la falta de normas específicas, ha dejado de otorgar contratos de cesión en uso sobre la parte de los territorios

comunales clasificados de aptitud forestal¹⁹.

Si bien efectivamente esas normas no existen hasta ahora, la razón principal detrás de esa ausencia se explica por una política nacional cada vez menos dispuesta a reconocer derechos a las comunidades indígenas y más proclive a favorecer un tipo de desarrollo que privilegia la gran inversión privada. La tala ilegal, actividad que ha adquirido grandes proporciones en las últimas dos décadas, fue el argumento que los legisladores declararon como central para cambiar la antigua ley por la promulgada el año 2000²⁰. Pero esta ley no ha puesto fin a la explotación ilegal de los bosques. La ineficiencia y corrupción del sistema de administración forestal han continuado, así como la arbitrariedad de las empresas forestales de extraer madera de donde les parece y no de los lotes que les han sido asignados en sus contratos.

La extracción forestal tiene impactos muy negativos en las comunidades indígenas amazónicas. Existen numerosos casos de contratos forestales otorgados por el Estado que se superponen sobre tierras poseídas por comunidades (que según lo antes explicado son igualmente de su propiedad). También existen muchos casos de bosques de producción permanente (BPP) establecidos sobre tierras comunales que han sido un obstáculo para que el Estado reconozca la propiedad de los indígenas.

Sin embargo, esto ha dado un giro inesperado el 30 de septiembre de 2014, fecha en la que una norma (Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI) ha resuelto que los procesos de titulación no serán suspendidos en casos de superposición de áreas demarcadas para comunidades con BPP, sino que estos de-

berán ser redimensionados para continuar con la titulación²¹.

Otros derechos comunales debilitados

Además de la exclusión de los suelos de aptitud forestal de los territorios comunales, existen otros recursos sobre los cuales el Estado tampoco les reconoce derecho de propiedad a los pueblos indígenas. Es el caso de los recursos mineros, sean éstos de superficie (placeres auríferos) o de profundidad, entre los cuales los hidrocarburos, por ser los más ubicuos y generadores de impactos negativos, son los que más problemas causan en los territorios indígenas.

Actualmente el 74% de la región amazónica peruana está dividida en lotes que se encuentran en diversa situación (negociación, prospección, explotación). Solo han escapado a esta dinámica las áreas naturales de protección estricta (parques y santuarios nacionales, y santuarios históricos), aunque diferentes gobiernos han hecho intentos para ampliar la explotación de hidrocarburos en ellas.

El ataque a las comunidades

Durante el gobierno del presidente Fujimori no solo los bosques comunales sino las comunidades mismas comenzaron a ser el objetivo por destruir. La llamada "ley de tierras" (DL N° 26505, promulgada en julio de 1995²²) fue la primera norma que apuntó frontalmente en esa dirección. Sin plantearse como contradicción que apenas un año antes el Convenio 169 que él mismo había aprobado hubiese entrado en vigencia, el gobierno decretó esa ley que promueve la disolución de las comunidades indígenas. (Sobre el tema, ver García, 1995.) La

19 Esto tiene algunas variantes en la práctica. El Gobierno Regional de Loreto, por ejemplo, desde el año 2012 viene otorgándole contratos de cesión en uso a las comunidades que titula. No obstante, la presencia de extractores madereros como financistas de estas titulaciones lleva a pensar que se trata de una estrategia de respuesta oficial a las exigencias de empresas forestales.

20 Esta ley fue derogada por el DL 1090, de 2008, que también señala entre sus propósitos el combate contra la tala ilegal de madera, aunque su principal intención era permitir el cambio de uso de los suelos forestales a suelos agrícolas, a fin de permitir su privatización. Luego de las protestas del movimiento indígena de 2009, este y otros decretos legislativos fueron derogados y se repuso la vigencia de la ley forestal N° 27308.

21 En las circunstancias actuales, cuando los derechos de los pueblos indígenas son bombardeados en Perú desde diferentes posiciones, resulta extraño la aparición de una norma como la citada que los afirma. Al parecer, esa disposición es una respuesta del gobierno peruano frente al asesinato de cuatro indígenas asháninkas, Edwin Chota, Jorge Ríos Pérez, Leoncio Quinticima Meléndez y Francisco Pinedo, por una mafia de extractores de madera. Sucedió el 1° de septiembre de 2014 en la comunidad de Saweto, ubicada en el alto Tamaya, afluente del Ucayali en su curso superior.

22 Su nombre completo es "Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas".

MARCO LEGAL-PERÚ

puntería de la ley se dirigió, en un primer momento, hacia las comunidades de la costa norte, asentadas en tierras fértiles y con infraestructura de riego, ambicionadas por empresas agroexportadoras.

La estrategia general de dicha ley consiste en fraccionar la propiedad comunal, para lo cual el primer paso es modificar su estructura organizativa. Se busca que las comunidades, de instituciones basadas en un modelo asociativo definido por sus vínculos ancestrales con su territorio, se convirtieran en sociedades de personas, en empresas (Arts. 8-10), en las que cada persona pueda disponer individualmente de la parte del patrimonio que le corresponde como socio. Cambiando su carácter para que no se basen más en cuestiones de naturaleza étnica ni social, sino en una lógica en la que primen las cuestiones productivo-empresariales, se conseguirá debilitar la organización social de las comunidades e individualizar la participación de los “socios” (antes comuneros) en la “unidad productora”. Llegado ese momento, la ley plantea cambios importantes relacionados con el régimen de tenencia de tierras, dictaminando que los socios pueden “...*disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva [contando con el] acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad*” (Art. 11º)²³.

Esta puerta abierta durante el gobierno de Fujimori para destruir a las comunidades del país no llegó a concretarse en ese tiempo en los Andes ni en la Amazonía porque el objetivo principal, como señalamos, fueron las comunidades de la costa y, en especial, las de la costa norte. Sin embargo, el actual gobierno ha retomado el tema.

Los decretos del gobierno de Alan García

En 2007, el gobierno del presidente Alan Gar-

cía promulgó una serie de decretos legislativos al amparo de facultades especiales otorgadas por el Congreso al Ejecutivo, con la finalidad (así lo declararon representante del Ejecutivo) de facilitar la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio suscrito entre el Perú y los Estados Unidos. Muchos de esos decretos, que en total sumaban 104, contenían propuestas que poco tiempo antes habían sido rechazadas por gobiernos regionales, organizaciones de base y, algunos, por las propias comisiones legislativas del Congreso. Un número importante de ellos pretendía vulnerar los derechos reconocidos por la legislación nacional e internacional a las comunidades indígenas, con la finalidad de apoyar intereses de grandes empresas.

Entre otras cosas, en esos decretos se anulaba el proceso de consulta para suscripción de contratos petroleros y mineros en lotes ubicados en territorios comunales; se rebajaba el quórum de la asamblea, de dos tercios al 50%, para la disolución de comunidades y la venta de sus tierras a terceros; se permitía la privatización de los suelos forestales y el cambio de uso a agrícolas en caso de proyectos que fuesen declarados “de interés nacional” (el objetivo subyacente era apoyar plantaciones para biocombustibles); se determinaba la expropiación de terrenos comunales usados para servicios públicos; se declaraba como propiedad del Estado todas las tierras eriazas no tituladas, aunque estuviesen poseídas y fuesen pretendidas por comunidades indígenas u otros pobladores locales; y se permitía que invasores con cuatro años de establecidos se apropiasen de tierras comunales, con lo cual se anulaba la garantía constitucional que otorga carácter imprescriptible a la propiedad territorial de las comunidades. Por último, todos estos decretos tenían defectos formales que los hacían inconstitucionales, por el hecho de no haber sido consultados y de legislar, algunos de ellos, sobre temas no permitidos mediante el procedimiento excepcional de delegación de funciones legislativas al Ejecutivo.

La idea detrás de esos decretos, orientados a menoscabar los derechos de las comunidades nativas y campesinas del país, había sido expresada por el presidente Alan García en tres

²³ La cuestión es mucho más grave para los campesinos de la costa, en cuyo caso para ejercer dichos actos o vender sus tierras a “miembros de la comunidad no poseionarios o a terceros, (...) se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente” (Art. 10º, b).

artículos suyos escritos bajo lema general del refrán del “perro del hortelano”. Indígenas, campesinos y colonos son para él como esos perros “que no comen ni dejan comer”, en el sentido de que acaparan extensas propiedades, pero no las hacen producir.

La propuesta del presidente era entonces que ellos vendiesen sus tierras a empresarios hábiles, con capital y tecnología suficiente para que las hiciesen producir, y que invirtiera los ingresos que recibiesen de dicha venta en negocios o constituyeran. Este planteamiento fue objeto de masivos rechazos por parte de la mayoría de organizaciones indígenas.

En 2009, luego de más de dos meses de paros regionales, bloqueos de carreteras y manifestaciones de protesta, que culminaron en un enfrentamiento entre indígenas y policía, en Bagua (Amazonas), que causó la muerte de policías e indígenas, el gobierno resolvió derogar los decretos cuestionados por las organizaciones indígenas. Un año antes, un movimiento similar, aunque de menores dimensiones, había afectado especialmente la cuenca del alto Marañón, en las provincias de Condorcanqui, Alto Amazonas y Datem del Marañón.

Ley de consulta previa

En agosto de 2011, el gobierno del presidente Ollanta Humala promulgó la ley de consulta (Ley N° 29785). Esta norma debió ser aprobada por el gobierno anterior, en 2010, pero el proceso se frustró cuando los presidentes de la República y del Consejo de Ministros, Alan García Pérez y Javier Velásquez Quesquén, respectivamente, la observaron con argumentos que no demostraban más que su ignorancia sobre el contenido del Convenio No.169 de la OIT, vigente en el Perú desde 1995, y, en general, acerca de la situación y derechos de los pueblos indígenas en el Perú.

La ley de consulta contiene una serie de medidas que modifican el espíritu del derecho de consulta como está expresado en el Convenio 169. Mientras las organizaciones plantearon que la consulta sea previa a la celebración de contratos que otorguen derechos para explorar o explotar recursos naturales y que también

los estudios de impacto ambiental fuesen sometidos a procesos de consulta antes de su aprobación; el Estado sostuvo e impuso en la ley que la consulta fuese antes del inicio de las actividades de una empresa pero después de la firma de los contratos de exploración y explotación. Con esto, evidentemente la convirtió en una “ley de consulta posterior”.

Inicialmente el Estado se opuso a considerar a las comunidades campesinas como sujeto de la consulta, pero posteriormente ha endurecido su posición al arrogarse la potestad de calificar la identidad indígena, cuando en realidad el Convenio 169 señala, en su primer artículo, que esta será definida por la “conciencia de identidad” de los pueblos. El tema es muy grave porque voceros importantes del gobierno han llegado a negar la calidad de indígenas a personas procedentes de pueblos originarios que usan relojes y celulares o visten ropa tipo occidental. Con esta argumentación lo que se busca es decir que en el Perú ya no existen indígenas y que por lo mismo la consulta no tiene sentido. Más allá de la consulta, este argumento apunta a descalificar al mismo Convenio No. 169.

Otros aspectos nocivos de leyes y políticas

La clasificación de suelos a la que antes nos hemos referido, que consiste en discriminar los de aptitud agropecuaria de los de aptitud forestal para reconocer la propiedad de las comunidades sobre los primeros y solo la cesión en uso de los segundos, es un mecanismo que contradice los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el Convenio 169 y en la Declaración de la ONU. Por otro lado, hacer efectiva la clasificación implica llevar a cabo una serie de costosos análisis de suelos por la cantidad de tierra que habría que transportar desde la comunidad que se quiere titular hasta la Universidad Nacional Agraria, en Lima, la única que puede realizarlos. De esta manera, se trata no de un requisito para titular sino de un obstáculo para no hacerlo y obliga a realizar ficciones a aquellos funcionarios regionales que verdaderamente quieren responder a las demandas de la comunidades.

MARCO LEGAL-PERÚ

Por último, la clasificación señalada es un mecanismo discriminatorio en tanto que solo se aplica para el caso de las comunidades indígenas pero no a las empresas agroindustriales que acceden a la propiedad de grandes extensiones de tierra sin pasar por ese requisito.

La calificación de la identidad de los indígenas es una violación del derecho de los pueblos indígenas a definirla de acuerdo a su propia conciencia (Art. 1º del Convenio 169). Es particularmente peligrosa porque la tendencia actual es negar la existencia de indígenas en el país, con lo cual, por falta de sujetos de derecho, se intenta destruir el amazón legal.

Vinculado al tema de la identidad está el tema de la personería jurídica que ha sido desvirtuado mediante medidas administrativas. La ley de comunidades nativas (DL 22175) señala que “El Estado reconoce la existencia legal y la personalidad jurídica de las Comunidades Nativas” (Art. 7º) y la Constitución dice: “Las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas” (Art. 89º). Como bien ha señalado la Defensoría del Pueblo: “Las comunidades nativas son organizaciones cuya personalidad jurídica deriva directamente de la Constitución Política” y, por tanto, su “inscripción en el registro oficial del sector es un acto administrativo con carácter declarativo, no constitutivo”²⁴.

Sin embargo, la práctica administrativa ha cambiado esto al establecer que es una entidad estatal quien “reconoce” a las comunidades. Esta diferencia es muy significativa porque si se asume que las comunidades tienen reconocimiento constitucional, se debe aceptar que tienen derechos por más que no estén formalmente inscritas. En la actualidad, a las comunidades se les niega sus derechos si no tienen personería jurídica.

Algo similar ha sido impuesto por la práctica administrativa respecto a la propiedad de las comunidades indígenas. Tanto la legislación nacional como la internacional consideran que las tierras poseídas por las comunidades indígenas pertenecen a ellas por derecho ance-

tral. En este sentido, la titulación de una comunidad es un trámite administrativo mediante el cual el Estado solo regulariza una propiedad que ella ya tiene. No se trata pues de una propiedad civil que convierte en propietario a una persona o a una sociedad que hasta entonces no lo era, sino de una propiedad ancestral que el Estado regulariza mediante un documento. Como señala el abogado Pedro García: “No existe cesión de derechos de parte del Estado sino reconocimiento de la continuidad histórica del derecho. Se titula no para ser dueños sino porque son dueños²⁵”. Este principio central está en el Convenio No. 169 y ha sido afirmado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en numerosos casos (Awas Tingni vs Nicaragua en 2001, Sarayacu vs Ecuador en 2004 y Saramaka vs Surinam en 2007, por citar algunos).

Sin embargo, es práctica habitual del Estado peruano violar este principio cuando, sin tener en cuenta la existencia de poblaciones indígenas que poseen territorios, crea sobre ellos áreas naturales protegidas, otorga concesiones de explotación forestal o les exige títulos en caso que reclamen derechos como ser consultados o compensados por uso de su territorio en caso de obras públicas. Es paradójico que el Estado niegue a las comunidades titular su territorio en los casos en que este haya sido entregado a terceros bajo diferentes modalidades de cesión en uso (como contratos de extracción de hidrocarburos, de madera o de minerales) y al mismo tiempo suscriba contratos con empresas para explotar recursos naturales en territorios comunales amparados por títulos de propiedad.

24 “Análisis de la normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas”. Defensoría del Pueblo. Lima, 21 de agosto de 1998.

25 Documento de circulación interna preparado por el abogado Pedro García.

Iniciativa territorial de pueblos indígenas de la provincia Datem del Marañón

El proceso para conformar territorios étnicos comenzó con la dación de la ordenanza N° 012-2008, aprobada por Emir Masegkai, alcalde Awajun de la provincia de Datem del Marañón, el 3 de noviembre de 2008²⁶.

En ella se estableció un procedimiento autónomo de ordenamiento y zonificación territorial para los nueve pueblos indígenas de la provincia que están dentro de la jurisdicción de la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas, AIDSEP (CORPI): Achuar, Wampis, Awajun, Kandozi, Chapara, Shiwillu, Shawi, Kukama-Kukamiria y Kichwa del Pastaza. La propuesta, fundada en la autonomía comunal reconocida por la Constitución Política (Art. 89°) y la libre determinación establecida en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, surgió de las conversaciones entre dirigentes de CORPI y de la municipalidad. Sin embargo, la iniciativa territorial de los Achuar es anterior y con ese fin creó la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP)²⁷.

Aprobada la ordenanza territorial, CORPI comenzó a buscar fondos para elaborar expedientes que sustentaran las demandas de cada pueblo. Dado que en varios lugares la idea de territorio no encontraba opinión favorable en ese tiempo, se avanzaba con la titulación de comunidades que por entonces estaba bloqueada. La propuesta territorial no disolvía

a las comunidades, sino que apuntaba a crear condiciones para la gobernanza territorial. El trabajo consistía en que las comunidades se pusieran de acuerdo para gestionar en conjunto el territorio de su pueblo. Se partía de la base organizativa de las actuales organizaciones, desde las cuales habría que buscar luego impulsar organizaciones por pueblos. El proceso ha sido complicado porque existen organizaciones que están con la propuesta de territorio, mientras que otras no tienen claridad respecto al tema, como veremos a continuación.

Durante el trabajo se pusieron de manifiesto contradicciones en algunas zonas en las que, al mismo tiempo que se impulsaba la visión territorial para organizar la demanda de los Kukama-Kukamiria, el dirigente encargado del territorio de la federación trabajaba para convertir los anexos en comunidades independientes e impulsar créditos para ellas, lo que implicaba, por un lado, riesgos para la propiedad porque los créditos requieren poner las tierras comunales como prenda agrícola y, por otro, la mayor fragmentación del territorio. Adicionalmente, en algunas de esas comunidades existían personas que tenían certificados de posesión desde antes que se les titulara sus tierras de manera colectiva que reivindicaban sus derechos individuales y buscaban disolver las comunidades. Todo esto es consecuencia en parte de las influencias ejercidas por el entorno de caseríos mestizos. En los casos de los demás pueblos, sea en su conjunto o por sectores, existen mejores condiciones para establecer territorios étnicos.

En verdad, ni los dirigentes ni los asesores tenían esperanza de que el Estado aprobara las demandas territoriales. En este sentido, el proceso se vio más como una manera de agotar las instancias nacionales para poder luego recurrir a las internacionales, al amparo de lo dispuesto en el Convenio No.169 y otros instrumentos internacionales.

Las situaciones son diferentes en cada zona y varían de pueblo en pueblo, por lo que había que buscar soluciones que respondieran a esa diversidad. Quienes están más claros respecto a la propuesta son los Achuar de la cuenca del Pastaza. Ellos no han querido seguir con

26 Este acápite se basa en la entrevista que le hicimos a la antropóloga Frederica Barclay (19 de junio 2014). Toma también datos del informe de evaluación externa (11 de septiembre de 2011) realizado por Ana Cecilia Betancur y Alberto Chirif, por encargo de Rainforest Foundation Norway (RFN), de los proyectos "Defensa de los derechos indígenas y monitoreo de operaciones petroleras en la cuenca de Corrientes", de la Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes (FECONACO), y "Territorio Achuar del Pastaza", de la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP), así como del proyecto institucional de la ONG Racimos de Ungurahui el cual, a su vez, implicaba trabajar en apoyo a las dos organizaciones indígenas antes mencionadas.

27 Fenap es una instancia de articulación de las organizaciones achuare Achuarti Ijumtramu (Ati, río Huituyacu) y Organización Achual Chayat (ORACH, del río Huasaga), ambas de la cuenca del Pastaza, formada con la finalidad de coordinar la propuesta de titulación de territorio integral.

la titulación por comunidades, sino avanzar la propuesta territorial. Comparten esta visión los achuares de la parte baja y media de dicha cuenca, pero también los de la parte alta. Sin embargo, estos últimos, ubicados en comunidades cerca de la frontera con Ecuador (asentadas aguas arriba de Nuevo Andoas), están inmersas en un entorno Kichwa, lo que pone un problema adicional a sus esfuerzos de constituir un territorio étnico. Son los casos de las comunidades de Titiyacu y Aitmentza.

Las propuestas de territorio no tienen por qué ser rígidas, opina Barclay, aunque a veces se ha caído en este error. Por ejemplo, los Shawi y los Jebero han tenido acuerdos de uso común en partes de sus territorios, pero una vez que se fijaron los límites entre ellos en mapas se volvieron rígidos y se perdió mucho tiempo en discutir cuestiones irrelevantes. Si ya existían acuerdos consuetudinarios que funcionaban bien, para qué cambiarlos.

Discutir cuestiones ya resueltas por la gente tomó demasiado tiempo, cuando se pudo trabajar en otros asuntos de carácter interno: cómo enfrentar nuevas prácticas de pesca que agotan los recursos, cómo construir consensos internos y ponerse de acuerdo en temas como la extracción de madera, cómo enfrentar los casos de jefes comunales que contratan con pescadores externos para que realicen pesca de arrastre y otros. Enfrentarse a los grandes enemigos de afuera, en especial la actividad petrolera, es siempre más fácil porque se trata de problemas que convocan a toda la gente. En cambio, lograr acuerdos internos sobre asuntos cotidianos es mucho más difícil.

La buena lectura de las condiciones del contexto es básica para trabajar una propuesta territorial. Las condiciones geográficas de una determinada zona pueden ser en unos casos favorables para la conformación de territorios étnicos y en otros no.

Por ejemplo, la cuenca del Pastaza, poblada principalmente por Achuares, Kichwas y Kandozís, con comunidades tituladas, la mayoría de ellas extensas y colindantes entre sí y donde la población foránea es minoritaria, ofrece buenas condiciones para el desarrollo de una

propuesta territorial.

En el otro extremo están las cuencas del Huallaga y Marañón donde las comunidades Kukamas-Kukamirias se encuentran en un entorno de centros poblados y caseríos mestizos ajenos, si no contrarios, a una propuesta territorial. El ejemplo ya anotado de que en esta zona el dirigente de territorio de la federación haya impulsado la conversión de anexos en comunidades, da un ejemplo claro de las mayores dificultades que enfrenta la propuesta territorial en esa zona.

A esto hay que añadirle el hecho de que si bien los Kukama-Kukamiria han iniciado un proceso de reafirmación cultural en las últimas dos décadas, se trata de todas maneras de una identidad mucho más influida por el mundo mestizo que la de los demás pueblos de esta zona.

CORPI tuvo apoyo de Rainforest Noruega (RFN) no solo para la iniciativa territorial sino también para soporte institucional.

Con la finalidad de sustentar las demandas territoriales de los nueve pueblos era preciso elaborar expedientes integrados por mapas donde se mostrara la extensión demandada y los límites georeferenciados de los territorios; por estudios antropológicos que demostraran el carácter ancestral de la ocupación; y por sustentaciones jurídicas que explicaran por qué los pueblos indígenas tienen derecho a esos territorios.

Sin embargo, estas tres cuestiones no agotaban los trabajos que deberían hacerse en el proceso de elaboración de las demandas. Era necesario crear condiciones internas para gestionar el territorio: ponerse de acuerdo y establecer reglas, y elaborar estatutos que respondieran al contexto nuevo de amenazas y de cambios sociales y culturales.

Y sobre esto, que era la cuestión más interesante de la propuesta, se hizo poco. También se perdió tiempo para iniciar el proceso mismo, y cuando los dirigentes de Corpi vieron que se vencían los plazos del proyecto, empezaron a correr para cumplir con trámites y metas.

En este sentido, las actividades se orientaron

más por el lado formal. No se hizo un trabajo continuo con la propuesta de pueblos y se siguió trabajando en la dinámica de las organizaciones. La parte más fuerte del trabajo se centró en la georeferenciación de los linderos entre pueblos y en los estudios antropológicos.

En cambio, se desperdició el tiempo al no hacerse trabajo con las comunidades en búsqueda de acuerdos de gobernanza. Existe una posición clara de rechazo de las actividades petroleras en los casos de los Kichwa y Achuar y también de los Kandozi. No obstante, hay algunas comunidades que no participan de esta posición, aunque son pocas.

Avances de las propuestas

Como ya señalamos, la propuesta se trabajó con nueve pueblos indígenas ubicados en el ámbito de CORPI: Achuar, Shapra, Candoshi, Awajun, Wampis, Shiwilo, Shawi, Kukama Kukamiria y Quechua del Pastaza.

La demanda de los Achuar en el proceso de definición territorial de los Achuar contó con apoyo de AIDSESP en el aspecto político, y de Racimos de Ungurahui en cuestiones técnicas y jurídicas.

Esta ONG trabajó en coordinación con la Fenap como organización representante de este pueblo. De la georeferenciación de su territorio se ocupó la ONG Shinai.

De las demás se encargó directamente CORPI, quien contrató a los equipos técnicos y los profesionales (abogado y antropólogo) para elaborar cada uno de los componentes que se detallan más adelante.

En el caso de FENAP, para el trabajo cartográfico se siguieron los siguientes pasos:

- Capacitación de jóvenes indígenas elegidos por cada comunidad en el uso de GPS, a fin de acompañar el trabajo. Realización de asambleas en cada comunidad primero para informar sobre el método de trabajo y, luego, para que cada poblador dibuje el mapa de la comunidad y ubique en él los sitios que reconoce del territorio ancestral, así como la parte del territorio que ocupa

y usa. Deben considerar todas las zonas de uso: económico, social, cultural y recreativo, así como los lugares donde existen otras especies de la flora y fauna, y personajes del mundo espiritual.

- Unificación de la información de los moradores en un solo mapa, en consulta permanente para lograr consenso. Este proceso se repite igual en cada comunidad.
- Conformación de brigadas de campo integradas por técnicos e indígenas capacitados identifican con GPS los principales sitios dibujados y nombrados por los comuneros. Se toman fotos de esos sitios.
- Traslado de la información a un mapa digital. Cada punto tiene un dibujo hecho por un comunero que es el icono que representa el tipo de uso que se hace del sitio o la característica de esa zona.
- Impresión de un primer borrador de los mapas una vez que se hubo terminado de ingresar toda esta información digital. Los mapas son presentados en asambleas de cada comunidad para que la gente haga las correcciones que considere pertinentes.
- Incorporación de las correcciones a la versión digital de los mapas.
- Identificación de los puntos GPS de las interzonas, es decir, de las zonas que no han sido incluidas en los registros de las comunidades.
- Delimitación de las fronteras del territorio integral que es la suma de las comunidades más las áreas de uso y las interzonas.

Como hemos mencionado, el expediente completo de una propuesta territorial consta de tres componentes: georeferenciación de los territorios, estudio antropológico e histórico del pueblo y su territorio, y fundamentación jurídica de la demanda territorial. Si bien los fundamentos de derecho son los mismos para todos los casos, hay variaciones en cuanto se refiere a las condiciones diferentes de cada pueblo.

Desde el punto de vista técnico, la georeferenciación implica información cartográfica, des-

cripción de linderos y colocación de hitos; y del social, incluye acuerdos de colindancia entre pueblos. Estos acuerdos se hacen por tramos y en ellos se involucra la población vecina que firma un acta de colindancia, las cuales se llevan luego a las asambleas de cada una de comunidades contiguas.

Cuando pasan esta instancia, se llevan a una asamblea general en cada pueblo y, finalmente, a una conjunta de los pueblos vecinos para ver si ahí se ratifican los acuerdos. Hubo puntos contenciosos entre Quechuas y Achuar del Pastaza debido a que las comunidades están intercaladas en los mismos espacios.

Hubo Achuares que decían estar dispuestos a ser parte del territorio quechua siempre y cuando estos los respetaran y les reconocieran su capacidad para expresarse, pero también hubo otros más duros que se negaron a esto señalando que ellos componen un pueblo diferente. De hecho, se trata de un asunto no resuelto y los límites entre esos dos pueblos no han podido ser establecidos hasta ahora de manera definitiva.

El proceso ha sido bien socializado. Sin embargo, no ha tenido continuidad. Se han tomado acuerdos de colindancia entre pueblos, pero no están resueltos los arreglos entre las comunidades. No existe una pauta establecida y solo se supone que el tratamiento debe ser distinto en cada territorio.

No se ha reflexionado sobre cómo compatibilizar comunidades y territorio o acerca de cómo generar normas de convivencia de ellas al interior de territorios étnicos²⁸. Las diversas organizaciones no tienen claro qué actitud deben tomar respecto a los títulos y territorios comunales.

No saben si una vez conformado el territorio las comunidades deben ser disueltas y tramitarse una única personería jurídica o si podrán convivir las dos opciones de comunidades independientes y territorio étnico.

Es un tema que no se ha trabajado durante el

tiempo de preparación de la propuesta territorial. De acuerdo a la entrevistada, dado que cada caso es diferente es probable que las respuestas sean también distintas.

Tampoco CORPI tiene posiciones claras respecto a los bolsones de colonos existentes en diversos lugares de los territorios demandados. De manera aislada, los Quechuas de la Federación Indígena Quechua del Pastaza (Fediquep) han preguntado a ciertos caseríos si quieren hacer parte de la propuesta y algunos han respondido que sí. En algunos casos, hay acuerdos de manejo que fueron promovidos por proyectos gestionados por instituciones privadas. De esta manera, se han establecido periodos de veda, época de pesca, tamaño de malla, prohibición del uso de tóxicos químicos y otros.

No obstante, no existen acuerdos más globales referidos a la gobernanza de los territorios que se están configurando, y aunque la mayoría de comunidades rechaza las industrias extractivas de alto potencial contaminante, como la de hidrocarburos y la minería, respecto a la explotación de madera ellas siguen haciendo acuerdos con empresas forestales y extractores individuales, a pesar de sus declaraciones formales contrarias a ella. Los expedientes de las demandas de los Achuar, Shapra, Kandozi y Shiwilo están listos. En el caso de los Awajun se ha terminado el estudio antropológico.

Dada la inmensa dispersión de los asentamientos Awajun, la georeferenciación se trabajó por sectores porque no es posible darle continuidad a un territorio tan extenso y ubicado en zonas apartadas entre sí: alto Marañón (Provincia de Condorcanqui), Morona y Pastaza (Datem del Marañón) y Apaga y Potro (Alto Amazonas).

Sin embargo, han quedado zonas por georeferenciar. No se incluyó como parte de la propuesta a las comunidades asentadas en el alto Mayo (región de San Martín) ni en el Chinchipe (San Ignacio, región de Cajamarca).

El estado de avance actual de las propuestas de demandas territoriales se muestra en el cuadro siguiente:

28 La compatibilización entre unidades comunales y territoriales, como veremos en otra parte de este informe, no constituye ningún problema en el caso de los Kichwas de Sarayaku.

Pueblo	Componentes			Observaciones
	Georeferenciación	Estudio antropológico e histórico	Fundamentación jurídica	
Achuar	X	X	X	Se presentó al Congreso
Shapra	X	X	X	---
Kandozi ¹¹	X	X	X	---
Shiwilo	X	X	X	---
Awajun ¹²	?	X	---	---
Wampis ¹³	X	X	---	---
Shawi	X	X	---	---
Kukama-Kukamiria		X	---	---
Quechua del Pastaza	?	X	---	---

Con los Wampis se hizo el estudio antropológico y se terminó la georeferenciación en el Santiago y Morona que son las cuencas donde ellos se asientan. En el caso de los Quechua, el informe antropológico se orientó a sustentar que ellos son realmente un pueblo indígena específico con un conjunto de prácticas que tienen continuidad en el tiempo. Esto tiene que ver con la visión generalizada de los Quechua como un agregado de parcialidades de diversas identidades étnicas que han ido adquiriendo la lengua quechua a lo largo del tiempo pero que mantienen diferencias culturales. En realidad cada pueblo presenta particularidades, muchas de ellas son consecuencia del proceso de contacto con la sociedad envolvente. Por ejemplo, los Shiwilus han experimentado un fuerte proceso de urbanización y, aunque en su mayoría radican en Jeberos, mantienen comunidades a las que van en determinadas épocas del año para realizar actividades económicas de cultivos y otras.

Con los Kukama-Kukamiria se hizo el estudio antropológico, pero solo con los que están dentro de la jurisdicción de CORPI, que son los asentados en el bajo Huallaga y medio Marañón. Quedaron fuera los del bajo Marañón. Los estudios jurídicos son los de menor avance. Esto tiene que ver con el hecho del inicio tardío del proyecto. Para recuperar el tiempo perdido, luego se trató de acelerar el cumplimiento de las tareas pero el abogado encargado de estos

estudios no aceptó trabajar en esas condiciones. El apresuramiento tuvo resultados negativos en el caso de la georeferenciación de los Kandozi, razón por la cual se tuvo que rehacer el trabajo que había sido mal hecho.

La organización Achuar, en conjunto con la ONG Racimos que apoyo su proceso de elaboración de su propuesta territorial, decidió presentar su demanda ante el Congreso de la República el 11 de septiembre de 2011. Este no supo qué hacer con el documento y lo envió al Ministerio de Agricultura. Los demás expedientes están guardados, unos terminados y otros incompletos. Al principio parte del equipo pensó que había sido un error mandar el expediente al Congreso, aunque luego cambió de opinión, considerando que era una buena estrategia para obligar al Estado a tomar posición. En caso que esta fuese negativa, se daría por concluida la vía nacional y se apelaría a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, no se le ha dado seguimiento al trámite y no se conoce qué ha pasado con esta demanda. Tampoco se ha enviado otra demanda territorial al Congreso.

La iniciativa se encuentra paralizada y su futuro es incierto. Los fondos para seguirla se han agotado. Al parecer, Rainforest Noruega, que la apoyó desde el inicio, no está dispuesta a continuar financiándola y, en cambio, apoyará a CORPI en un proyecto para promover la go-

bernanza.

Más allá de la ausencia de fondos, hay otras razones que explican la paralización de la propuesta, como son las incongruencias internas. Es el caso que ya hemos mencionado de dirigentes de comunidades Kukama-Kukamiria que han estado propiciando que los anexos sean inscritos como personas jurídicas independientes, es decir, que accedan al estatus de comunidad, lo que es claramente contrario a la propuesta de territorio integral.

Las tensiones entre los que defendían una y otra posición se han agravado y quienes apoyaban la opción comunal han fundado una CORPI paralela que aunque en la práctica no funciona constituye un peligro potencial porque podría ser instrumentalizada por empresas petroleras o el Estado para conseguir una “base” que respalde sus propuestas extractivas.

Dos Experiencias de Áreas de Conservación Regional

A continuación presentamos dos experiencias en Áreas de Conservación Regional (ACR), en las que la población organizada realiza gestión territorial en coordinación con instituciones del Estado. Se trata de las ACR Ampiyacu-Apayacu y Tamshiyacu-Tahuayo, ambas ubicadas en la región Loreto. Antes, sin embargo, presentaremos una breve definición de las características de este tipo de estas áreas.

La normativa

Las ACR son espacios de dominio público (Art. 4º de ley de ANP, en adelante LANP)²⁹ que se declaran para conservar la diversidad biológica. Al igual que las Áreas Naturales Protegidas (ANP), las ACR se establecen con carácter definitivo (Art. 3º), aunque no forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado –SINANPE– (Arts. 7º y 22)³⁰.

Son de uso directo, es decir, áreas en las que se puede realizar aprovechamiento de los recursos naturales, “prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos, definidos por el plan de manejo del área” (Art. 21º, b). Con esta última aclaración, el artículo citado está indicando que las ACR, al igual que las ANP, deben ser zonificadas, tarea que se realizará siguiendo las pautas generales establecidas en la LANP (Art. 23º).

El reglamento de la LANP (D.S. Nº 038-2001-AG, del 22 de junio de 2001) complica un tanto el tema sobre la ubicación legal de las ACR, ya que si bien tampoco las considera como parte del SINANPE, afirma que este último “...se complementa con las Áreas de Conservación Regional, Áreas de Conservación Privada y Áreas de Conservación Municipal” (Art. 5º). No obstante, no aclara cómo debe entenderse la complementariedad de las

ACR respecto al Sistema. Ni el Plan Director de ANP (DS Nº 016-2009-Minam) ni ningún otro documento nacional definen esta complementariedad. En cambio, sí la define la estrategia del GOREL/PROCREL³¹ al señalar que ella se realiza cubriendo vacíos del SINANPE en términos de representatividad y cobertura de las ANP; gestionando las ACR como parte de un contexto amazónico y articulado con el SINANPE; cumpliendo una función subsidiaria que consiste en la posibilidad de que desde el GOREL pueda complementar la normatividad sobre gestión de las ACR, adecuándola a las necesidades específicas y logrando así una gestión más efectiva; y coordinando con el Servicio Nacional de ANP (SERNANP) para la implementación de acciones estratégicas entre lo regional, nacional e internacional³².

El reglamento de la LANP es mucho más explícito que la ley en lo que concierne a definiciones y normas específicas acerca de las ACR. Así, precisa la necesidad de que las ACR cuenten con un comité de gestión integrado al menos por cinco personas “representantes de Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Sector Público y Privado, así como de la población local y de manera especial de los miembros de comunidades campesinas o nativas que desarrollan sus actividades en el ámbito de dichas áreas” (Art. 17º). Igualmente, señala que este comité debe ser reconocido por el Gobierno Regional correspondiente (Art. 18º), quien será responsable de asegurar la participación de los beneficiarios en dicha instancia de gestión (Art 19º).

El capítulo VIII del título segundo, sobre “la gestión y categorías de las áreas naturales protegidas”, está dedicado a las ACR e incluye dos artículos. El primero de ellos establece que las ACR son administradas por los gobiernos regionales; que a ellas “le son aplicables en lo que le fuera pertinente, las normas establecidas para las Áreas de Administración Nacional”; que forman parte del Patrimonio de la Nación; que su establecimiento respeta derechos adquiridos; que el ejercicio del derecho de pro-

29 Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP), Nº 26834.

30 Los artículos citados no declaran expresamente que las ACR están excluidas del SINANPE. Simplemente no las mencionan como parte de este.

31 Gobierno Regional de Loreto y Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de la Región Loreto.

32 GOREL-PROCREL, s/f. *Estrategia para la gestión de las Áreas de Conservación Regional de Loreto*. Iquitos.

piedad dentro de una ACR debe ser compatible con su carácter de Patrimonio de la Nación; y que para su inscripción registral se aplica lo establecido en el Artículo 45º del reglamento (Art. 68º). El segundo artículo se refiere al tema de la participación en la administración de las ACR cuya responsabilidad corresponde a los gobiernos regionales, los cuales deben coordinar con las municipalidades, las poblaciones locales y las comunidades campesinas o nativas que habiten en el área, así como con instituciones privadas y públicas (Art. 69º).

Área de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu-Tahuayo

El Área de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu-Tahuayo (ACRCTT) está ubicada en los distritos de Fernando Lorea (Maynas), Yavarí (Mariscal Ramón Castilla), y Sapuena y Yaquerana (Requena), en la región de Loreto. Se encuentra en la margen derecha del río Amazonas, cerca de la confluencia de los dos ríos que le dan origen -Marañón y Ucayali- y a escasa distancia de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. Su extensión es de 420 080.25 ha.

El GOREL aprobó la gestión del expediente técnico de esta ACR mediante Ordenanza Regional N° 011-2007-GRL-CR, del 21 de mayo de 2007. El área fue finalmente declarada en mayo de 2009, mediante el D. S. N° 010-2009-MINAM del 15 de mayo de 2009³³.

De acuerdo al decreto supremo que la crea, el objetivo general de esta ACR es: "Conservar los ecosistemas de bosques de altura y bosques inundables del río Tahuayo, Tamshiyacu y Quebrada Blanco, garantizando el uso sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre que realizan las poblaciones locales bajo prácticas sostenibles; promoviendo el desarrollo local y de Loreto en general" (Art. 2º).

Sus objetivos específicos son conservar con las comunidades locales las especies de fauna

amenazadas por la caza insostenible; manejar comunitaria y sosteniblemente especies de peces amenazadas; conservar el hábitat y las poblaciones del Mono Huapo Colorado (Cacajao Calvus Ucayalii); crear condiciones para la investigación de la biodiversidad, la educación ambiental y el turismo de naturaleza; velar por la belleza paisajística del área; cuidar los bosques inundados y pantanos de la zona, así como sus poblaciones de palmeras fuertemente amenazadas por la presión extractiva; y preservar una serie de aves endémicas (Art. 2º). Aunque el énfasis de estos objetivos está muy cargado hacia aspectos conservacionistas y de investigación científica, lo cierto es que la dinámica de la población ha logrado que prevalezcan las estrategias de manejo.

Hidrografía

El área se ubica en una amplia zona que constituye el divorcio de aguas de la cuenca del Yavarí Mirín con la del Amazonas, siendo este último río la vía de comunicación de la ACR con Iquitos. Los ríos principales dentro del área, única manera de acceder a ella, son Tamshiyacu, Tahuayo, quebrada Blanco -afluente del anterior- y la quebrada Yarapa. El río principal es el Tahuayo que corre paralelo al Amazonas. Es un río de aguas negras, buena parte del año, ya que durante otra dreña aguas de lagos de várzea y ríos en los que se mezclan aguas blancas y negras (GOREL-PROCREL, 2012: 16). A lo largo del curso del Tahuayo y de la quebrada Yarapa existe una gran cantidad de lagos o *cochas* de aguas estancadas que solo son renovadas durante la época de inundaciones.

Es importante que nos hayamos detenido en esta descripción hidrográfica porque se trata de un ambiente central para la economía de los pobladores locales. En efecto, estos cuerpos de agua constituyen una fuente especial de abastecimiento del principal recurso de la alimentación de los pobladores del área: los peces; y, a su vez, son importantes para la producción de flora vinculada al agua, como los aguajales (lugares de concentración de la palmera aguaje, *Mauritia flexuosa*; y los rodales de camu-camu, *Myrciaria dubia*) cuyos frutos

33 La información sobre la ACR Tamshiyacu-Tahuayo incluida en este acápite proviene de la consultoría que realizamos para Wildlife Conservation Society en julio de 2012 sobre esta y otras ACR de Loreto. El informe sobre el Tahuayo fue publicado por la WCS con el nombre de La historia del Tahuayo contada por sus moradores (ver Chirif, 2013). La información que ahora presentamos ha sido actualizada en julio de 2014, mediante consulta con el personal de la institución que auspició ese trabajo.

son aprovechados por la gente tanto para consumirlos como para comercializarlos en Iquitos.

Población

Uno de los rasgos que caracteriza la historia colonial y republicana de la selva baja en Perú es el traslado de la gente de un lugar a otro. Los misioneros durante los siglos XVII y XVIII lo hicieron para formar reducciones donde evangelizar a la gente; mientras que los “patrones” de los siglos XIX y XX también reubicaron indígenas con la finalidad de disponer de su mano de obra para extraer productos del bosque, como el caucho y otras resinas o para trabajar sus sembríos y crianzas.

El Tahuayo, no obstante ser una cuenca pequeña, es un escenario en el que se expresan los procesos señalados. Ahí se encuentran Shiwilos (del distrito de Jeberos), Shawis (del Parapapura y alto Cahuapanas), Shipibos (del Ucayali), Achuaros (del Pastaza), Yaguas (del bajo Amazonas), Quechuas (de Lamas y del Napo) y, sobre todo, Kukamas (del Marañón y Ucayali), los más numerosos en todo Loreto, incluyendo Iquitos y otras ciudades de la región. También se encuentra en la zona personas cuyos apellidos evocan identidades desaparecidas (Cahuachi) y otros de origen español cuyos antepasados proceden de San Martín. En el pasado reciente hubo al menos dos familias brasileñas que tuvieron importancia como “patrones” dedicados a la extracción de madera y otros productos forestales. Actualmente hay además descendientes de familias iquiteñas. La población del Tahuayo corresponde así a la categoría conocida como *ribereña* que está compuesta por indígenas destribalizados que han perdido parte de los elementos de su cultura que los identificaban de manera específica con un determinado pueblo indígena, pero que mantienen prácticas de manejo del bosque, y sistemas organizativos y de creencias muy cercanos a los de sus ancestros.

Un largo proceso

La ACRCTT tiene una larga historia de más de 30 años y es fruto de la coordinación entre

pobladores de las comunidades de la cuenca del río Tahuayo y quebrada Blanco con organizaciones no gubernamentales para establecer acuerdos comunales e intercomunales, a fin de normar el uso de los recursos naturales por parte de los moradores y prohibir el ingreso de foráneos que los extraían de manera incontrolada. La zona donde se ubica la ACRCTT ha sido objeto, desde la década de 1970, de fuertes presiones por parte de extractores externos, principalmente madereros, cazadores y pescadores que extraían grandes cantidades de pescado para abastecer principalmente la demanda del mercado de Iquitos.

En esa misma época, biólogos del Ministerio de Agricultura y del Instituto Veterinario de Investigaciones de Trópico y Altura (IVITA) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos realizaban investigaciones sobre primates no humanos. Los animales también eran capturados y llevados a las instalaciones de este instituto en Iquitos con fines de experimentación para sus pesquisas sobre la malaria y otras enfermedades tropicales. Al poco tiempo, la zona se convirtió en centro de interés de investigadores provenientes de universidades nacionales y extranjeras. Algunos de estos investigadores eran parte de instituciones ambientalistas que han sido fundamentales en el apoyo a las comunidades para la formulación y puesta en marcha de la propuesta de creación del área reservada, como Durrell Institute of Conservation and Ecology (DICE) de la Universidad de Kent (Gran Bretaña), la Wildlife Conservation Society (WCS), Rainforest Conservation Fund (RCF) e IVITA ya antes citado. También han realizado investigaciones en el área la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA, hoy absorbido por MINAM) y el Centro Primatológico Alemán (DPZ), quienes han centrado sus estudios en la biología y ecología de especies como el “Huapo colorado” y de ecosistemas y comunidades de especies.

Los primeros pasos de afirmación de la población local para controlar el área se dieron en la década de 1980 y consistieron en prohibir la entrada al sistema de cochas del Tahuayo

de “botes congeladores” que, con o sin permiso del Ministerio de Pesquería, explotaban a voluntad sus recursos para comercializarlos en Iquitos, poniendo en riesgo la soberanía alimentaria de la población. Esta enérgica acción de los moradores fue cuestionada por funcionarios estatales quienes de manera arbitraria y despótica les negaron autoridad para controlar esos recursos, alegando que eran ellos quienes debían decidir sobre su aprovechamiento.

Sin embargo, la colaboración entre comunidades e instituciones de la sociedad civil tuvo sus frutos cuando el Gobierno Regional del Amazonas³⁴, en uso de facultades otorgadas por la ley, creó la Reserva Comunal Tamshiyacu Tahuayo, mediante Resolución Regional N° 80-91-GR-GRA-P. La declaración de esta reserva se apoyó en tres leyes. En primer lugar, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (N° 21147), de 1975, que estableció la categoría de “reservas comunales” (Art. 60°) en beneficio de las comunidades aledañas. En segundo lugar, el Código del Medio Ambiente de 1990 que facultó a los gobiernos regionales a declarar este tipo de reservas. Y, por último, la ley de descentralización dictada a fines del primero gobierno de Alan García que fijó las atribuciones de los gobiernos regionales.

La reserva, creada en 1991, no fue incluida en el SINANPE, aun cuando en ese tiempo no existía ninguna disposición que justificara su exclusión. Este hecho la colocó en una situación de inestabilidad jurídica que más tarde sería utilizada para restarle importancia y hacerla desaparecer en la práctica porque nunca hubo un decreto que la anulara.

Arbitrariamente, el “auto golpe” ejecutado por el gobierno de Alberto Fujimori en 1992 anuló los gobiernos regionales y mutiló el Código del Medio Ambiente. Aunque la ley forestal siguió vigente hasta el año 2000, cuando fue reemplazada por una nueva, dejó sin piso la creación y funcionamiento de reservas por iniciativa regional. No obstante que la creación de la reserva quedase así en el limbo, las comunidades locales continuaron su lucha por el

control del área.

En la primera mitad de la década de 2000, WCS-DICE-RCF, en coordinación con la población, retomaron la iniciativa. En ese momento, GOREL señaló que apoyaría iniciativas para crear reservas extractivas y de manejo de recursos. Las intenciones del Inrena de crear una reserva nacional tuvieron la fuerte oposición de las comunidades del Tahuayo quienes insistieron que debería ser comunal³⁵.

Finalmente, en 2007 el GOREL aprobó, mediante Ordenanza Regional N° 011-2007-GRL-CR, la gestión del expediente técnico en el que se proponía la creación del ACRCTT³⁶, la cual fue establecida en mayo de 2009 por D.S. N° 010-2009-MINAM, con una extensión de 420 080.25 ha. La reserva está dividida en tres zonas: amortiguamiento, para uso de subsistencia; central protegida, donde no se realiza ningún tipo de extracción; y de poblados permanentes, donde se encuentran unos 33 caseríos con una población aproximada de cinco mil personas. Ninguno de esos caseríos tiene títulos de propiedad sobre las tierras que ocupan.

La gestión de área

La gestión opera a dos niveles: de las comunidades y del Comité de Gestión Intercomunal. Respecto al primero, todas las comunidades tienen una junta directiva compuesta por un teniente gobernador y un agente municipal, y algunas también por un presidente comunal. Varias comunidades mencionaron como integrantes de ella a los presidentes de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) de las escuelas, de los comités del plan manejo y de los clubes deportivos, así como a los representantes de grupos religiosos, y a las presidentes del Club de Madres y del Vaso de Leche. Sin embargo, la profusión de instituciones en las comunidades, varias de ellas creadas para atender de manera específica programas del

34 La primera experiencia de gobiernos regionales duró apenas dos años, ya que el ex presidente Fujimori los “disolvió”, según sus propias palabras, en 1992, cuando ejecutó el llamado “auto golpe” que, entre otras medidas, clausuró el Congreso.

35 La principal diferencia entre reserva nacional y comunal, ambas áreas de manejo y conservación, es que esta última se administra por un mecanismo de cogestión entre las comunidades y el Estado.

36 A insistencia de las comunidades de esta área, se incorporó a las siglas de esta ACR la C: “comunal”. Entre las existentes, es la única que se identifica de esta manera.

Estado, constituye un problema por la confusión que genera. Aunque varias de esas instancias se refieren a otros temas que no tienen que ver directamente con la gestión de las ACR (Comités del Vaso de Leche, Clubes de Madres y APAFA, por ejemplo), se trata de un asunto que complica las cosas no solo porque las mismas personas están comprometidas en dos o más de ellas sino porque originan problemas al actuar separadamente y disputarse la prerrogativa del poder. Por esto es positivo que en esta y otras ACR se hayan tomado medidas para que los Comités de Manejo vean también los temas del control y vigilancia. Es decir, que se haya buscado unificar las instancias de gestión que las normas plantean como distintas. “Hay que evitar que la gente se maree”, señaló Carlos Arana, jefe de la ACRCTT.

En el ámbito intercomunal existe un Comité de Gestión (CG) que actúa con un amplio grado de autonomía. El de la ACRCTT está compuesto únicamente por moradores de las comunidades, a excepción del secretario que, por ley, es un cargo que le corresponde al jefe del área nombrado por el PROCREL. El CG adopta sus normas, contando a veces con el consejo técnico de alguna institución de apoyo. Algunas de ellas, como la medida que deben tener las mallas de pesca, provienen de disposiciones oficiales de PRODUCE. Otras medidas referidas al aprovechamiento de la chambira, el camu-camu o el irapay natural son adoptadas de manera autónoma por el CG y las comunidades que representa.

Las principales actividades que se realizan en el ACRCTT son la pesca, fuente privilegiada para la alimentación familiar y la captación de dinero; el manejo forestal no maderable, en especial, de aguaje, camu-camu (en ambos casos, tanto de rodales naturales como de plantaciones) y fibras para la confección de artesanías (en especial paneros y cestas que la gente exporta); la cacería y la agricultura temporal, dado el carácter inundable del área.

Los acuerdos de manejo territorial y de recursos son tomados en espacios democráticos de las comunidades, como las asambleas, y luego son socializados con otras comunidades en los casos que afecten a recursos de acceso ge-

neral. Es el caso de las cochas de la comunidad El Chino, que si bien esta considera como propias, no prohíbe que personas de otras comunidades las aprovechen siempre y cuando respeten las normas acordadas. También es el caso de los rodales de irapay (*Lepidocaryum tenue*) ubicados en áreas cercanas a alguna comunidad que los considera suyos, como son los que existen cerca de Diamante/7 de Junio.

El acuerdo para aprovechar rodales naturales de camu-camu con fines de comercialización consiste en que todos los comuneros que lo deseen pueden cosechar sus frutos a la vez en un día acordado, gozando cada uno de manera individual de lo que pueda recoger. Es una medida muy inteligente que implica la combinación de un acuerdo común con un aprovechamiento individual del recurso en función del trabajo invertido por cada persona. Es parte del acuerdo común el cumplimiento de normas sostenibles, como el recoger solo los frutos maduros y el cuidado de no dañar las plantas durante la cosecha. Con relación a la pesca, la primera norma es abandonar prácticas destructivas (empleo de explosivos y venenos químicos y naturales, como barbasco). También el uso de mallas de 3” y más pulgadas de abertura. A su vez, se han zonificado cochas destinadas a pesca para consumo y otras para la pesca comercial, y algunas de ellas han sido destinadas exclusivamente para la reproducción de peces. Eventualmente se puede pescar en ellas pero solo con anzuelo.

En el caso del aguaje, mucha gente actualmente lo está sembrando con el apoyo de un proyecto de bajo costo, pero muy efectivo, impulsado por Rainforest Conservation Fund y la Asociación para la Conservación y Desarrollo de la Amazonía (RCF/ACDA). La práctica ha sido aceptada y bien internalizada por la gente. Aunque existe un acuerdo de usar “subidores” para cosechar los aguajales naturales, al parecer algunas personas continúan talando las palmeras para aprovechar sus frutos. En cambio, ninguna persona tumba un aguaje que ha sido sembrado por ella³⁷. El aguaje es un

37 En la comunidad de Parinari, ubicada en la parte baja de la cuenca del Marañón (distrito de Santa Rita de Castilla), la población acordó “parcelar” los aguajales. Fue una medida no para darle propiedad individual a la gente sobre el recurso sino exclusividad para su cuidado y uso. Esto logró frenar la tala de las palmeras.

producto importante para consumo directo y comercialización, en la medida que se procesa para refrescos, chupetes y helados y, en algunas zonas, para la obtención de un fino aceite de uso cosmético.

La recuperación de la fauna silvestre ha sido impulsada por WCS. La gente respeta los acuerdos, y los sistemas de registro y vigilancia funcionan. Estos incluyen tanto pactos internos en las comunidades, como el control ejercido por el puesto policial ubicado en la comunidad de Buena Vista. La gente menciona que actualmente hay más animales que antes, que estos se acercan a la zona poblada y que, cuando necesitan cazar para consumo o comercio, hoy es más fácil hacerlo que antes.

La actividad artesanal ha sido apoyada por Naturaleza y Cultura Internacional (NCI) y apunta a la manufactura de cestos de chambira y de mates grabados. Actualmente funciona de manera independiente como una empresa intercomunal. Los resultados son bastante positivos, dado que la población ha logrado diversificar su producción y obtiene ingresos por la venta nacional y la exportación al extranjero de su producción.

Área de Conservación Regional Ampiyacu-Apayacu³⁸

El Área de Conservación Regional Ampiyacu – Apayacu (ACRAA) se ubica en los distritos de Las Amazonas, Mazán y Putumayo (Maynas) y Pebas (Mariscal Ramón Castilla), en la región de Loreto. Su extensión es de 434,129.54 ha. Fue creada el 24 de diciembre de 2010, mediante Decreto Supremo N° 024-2010-MINAM, del 23 de diciembre de 2010. Son beneficiarias de esta ACR 18 comunidades de los pueblos Huitoto, Boro, Ocaina y Yagua, todas las cuales tienen títulos de propiedad.

Según el decreto supremo que la crea, el objetivo general de esta ACR es: “Conservar los ecosistemas de bosques de la selva baja

amazónica al norte del río Amazonas entre las cuencas de los ríos Ampiyacu y Apayacu garantizando el acceso a los recursos naturales mediante el uso sostenible de la flora y fauna, promoviendo así el desarrollo y mejorando la calidad de vida de los habitantes de la zona” (Art. 2°).

Sus objetivos específicos son: conservar el ecosistema y las poblaciones de plantas y animales; proteger las comunidades de plantas y animales; cuidar las poblaciones de especies de fauna amenazadas y en peligro de extinción, como el armadillo gigante, la sachavaca y el paujil; salvaguardar especies de peces que habitan sus ríos; garantizar la continuidad de los procesos ecológicos de sus cuencas; conservar la diversidad cultural; garantizar a la población indígena el acceso a sus territorios ancestrales; manejar los recursos naturales del área; y establecer un corredor ecológico que conecte esta área con la ACR Tamshiyacu-Tahuayo, la zona reservada Sierra del Divisor y las áreas protegidas localizadas en las cuencas altas del Purús, Manu, Tambopata-Heath, corredor que continúa en territorio boliviano con las áreas protegidas Madidi y Amboró.

El establecimiento del ACRAA responde a una historia de coordinación entre las federaciones indígenas de la zona y la ONG Instituto del Bien Común. Las comunidades están representadas por la Federación de Comunidades Nativas del Ampiyacu (FECONA), la Federación de Pueblos Yaguas de los Ríos Orosa y Apayacu (FEPYRA) y la Federación de Comunidades Nativas Fronterizas del Putumayo (FECONAFROPU). No obstante, desde antes de esta colaboración, FECONA y FECONAFROPU habían mostrado preocupación por el ingreso de extractores foráneos a la cuenca, especialmente madereros y cazadores, y desarrollado algunos mecanismos para controlar su actividad y, de ser el caso, decomisar sus productos.

Comité de Gestión

El Comité de Gestión de esta ACR fue constituido y reconocido por el GOREL mediante Resolución Presidencial en 2011. El mandato de la directiva es por dos años. Actualmente

38 La información sobre esta ACR proviene de la consultoría que realizamos para Wildlife Conservation Society en julio de 2012 sobre esta y otras ACR de Loreto. La información que ahora presentamos ha sido actualizada en agosto de 2014, gracias a la amable colaboración de la Sra. Ana Rosa Sáenz, coordinadora de la oficina regional del Instituto del Bien Común en Iquitos.

se ha elegido a la segunda Comisión Ejecutiva para el periodo 2013-2015. Previo a este comité hubo el Comité de Apoyo a la Gestión constituido para impulsar el establecimiento de la ACR y recopilar información para la elaboración del Plan Maestro del Área que tuvo similar conformación que el actual. En él estaban representadas las comunidades, la federación y algunas instituciones privadas y públicas. Era presidido por la actual presidente de la FECONA, Sra. Zoila Merino. Las instituciones privadas presentes eran el Instituto del Bien Común (IBC) y el Center for Amazon Community Ecology (CECAMA); y las públicas, el Programa Regional de Manejo Forestal de Fauna y Flora Silvestre, la Dirección Regional de Agricultura de Loreto (DRAL) y la Municipalidad de Pebas.

El Comité de Gestión actual está presidido por Rolando Panduro Mibeco, regidor indígena, en representación de la municipalidad distrital de Pebas; y como vicepresidente está un comunero de Pucaurquillo Huitoto. Su Comisión Ejecutiva también la conforman tres vocales, uno que representa a las comunidades del Yaguasyacu, otro a las del Ampiyacu y el tercero a las del Apayacu. Como representante de las instituciones privadas está la ONG IBC, mientras que las instituciones públicas están representadas por Programa Regional de Manejo Forestal de Fauna y Flora Silvestre. Por ley el jefe del área es nombrado por PROCREL y desempeña el cargo de secretario técnico. De esta manera, son siete los integrantes de la comisión ejecutiva del comité. En las asambleas del CG participan dos representantes (titular y alterno) por comunidad (18 en total), más comuneros que han expresado su voluntad de participar en él y delegados de las instituciones públicas (Municipalidad Distrital, Dirección Regional de Producción (DIREPRO, sede PEBAS), Agencia Agraria, Gobernación, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), Programa Forestal y Gobernación de Pebas) y privadas (FECONA, FEPYRA, IBC, Programa Especial Binacional de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP) y CECAMA. El Comité de Gestión cuenta con un reglamento de sesiones y funcionamiento que orienta el cumplimiento de su rol en apoyo a la gestión del ACRAA.

Inicialmente hubo una propuesta para que se

conformaran dos Comités de Gestión, uno por cada cuenca. Fue un planteamiento hecho por FEPYRA. Teniendo en cuenta que sus bases eran solo cuatro frente a 14 de la FECONA, sus dirigentes opinaron que sus delegados siempre estarían marginados para ocupar cargos directivos. La propuesta no prosperó por falta de sustento legal. Finalmente, se determinó que necesariamente tendría que haber un representante por cada cuenca y que al menos uno de los cargos tendría que ser ocupado por un representante del Apayacu.

Otra tensión que se generó al inicio involucró a la FECONA, la que consideró que el CG le iba a usurpar funciones que le correspondían. Luego de varias reuniones, revisión de normas (entre ellas el estatuto y reglamento de la FECONA) y del análisis acerca de las responsabilidades que le correspondían a cada espacio, se tomaron acuerdos y se aclaró este punto, definiéndose de manera consensuada los roles de una y otro para apoyar la gestión del ACRAA. No obstante esto, a veces surgen diferencias entre las partes, relacionadas con el uso de los recursos naturales.

El Comité de Gestión (CG) ha aprobado su reglamento en el cual, entre otras cuestiones, se ha establecido realizar dos asambleas al año. El año 2011 hicieron las dos, pero en 2012 solo se realizó una en noviembre. La primera debió hacerse en marzo pero no se realizó por falta de fondos. El comité no tiene fondos propios y depende de los de las instituciones, en especial, del IBC, a quien su principal fuente de apoyo, la Fundación Moore, le demoró los ocho primeros meses de 2012 en aprobar el financiamiento para continuar su trabajo³⁹. Por esta razón, casi todas las actividades del comité estuvieron paralizadas. La municipalidad distrital y CECAMA dan apoyos financieros puntuales para reuniones y algunas otras actividades. En 2011, el CG era aún débil y necesitaba ser fortalecido. Sin embargo, en la actualidad es el principal espacio donde se construyen, socializan y validan los documentos de gestión del ACRAA; y se articulan y desarrollan discusiones relacionadas con el uso de los recursos naturales y la calidad de vida de la población

³⁹ Esta situación cambió a fines de septiembre de 2012, cuando la Fundación aprobó los fondos.

de las comunidades.

El Plan Maestro de la ACR Ampiyacu-Apayacu ha sido aprobado, publicado y distribuido a los principales actores, y está siendo ejecutado. Además del Plan Maestro, las comunidades cuentan con planes de calidad de vida reconocidos por la Municipalidad de Pebas como instrumentos de gestión de su territorio. Estos planes incluyen las prioridades de la población y también la necesidad de gestión del ACRAA. Sobre la base de dichas prioridades, en el mes de junio de 2014 los líderes de 14 comunidades del Ampiyacu presentaron una propuesta de proyecto productivo a la Municipalidad de Pebas en el marco del Presupuesto Participativo. Luego de lograr su aprobación, están elaborando, junto con el municipio, un proyecto de inversión pública para las 14 comunidades que será ejecutado en 2015. Su finalidad es el mejoramiento, desarrollo y diversificación de los cultivos prioritarios para la economía familiar.

Las comunidades de la cuenca han tomado acuerdos para el uso de los recursos naturales. La Jefatura del ACRAA, recogiendo el espíritu de los acuerdos y en concordancia con la legislación nacional, ha promovido un espacio participativo para elaborar lineamientos de uso de esos recursos. Estos ya han sido aprobados por el Procel mediante Resolución Directoral. Este instrumento se complementa con la investigación científica y el aporte del personal profesional de las instituciones y ONG que apoyan el ordenamiento territorial, la zonificación, la determinación de cuotas de caza y pesca, y el monitoreo de los bosques, cuerpos de agua y recursos en general. Aunque existen algunos comités de manejo en la ACRAA (tema que trataremos más adelante) de acuerdo a lo que se establece en la estrategia regional para la gestión de las ACR (GOREL-PROCREL, s/f), la tendencia es la de unificar las actividades de manejo y control mediante los comités de vigilancia. Actualmente cinco de ellos están en proceso de consolidación. Tres de esos comités se han formado en comunidades donde ya existían puestos de vigilancia: Cusco⁴⁰ en el Apayacu, Nuevo Porvenir en el Ampiyacu y

Brillo Nuevo en el Yaguasyacu. Hay dos más en el Apayacu: Sabalillo y Yanayacu. A estos recientemente se han sumado los de las comunidades de Tierra Firme y Pucaurquillo Huitoto. El modelo de vigilancia del ACRAA y de su zona de influencia, elaborado de manera concertada entre la población del Ampiyacu y Apayacu, el Procel e instituciones aliadas cuenta con un documento llamado Plan de Protección del ACRAA y su zona de influencia. Este plan ha sido aprobado por Resolución Directoral del PROCREL, como un instrumento orientador de las acciones de control y vigilancia.

El problema de estos comités de vigilancia era que no estaban reconocidos por el Procel por falta de una de una norma legal que los amparase. En la ley existe la figura de los guardaparques de las ANP pero no la de vigilantes voluntarios que son los que trabajan en los comités de gestión de las ACR. De esta manera, ellos no tienen autoridad para realizar decomisos y, de hacerlos, pueden ser denunciados penalmente. PROCREL está trabajando el tema con sus asesores jurídicos a fin de buscar una solución a este problema. Recientemente el PROCREL, mediante una resolución directoral, ha normado el funcionamiento de los Comités de Vigilancia Comunal para realizar acciones de control y vigilancia. Al reconocérseles se les confiere la función de persuadir a los infractores e inmovilizar los productos que han conseguido ilegalmente. Pueden además participar en decomisos en acciones conjuntas con las autoridades competentes.

Para fortalecer los mecanismos de acuerdos locales de uso de recursos y vigilancia comunal, el IBC ha trabajado con la Dirección Regional de Producción (DIREPRO), inspirándose en diversas experiencias de vigilancia comunal como las realizadas en la cocha El Chino (ACRCTT), en el mismo Ampiyacu y en otras partes de Loreto, Oxapampa y Ucayali. En este sentido, se han emitido dos directivas, la primera sobre reconocimiento de acuerdos locales de pesca y la segunda para la formalización de los comités locales de vigilancia pesquera⁴¹. Se trata de una política regional innovadora destinada a fortalecer la gestión de las ACR, ya que por primera vez se diseñan y

40 Este puesto no está en territorio de la propia comunidad sino dentro de la ACR.

41 N° 610-2014-GRL/DIREPRO y N° 618- 2014-GRL/DIREPRO.

aprueban herramientas que integran a la población local y favorecen la articulación entre la autoridad regional y los municipios provinciales y distritales, bajo mecanismos de colaboración y respaldo institucional y financiero.

En Pucaurquillo el Comité de Vigilancia está en proceso de reconocimiento. Se considera que será clave para controlar la entrada y salida de personas a la cuenca por su ubicación estratégica en la boca del Ampiyacu. No obstante, aún existen algunos comuneros que no quieren entrar en este proceso para no perder los beneficios económicos que reciben de la extracción ilegal de madera. En 2011, durante la Semana Santa, autoridades públicas hicieron un operativo contra la tala ilegal que generó la reacción de la FECONA quien denunció al PROCREL por la televisión y la radio y pidió la renuncia de su personal. El Comité de Gestión ha realizado varias reuniones con la FECONA para sensibilizar a su junta directiva, a la vez que ha promovido en la cuenca el manejo forestal comunitario. Actualmente FECONA ha tomado acuerdos prohibiendo la extracción de madera y respaldando el accionar de los vigilantes comunales.

Internamente algunas comunidades tienen problemas con sus federaciones y expresan su descontento. En el caso de FECONA, muchas de sus comunidades cuestionan el hecho de que su actual presidenta sea, a la vez, tesorera de la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO). En el caso de FEPYRA, el contrato con un empresario australiano que se presentó ante esta organización para negociar un contrato sobre captura de carbono ha generado muchos problemas, como señalamos más adelante. No obstante estos problemas, actualmente hay algunas comunidades que quieren formar sus comités de vigilancia, como Santa Lucía de Pro, Betania y Huitotos de Estirón. Por su parte, las dos Pucaurquillo (Bora y Huitoto) están organizando los suyos con apoyo del Comité de Gestión.

Los Comités de Vigilancia funcionan con algunas limitaciones dado que solo cuentan con equipos básicos de bote a motor y radio. La excepción son los de Brillo Nuevo y Porvenir que tienen puestos construidos por el IBC.

Iniciativas económicas

Existen algunas instituciones privadas que impulsan actividades económicas con las comunidades involucradas en el ACRAA. En todos los casos, dichas actividades se realizan en territorios comunales y no dentro del área de conservación regional. Una de esas instituciones es CECAMA, dirigida por Campbell Plowden, que también trabaja en Jenaro Herrera, un poblado ubicado en el Ucayali (provincia de Requena, región Loreto), mediante un convenio con el IIAP para coleccionar y exportar muestras de plantas y hojas a los Estados Unidos.

Para trabajar en el Ampiyacu, CECAMA ha firmado un convenio con Fecona. Son dos sus actividades principales: investigación para la producción de aceites esenciales y producción de artesanías de chambira. La primera actividad la realiza en la comunidad de Brillo Nuevo, ubicada en el Yaguasyacu, donde tiene un alambique experimental para procesar aceites esenciales de copal (*Dacryodes peruviana*). En cuanto a las artesanías, el objetivo es muy puntual y está dirigido al mercado de exportación: producir cintos de chambira para guitarras, con medidas precisas acordadas con compradores de los Estados Unidos, tapetes y otros adornos para el hogar. Este trabajo se realiza en las comunidades de Estirón del Cusco, Huitotos de Estirón y Santa Lucía de Pro, todas ellas asentadas en la cuenca del Ampiyacu. El IIAP ejecutó el Programa de Investigación de la Diversidad Sociocultural y Economía Amazónicas, SOCIODIVERSIDAD, en la cuenca del Ampiyacu centrado en la reforestación de especies maderables y de camu-camu en las dos Pucaurquillo (Bora y Huitoto); y en el manejo de chambira en esas mismas comunidades y en Brillo Nuevo. Trabaja también apoyando la cuestión artesanal, principalmente para el mejoramiento de la técnica de torsión y teñido de la fibra, y en la formación de asociaciones de artesanos en las comunidades.

La ONG italiana CESVI trabajó solo en el Apayacu el tema de alternativas productivas. Apoyó a la comunidad nativa Apayacu, ubicada en la boca del río del mismo nombre, en cuestiones relacionadas con su institucionalidad, acceso al territorio y fortalecimiento organizativo.

En lo productivo, la asesoró técnicamente para el manejo de rodales naturales de camu-camu.

El IBC apoya técnica y financieramente Comités de Manejo Forestal para productos no maderables y maderables en las comunidades de Brillo Nuevo, Yanayacu y Nuevo Porvenir. Esta última está ubicada en la cuenca del Apayacu y tiene un permiso de extracción forestal dentro de su territorio. El IBC también le da asesoría técnica a la comunidad de Yanayacu para el desarrollo de su plan de manejo pesquero y ha apoyado a las comunidades de Nuevo Perú y de Estirón de Cusco para que elaboren planes de manejo de irapay, y a esta última y a Nueva Esperanza, para uno de manejo de chambira. Estos planes de manejo adaptativos han sido aprobados y están en su segundo año de ejecución.

Asociaciones de pescadores. Existe una asociación en el Apayacu, en la comunidad de Yanayacu, llamada Asociación Manatí que cuenta con un programa de manejo aprobado por DIREPRO desde 2011. Se trata de un plan de manejo adaptativo, según lo define la Estrategia Regional. El mayor beneficio generado por esta ACR es la mejora del sustento directo de la gente, al haberle asegurado la provisión de alimentos. Sin embargo, la generación de recursos mediante actividades productiva orientadas al mercado aún está en ciernes.

Amenazas. Si bien existen tres lotes petroleros que cubren la totalidad de la ACR, actualmente ninguna empresa tiene contratos vigentes de explotación. PETROBRÁS, que era titular de esos contratos, devolvió los lotes al Estado señalando que las reservas existentes no justificaban la inversión. Sin embargo, PERÚPETRO ha resuelto mantener dichos lotes para su posible negociación futura. La existencia de numerosos lotes de producción permanente de madera y de contratos vigentes en zonas aledañas a la ACR constituye un serio problema porque los madereros invaden continuamente su territorio.

Captura de carbono. Un problema serio y aún no resuelto en la ACRAA es la presencia de

una empresa⁴² liderada por un australiano, David John Nilsson, con quien la FEPYRA suscribió un irregular contrato para captura de carbono. Es irregular porque la dirigencia nunca consultó con sus bases sobre la conveniencia de firmar un pacto como ese y porque la empresa lo mantiene oculto, habiéndose negado varias veces a mostrarlo. Es claro que la empresa aprovechó algunas debilidades del trabajo de los promotores de la ACRAA como, por ejemplo, su escasa presencia en el Apayacu en comparación con el mayor trabajo realizado en el Ampiyacu. Meses antes, Nilsson había tratado de firmar un convenio similar con la comunidad Matsés del Yaquerana.

Antes de firmar el documento, los dirigentes de FEPYRA pidieron asesoría a las instituciones que apoyan el ACRAA. Las respuestas que obtuvieron no les aclararon el panorama y, por el contrario, los dejaron expuestos a la manipulación de la empresa. De esta manera, el presidente de FEPYRA firmó el convenio el 31 de octubre de 2011. Después de la firma, los directivos de la empresa comenzaron a preocuparse porque fuese ratificado por las bases, de acuerdo a lo que establecen los estatutos de la federación. Al principio, había mucho interés en el convenio por parte de la federación, en especial de su presidente. Actualmente las comunidades están descontentas porque el contrato no les está trayendo ningún beneficio. Aun así quieren mantenerlo. A pesar de estar vigente, el convenio no ha tenido efectos reales. El IBC junto con la FECONA ha denunciado a la empresa ante el Congreso. Esta, por su parte, ha puesto una demanda judicial contra personal del IBC y dirigentes de la federación. La empresa tiene poca presencia en la cuenca que se limita a representantes de segunda línea. Esto puede ser indicador del temor que les ha causado la denuncia formulada por el IBC ante el Congreso de la República.

42 Se trata de Conservación e Inclusión Social Sostenible del Amazonas (CISSA), en representación de Amazon Holding Limited, empresa constituida en Hong Kong. Sin embargo, existe mucha confusión al respecto ya que unas veces la empresa se presenta como CISSA, otras como Sustentable Carbón Resources Limited, otras como Amazon Holding Limited y finalmente otras como Amazon Plantation Limited SAC.

PUINAMUDT

El texto que presentamos a continuación da cuenta de la organización de una plataforma de organizaciones indígenas para protestar por la contaminación producida por la industria petrolera a lo largo de cuatro décadas en los territorios ocupados por sus bases comunales. La plataforma tiene una visión integral sobre el espacio que se expresa no solo en su actitud contestataria sino también en sus propuestas, orientadas a que se reconozca la voz de las organizaciones como gestoras de sus territorios.

Constitución y actores

En julio de 2011, cuatro organizaciones de las cuencas petroleras de Loreto (Pastaza, Corrientes, Tigre y Maraón) convocaron una reunión para analizar el tema de la explotación de hidrocarburos y organizar una plataforma común. Estuvieron presentes nueve organizaciones indígenas. Ahí se elaboró y redactó un documento llamado “Agenda común de los pueblos indígenas amazónicos unidos en defensa de sus territorios”. Ese documento aborda los siguientes derechos y reivindicaciones, textualmente:

1. “Reconocimiento, respeto y vigencia del derecho a la integralidad de los territorios de los pueblos indígenas;
2. Compromiso de ONG en el cuidado del territorio;
3. Participar en cualquier política pública regional, nacional e internacional que afecte directamente a nuestros pueblos;
4. No queremos nuevas concesiones extractivas ni de proyectos energéticos sobre nuestros territorios y, en caso de las existentes, que los beneficios de las utilidades nos beneficien directamente;
5. Implementar políticas de educación y salud interculturales y de calidad para nuestros pueblos [detallan luego lo que exigen en educación y salud];
6. Autonomía y administración de justicia según los usos y costumbres de nuestros pueblos;

7. Reconocimiento de los liderazgos en nuestras organizaciones;
8. Moratoria durante el tiempo que dure la revisión de los contratos de empresas petroleras y mineras;
9. Frenar la corrupción en todos los niveles del gobierno;
10. Derogatoria de la Ley forestal aprobada sin la consulta ni real participación de los pueblos indígenas”.

De las nueve organizaciones indígenas que participaron en esa primera reunión, al final solo quedaron las cuatro directamente afectadas por la operación del lote 1AB y 8-8X: Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (FECONACO), Federación de Comunidades Nativas del Tigre (FECONAT), Federación Indígena Quechua del Pastaza (FEDIQUEP) y Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT). La plataforma adoptó el nombre Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios: Puinamudt.

Con pocas variantes formales y una sustancial, la agenda común inicial sigue siendo válida para regir los destinos de Puinamudt según lo acordado por los líderes de las federaciones que la integran, en un taller realizado en Iquitos entre el 10 y 11 de diciembre de 2012. El agregado de fondo a la agenda es un punto que señala: “*Cese de la persecución judicial a nuestros líderes quienes defienden nuestros derechos territoriales y culturales y cese a la impunidad ambiental*”. En esta iniciativa también se involucraron la ONG Solsticio Perú y la agencia de cooperación Rainforest Foundation Noruega (RFN). Esta última ha financiado un proyecto por cuatro años (junio 2011-junio 2015) llamado Observatorio Petrolero de la Amazonía Norte. Inicialmente los responsables de administrar los fondos y gestionar el proyecto fueron Feconaco, como encargada de los componentes político y técnico (ambiental y comunicación); y Solsticio, que asumió el encargo del componente legal. Esto ha sufrido algunas modificaciones que no son del caso detallar.

Las federaciones integrantes de PUINAMUDT

Federación	Sede	Oficina de enlace en Iquitos	Constitución	Bases (Comunidades)
FECONACO	CN pampa Hermosa (Río Corrientes)	X	1992	32
FECONAT	CN Lamas de Tipishca (Río Tigre)	X	1993	23
FEDIQUEP	CN Alianza Cristiana (Río Pastaza)	---	1993	22
ACODECOPT	Dos de Mayo de San Pablo de Tipishca (río Marañón)	---	2001	56

Las cuatro federaciones están afiliadas a AIDESEP a través de su sede en Iquitos: la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO). La razón central para organizarse de las cuatro federaciones ha sido la defensa de su territorio. En el caso de FEDIQUEP, FECONACO y FECONAT desde su inicio estuvo muy claro el problema que representaba la extracción de petróleo en las cuencas donde se encuentran sus bases. De hecho, existen memoriales quejándose de la contaminación y de la afectación de la salud de la gente presentados por ellas al Estado desde 1995.

En el caso de ACODECOSPAT, una de sus demandas centrales ha sido siempre la titulación a favor de las comunidades asentadas dentro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. En verdad son pocas las que quedan dentro de esta ANP ya que la mayoría fue desalojada a la fuerza cuando se creó en la década de 1980.

En la última década, sus cuestionamientos al Estado y a la empresa petrolera apuntan a la contaminación causada por derrames y el vertimiento durante años de aguas de formación a las quebradas y cochas de esta reserva en las cuales la gente consigue pescado para su alimentación.

En el curso bajo de la cuenca del Corrientes, en abril de 2002 apareció otra organización llamada Federación de Pueblos Indígenas del Bajo Corrientes (FEPIBAC), afiliada a la Confederación de Nacionalidad de la Amazonía Peruana (CONAP). Su funcionamiento es apoyado por PLUSPETROL que ha montado un programa

de monitoreo paralelo al de Feconaco con apoyo técnico de la ONG Pro-Naturaleza. Una dinámica similar ha sido apoyada por la empresa petrolera y el Estado en las otras cuencas.

Impactos de la actividad petrolera

La plataforma busca hacer visibles las condiciones de deterioro ambiental de las zonas de asentamiento de las comunidades y la afectación de la salud de la gente, y al mismo tiempo reclamar por el hecho de que la generación de riqueza por la explotación de hidrocarburos a lo largo de más de 40 años no se ha traducido en mejora de los servicios de salud y educación ni les ha generado mayores ingresos.

Los lotes 1AB y 8 cubren gran parte de las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón. Hasta mediados de la década del 1990, ellos fueron explotados por Occidental PETROLEUM del Perú y por Petróleos del Perú, y desde entonces a la fecha, por la empresa Pluspetrol Norte (PPN), con sede en Argentina.

En el caso de ACODECOSPAT, el mayor problema con la actividad petrolera que han tenido sus bases hasta la fecha ha sido los derrames causados tanto por la rotura de barcasas que transportaban crudo por el Marañón, como por la de tuberías del sector del lote 8 ubicado dentro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria (margen derecha del Marañón); y ciertamente por ser el río Marañón el gran colector de los derrames y de la contaminación que se pro-

duce en las cuencas del Pastaza, Corrientes y Tigre, así como también en la parte alta de la cuenca, incluyendo su zona andina donde operan empresas mineras.

También es un factor común a ellas las nuevas amenazas abiertas por el Estado que ha firmado contratos de exploración y explotación petrolera con otras empresas sobre territorio donde se asientan sus comunidades afiliadas a las cuatro federaciones.

La plataforma se estructuró cuatro años antes de la finalización del contrato de los lotes 1AB y 8 entre el Estado peruano y la empresa PLUSPETROL, hecho que obliga al primero a organizar un proceso de licitación. El primer paso fue el renombramiento del lote como 192, el que incluye los dos anteriores y algunos sectores más.

En este contexto, las federaciones señalaron que para dar paso a la licitación se debiera realizar un proceso de consulta previa tal como lo estipula el Convenio 169 de la OIT, pero que antes de esto el Estado debería cumplir una serie de demandas, incluyendo la remediación de los pasivos ambientales dejado por la explotación petrolera, la titulación de las tierras de las comunidades y la mejora sustancial de los servicios de salud y educación, entre otras.

Motivación

Son dos las líneas principales de trabajo de Puinamudt: coordinar los esfuerzos de las cuatro federaciones y construir una base de datos abierta que sistematice toda la información técnica, tanto ambiental como legal, referida al lote. Ha sido pensada como una plataforma abierta dispuesta a incorporar otras organizaciones indígenas que enfrenten problemas similares, así como a nuevos aliados que puedan apoyar sus demandas.

No es una asociación formal, por lo que no cuenta con personería jurídica, estatutos, directiva ni local. FEDIQUEP, FECONAT y FECONACO cuentan con personal propio entre asesores y técnicos. No es el caso de ACODECOSPAT. Sin embargo, las cuatro reciben asesoría de ONG que ellas mismas han buscado.

Parte de ese personal técnico son los monitores ambientales, que son moradores de diversas comunidades que han sido capacitadas para desempeñar este trabajo y que están cumpliendo una labor fundamental para dar seguimiento y documentar tanto los impactos como los trabajos de remediación. El personal técnico de las federaciones se muestra en el siguiente cuadro:

Apoyo técnico y de asesoría en las federaciones de PUINAMUDT:

Equipos	Federaciones	
	FECONACO	FECONAT
Nº Monitores	19	10
Asesores	Geógrafo especialista en SIG	Abogado
Apoyo externo ²⁸	---	---

Equipos	Federaciones	
	FEDIQUEP	ACODECOSPAT
Nº Monitores	10	1
Asesores	Antropólogo	---
Apoyo externo ²⁸	X (legal)	X (legal)

El equipo de monitores más antiguo y de mayor experiencia es el de FECONACO que comenzó a funcionar en 2006. Mediante su trabajo, se ha construido una formidable base de datos con registros georeferenciados y más de 20.000 fotos y numerosos videos que dan cuenta de derrames, pasivos ambientales, sitios de remediación y otros.

El proyecto

En 2011, Rainforest Foundation Noruega (RFN) aprobó el proyecto Observatorio PETROLERO de Amazonia Norte para apoyar los planteamientos de la plataforma Puinamudt durante cuatro años, de junio 2011 a junio 2015. El objetivo central del proyecto fue definido así:

“Promover el respeto y el ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos Achuar, Quechuas, Cocama, Urarinas y otros afecta-

dos por las actividades de hidrocarburos en la Amazonía norte y articularlos en torno a una agenda de restauración ecosistémica del área, de modificaciones estratégicas en la política y el marco normativo-institucional de hidrocarburos en el Perú. Dicha agenda deberá ser respaldada y sostenida por otros actores de la sociedad civil”.

Inicialmente, la gestión de los fondos para el cumplimiento los de resultados fue dividida entre FECONACO y Solsticio.

A cargo de la primera quedaron dos resultados y de Solsticio, tres que debían ser alcanzado en el cuarto año de ejecución.

Resultados a cargo de FECONACO

•**R.1:** “Las federaciones representantes de pueblos indígenas afectados por actividades de explotación petrolera en Loreto articulan entre sí y con otras instituciones que apoyan en la defensa de los derechos indígenas para la construcción, promoción e incidencia de una agenda compartida, socializando la problemática y propuestas de sus cuencas con medios de comunicación regional, nacional e internacional”.

Su ejecución implicaba realizar una serie de actividades de planificación del trabajo, búsqueda de agendas de consenso, evaluación de avances y resultados, asambleas de información a las bases de las cuatro federaciones y elaboración de una relatoría e informes de las reuniones y actividades del PUINAMUDT, entre las más importante.

•**R.2:** “Las federaciones indígenas demuestran la impunidad ambiental de las empresas petroleras que operan en amazonia norte y promueven políticas públicas para la rehabilitación ecosistémica del bosque amazónico dañado por las actividades petroleras y de los procesos de reparación para los pueblos indígenas afectados por impactos petroleros”.

Para alcanzar este resultado estaban previstas reuniones en Lima para impulsar el proceso de investigación por los 40 años de explotación

petrolera en Amazonía norte con el grupo de trabajo parlamentario y la Comisión Multisectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y realizar campañas de incidencia.

Resultados a cargo de Solsticio

•**R.1:** “Un observatorio ciudadano en la región Loreto construye y difunde información de los impactos de las actividades hidrocarburíferas a través de herramientas de tecnologías de información y comunicación para su uso en la incidencia promoviendo el respeto por los derechos de los afectados y sensibilizando sobre la conservación del bosque amazónico norperuano”.

Entre las actividades más importantes para alcanzarlo estaba el establecer una base de datos online de múltiple acceso sincronizada con información clasificada por unidades territoriales en la región Loreto (12 cuencas hidrográficas, 66 lotes concesionados para hidrocarburos, 3 reservas nacionales, 4 zonas reservadas y un parque nacional), comunidades nativas y actividades petroleras con sus impactos y externalidades; el diseño de una página Web que visualice la base de datos del observatorio; y la producción, edición, diseño e impresión de documentos de análisis comparativo: multi-temporal (Loreto: antes y después), económico (extractivismo vs desarrollo), petróleo en cifras, amenazas y resistencias que sirvan como herramientas informativas para campañas de incidencia.

•**R.2:** “Los pueblos indígenas afectados por las actividades de hidrocarburos en la amazonia norperuana han iniciado procesos legales que denuncian sistemáticamente a las empresas operadoras de lotes petroleros en la región con la finalidad de promover el respeto por los derechos colectivos e individuales de la población loretana”.

Las actividades para lograrlo consistían principalmente en la elaboración de reportes legales sobre los impactos de las actividades de hidrocarburos en el circuito histórico de contaminación petrolera de Amazonía norte y la redacción de un análisis jurídico sobre derechos

afectados, y daños y delitos ambientales causado en territorios de los pueblos indígenas.

•**R.3:** “Las organizaciones indígenas participan en espacios de discusión, negociación y concertación con el estado peruano que les permite demostrar la impunidad ambiental de las empresas petroleras que operan en amazonia norte y promover una agenda de reparación y de políticas públicas orientadas al desarrollo de sus pueblos y la gestión de sus territorios”.

Para esto se previeron sobre todo actividades de seguimiento de los procesos iniciados por el grupo de trabajo parlamentario de investigación de los 40 años de explotación petrolera y de la comisión multisectorial de revisión de la agenda del PUINAMUDT.

Por problemas que no son del caso señalar, los fondos del primer componente a cargo de FECONACO pasaron también a ser administrados por Solsticio a comienzo de 2012 y los del segundo, en septiembre de ese año. Sin embargo, desde inicios de 2013 la gestión de todo el proyecto volvió a manos de Feconaco y Solsticio se retiró del proyecto, aunque continúa asesorando el proceso a través de FEDIQUEP.

Uno de los problemas que afectó a la plataforma fue la falta de una mejor articulación entre el componente organizativo y el técnico legal. Otro ha sido la ausencia de un espacio formalizado de reflexión entre las federaciones para consensuar sus agendas.

Actividades realizadas⁴³

En septiembre de 2011, los presidentes de las cuatro federaciones fueron a Lima para reunirse con diferentes organismos oficiales, incluyendo la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAE) del Congreso de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Desde esa primera gestión, las actividades de PUINAMUDT han sido intensas como se des-

prende de la lectura de los párrafos siguientes.

Gestiones con la CPAAAE

Durante la reunión antes mencionada con la CPAAAE (11 de septiembre de 2011), Puinamudt solicitó el establecimiento de una comisión parlamentaria que investigase la situación de los pasivos ambientales y sociales en las cuencas afectadas por las actividades de hidrocarburos en la Amazonía norte.

El 19 de octubre de 2011 esa Comisión aprobó la conformación del “Grupo de Trabajo sobre la Situación Indígena de las Cuencas de los Ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón” que quedó integrada por cuatro congresistas. Este grupo determinó como objetivo principal analizar la problemática y formular conclusiones y recomendaciones dirigidas a los poderes públicos y a la empresa, para contribuir con la solución de los problemas que afectan a comunidades indígenas de dichas cuencas. A lo largo de 2012, el grupo sostuvo varias reuniones con líderes de PUINAMUDT para conocer los problemas de las zonas afectadas por la explotación petrolera y escuchar las conclusiones del informe del Programa de Defensa de Derechos Indígenas de Solsticio Perú.

En una reunión del 16 de mayo de 2012 se invitó a la empresa PLUSPETROL para exponer su punto de vista. En ella participaron delegados de diferentes entidades estatales y asesores legales de Solsticio. Como consecuencia de todas estas gestiones de Puinamudt, el Grupo de Trabajo de la Comisión aprobó realizar un viaje a la zona, entre el 25 y 29 de junio de 2012, en el que participaron cuatro congresistas y sus asesores, y también representantes de OEFA y del Ministerio del Ambiente. Por parte de PUINAMUDT estuvieron dirigentes y asesores. Los congresistas visitaron zonas fuertemente impactadas por la actividad petrolera. Era la primera vez que una comisión del Congreso de la República visitaba la zona. Las conclusiones más importantes del informe destacan la constatación de derrame de petróleo en diversos lugares generados por corrosión de las líneas que transportan el crudo y los desbordes de los tanques sumideros; la

⁴³ La información contenida en este acápite proviene principalmente de Okamoto (2012).

responsabilidad del Estado por haber fijado estándares permisivos en los PAMA y PAC y por no haber vigilado que la empresa cumpla de manera óptima con la remediación ambiental; la diferencia de los límites objetivos de Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH) y de bario fijados para los lotes 1AB y 8; la ausencia de remediación de 34 pasivos ambientales no remediados en dichos lotes; el deficiente registro de pasivos ambientales; la ausencia de una autoridad ambiental autónoma y la superposición de competencias de Osinergmin sobre Oefa cuando se trata de evaluar impactos ambientales de los derrames y establecer sus causas técnicas; la débil presencia del Estado para la prestación de servicios básicos (educación, salud, justicia, agua y desagüe, saneamiento físico legal y otros); la poca capacidad del gobierno regional y los gobiernos locales para atender las demandas de las comunidades; la necesidad de redefinir las políticas educativas del Estado, a fin de garantizar el acceso a una educación de calidad para las comunidades nativas; y la urgencia de determinar políticas públicas en salud que garanticen un efectivo acceso de la población a los servicios y eviten los altos índices de mortalidad. En febrero de 2013, el fiscal de Nauta inició un proceso de investigación preliminar por los hechos verificados por los congresistas durante su visita en el lote 1AB y citó a los Apus como testigos.

Gestiones con la PCM

El 17 de enero de 2012, los delegados de PUINAMUDT se reunieron con la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para tratar la problemática del Lote 1AB y 8; y el 5 de febrero y el 4 de abril de 2012 se reunieron con el grupo de trabajo ambiental de la PCM para determinar el grado de contaminación durante 40 años de actividad petrolera. PUINAMUDT pidió expresamente que se conformase un grupo de trabajo especial. Aunque no obtuvo respuesta, las partes comenzaron a elaborar un cronograma de visitas a la zona.

El 16 de junio de 2012, líderes de la plataforma se reunieron con el Ejecutivo en la comunidad Alianza Topal (río Pastaza) a raíz de una

movilización realizada por FEDIQUEP en esa cuenca. Como consecuencia de esta reunión, se creó la “Comisión Multisectorial de alto nivel para las cuencas del Pastaza, Corrientes, Marañón y Tigre” (RS Suprema N° 200-2012-PCM), que tiene por finalidad atender la problemática ambiental y social de dichas cuencas. Se establecieron dos grupos en esa Comisión:

El Grupo de Trabajo Ambiental para analizar los problemas relacionados con los pasivos ambientales generados por la explotación de hidrocarburos y cuya obligación es plantear metas, plazos y mecanismos de gestión para remediar y mitigar los impactos ambientales.

El Grupo de Trabajo Social que asume el encargo de analizar y proponer medidas para el establecimiento de servicios de salud y educación, la promoción de proyectos de desarrollo, la protección de los derechos de los pueblos indígenas y otros temas que se acuerden con las organizaciones indígenas.

Los integrantes del grupo ambiental⁴⁴ adoptaron una serie de acuerdos, como: pedir información a PLUSPETROL sobre las labores de remediación que realiza y los instrumentos ambientales que las sustentan; que el Minem informe sobre la situación del proceso contencioso que le entabló PLUSPETROL; establecer un cronograma de ingreso a las cuencas para determinar los avances de la remediación de pasivos ambientales realizada por la empresa; y otras cuestiones más.

El grupo de trabajo social estableció los aspectos relevantes de su agenda: identificar las principales demandas de la población y las acciones a realizar para atenderlas; establecer los temas centrales de discusión: titulación de las comunidades, evaluación ambiental estratégica (EAE), compensación e indemnización; y otros más.

Durante los meses siguientes, los delegados de PUINAMUDT se reunieron en Lima para hacer conocer los avances de las actividades programadas por los grupos de trabajo, coordinar el cronograma de visitas de campo y tomar acuerdos para darle continuidad al trabajo. El 29 de setiembre, delegados de FEDIQUEP

44 Entre ellos, los ministerios de Energía y Mina y del Ambiente.

se reunieron en las oficinas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en Lima, y con representantes del grupo de trabajo ambiental para tratar sobre el tema de la contaminación del Pastaza.

Declaratoria de emergencia del Pastaza

Mediante nota de prensa fechada el 25 de marzo de 2013, el Ministerio de Ambiente (MINAM) anunció la declaratoria de emergencia ambiental en la cuenca del Pastaza, en respuesta a los resultados de las constantes acciones de monitoreo, efectuadas desde marzo de 2012, por el OEFA, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) que han dejado en claro el alto riesgo al que están expuestas las poblaciones de la zona. Señala asimismo que la publicación de Estándares de Calidad Ambiental de Suelo, realizada ese mismo día, exigirá en adelante que las empresas garanticen que los suelos utilizados en sus operaciones no representen riesgos para la población.

Se refiere a resultados concretos de supervisiones y fiscalizaciones realizadas, entre marzo de 2012 y marzo de 2013, en el lote 1AB explotado por PLUSPETROL, en los cuales OEFA verificó incumplimientos en el manejo de residuos sólidos que originaron un procedimiento administrativo para sancionar a la empresa. Alude a supervisiones realizadas en octubre de 2012, y en febrero y marzo de 2013 en las que se encontraron altos niveles de bario, cromo, plomo y TPH (hidrocarburos totales de petróleo) en diversos puntos de la cuenca del Pastaza; y al monitoreo de suelos y agua del lote 1AB en los que verificó la existencia de zonas impactadas y acciones de remoción de suelos que motivaron que se dicte una acción preventiva contra PLUSPETROL el 15 de marzo de 2013. La nota da cuenta también de una multa de 29 millones de soles impuesta por la OEFA a PLUSPETROL por no cumplir con actividades de remediación ambiental en el Lote 8 ubicado en la Reserva Nacional Pacaya Samiria.

La nota señala además que la declaratoria de emergencia conlleva un plan de acción que complementa medidas ya iniciadas desde

hace un año “con acciones concretas e inmediatas, tales como abastecimiento alternativo de agua a las comunidades en riesgo, la identificación y rehabilitación de zonas afectadas por hidrocarburos, la implementación de un sistema de vigilancia ambiental permanente y la ejecución de acciones de supervisión ambiental en las actividades petroleras de mayor sensibilidad ambiental, entre otras”. Incluye también planes específicos, diagnósticos, vigilancia sanitaria, identificación de zonas y sitios impactados, priorización de lugares de remediación, aprobación de planes de abandono, estudios epidemiológicos, evaluación de procesos de bioacumulación de contaminantes en especies de consumo humano, labores de sensibilización y capacitación, identificación de fuente de contaminación, evaluación e implementación de normas e instrumentos de gestión ambiental relacionadas con el proceso de declaratoria de emergencia ambiental, reportes mensuales de avance de las actividades y seguimiento y evaluación de las actividades del plan de acción de inmediato y corto plazo.

Un comunicado de PUINAMUDT del 5 de marzo de 2013⁴⁵, es decir, 20 días antes de la nota del MINAM, ayuda a comprender mejor el panorama: la declaratoria es una respuesta a la demanda hecha por la población afectada a través de PUINAMUDT⁴⁶.

En el mes de marzo de 2013, diversas instituciones tomaron nuevas muestras: en el Pastaza, por motivo de la declaración de emergencia ambiental; y en el Corrientes, por disposición de la Comisión Multisectorial. Posteriormente, se hizo lo mismo en la cuenca del Tigre y del Marañón.

Una nueva comisión

En mayo de 2014 se instaló la Comisión Multisectorial para el desarrollo de las cuencas de Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón (RS N° 119-2014-PCM), como ente ejecutivo encarga-

45 “Quechuas del Pastaza exigen Declaratoria de Emergencia Ambiental en sus territorios contaminados”. Ver: www.sevindi.org

46 Tanto FECONAT como FECONACO habían pedido, en 1995, que se declare en emergencia las cuencas de los ríos Tigre y Corrientes a causa de la contaminación. El Estado no las escuchó en ese tiempo.

do de solucionar los problemas de saneamiento y desarrollo (mesa 1), remediación e indemnización (mesa 2) y titulación y compensación (mesa 3).

Es claro que la nueva comisión, a través de sus mesas de trabajo, debería dar cumplimiento a las grandes demandas planteadas por las federaciones, relacionadas con titulación de las comunidades, desarrollo, mejora de servicios de salud y educación, saneamiento ambiental, remediación de pasivos ambientales y compensación por uso de territorios indígenas con instalaciones de la empresa o por el paso de carreteras y oleoductos.

No obstante la voluntad de coordinación demostrada por varios organismos del Estado durante la etapa anterior a esta Comisión, su dinámica ha cambiado y las organizaciones se enfrentan ahora a funcionarios que no buscan coordinar sino que ponen trabas en el largo camino que aún queda para cumplir las demandas de las comunidades.

En propuesta de esta actitud, el 14 de agosto pasado los líderes de las cuatro federaciones han enviado una carta al presidente de la República que lleva por asunto: “Denuncia de problemas graves en Comisión Multisectorial para el desarrollo de las cuencas de Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, RS N° 119-2014-PCM”. En ella expresan su preocupación por el incumplimiento de acuerdos por parte del Estado y la falta real de avance en la atención de las demandas de las comunidades.

En esa carta las organizaciones reiteran su solicitud de información sobre una serie de temas que no ha sido atendida por el Estado y enfatizan acerca de “la pertinencia de empezar con las etapas de la Consulta Previa, la cual debe realizarse antes que el directorio de perupetro apruebe las bases de licitación del lote 192, puesto que las nuevas operaciones significarán nuevas etapas de afectaciones sobre afectaciones que aún no se remedian o no tienen siquiera un panorama de remediación” (mayúsculas del original).

Comentario final

Las declaratorias de emergencia y otras medidas tomadas por el Estado ponen en evidencia un cambio de actitud respecto al tratamiento de empresas que contaminan y destruyen el medio ambiente y afectan la vida y la salud de los ciudadanos. Han debido de pasar cerca de 20 años para que las demandas planteadas por las federaciones de las cuatro cuencas sean escuchadas por el Estado y este empiece a adoptar medidas para remediar los problemas. Un ejemplo cercano para contratar este cambio de actitud es el que ofrece la situación que llevó a la firma del Acta de DORISSA en 2006. En ese entonces, las comunidades del Corrientes tuvieron que recurrir a la violencia tomando los pozos e instalaciones de la empresa para que el Estado escuchara sus demandas.

No obstante, la actitud adoptada por los organismos públicos este año, luego de la instalación de la Comisión que debe atender la solución de las demandas, parece marcar el regreso del Estado a una situación que se pensaba ya superada. Queda claro, sin embargo, que hoy las organizaciones indígenas se encuentran en una mejor posición para enfrentar este tipo de retos.

CARE Y KAMETSA ASAIKE

En el 2011 la organización Central Ashaninka del Río Ene (CARE) aprobó su agenda política llamada Kametsa Asaike, Vivir Bien. Se trata de un documento único en su tipo en el Perú y fue elaborado mediante un proceso participativo y de consulta con todas las comunidades bases de esta organización.

La Central Ashaninka del Río Ene fue creada en 1994 y está afiliada a la Asociación Regional de Pueblos Indígenas (ARPI) que es una de las subsedes de AIDSEP, de la cual también forma parte. Representa a 17 comunidades de la cuenca del Ene, a las cuales apoya en sus demandas políticas y aspiraciones de desarrollo dentro de un estilo que respete la concepción ashaninka del bienestar. Se define como una organización que funda su legitimidad en procesos permanentes de consulta con sus bases. Anteriormente las comunidades de esta cuenca estuvieron afiliadas a la Organización de Comunidades Ashaninka del Río Ene (OCARE) que no llegó a echar raíces debido por la falta de convicción de sus dirigentes, muchos de ellos vinculados a intereses de colonos, cocaleros y madereros, para construir una auténtica instancia de representación. A inicios de la década de 1980, el río Ene experimentó un rápido proceso de poblamiento por parte de colonos procedentes del Apurímac, zona productora de coca desde la época colonial. Casi de inmediato la cuenca se convirtió en escenario de la lucha armada desatada por Sendero Luminoso.

Su presencia y la de las Fuerzas Armadas que lo combatían configuraron al Ene como un escenario de violencia. Los Ashaninkas fueron los más afectados de toda la población indígena amazónica durante los años del terror que se prolongaron hasta la primera década de 1990. No obstante la importante participación del pueblo Ashaninka en el proceso de pacificación de la Selva Central⁴⁷, el Estado no solo

no reconoció su gesta sino que adoptó medidas arbitrarias e injustas que los perjudicaron. Una de ellas fue iniciar un programa de “repoblamiento” de la cuenca que consistió en asentar colonos en territorios titulados a comunidades Ashaninkas que la gente había tenido que abandonar temporalmente a causa de la violencia para refugiarse en las cumbres de la cordillera de Vilcabamba y otras zonas de alturas.

Otra acción que ha perjudicado a la cuenca, debida más a la complicidad de funcionarios y a la inacción estatal que a programas planificados, ha sido la invasión de madereros que ha implicado la construcción de carreteras que atraviesan zonas frágiles hasta llegar a los territorios comunales. Una de ellas es la carretera que va desde Pangoa hacia las cumbres que separan esta zona con la cuenca del Ene y que se prolonga hasta la misma margen izquierda de este río; y otra, más precaria (solo para el tránsito de un Unimog tronquero), corre por la parte baja de la margen derecha de dicho río y afecta la reserva comunal Ashaninka.

Es en este contexto surgió CARE en 1994, asumiendo como tarea principal la pacificación, el repoblamiento del río con población ashaninka y la normalización de la vida en las comunidades después de los años de violencia devastadora que causaron la muerte de miles de pobladores. Las primeras actividades de la naciente organización fueron orientadas hacia la reorganización y fortalecimiento institucional. En este sentido, realizaron asamblea y talleres para elaborar sus estatutos, formalizar las funciones de la Junta Directiva y capacitar a los miembros de esta, así como a los líderes de sus bases. Esta tarea contó con el apoyo de Arpi-SC y la Cooperación Alemana (en ese entonces, DED).

A partir de 2005, CARE comenzó a ejecutar programas que respondiesen a las demandas de sus bases para aprovechar de manera sostenible sus recursos naturales y lograr su desarrollo socioeconómico, basándose en principios de justicia, solidaridad y respeto a los conocimientos y capacidades propias de las comunidades. Sobre algunos de estos programas daremos cuenta más adelante.

⁴⁷ Después del asesinato del líder ashaninka de Anap en 1989 a manos de seguidores del MRTA, los ashaninkas conformaron el llamado “Ejército Ashaninka” que, luego de combatir y expulsar a los guerrilleros de la cuenca del Pichis, se dirigieron hacia las otras zonas de asentamiento ashaninka afectadas por la presencia de la subversión para continuar el combate. El río Ene fue el último reducto en ser reconquistado.

CARE Y KAMETSA ASAIKE

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

En una Asamblea General realizada en 2008 se convocó a las comunidades para aprobar nuevos estatutos, validar los principios sobre el Buen Vivir Ashaninka, Kametsa Asaíke, y realizar elecciones de dirigentes. A lo largo de ese año, se había realizado una amplia consulta en las comunidades sobre el Kametsa Asaíke.

Dentro de las luchas recientes de la organización ha estado la oposición a mega proyectos hidroeléctricos concertados por el gobierno del ex presidente Alan García con la empresa brasileña Odebrecht: Pakitzapango y Tambo 40. Aunque este último se ubique en otro río (también poblado por Ashaninkas), el tamaño del espejo de agua que crease la represa afectaría a las comunidades del Ene. Como tareas pendientes la organización señala, entre otras, el combate a la desnutrición crónica, en especial de los niños, la mejora de la educación, y la titulación y ampliación de comunidades.

Amenazas⁴⁸

Son varias las amenazas que se ciernen sobre la cuenca del Ene y las comunidades miembros de CARE. Entre las principales, mencionamos la explotación petrolera, la actividad maderera -básicamente ilegal-, la creciente influencia del tráfico ilícito de drogas y la construcción de una central hidroeléctrica en el pongo de Paquitsapango, en el curso medio del río.

Petróleo

En el tema del petróleo CARE se ha quedado sola porque otras dos organizaciones de la cuenca han aceptado la presencia de la empresa. Se trata de la Federación Ashaninka del Río Ene (FARE) y de la Organización de Comunidades Ashaninka del Río Ene (OCA-RE). Estas organizaciones pueden ser una vía de entrada al río de la empresa, sin importar que la primera solo convoque a una parte de la comunidad de Cutivireni y a Quempiri y que la segunda no tenga más audiencia que algunos anexos de Tsomabeni. También la Central

Ashaninka del Río Tambo (CART) ha hecho acuerdos con la empresa. Por su parte, ARPI ha hecho tratos con PLUSPETROL y todas las comunidades de Mazamari y Pangoa ya están comprometidas con el tema del petróleo. PLUSPETROL se ha ido moviendo de a pocos a lo largo de tres años y ha ido convenciendo a todos. Ahora el Ene está rodeado de zonas donde las organizaciones han firmado con la petrolera. En el ámbito nacional, también AL-DESEP arregla compromisos con las petroleras. El lote 108 es inmenso y llega hasta el Pichanaki y Oxapampa.

Hace tres meses PLUSPETROL empezó a hacer trochas y ha instalado un campamento. Hasta ahora solo ha habido un conflicto de un topógrafo que intentó entrar a una comunidad en la zona de Puerto Ocopa y los comuneros lo golpearon. PLUSPETROL rápidamente fue a pedir disculpas. Como jefe de los relacionistas comunitarios la empresa ha contratado a una persona que antes fue director de la Asociación para la Conservación del Parque de Cutivireni (ACPC): Iván Brehaut. En ese entonces, él era defensor de las comunidades y del medio ambiente.

En las primeras audiencias con PERÚPETRO, CARE se presentó con mucha fuerza y manteniendo su misma posición. La federación pregunta a sus bases comunales en todos los congresos qué piensan acerca de la petrolera. Hasta ahora la respuesta es unánimemente en contra. Sin embargo, existen dudas sobre si van a mantener su posición porque se han quedado solas. La gente ve la actitud de CARE que consigue que la PCM se reúna con ella porque sus dirigentes van a Lima y amenazan con medidas de fuerza en caso que no envíe representantes a dialogar con ella. "Amenazan con patear el tablero si no les hacen caso", dice el entrevistado.

CARE intenta ahora desarrollar una estrategia de unificación con las otras organizaciones y para eso quiere hacer un congreso grande. A pesar de la mínima legitimidad de esas organizaciones, si los ashaninkas siguen separados siempre serán usados por la empresa para decir que tienen autorización de entrar al río.

48 Toda la información que sigue ha sido recogida en la entrevista que le hicimos a Antonio Sancho, asesor de CARE, el día 20 de agosto pasado. En esa cita debió estar la presidente de la organización, Ruth Buendía. Sin embargo, por una urgencia de la organización, ella tuvo que viajar de improviso a Lima.

Madera

Antes de ser categorizada como tal la Reserva Comunal Ashaninka (RCA), hubo madereros que entraban por Tsamaniato y Caperucía y después de la categorización, se han encontrado otras carreteras por Meteni y Alto Pitsiquia (todas esas comunidades se ubican en la parte baja del río). Dirigentes de CARE y de las comunidades, junto con la jefatura de la RCA han visitado la zona pero con cierto temor y miedo, porque vieron gente que no parecía Ashaninka, sino remanentes de Sendero Luminoso o tal vez de Ashaninkas remontados que huyeron de la violencia. De todas maneras quedó en claro que esas personas tienen contactos con gente de fuera que les pasa calaminas y otros bienes, como machetes y cuchillos.

Hace dos años CARE tuvo una reunión con el comisionado para la paz y se comunicó al Ejército sobre esa presencia extraña. El jefe de Meteni fue denunciado por la jefatura por el tema de extracción ilegal de madera de la zona de la RCA. CARE lo defendió, sobre todo porque la condena era excesiva: cinco años de cárcel. Se ganó en primera y segunda instancia. Se acordó un patrullaje conjunto de la comunidad con la jefatura. El jefe de la comunidad alegó que no conocía bien los linderos de la RCA, lo que era cierto. Por eso, CARE alinderó 62 km de la reserva con las comunidades, sembrando árboles frutales en las trochas. Las carreteras de madereros en la parte baja conectan algunas comunidades con la reserva y dan acceso al tránsito de Unimog. CARE está en contra de la actividad ilegal, pero la informalidad del negocio de la madera es tan alta que es un problema serio. El año pasado el Estado multó a las comunidades de Caperucía, Potsoteni y otras. El problema es que la empresa maneja los papeles de ellas: cuentas de banco, talonarios de facturas, permisos forestales y otros, y les carga toda la madera que extrae de cualquier lado. Así las comunidades aparecen como grandes extractoras de madera y deben dinero al fisco por un producto que nunca han extraído. Como tienen pocas posibilidades de explotar madera, el dinero que reciben de los madereros es muy poco. Por eso ellas quieren que los madereros extraigan más madera.

Coca

La producción de la coca se ha reactivado y han vuelto las avionetas. Existen muchas pistas clandestinas. Ahora la sensación de inseguridad en el río es mayor. El año pasado circulaban avionetas diariamente. Las avionetas y los pilotos son bolivianos. Ahora también hay una carretera que va desde Yoyato, ubicado más abajo de Quempiri (margen derecha), sigue a lo largo del río Ene y engancha con la carretera de Pichari en el Apurímac. De Yoyato se cruza en balsa a la margen izquierda del Ene y se llega a boca Anapate. Desde ahí hay otra carretera que va a Pangoa, ya cerca de Satipo. Esa carretera ha sido hecha por madereros. Las comunidades han perdido mucha seguridad y tranquilidad. Por medio de ellas pasan autos y camionetas. En la parte alta del río se junta el dinero de la estrategia antidroga y la plata del gas de Camisea de Cusco. Por eso la zona está con buenas carreteras y mucha inversión, y los de la parte baja del río Ene reclaman.

A causa de la escasa seguridad, CARE ha repotenciado las rondas. Paveni, la última comunidad de CARE en la parte alta del río Ene, está rodeada de coccaleros. Ahí hay rondas de FARE y de CARE. Las primeras están más activas por sus vínculos con el Ejército. En cambio, CARE no quiere patrullar con el Ejército. Dice que esto es su trabajo y no el de la organización. No quiere que le maten ni hieran a su gente, sin seguro, sin sueldo, sin nada. Como CARE no se ha movido mucho en este sentido, FARE ha lanzado calumnias sobre ella, como fuese colaboradora con los traficantes. La calumnia ha tomado cuerpo en la Marina y por eso la organización piensa tener una reunión con el contralmirante.

Hidroeléctricas

De acuerdo al convenio binacional Perú-Brasil, se previó la construcción de una central hidroeléctrica en Paquitsapango (Ene) y otra en el Tambo. El 88% de la energía que se produciría se iría para Brasil. Este hecho determinó que CARE consiguiera aliados extraños, como el Colegio de Ingenieros del Perú que estaba

en contra del proyecto, primero, porque no iba a haber trabajo para los profesionales peruanos y, segundo, por el tema nacionalista de que la energía se iría a Brasil. Las actividades de CARE han frenado el proyecto que estaba en manos de la empresa Odebrecht, quien ha anunciado que se retira. Por su parte, el Estado ha dicho que no va a volver a concesionar esa obra.

CARE sabe que si Odebrecht se ha retirado va a ser difícil que otra empresa asuma el proyecto. “Hay un momento decisivo en este asunto”, señala el entrevistado. CARE presentó un habeas data para pedir los documentos del proyecto y luego comenzó una estrategia de comunicación. El diario New York Times visitó la cuenca y publicó una nota sobre el tema, con fotos de un excelente fotógrafo chileno. CARE además acudió a la CIDH y esta se puso en su favor. En la audiencia en la CIDH, la presidente de CARE tuvo al frente al equipo de Energía y Minas. Ella les dijo que los veía por primera vez y que parecía triste haber tenido que llegar a ese lugar para conocerse. Se quedaron desconcertados. Luego de que el New York Times tomó conocimiento del tema, mandó a su gente. Publicó la noticia y el diario La República de Lima la retomó. Después del evento en Octubre Ashaninka 2014, organizado por la federación en Lima se les acercó gente del diario El Comercio, y Marta Meier Miró Quesada (ex directora central de el suplemento El Dominical) controvertido personaje -fujimorista, ecologista-, mandó periodistas al Ene para conocer el caso.

La periodista María Luisa el Río visitó la zona y señaló que la situación le parecía un escándalo, considerando además que el Ene había sufrido hacía pocos años una historia terrible por el terrorismo y que el Estado no había hecho nada por los Ashaninkas. La noticia salió en El Comercio un domingo y al día siguiente Martha Meier escribió un editorial llamado “Nuevo atentado contra los Ashaninka”, más duro que la propuesta de CARE. El miércoles siguiente la empresa mandó una carta anunciando que se retiraba. Eso fue el 2012. Odebrecht ya estaba pensando salir, pero cuando La República y luego El Comercio tomaron posición frente al tema optaron por retirarse.

No se ha anulado el acuerdo energético Perú-Brasil. La represa hubiera inundado desde Paquitsapango hasta más arriba de Quempiri.

La reserva comunal, un conflicto no resuelto

El año 2003, la zona reservada de Apurímac se categorizó en tres áreas naturales protegidas: el parque nacional de Otishi y dos reservas comunales, la Ashaninka y la Machiguenga, la primera en la cuenca del Ene, aunque toma parte de las del Apurímac y del Tambo, y la segunda, en la del Urubamba. Mientras que los parques nacionales son áreas de protección estricta, donde no se puede realizar ningún tipo de explotación de recursos, las reservas comunales son áreas de manejo, es decir, de aprovechamiento sostenible de recursos, necesitando para esto contar con planes de manejo.

Las RC se administran de acuerdo a las normas establecidas en un “régimen especial” y se supone que ella debe hacerse mediante una estrategia participativa entre el Estado y los beneficiarios. Son embargo, las relaciones entre el Servicios Nacional de Áreas naturales protegidas (SERNANP) y las comunidades no han funcionado bien. Las comunidades deben conformar un Ejecutor del Contrato de Administración (ECA) con autonomía administrativa. Sin embargo, el SERNAP designa un jefe de la RC a quien integra al consejo directivo del ECA. El equilibrio de poderes se vuelve frágil porque mientras la mayoría de los miembros del ECA son comuneros que generalmente manejan muy pocos recursos, mientras que el “jefe” de la RC representa al Estado y es un profesional que maneja presupuesto del SERNANP. CARE reclama que el sistema no es participativo y Sernanp replica que sí porque existe el Eca elegido por las comunidades y que este coadministra la RCA con el Estado. La paradoja es ¿cómo puede este ente tener el mismo nivel del Estado si forma parte de esta estructura del Estado?

El año pasado CARE, con financiación de Rainforest, contrató una abogada para hacer un análisis especial de este régimen. La conclu-

sión es que la reserva no es ni reserva ni comunal. Las dos palabras son equívocas. Por reserva las comunidades piensan que ahí están guardando recursos que podrán utilizar y no es así. Solo se podrán utilizar algunos recursos en el futuro y bajo planes de manejo siempre difíciles de aprobar por la cantidad de exigencias burocráticas. Y no es comunal porque por más que la comunidades digan que ese es su territorio, legalmente es un espacio nacional administrado por el Estado. Hay una gran brecha entre lo que las comunidades creen y la realidad, pero también hay una gran brecha entre la ley y lo que el SERNANP dice y hace.

Este año en lo que todos coinciden es en la necesidad de transformar el régimen especial. Tanto el SERNANP, como los ejecutores del contrato y las organizaciones indígenas respaldan una modificación del régimen. Actualmente el SERNANP hace talleres, pero a ellos no invita a las organizaciones indígenas sino solo a los ECA. Con esto lo único que hace es debilitar la representatividad indígena y reafirmar su posición autoritaria. En el fondo, busca darle a las RC un cariz mucho más conservacionista. CARE tiene acceso a los borradores de avances de esas reuniones que son casi todas en Lima y ha desarrollado una estrategia para hacer incidencia ante el MINAM. Es más fácil para ella llegar a los asesores del ministro que al SERNANP. Care ha conseguido influir sobre el proceso y paralizarlo y plantea que, tratándose de una medida administrativa, la aprobación del nuevo régimen debe ser sometida a consulta previa. Señala que el Estado solo podrá evitar la consulta si establece mecanismos para que las organizaciones participen en la modificación de dicho régimen.

En una reunión de la directiva con SERNANP realizada en agosto pasado, la organización logró presionar para que se reactive el proceso de revisión del régimen especial que se había paralizado y que en el proceso se involucre a AIDSESEP. CARE ha participado desde el 2010, de manera muy activa, en la elaboración del nuevo Plan Maestro (PM) de la RCA. Ha aportado además dinero para consultar a la gente y de esa manera recoger lo que dicen las comunidades. CARE había insistido además que

desde el índice debiera enunciarse la importancia de la participación y aspiraciones locales y recusado el estilo de índices de anteriores planes maestros de las reservas, con su lógica administrativa-conservacionista. SERNANP tardó meses en publicar el PM en el diario El Peruano, y cuando lo hizo fue en una versión totalmente distinta. Entonces se quejó ante los asesores del MINAM y con ellos se presionó a SERNANP para que publique la versión que recoge los aportes de las comunidades. Así lo hizo. CARE sostiene que las organizaciones indígenas deben jugar un papel clave en la gestión de las RC porque su legitimidad es muy distinta a la de los ECA. Son muy distintos los congresos de CARE a los del ECA. En los primeros la gente habla, discute, participa, mientras que en los del ECA hay un silencio casi absoluto porque a la gente le hablan sobre temas que no comprende ni aparentemente le interesan. Los comuneros han pasado del entusiasmo inicial por la RC a una apatía. Ahora en el río Ene hay comunidades, como Pitsiquía y Meteni, que quieren hacer actividades en la reserva, como sembrar café, algo que está prohibido porque en la reserva solo se permiten “actividades ancestrales”, pero la organización se pregunta quién marca lo ancestral.

En términos de beneficios reales, las comunidades no ven que la RC les reporte ninguno. CARE quiere aprovechar el escenario de la COB 20 para tener una jornada sobre el tema de las reservas comunales. Lo que ahora quiere definir con SERNANP es si la propuesta de nuevo régimen va a pasar por proceso de consulta. El año pasado en una reunión de la junta directiva de CARE, esta se planteó si se debería o no seguir con la RC. La gente se hace esta pregunta porque la RC no beneficia a las comunidades y les quita mucho tiempo para otras cuestiones, como salud y educación, a las que considera les debe dar atención. De cinco votos, hubo dos que votaron por no seguir.

Kametsa Asaike

La agenda del Buen Vivir o Kametsa Asaike fue producto de una consulta realizada entre 2008-2009. Se plantearon ocho horizontes:

CARE Y KAMETSA ASAIKE

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

- Vivir como Ashaninka.
- Vivir comiendo lo que sabemos.
- Vivir seguros y tranquilos en nuestro territorio de siempre.
- Vivir en paz sin sufrir por el terrorismo.
- Vivir mejor produciendo para comprar lo que necesitamos.
- Vivir sanos con nuestros conocimientos y bien atendidos en la posta y por la brigada.
- Vivir con una educación que nos mejore y nos de poder como ashaninkas.
- Vivir bien con una organización que nos escucha y defiende nuestros derechos.

Cada uno de estos horizontes implica realizar una serie de ideas y de actividades. No se trata de una visión que plantee un retorno al pasado, sino de una iniciativa que recoge la energía de la identidad para proyectarla sobre una realidad actual, en la cual existen otros actores y problemas que deben ser enfrentados. En efecto, en una reunión realizada en 2012 para tratar sobre este asunto salieron temas tan diversos como “vivir en paz como nuestros abuelos” y “comercializar nuestros productos”. El tema de Kametsa Asaike (KA) ha prendido en las comunidades, aunque los dirigentes son conscientes que alrededor de este, al igual que lo que sucede con el de interculturalidad, se ha creado mucho discurso y concepciones que no cuadran para nada con lo que la gente piensa.

Hace parte también de esta estrategia de Kametsa Asaike (KA) un diplomado sobre gobernanza indígena amazónica que actualmente realiza el Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUC), a pedido de CARE y financiado por ella con fondos provenientes de la Unión Europea. CARE le planteó al instituto que no querían solo cursos sobre derechos indígenas sino una combinación de cuestiones básicas sobre derechos, economía y política. En ese marco, los alumnos han planteado hacer una agenda de acciones a corto plazo sobre la base de su propuesta de KA. En ese diplomado no solo estudia gente de CARE, sino también de ARPI,

KANUJA (organización ashaninka del distrito de Pangoa) y CART. Son 22 alumnos y las clases se hacen cada 15 días.

El tema del cultivo de cacao se ha convertido en importante para Care y algunas comunidades, y encaja en la concepción que tienen de KA. De hecho, el quinto horizonte establece “Vivir mejor produciendo para comprar lo que necesitamos”. Actualmente están cultivando cacao las comunidades de Alto Camantavishi, Pamaquiari y Pamoreni, en la margen derecha del Ene; y Boca Tincabeni, Boca Anapate y recientemente Boca Sanibení, en la izquierda. Son 220 socios cacaoteros.

El cacao se trabaja por familias ya que no todas las de una comunidad quieren entrar a este cultivo. Al inicio se tuvo cinco o seis reuniones con la gente que había fracasado en una experiencia anterior de siembra de cacao. En esa reunión se precisaron una serie de asuntos y luego se buscó a ingenieros para conversar. Se invitó también a las comunidades y asistieron familias que ya habían tenido una experiencia con el cacao. Se juntaron solo 48 comuneros y ellos decidieron poner una cuota de 30 soles cada uno para iniciar las gestiones de la empresa que adoptó el nombre de Kemito (cacao en Ashaninka) Ene. De 40 socios se pasó rápidamente a 80, 140 y ahora son 220. Ellos siguen aportando regularmente una cuota, cuyo monto aprueban en el congreso anual (diciembre), que se usa para gestiones de la junta directiva, participación en ferias y otros.

La iniciativa ha funcionado bien por dos razones. CARE se dio cuenta que solo la capacitación técnica era un error. Se tenía que impulsar el cultivo y comprarle el cacao a la gente. CARE hizo un convenio con la Cooperativa Pangoa que compra el cacao en esa localidad. La idea de la federación es acompañar a la gente hasta que pueda marchar sola. Hay una cierta subvención porque CARE paga a la gerente, los técnicos y parte del combustible, solo parte, ya que los socios pagan también un porcentaje con el descuento que se les hace. En el congreso de Kemito Ene, CARE rinde cuenta de los gastos e ingresos, y la gente apunta hasta el último céntimo gastado porque sabe que es su plata. Kemito Ene ha

logrado desenganchar a los productores de los comerciantes que pagaban precios abusivos. Este año comenzaron a pagar 2.80-3 soles (alrededor de 1 USD), mientras que Kemito Ene pagaba 4.80 (alrededor de 1.60 USD) (Ahora el cacao está entre 7 y 8 soles por kilo (más de 2 USD). CARE ha conseguido certificación orgánica del cacao de Kemito Ene.

Hasta ahora los socios venden un 40 % del cacao a comerciantes. A pesar de pagar menos, la gente le vende por un tema de urgencia. Para contrarrestar la influencia de los comerciantes, Kemito Ene ha puesto dos tiendas, una en Boca Anapate y otra en Camantavishi. Ahí la gente puede comprar sus productos con cacao o, si quiere, venderlo y luego comprar los bienes. La gente misma está llevando las tiendas y se está controlando los ingresos y egresos. Desde hace dos años Kemito Ene tiene una administradora propia, diferente a la de CARE. Ha sido muy importante separar las dos iniciativas.

La UE le ha comprado a Kemito Ene una medidora de humedad y una guillotina que es un instrumento muy importante que sirve para evaluar la calidad del producto. Ahora Kemito Ene está vendiendo cacao a Francia dada la calidad del chocolate. Lo bueno del cacao es que produce todo el año y a un ritmo que no agobia a los Ashaninkas. Se ha comenzado con una producción bajísima y ahora se está viendo de elevarla. No obstante, supone un cambio cultural en los Ashaninka porque se trata de una planta que hay que cultivar, desyerbar, podar y quemar los frutos que se enferman. En resumen, hay que hacer trabajos culturales. Hay todavía algunos socios que solo "recolectan" el cacao, pero otros que ya ven la actividad de manera diferente. Para la asesoría cuatro técnicos visitan las chacras todos los meses, uno en café y tres en cacao. Kemito Ene ha instalado dos chacras experimentales donde está probando otras variedades.

Este año se ha comenzado con una línea de crédito con una fundación llamada Opportunities Fund. Los socios pueden pedir un crédito de hasta 5000 soles para tres cosas: herramientas, mejora de productividad con podas y abonamiento. Los socios avanzados de Ke-

mito Ene están en Camantavishi. Ellos tienen cuatro "cuadras" (aproximadamente una hectárea) que producen unos 3200 kilos, a 7 soles (algo más de 2 USD) por kilo son más de 22000 soles por año (alrededor de 7000 USD). Dividido por 12 meses son cerca de 1900 soles por mes (algo más de 600 USD). Pero esa es por ahora una minoría dentro de los socios. El cacao se vende en grano, aunque se prepara en pasta para las ferias. Se pelea contra la "escoba de bruja" y la moniliasis, dos enfermedades que afectan de manera severa al cacao, pero la gente no quiere echar químicos porque perdería el sello de orgánico que ha costado mucho conseguir.

El cacao que produce la gente es poco pero de muy buena calidad. Un ingeniero francés que los visitó se quedó admirado de su calidad. Según él, el secreto de este cacao es la mezcla de cultivos en las chacras Ashaninkas de guanámana, papaya, guayaba, palta y otros frutos que les dan el aroma al cacao. Existen también unas 40 personas que cultivan café. Están en la margen derecha del Ene, en las comunidades de Capadocia (o Caperucía), Samaniato y Potsoteni. Se trata de menos personas porque el cultivo exige un trabajo arduo y requiere de cierta altura para prosperar: 1200 a 1400 msnm. Un técnico que apoya esta actividad y Care compra el café para luego venderlo a una cooperativa. En Potsoteni, en la zona que colinda con Pangoa, hay altura y por eso produce muy buen café. CARE está investigando sobre posibles impactos de los cultivos cacao y café sobre la organización y cultura Ashaninka, referidos a temas de la propiedad de la tierra, deforestación, diferenciación social, identidad y otros.

Otras cuestiones

En el tema de educación CARE apoya el Programa Educativo Logros de Aprendizaje (PELA) mediante el contrato de monitores. Reclama desde hace años al Ministerio de Educación para que los consideren dentro del programa de Educación Intercultural Bilingüe, dado que el río Ene tiene todas las condiciones para esto, y canaliza denuncias contra profesores abusivos y a los que abandonan su

CARE Y KAMETSA ASAIKE

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

trabajo. Actualmente hace incidencia para un nuevo modelo de educación secundaria rural en comunidades indígenas amazónicas.

En nutrición, CARE tiene un comedor en el colegio de Quempiri que funciona desde hace cuatro años. Desde enero de 2015 tendrá un proyecto de escuela, familia y nutrición en la comunidad de Meteni y anexos.

En el campo de la salud, CARE ha denunciado y hecho incidencia sobre las altas tasas de desnutrición infantil y monitorea casos de TBC, derivando a los pacientes al hospital de Satipo.

Respecto a seguridad, CARE ha reorganizado los Comités de Autodefensa. El presidente de los Comités es a la vez miembro de la directiva de la organización. A fines de agosto pasado (2014) realizó un congreso con presencia de Cruz Roja Internacional y el Viceministerio de Cultura en la comunidad Pitsiquia. Junto a IDEHPUCP, CARE está elaborando un plan de incidencia para incluir una competencia sobre cultura de paz especial para las instituciones educativas del Valle de los Ríos Apurímac, Ene, y Mantaro (VRAEM), en el área de ciudadanía.

En lo que concierne a territorio, el año pasado CARE consiguió titular la comunidad de Paveni en convenio con el Gobierno Regional de Junín. Este año piensa reactivar los expedientes de las comunidades Parijaro y Camonashiari y lograr dos ampliaciones.

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Paraguay



Foto: Don Eusebio Chaparro, líder religioso (Opy Gua) de la comunidad Tekoha Guasu, del pueblo Mbya. Carga en su mano derecha un gancho con una serpiente seca. © 2015 Alberto Chirif

Alberto Chirif

2015

SIGLAS

A

- **ACHA.** Articulación Chaqueña.
- **ACIDI.** Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa.
- **AIP.** Asociación Indigenista del Paraguay.
- **API.** Asociación de Parcialidades Indígenas.
- **ASP.** Áreas Silvestres Protegidas.

C

- **CIDH.** Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- **Corte IDH.** Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- **CPP.** Constitución Política del Paraguay.
- **CPLI.** Consulta Previa, Libre e Informada.

F

- **FAPI.** Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas.

G

GAT. Gente, Ambiente y Territorio.

I

- **IBR.** Instituto de Bienestar Rural.
- **INDERT.** Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.
- **INDI.** Instituto Paraguayo del Indígena.
- **IWGIA.** Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (siglas en inglés).

M

- **MOPC.** Ministerio de Obras Públicas y Carreteras.

N

- **NT.** Nuevas Tribus. (Misión evangélica.)

O

- **OPACI.** Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal.
- **OPIP.** Organización de Pueblos Indígenas del Paraguay.
- **OPIT.** Organización Payipie Ichadie Totobiegosode.

P

- **PCI.** Pro Comunidades Indígenas.
- **PNDCH.** Parque Nacional Defensores del Chaco.

S

- **SEAM.** Secretaría del Ambiente.
- **SINASIP.** Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.

U

- **UNAP.** Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay.

El presente informe es un estudio comparativo de la normativa sobre territorios indígenas en los países andinos y Paraguay y de su implementación, elaborado como parte de una consultoría realizada para el Programa Regional Proindígena de la GIZ. Este documento da cuenta de la situación en Paraguay. Para llevarlo a cabo estuvimos en este país entre el 9 y 23 de febrero de 2015.

Desde Asunción, se realizó un viaje a los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón, donde se ubica el Parque Nacional Defensores el Chaco y la demanda territorial del pueblo Totobiegosode. A nuestro retorno a Asunción, entrevistamos a personas de diversas instituciones relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas. Luego de lo cual, visitamos el sureste del país, al departamento de Itapúa, para conocer la demanda territorial del pueblo Mbya denominada Tekoha Guasu.

El primer capítulo de este informe da cuenta del marco legal, y el segundo, de temas relacionados con el contexto político del país y las sentencias favorables de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a las demandas de tres comunidades y el estado de su cumplimiento. En los siguientes capítulos se han intercalado la visita a la demanda Mbya, Tekoha Guasu, con los dos casos relacionados con derechos territoriales del pueblo Ayoreo.

Expresamos nuestro sincero agradecimiento a todas las personas que entrevistamos, ya que sin su aporte no habría sido posible elaborar este informe. Sus nombres aparecen mencionados a lo largo del documento. Un agradecimiento especial a la abogada Mirta Pereira, asesora de FAPI, excelente compañera de viaje y gran traductora en la entrevista que sostuve en Tekoha Guasu con líderes y comuneros. También a Julia Cabello, directora de Tierra Viva, y a Jorge Vera y Gladys Casaccia, del GAT, quienes atendieron mis pedidos adicionales de información cuando estaba en la elaboración de informe.

Alberto Chirif

Iquitos, octubre, 2015

Marco Legal-Paraguay

Son dos las normas nacionales fundamentales que abordan la situación de los pueblos indígenas en Paraguay. Una es la Ley 904-81, Estatuto de las Comunidades Indígenas, y la otra, la Constitución Política de Paraguay de 1992 (en adelante CPP). Además, el país ha ratificado el Convenio No. 169 de la OIT en 1993 y suscrito la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Mediante el mencionado Estatuto, se crea además el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) que es el órgano oficial responsable de aplicar las políticas referidas a pueblos indígenas en Paraguay.

El presente capítulo está basado en la lectura, descripción y análisis de las normas que acá presentamos, complementados con las opiniones que hemos recogido en diversas entrevistas sobre temas específicos: contexto en el que se dio el Estatuto (Esther Prieto), derechos específicos e interpretaciones jurídicas (Mirta Pereira y Julia Cabello) y funcionamiento del INDI (Ricardo Ortega y Julia Cabello).

1. Los derechos indígenas en tiempos del general Stroessner

Esther Prieto, abogada especialista en Derechos Humanos, nos refiere el contexto en que se promulgó una norma que reconocía derechos de los pueblos indígenas durante la dictadura. El texto que sigue a continuación está basado en sus declaraciones, algunas de las cuales se reproducen textualmente. La ley 904, Estatuto del Indígena, se dio en 1981 durante el gobierno del general Alfredo Stroessner. Esta contradicción de una ley que reconoce derechos de los indígenas durante un régimen dictatorial que apoyaba abiertamente a los terratenientes, se debió a que ese gobierno había sido acusado de genocidio en los medios internacionales, concretamente, el del pueblo Aché, tema que fue sacado a la luz por el antropólogo alemán Mark Münzel. Los hechos fueron denunciados ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En ese tiempo se estaba formando el Grupo

de Trabajo para los Pueblos Indígenas en Ginebra⁴⁹.

El presidente Stroessner necesitaba hacer algo a favor de los indígenas para tratar de limpiar su imagen. Esther Prieto señala que trabajó con el general Bejarano, militar excombatiente de la Guerra del Chaco, quien había conocido a los indígenas durante esa época y regresó impresionado con ellos. Él entendió también que tenía que hacer algo por reivindicar sus derechos. Entonces, junto con el general Belaieff y Cadogán, fundaron la Asociación Indigenista del Paraguay (AIP) que fue la primera ONG creada para apoyar los derechos de los pueblos indígenas en el país. Señala ella que comenzó a trabajar con la Asociación luego de estudiar antropología jurídica en los Estados Unidos. Fue entonces que llegó a Paraguay el antropólogo Georg Grünberg, del Instituto de Cooperación de Austria, e inició un proyecto con las comunidades Guaraníes del Amambay.

Cuando comenzaron a trabajar, señala la entrevistada, el gran problema era que a los indígenas ni siquiera se les mencionaba como comunidades. Se hablaba de ellos como seres en extinción, a pesar de que al iniciar el trabajo existía una gran cantidad de comunidades que estaban en sus territorios ancestrales, con bosques espectaculares. Encontraron comunidades organizadas, con liderazgo propio y en articulación con otras comunidades. En ese tiempo, la década de 1970, no se manejaba el concepto de pueblo. Se hablaba de etnia o de grupos etnolingüísticos. *“Por entonces comenzamos a mensurar las tierras con la AIP y el Instituto de Bienestar Rural (IBR) que era el encargado de la gestión de las tierras fiscales”*.

El Estatuto Agrario vigente en 1953 apenas tenía dos artículos referidos a los indígenas. Uno decía que las tierras fiscales deberían ser mensuradas para destinarlas como colonias nacionales indígenas y que, en caso que las tierras fueran privadas, se podría recurrir a la expropiación. Al estatuto se habían incorporado esas disposiciones por la insistencia de los generales Belaieff, Cadogan y Bejarano, y

49 En 2008, IWGIA editó, con el nombre de *“Los Aché del Paraguay: discusión de un genocidio”*, los informes de Münzel que sirvieron para denunciar las atrocidades cometidas en el país contra este pueblo.

otras personas y Stroessner aceptaron todo. Al término de la Guerra del Chaco, se había creado el Departamento de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. El Chaco había sido declarado territorio militar. Ahí no había paraguayos. Había menonitas e indígenas. No había tampoco las grandes estancias que existen ahora. Afirma Esther Prieto que *“en realidad, los paraguayos descubrimos acerca de la existencia del Chaco con la guerra, ya que vivíamos solo en la región oriental”*⁵⁰.

Dice Esther Prieto: *“En ese momento los indígenas fueron prácticamente ‘descubiertos’ por los paraguayos. Mi padre, que era excombatiente de la Guerra del Chaco tenía un cuaderno sobre los Chiriguano de Bolivia. Él llegó a hablar el Aimara porque tuvo prisioneros que hablaban esa lengua. El contacto de los paraguayos con los indígenas se dio a través de dicha guerra. Esto es algo que las nuevas generaciones no saben”*.

El Estatuto Agrario fue un documento casi milagroso ya que con lo dispuesto en él, se comenzaron a mensurar las tierras y se empezaron a habilitar colonias indígenas en la década de 1970, antes de la aprobación de la Ley 904. Algunos pueblos indígenas, como los Pay Tavyterá, insistían que ellos querían títulos de propiedad. El Estatuto de ese tiempo únicamente habilitaba las tierras como colonias. Se demarcaban tierras, pero estas solo tenían calidad de reservas porque la propiedad seguía siendo del Estado⁵¹. Por aquel tiempo no había tanto interés por poseer las tierras por parte de foráneos, por lo que no existían amenazas de invasión o usurpación. Existía mucha tierra libre en Paraguay.

50 Paraguay está conformado por dos grandes regiones delimitadas por el río Paraguay: la oriental, ubicada en la margen izquierda de este río, y la occidental, en la derecha. En esta última quedan los tres departamentos del Chaco: Presidente Hayes, Alto Paraná y Boquerón. Todos los demás se ubican en la región oriental. El Paraguay nace en Brasil y corre con dirección norte-sur hasta su confluencia con el Paraná, para luego conformar el Río de la Plata.

51 Algo similar sucedió en el Perú a partir de 1957, cuando el gobierno de entonces dio un decreto para “reservar” tierras a los indígenas. Es probable que tanto ese decreto como el estatuto agrario de Paraguay respondieran al Convenio 107, de 1957, que consideraba a los indígenas desde una perspectiva de integración. Por eso la reserva de la tierra era lo adecuado ya que ellos desaparecerían como entidad diferenciada cuando se hubieran integrado.

Cuando se dio la Ley 904, en 1981, las tierras de las colonias que se habían formado fueron convertidas en títulos de propiedad a favor de los indígenas. Actualmente se considera que esa Ley de 1981 es obsoleta, pero fue importante al inicio del proceso. Hoy gran parte de las tierras de los Guaraníes y de los Aché están tituladas. Entonces no había aún una gran expansión de ganaderos sobre las tierras. El principal interés era la extracción de madera. Los bosques de la región Oriental eran muy buenos. Recién luego de que las empresas sacaron todas las maderas, comenzaron a interesarse por las tierras. La expansión de las estancias comenzó en la década de 1990. Por entonces los madereros y otros no tenían grandes extensiones de tierra.

Las estancias comenzaron luego a aparecer en el Chaco, en la parte sur, sobre todo donde había menos bosques y más vegetación achaparrada. La lucha en la región oriental fue con los grandes agricultores, y hoy sigue siéndolo con los sojeros.

El gran atractivo que tiene el país para los inversionistas extranjeros son los bajos impuestos, le sigue la mano de obra que es muy barata. *“He visto un video hecho por un italiano en el que un brasileño, con mucho candor, dice que él podría haber tenido una estancia en Brasil, pero prefirió tenerla en el Paraguay porque acá casi no se paga impuestos y los obreros son muy baratos, y no te exigen comer bien, no te exigen nada. Por eso tengo mi estancia acá”*, menciona Esther Prieto.

2. El Estatuto de Comunidades Indígenas

La Ley 904-81 contiene, a la vez, el Estatuto de las Comunidades Indígenas (Título Primero, artículos 1º-27º divididos en dos capítulos) y las normas relativas a la creación y funcionamiento del Instituto Paraguayo del Indígena, INDI (Títulos Segundo a Cuarto, artículos 28º-76º).

2.1. El Estatuto

El primer capítulo del Título Primero (artículos 1º-13º) se titula “De las normas generales”. En

MARCO LEGAL PARAGUAY

él se establece que el objeto de la Ley es *“la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional”* (Art 1º) y, a su vez, se define a la comunidad indígena como el sujeto al cual la norma aspira a beneficiar. La comunidad indígena es caracterizada como *“el grupo de familias extensas, clan o grupo de clanes, con cultura y un sistema de autoridad propio, que habla [sic] una lengua autóctona y conviva en un hábitat común”* (Art 2º). Más adelante, dicho artículo menciona a las “parcialidades” a las que define como el conjunto de dos o más comunidades con las mismas características, identificadas con la misma denominación. Por parcialidad la norma se refiere a lo que hoy se conoce como “pueblo”. Como ya mencionamos, en ese entonces el concepto de pueblo indígena no había sido desarrollado.

El Art. 3º de esta Ley es interesante porque al invocar el derecho a la autodeterminación de las comunidades parece estar adelantándose 27 años a la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. No obstante, una lectura atenta nos hace caer en cuenta que este derecho es invocado para que las comunidades *“adopten otras formas de organización establecidas por las leyes que permitan su incorporación a la sociedad nacional”*.

Claramente se ve la voluntad de la norma de “integrar” o asimilar al indígena a la sociedad nacional. No obstante, en el artículo siguiente se establece la prohibición del uso de la fuerza y la coerción, y de medidas que no tomen en cuenta *“los sentimientos e intereses de los indígenas”*, para promover la integración y asimilación de las comunidades indígenas a la colectividad nacional.

El derecho consuetudinario está contemplado en dos artículos y es reconocido siempre y cuando este no sea incompatible con los principios del orden público. La norma establece también que en los procesos que se sigan a indígenas, los jueces deberán solicitar dictamen al INDI o a especialistas en la materia, y también que en caso de duda esta favorecerá

a los indígenas (Art. 5º-6º).

Los artículos 7º al 11º se refieren al reconocimiento de la existencia legal de las comunidades por parte del Estado y a la obligación de este de dotarlas de personería jurídica, así como a los procedimientos que deberán seguirse para lograr esta meta. El artículo 8º establece dos grandes tipos de comunidades: unas, las preexistentes a la Ley, y otras, las que podrán crearse en el futuro, sobre la base de familias que se agrupen para acogerse a los beneficios que el Estatuto establece.

Los artículos 12º y 13º, los dos últimos del Capítulo Primero, abordan el tema de los líderes indígenas que ejercen la representación legal de las comunidades y la obligación de estas de comunicar la nominación de sus autoridades al INDI, quien procederá a inscribirlos en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas.

El Capítulo Segundo de esta Ley, “Del asentamiento de las Comunidades Indígenas”, se refiere exclusivamente al tema de las tierras comunitarias y a los procedimientos que se deberán seguir para dotarlas de ellas.

El artículo 14º establece que la dotación de tierras se hará, en lo posible, en aquellos lugares que las comunidades poseen actualmente o han poseído de manera tradicional. Este y el siguiente artículo se refieren al traslado de comunidades, estableciéndose que para esto se deberá contar con el consentimiento libre y expreso de la comunidad, salvo que se trate de cuestiones de seguridad nacional. El artículo 15º indica además que cuando el traslado fuese inevitable, se dotará a las comunidades de tierras de por lo menos igual calidad a las que ocupaban, y se las indemnizará debidamente por los daños y perjuicios que sufrieren y por el valor de sus mejoras.

La ley establece procedimientos para la creación de nuevos asentamientos, sobre la base de grupos de familias desprendidos de sus comunidades o que vivían dispersos, en cuyo caso deberán cumplir con el requisito de contar por lo menos con 20 familias (Art. 16º). Señala que *“la adjudicación de tierras fiscales a las comunidades se hará de manera gratuita e indivisa”*, indicando que *“la fracción no podrá ser*

embargada, enajenada, arrendada a terceros, prescrita ni comprometida en garantía real de crédito alguno, en todo o en parte” (Art. 17°). Aunque el artículo no es del todo claro, dado que está asociado con el anterior que menciona la cuestión de familias desprendidas de sus comunidades madres, debemos entender que por “fracción” se alude a este caso.

Fija extensiones mínimas de asignación de tierras por comunidad, que serán de veinte hectáreas por familia en la Región Oriental y de cien en la Región Occidental (Art. 18°). Indica que la comunidad podrá entregar parcelas en usufructo a sus integrantes, que en caso de abandono regresarán al seno de la comunidad (Art. 19°). Establece los procedimientos para inscribir los títulos a favor de comunidades, libres de todo gravamen, en el Registro Agrario, Registro General de Propiedad y Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Art. 20°).

Los artículos 21° al 27° se ocupan, los tres primeros, del asentamiento de comunidades indígenas en tierras fiscales y, los cuatro últimos, del asentamiento de ellas en tierras de dominio privado, en cuyo caso éstas deben ser previamente expropiadas.

2.2. *EI INDI*

El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) es definido como una entidad autárquica, con personería jurídica propia, con domicilio en Asunción y oficinas regionales. Sus relaciones con el poder Ejecutivo se harán a través del Ministerio de Defensa (ver Art. 28°-31°). Sin embargo, normas posteriores han cambiado esto y actualmente el Instituto realiza esa relación mediante el Ministerio de Educación.

La Ley define sus funciones (Art. 32°), y su organización y administración (todo el Capítulo Segundo del Título Segundo). De acuerdo a la ley original, la dirección y administración del INDI estará a cargo de un Consejo Directivo y tendrá además una Junta Consultiva. La norma establecía que el Consejo estaría compuesto por seis miembros titulares nombrados por el Poder Ejecutivo: uno en forma directa, quien lo presidirá, y los demás a propuesta de los ministerios de Defensa Nacional, Educación y

Culto y de Salud Pública y Bienestar Social, y de la Asociación de Parcialidades Indígenas (API) y de entidades privadas relacionadas con el indigenismo. Cada titular tenía su respectivo suplente (Arts. 33°-34°). Estipula que los cargos durarán cinco años, siendo posible la reelección indefinida (Art. 36°). Los titulares percibirán únicamente dietas, de las que gozarán los suplentes solo cuando reemplacen a los titulares (Art. 44°).

Por su parte, la Junta Consultiva estaba integrada por doce personas, seis de ellas propuestas por los ministerios del Interior, de Justicia y Trabajo y de Agricultura y Ganadería, por la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, por el Instituto de Bienestar Rural y por la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI). Estos miembros serían designados por el Poder Ejecutivo. Las otras seis personas provendrían de entidades indígenas e indigenistas: dos de la Asociación de Parcialidades Indígenas, y una por cada una de las siguientes instituciones: Asociación Indigenista del Paraguay (AIP), Iglesia Católica, Asociación de Servicios de Cooperación Indígena Menonita y entidades representativas de otras Iglesias.

Destaca el hecho de la representación minoritaria de los indígenas tanto en el Consejo (una persona), como en la Junta Consultiva (dos). Todos los demás son integrantes de ministerios, otras entidades oficiales e iglesias de diversas confesiones.

Esta estructura ha sido modificada por normas posteriores. Actualmente no existe el Consejo Directivo ni la Junta Consultiva. La dirección la ejerce directamente el presidente de la institución, mientras que la Junta Consultiva ha desaparecido del todo. No obstante haber desaparecido estas instancias hemos querido dar cuenta de ellas para referirnos al contexto del surgimiento del INDI, marcado por el militarismo imperante en la época y por una evidente visión civilizadora manifiesta en la presencia de iglesias. El Título Tercero está dedicado a temas de contratación de obras y servicios, adquisición de materiales, recursos institucionales, fiscalización y exenciones tributarias (Art. 53°-64°).

MARCO LEGAL PARAGUAY

Entre las cuestiones más relevantes del Título Cuarto, con un único capítulo (“De las disposiciones generales y transitorias”), está la obligación de los propietarios de denunciar ante el INDI, en un plazo de 90 días desde la promulgación de la Ley, la presencia de asentamientos indígenas en sus tierras (Art. 66°); y la de instituciones privadas que hubieran adquirido tierras para comunidades indígenas, a transferirlas en un plazo de un año (Art. 67°). También, la posibilidad de establecer reservas de tierras en las comunidades indígenas en favor de misiones religiosas para que cumplan los servicios religiosos y sociales que les son propios, las cuales no tendrán una extensión mayor de 20 has en la región oriental y de 100 en la occidental (Art. 69°). Y por último, la creación del Registro Nacional de Comunidades Indígenas dependiente del INDI (Art. 71°).

3. La Constitución

Las normas específicas sobre pueblos indígenas de la CPP están contenidas en el Título I, “De las Declaraciones Fundamentales”, Capítulo V, “De los Pueblos Indígenas”. Son seis los artículos (62-67) referidos exclusivamente a los indígenas. Adicionalmente, el Capítulo VII, “De la Educación y de la Cultura”, en sus artículos 73°, 77° y 81°, aborda temas relevantes para los pueblos indígenas. Otro tanto hace el Art. 140° que versa sobre las lenguas oficiales en el país (Título I “De la Nación y del Estado”, Capítulo I, “De las Declaraciones Generales”).

El Capítulo V aborda el tema de los pueblos indígenas en el país con una declaración fundamental: *“Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”* (Art. 62°). La consideramos fundamental porque afirma el carácter originario de los pueblos indígenas, lo que supone la prelación de sus derechos sobre otros constituidos posteriormente. Más adelante veremos si esta suposición tiene o no sustento.

El siguiente artículo (63°), se refiere al *“derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo*

hábitat”, así como a su derecho a la libre aplicación de sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, y a la de sus normas consuetudinarias para regular la convivencia interior, siempre que estas no atenten contra los derechos fundamentales instaurados en la Constitución.

Con respecto a las tierras, la CPP afirma el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad comunitaria de ellas, indicando que esta debe ser en extensión y calidad suficientes para la conservación y desarrollo de su estilo de vida. Añade que el Estado les entregará tierras de manera gratuita y que estas estarán amparadas por las garantías de no ser embargables, divisibles, transferibles ni prescriptibles, y que tampoco podrán ser arrendadas y estarán exentas de tributo. El traslado de comunidades sin consentimiento previo está expresamente prohibido. (Art. 64°.)

Los artículos siguientes garantizan el derecho de los pueblos indígenas a participar en los diversos campos de la vida del país (económico, social, político y cultural), de acuerdo con sus usos consuetudinarios (Art. 65°); al respeto de sus peculiaridades culturales, en especial en lo referido a la “educación formal”, y a la defensa de su vida, de la depredación y contaminación de su hábitat, de la explotación económica y la alienación cultural (Art. 66°); y a la exoneración de los indígenas a prestar servicios sociales, civiles o militares, y otras cargas públicas que establezca la ley (Art. 67°).

Los artículos del Capítulo VII que se refieren a cuestiones que involucran la vida de pueblos indígenas retoman el tema de la educación y del derecho de todas las personas a la educación integral y permanente *“en el contexto de la cultura de la comunidad”* (Art. 73°); y al derecho del educando de recibir enseñanza, *“en los comienzos del proceso escolar, [...] en la lengua oficial materna del educando”* (Art. 77°) ⁵².

⁵² El contenido de este artículo implica, a nuestro modo de ver, algunas ambigüedades a las que volveremos luego. Por ejemplo, cuando más adelante se refiere al caso de “minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales”, se está señalando que sus integrantes no serán enseñados en su propia lengua sino en una de las dos oficiales: Castellano y Guaraní.

El Art. 81° de este capítulo alude también a los pueblos indígenas pero desde la perspectiva de la historia, la arqueología, de la paleontología, del arte y la ciencia.

Por último, el Art. 140 aborda nuevamente el tema de las lenguas, calificando a Paraguay como país pluricultural y bilingüe. Declara como idiomas oficiales el Castellano y el Guaraní y establece que *“la ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro”*; y atribuye carácter de patrimonio cultural de la Nación a las lenguas indígenas y a las de otras minorías.

4. Los convenios internacionales

Paraguay, como ya lo señalamos, ratificó el Convenio No. 169 de la OIT en 1993. Sobre la jerarquía que se le otorga a las leyes, la CPP establece: *“La ley suprema de la República es la Constitución”*.

En orden de prelación, a esta le siguen: *“los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de menos jerarquía”* (Art. 137°). Se refieren también a los tratados internacionales en tres artículos del Capítulo II, *“De las Relaciones Internacionales”* (ver Parte II, *“Del Ordenamiento Político de la República”*, Título I, *“De la Nación y el Estado”*). En ellos se reitera que los tratados internacionales ratificados por el país forman parte del ordenamiento jurídico nacional (Art. 141°); se establece las limitaciones para la denuncia de dichos tratados (Art. 142°); y se admite la validez de un orden jurídico supranacional *“que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural”* (Art. 145°).

5. Comentarios sobre la normativa

Los comentarios presentados a continuación, provienen de las conversaciones mantenidas con la abogada Mirta Pereira, asesora de FAPI, durante el viaje que hicimos a Itapúa para visitar la comunidad Tekoha Guasu.

a. Implicancias del reconocimiento de los pueblos indígenas como anteriores al Estado.

El reconocimiento constitucional en el sentido que los pueblos indígenas son anteriores al Estado paraguayo es histórico.⁵³ El fundamento para los trámites de legalización de sus tierras, es justamente el de ser ellos anteriores al Estado. Algunos abogados, defensores de los terratenientes dicen que es un reconocimiento contradictorio con la propia Constitución, ya que en ella se dice que la propiedad privada es inviolable, lo que apunta a precautelar la propiedad como está actualmente y hacer que las expropiaciones no sean muy fáciles.

Esto también se contradice con la realidad, ya que si se suman las extensiones de títulos que existen en el catastro, hay más territorio que el que en verdad tiene Paraguay. Algunos estiman que este exceso alcanza hasta un 25%. Esto se debe a tierras tituladas más de una vez, a un catastro deficiente y a la imprudencia de sentencias dadas en tribunales locales que otorgan propiedades sin comprobar, como son las cosas en el campo.

El reconocimiento constitucional les otorga a los pueblos indígenas un derecho de propiedad antes de título. Este derecho está también refrendado en el Convenio No. 169 de la OIT. Asimismo hay otros artículos de la CPP que si bien no hablan directamente de territorio, sí se refieren al hábitat. Cuando se trabajó la actual Constitución la palabra territorio era rechazada por mucha gente que decía que solo existe un territorio: el paraguayo. Por eso se apeló al concepto de hábitat como uno menos fuerte.

Las tierras que no pertenecen a privados, las que pertenecen a la Nación, se titulan directamente a los indígenas sin que antes deban pasar por el INDI. Pero actualmente ya no existen tierras fiscales libres. Las tierras fiscales son también privadas en la medida que han sido tituladas a nombre, por ejemplo, del Ministerio de Defensa u otra entidad pública. Cuenta Mirta Pereira que a ella le tocó participar en la expropiación de 14 mil hectáreas de una estancia de las Fuerzas Armadas. Allí se criaban vacas

⁵³ Sobre las implicancias de este reconocimiento en el caso de la sentencia de Sawhoyamaya, en 2006, ver el segundo capítulo.

que servían para alimentar a los soldados. Se hizo en realidad un proceso de desafectación, más que de expropiación. En este caso sí se inscribieron las tierras a nombre del INDI para que primero hiciese todo el proceso de medición y de deslinde, y recién luego las titule en favor de los indígenas.

Sin embargo, hubo casos en que un propietario privado, por una cuestión de negociación, cede tierras a una comunidad indígena, las transfiere al INDI y en el mismo acto este las traspasa a la comunidad. Pero el procedimiento normal es que se transfieran al INDI porque es quien paga por las tierras. Mirta Pereira calcula que en los años sesenta desaparecieron las últimas tierras públicas libres en el país. Desde los años 1990 en adelante, no se han producido reivindicaciones de tierras indígenas sobre la base de tierras públicas. La titulación directa se dio en una época anterior a la Ley 904, de 1981, época en que se reconocían colonias indígenas. El Estatuto Agrario de aquel entonces hablaba de colonias indígenas y a ellas les reconocía tierras pero en calidad de reserva, ya que la propiedad continuaba siendo del Estado. Las colonias fueron especialmente constituidas para los Pay Tavyterá. El Estado compró tierras para transferírselas o les legalizó tierras públicas. No fueron muchas las colonias reconocidas. En ese tiempo, diversas Iglesias, la Católica y la Anglicana, entre otras, compraron tierras que luego transfirieron a las colonias. Por entonces se creía que los indígenas eran muy pocos.

Al iniciarse el proceso de titulación en la década de 1980, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 904, existían varias colonias indígenas con tierras. Sobre esa base se partió para titular las comunidades. No es seguro, sin embargo, si ya sobre ellas se habían superpuesto títulos de terceros.

El reconocimiento de que las sociedades indígenas son anteriores a la formación del Estado también se expresa en el caso de su personería jurídica. En Paraguay se reconocen los derechos de una comunidad a pesar de que aún no tenga personería jurídica. Basta que se haya reconocido a su líder para que se reconozca a la comunidad. Este reconoci-

to lo hace el INDI. En esto no hay problemas, aunque puede tardar un poco por razones de trámites burocráticos o de falta de personal o de fondos para ir a verificar las asambleas. Normalmente mediante una nota llevada por el líder o algún miembro de la comunidad, se pide al INDI que los visite para las constataciones del caso. Puede reconocerse un líder o dos, pero en general no existe algo así como una junta directiva. El Estado tampoco impone un modelo único de estatuto en el que se diga cómo debe organizarse la comunidad. Cada una lo hace de acuerdo a sus costumbres y voluntad. Tampoco existe un sistema de calificación por parte del Estado para decir quién es y quién no es indígena. El tema se resuelve por la auto identificación. Una comunidad que aún no cuente con reconocimiento puede reclamar derechos, lo que es sin duda también una implicancia práctica del hecho que la Constitución reconozca a las sociedades indígenas una existencia anterior a la formación del Estado. Sí se requiere para esto, sin embargo, que el líder haya sido reconocido. Los cambios de líderes son decididos por las comunidades y no existe una norma particular al respecto. Hay comunidades que los cambian con frecuencia, en especial aquellas donde existen conflictos de tierras. Pero hay otras en las que los líderes pueden permanecer mucho tiempo en un cargo.

En general, en Paraguay no se da el fenómeno de ocultamiento de identidad por temor al racismo, como sucede a veces en los países andinos, salvo en el caso de indígenas que viven en un medio urbano. Ellos a veces no declaran su identidad. Pero este problema no se presenta con indígenas que siguen viviendo en el campo. No obstante, en algunos barrios urbanos de Asunción se han reconocido comunidades indígenas. Aunque estas no tienen derecho a tierras, sí pueden gestionar ciertas ayudas de asistencia destinada a los indígenas o de aplicación de programas, por ejemplo, de educación intercultural bilingüe.

b. Derechos que reconoce el título

Las tierras se titulan incluyendo los bosques⁵⁴.

⁵⁴ Hay países, por ejemplo Perú, donde los suelos que el Estado clasifica de aptitud forestal se entregan a las comunidades indígenas mediante contrato de cesión en uso y no en propiedad.

En Paraguay estos son siempre propiedad del dueño del título, sea este un particular o una comunidad. Si bien los cuerpos de agua no se titulan porque son de dominio público, al igual que las franjas de seguridad que corren paralelas a sus riberas, la ley otorga derechos de uso a los propietarios de las tierras aledañas. No se sabe de casos en que se hayan otorgado derechos de pesca a terceros en las zonas de los ríos que atraviesan una comunidad. Sin embargo, es probable que la comunidad pueda negarse al ingreso de una persona que quiera pescar en dichas zonas. Existen subsidios que se pagan a los pescadores durante las épocas de veda. Esto es una norma general para todos, sean o no indígenas. Los pescadores son censados y cobran este subsidio. Si una laguna queda dentro del territorio, será usada solo por la comunidad. El subsuelo es del Estado. En Paraguay no parece existir el caso de lavaderos de oro en placeres auríferos y no es claro cuál sería el derecho de una comunidad en este tipo de situaciones.

c. Consulta Previa, Libre e Informada

No existe una ley de consulta previa. Hay un proyecto de ley que ha sido copiado de Perú, pero las organizaciones indígenas han pedido que se archive. En las bases del programa de Naciones Unidas ONU-REDD, se señala que para hacer proyectos de conservación se debe hacer consulta previa. FAPI ha preparado un protocolo con esta finalidad que ha sido luego revisado por organizaciones indígenas. Ahora está en el INDI para ser legalizado. Se trata de un documento de 14 páginas llamado *“Propuesta de marco legal que establece un Protocolo para un Proceso de Consulta y Consentimiento con los Pueblos Indígenas del Paraguay”*.

Por su parte, la Secretaría de Acción Social dependiente de la Presidencia de la República, con apoyo del Alto Comisionado de Naciones Unidas y en consulta con diversas organizaciones indígenas, ha preparado otro documento (de 8 páginas) llamado *“Protocolo de atención a comunidades indígenas”*. Como se ve, este último es más amplio que el primero, aunque también aborda como tema principal la consulta previa. Hasta el momento no se han

realizado aún procesos de consulta formales, sino más bien de participación en los cuales el Estado ha debido escuchar la posición de los indígenas. Algunas iniciativas legales han sido frenadas por protestas de las organizaciones indígenas. Paradójicamente, una de ellas ha sido una propuesta de ley de consulta elaborada por el gobierno.

d. Justicia indígena

En caso de juzgamiento de indígenas, en algunas oportunidades, por razones de urgencia, la organización FAPI se ha presentado primero que el INDI, pero siempre se exige la participación de este ente en calidad de tercero coadyuvante.

La tarea de apoyo jurídico la debe cumplir el INDI y debe servir para fortalecer la mejor defensa de los derechos de los pueblos indígenas ante privados e incluso ante particulares y otros organismos del Estado. La experiencia que ha tenido FAPI con el INDI ha funcionado siempre así, excepto cuando estuvo el director que vendió las tierras de una comunidad ayo-reo y se apropió de fondos destinados por el Estado para el desarrollo indígena.⁵⁵

Pero siempre, incluso durante gobiernos del Partido Colorado, el INDI ha acompañado de alguna manera los procesos en los que están involucradas comunidades indígenas. De acuerdo a FAPI el apoyo técnico que le dan al INDI es fundamental para la culminación de dichos procesos.

No se han elaborado normas ni protocolos, pero sí se ha logrado que el sistema de justicia respete ciertas prácticas de los indígenas. Otras no porque son muy conflictivas ya que las sanciones implican golpes y otros castigos físicos.

Hubo un caso en que una parte de la comunidad aceptó la entrada de religiosos. Pero luego la otra los despidió. Las personas bautizadas denunciaron luego la violación de sus derechos religiosos. Los otros argumentaron que ellos estaban en su territorio y que los religiosos no tenían derecho de ingresar porque no

⁵⁵ Sobre este tema volvemos con mayores precisiones en el siguiente capítulo.

respetaban su cultura y sus propias visiones. Dijeron finalmente que quienes quisieran ser cristianos deberían marcharse de la comunidad. Fue un caso con los Pay Tavyterá.

FAPI intervino cuando la Iglesia Alemana del Río de la Plata promovió un amparo en contra de la asociación indígena. FAPI argumentó que ciertamente en Paraguay hay libertad de culto pero también de libre determinación de los pueblos de decidir cómo vivir. Y que en el territorio de los Pay Tavyterá sus autoridades tienen el poder de ejercer sus normas de vida, que eso está claro en la Constitución, y que parte importante de sus formas de vida es su cosmovisión, su propia religión. De este modo el tribunal rechazó el amparo de los alemanes.

Actualmente hay menos indígenas presos que antes. En Itapúa no existe ningún indígena en la cárcel. Los conflictos se resuelven internamente, incluyendo conflictos con paraguayos. Pero en Alto Paraná (Ciudad de Este) la situación es muy diferente. Hay 53 presos indígenas, la mayoría por robo y porque son expulsados de sus propias tierras. También hay casos de presos por problemas creados no en la comunidad sino en la ciudad donde viven. Allí los problemas sí se denuncian ante la justicia ordinaria.

Entre los Mbya hay una clara conciencia de que los problemas deben ser resueltos internamente y no a través de la justicia ordinaria. Ellos son muy celosos de sus espacios. Los problemas que ahí se presentan son familiares, de venta de madera y otros. Los castigos que se imponen son trabajos en la chacra. La toma de alcohol no constituye un problema grave entre ellos. La gente toma en conjunto, de manera social. Es diferente en el Chaco. Ahí existe mucho alcoholismo.

Hubo un caso en una comunidad en la que el líder alquilaba tierras. Era una comunidad muy empobrecida. La gente resolvió tomarlo preso y luego echarlo de la comunidad, obligándolo a irse a otro departamento. Luego, ejerció control para evitar que regresase. Así cortaron el problema de alquiler de tierras. Para tomar decisiones de este tipo se hacen varias reuniones. Participan mucho las lideresas para dar

su visión y expresar su visión de lo que han soñado que es lo que guía lo que se debe hacer.

e. Pueblos en aislamiento

No existe una ley especial para los pueblos en aislamiento voluntario (PAV). Se preparó un protocolo de emergencia en un trabajo hecho con el PNUD, FAPI, UNAP y OPIP. ¿Qué hacer cuando se encuentra a un pueblo aislado? La ONG GAT ayudó mucho en esto. El Ministerio Público tiene hoy una pequeña guía sobre los pasos que se deben seguir en estos casos. Pero el tema no volvió a ser abordado. Lo que FAPI exige es el cumplimiento de las directrices de la ONU para pueblos en aislamiento. Sin embargo, el protocolo nunca fue aprobado y ahora está siendo revisado por el Ministerio de Justicia, con participación del INDI.

En el Paraguay los indígenas en aislamiento voluntario (IAV) están dentro de áreas silvestres protegidas, como en el caso de los Ayoreo Garaigosode del PNDCH, o de grandes territorios demandados o ya titulados en favor de los indígenas, como Chaidi.

Existen aislados con otras características, como el grupo de Mbya que está en Tekoha Guasu. Ellos se comunican con sus paisanos del entorno pero señalan que no quieren contacto, escuelas, ni servicios de salud.

La tendencia es que los aislados están quedando dentro de áreas silvestres o de territorios demandados o titulados para indígenas. No se ha presentado un caso que lleve a pensar en un territorio específico para IAV.

Su situación debe ser precautelada, en unos casos, mediante la titulación a comunidades del mismo pueblo indígena al que pertenecen y, en otros, dándole un cariz más ambiental, declarando áreas silvestres protegidas cuando no se les pueda dar un título.

Los que están en el Alto Paraguay, en el territorio demandado por Chadi y otras comunidades de los Garaigosode, ahora están dentro de propiedades privadas. El esfuerzo de la OPIP es muy grande para tratar de incidir en el INDI para que se les reconozcan sus derechos.

f. Reservas para misiones

La disposición de la Ley 904 de reservar tierras para las misiones religiosas, en extensiones de hasta 100 hectáreas en la región occidental y 20 en la oriental, está aún vigente. Los religiosos son aceptados en aquellas comunidades donde la gente es muy dependiente de las misiones. En caso que los misioneros salgan, las tierras deben ser devueltas a las comunidades con las mejoras que ahí se hayan realizado. Los católicos mayormente se han retirado, no así los menonitas.

g. Mínimos legales

Respecto a la norma prevista en la Ley 904 que la determinación de tierras para las comunidades debe hacerse en función del número de sus habitantes en una proporción no menor de 100 hectáreas en la región occidental y de 20 en la oriental, la realidad presenta situaciones muy diferentes. A veces se ha titulado mucho más que eso para pocas familias. El mejor ejemplo es el de los Ayoreo Totobiegosode de Chaidi donde la población es pequeña y el territorio muy grande. Pero a veces es al revés. La norma implica un peligro, señala Mirta Pereira, *“ya que si bien lo que dice se refiere a lo mínimo que una comunidad debe recibir, en la realidad paraguaya lo mínimo se convierte en lo máximo. Por ejemplo, en el caso del suelo mínimo”*.

El Estatuto está desfasado y ha sido superado por la Constitución. Si bien lo que dice el Estatuto debe ser interpretado en función de lo que esta señala, la idea es que las leyes locales deben desarrollar lo que dice la Constitución. *“Es la lógica jurídica de cualquier Estado”*, afirma Mirta Pereira.

Contexto Nacional y Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El presente capítulo es fruto de las conversaciones que sostuvimos con la abogada Julia Cabello, directora de la ONG Tierra Viva, y con José Paniagua, uno de los abogados que trabaja en ella. Con ambos conversamos tanto sobre el contexto nacional, los problemas que se dieron durante el gobierno del presidente Fernando Lugo (agosto 2008-junio 2012) y los cambios posteriores a su salida, como sobre los casos presentados por esta ONG ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en apoyo a demandas territoriales de tres comunidades indígenas que terminaron con sentencias favorables a ellas.

El texto está basado en una entrevista, por lo que refleja las opiniones de las dos personas mencionadas, salvo indicación expresa que indique lo contrario.

1. El gobierno del presidente Fernando Lugo (2008 - 2012)

Durante ese tiempo, señalan los entrevistados, que tuvieron apoyo del Ejecutivo, pero que con el Congreso, en cambio, les fue imposible lograr algo. El presidente Lugo tenía solo dos senadores y una diputada, aunque tenía el apoyo de los Liberales. Piensan que tal vez fue un problema que Fernando Lugo ganara tan pronto y que mejor hubiera sido que acumulara más fuerzas. Él subió al poder en 2008 y en el 2012 le hicieron un juicio político que no siguió las pautas del debido proceso. Sin embargo, señalan que hubo cierta improvisación. Por ejemplo, recién dio a conocer su programa de gobierno en 2011. Llegó a ser presidente sin tener un programa claro sobre Derechos Humanos. Su improvisación determinó que dejara de hacer varias cosas que pudo haber hecho.

No obstante, afirma Julia Cabello, *“él tuvo logros importantes. En salud nombró a una excelente profesional como ministra. Que, entre otras cuestiones, implantó la gratuidad de la*

salud pública, lo que era algo que jamás se había visto en el país. Se jugó el cargo incluso confrontándose con el ministerio de Economía”. Con el cambio de gobierno la gratuidad ha sido cancelada. Citan los entrevistados, por dar un ejemplo, que el promotor de salud de Xakmok Kasek les dijo que antes de Lugo morían ocho niños al año y que el año anterior habían muerto nueve. Sin embargo, durante la época de Lugo solo se registró una muerte. *“Él nos dijo que esto era un gran cambio”*. En ese tiempo hubo comunidades indígenas que por primera vez veían un médico. El Ministerio organizó unidades móviles (ginecóloga, médico, enfermero y otros) para recorrer las comunidades. *“Se debería escribir los progresos que se dieron en aquel momento para dejar registro, porque luego va a parecer que nunca existieron”*.

A pesar de esto, los entrevistados reconocen que el presidente Lugo cometió errores, algunos inexplicables. Antes de él, el movimiento popular había logrado frenar la ley antiterrorista, una ley seguramente elaborada con la receta única que se usa en todos los países.

Esa ley dejaba todo libre a la subjetividad del juez. A contracorriente, ya que la promulgación de la ley había sido frenada antes de su gobierno por el movimiento popular, el presidente Fernando Lugo pidió su aprobación a cambio de nada.

Si bien es cierto que existe un movimiento guerrillero, el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) que opera en el norte del país, en la zona de Concepción, en la región oriental, este no está en la categoría de grupo beligerante y el gobierno los considera como delincuentes comunes. Pero con el pretexto de la búsqueda de la gente del EPP, se están allanando domicilios y cometiendo todo tipo de tropelías, como el que los entrevistados refieren a continuación.

“Se había enjuiciado a unos campesinos porque supuestamente eran grupos de apoyo logístico del EPP. Como Tierra Viva es parte de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, pedimos ver el expediente que tenía unas 14 páginas. En la imputación no había ningún acto concreto que constituyera delito

atribuido a las personas acusadas. No se decía qué participación habían tenido ellas. A uno de ellos, incluso solo se le nombraba para decir que estaba imputado pero luego no volvía a aparecer en el resto de la denuncia. El juez de la causa decidió entonces que no había ningún mérito para enjuiciar a esas personas. Pero la Fiscalía desestimó toda la investigación, apeló la decisión y envió al juez al Juzgado de Enjuiciamiento de Magistrados, y mientras se tramitaba la acusación, ese Juzgado destituyó al juez. ¿Qué mensaje le dio al Tribunal de Apelaciones? ¿Que si confirmaba la resolución del juez también iban a ser destituidos! Este Tribunal rechazó la sentencia del juez y ahora esas personas están siendo nuevamente procesadas. Es decir, le ha dado la razón a la Fiscalía. Algunas de las personas acusadas están prófugas. Son cosas terribles las que están sucediendo”.

Lamentablemente el presidente Lugo no hizo reforma agraria. Si bien en Paraguay existe un marco normativo para reforma agraria, esta no cuenta con un plan concreto en el que se haya identificado actores, se analice la coyuntura y se establezca un cronograma. No obstante tratarse de un tema sumamente complejo, opinan Julia Cabello y José Paniagua que es posible hacerla.

La complejidad radica en la violencia que pueden desatar los estancieros, amparados por el poder que tienen. Pero la mayor complejidad es que cualquier tipo de proceso que se inicie va a durar más de cinco años. Y para los funcionarios estatales este es un problema. Ellos quieren ver resultados en cinco años, que es lo que dura un periodo de gobierno.

“Si tú les dices que no, que el proceso tiene que continuar hasta terminar, entonces no van a querer iniciarlo. Es la falta de visión de Estado. En el país vamos a encontrar casos de tierras mal habidas originados en la época de Stroessner, superposiciones de títulos y muchas cosas más”.

Un dato que nos dieron muchas de las personas con las que conversamos en Paraguay es que, en papeles, existen más tierras que las que en realidad tiene el país. Hay muchas su-

perposiciones de propiedades, sobre todo en la región oriental, aunque también en el norte del Chaco se da este problema. *“Es un problema evidentemente complejo que tiene que ser asumido con decisión y mucha fuerza desde diversos frentes, ya que si las soluciones se difieren la situación se volverá cada vez más explosiva”.*

a. Problemas en el INDI

Cuando el presidente Fernando Lugo cayó se destituyó al presidente del INDI, y entonces sucedieron cosas que nunca antes habían pasado en Paraguay.

En el 2012, el nuevo presidente de esa institución, Rubén Quesnel, vendió tierras que habían sido compradas por el Estado para el pueblo Ayoreo, que en ese momento estaba en situación de aislamiento. Eran 25 mil hectáreas. Él las vendió con indígenas y comunidades adentro. Eran tierras que estaban en proceso de titulación a favor de la comunidad. Las vendió además al mismo precio que el Estado había pagado por ellas 15 años antes. *“En ese momento, en Tierra Viva tomamos el caso, denunciamos a Quesnel por la venta de tierras y lo pusimos en la cárcel como medida preventiva. Entonces recién nos dimos cuenta que el dinero correspondiente a dos de los casos que llevamos, Yake Axa y Sawhoyamaya, había sido sustraído. Ese dinero había sido depositado en una cuenta especial y era parte del dinero que el Estado, obligado por la sentencia de la Corte IDH, debía destinar para apoyar a los indígenas cuando recibieran sus tierras tituladas”.*

Ese dinero fue retirado por Quesnel en febrero de 2013 del Banco Nacional de Fomento. Existe un video en que se lo lleva en una mochila. Fueron 3.127.191.527 de guaraníes.⁵⁶

La filmación no solo prueba que él retira el dinero, sino que lo hace junto con la administradora y el responsable de la Contraloría General de la República. Este hecho fue denunciado en septiembre de 2013 por el actual presidente del INDI, Jorge Servín, quien no encontró ningún comprobante del uso de dicho dinero.

⁵⁶ Al cambio actual (febrero 2015), esa suma representa US\$ 658.356.

Todos fueron a la cárcel a raíz de la denuncia de Tierra Viva, pero como se cumplió el tiempo máximo de la prisión preventiva fueron puestos en libertad. No obstante, el proceso continúa.⁵⁷ También la escribana está procesada.

“A ella” -señala Julia Cabello- “la investigamos y descubrimos que aparecía en otros casos, legalizando ventas fraudulentas de tierras indígenas en la región oriental. No sería extraño, si se investiga más, que aparezcan nuevos fraudes de este tipo. El dato relevante es que la Dirección General de Registro Públicos se negó inicialmente a inscribir esa compra-venta porque se dio cuenta de que era irregular. Pero ante la insistencia de la escribana, lo hizo con una anotación al margen: “Se procede a la inscripción, bajo la responsabilidad de la escribana, etc.”

Quesnel parece haberse sentido poseedor de un gran poder que le iba a permitir actuar de la manera como lo hizo y salir indemne. Es claro que la venta de tierras y el robo de los fondos eran hechos demasiado grotescos como para que pasaran desapercibidos. Al comienzo, negó los cargos y estuvo prófugo. Luego se entregó a la justicia.

Dijo entonces que el hijo del ex presidente Federico Franco, Fredy Franco, lo instó a realizar esa venta y a apropiarse de los fondos de desarrollo reservados por el Estado para comunidades. Son dos casos los que Tierra Viva está siguiendo, uno por la venta de las tierras de la comunidad ayorea y el otro por la apropiación de los fondos destinados al desarrollo de dos comunidades del pueblo Enxet.

2. El momento actual

Los entrevistados de Tierra Viva afirman que actualmente se ve un proceso de franco deterioro de las políticas estatales referidas a pueblos indígenas. Durante el actual gobierno del presidente Cartes, según indicaron *“las puertas del Ejecutivo se les han cerrado, aunque todavía pueden hablar con algunos funcionarios de mando medio”*. Sin embargo, dicen, tienen la ventaja de contar con un Parlamento donde hay algunos aliados muy buenos que

están dispuestos a apoyar. La expropiación de Sawhoyamaya, de 14 413 has, lograda el año pasado, es la extensión más grande de tierras conseguida por vía de expropiación en la era democrática.

Desde la caída de la dictadura hasta ahora, la figura de la expropiación había sido utilizada muy tímidamente para algunas cuestiones. Pero en este caso ha sido gracias a la fuerza del Parlamento que se ha conseguido la expropiación. Los aliados no solo votaron a favor sino que hicieron un lobby intenso dentro del Congreso para conseguir aprobar la ley de expropiación.

Sin embargo, siguen sucediendo casos terribles como, por ejemplo, un desalojo campesino que se produjo hace poco en Tembiaporá, en el departamento de Caaguazú. Como Tierra Viva está en la Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay, fue a ver de qué se trataba, donde comprobaron hechos de una violencia inaudita.

Llegaron al asentamiento campesino junto con un senador y obtuvieron testimonios de mujeres embarazadas que habían sido golpeadas. Una mujer fue capturada y llevada en una camioneta privada a 20 km de distancia. Ahí se la liberó para obligarla a caminar de regreso. Recogieron testimonios sobre criaturas de 14 años que habían sido esposadas y golpeadas. Vieron a una criatura de 8 años que cuando escuchaba el ruido del motor de una camioneta lloraba desesperadamente por terror. El desalojo duró 48 horas y durante este tiempo 300 casas fueron quemadas.

Dice Julia Cabello: *“Te refiero una cuestión que yo vi directamente, cuando estábamos en un asentamiento muy grande hablando con la gente. Fuimos a hablar con los policías que aún estaban en la zona para entrar a ver las casas quemadas. Estábamos en la camioneta y vimos venir en sentido contrario otra camioneta con policías con cascos azules. Al parecer era un vehículo de los sojeros. Anotamos el número de chapa [matrícula] y también filmamos. Creo que nos confundieron como parte de la comitiva de los sojeros. En ese momento, al parecer para mostrar su destreza, se baja-*

⁵⁷ En abril de 2015 fue condenado a 6 años y 6 meses de prisión.

ron de la camioneta y comenzaron a golpear a los campesinos delante de nosotros”.

“Una camioneta comenzó a seguir y a disparar a campesinos que corrían. Nosotros dimos la vuelta al escuchar los disparos. Una compañera nuestra que estaba filmando ese episodio bajó corriendo, mientras nosotros corríamos hacia la policía. Le digo: ¿Qué están haciendo?”. Y él me dice -seguramente porque me confundió-: No se preocupe, aunque sea por resistencia a la fuerza pública, vamos a agarrar a los campesinos”. “Entonces le dije que era abogada de Derechos Humanos y le exigí que me mostrara en este momento la orden que tenía para disparar a la gente. Él me dijo que tenía una orden de amparo para proteger el cultivo y la fumigación de la soja. Le dije que una acción de amparo era un procedimiento civil y que este caso era de naturaleza penal. No había ninguna orden para disparar a la gente”.

“En eso vieron llegar al Senador, que se bajó de la camioneta, y se percataron de la barbaridad en que habían incurrido”. Cuando entraron a ver las casas, llegó corriendo desde el monte un muchacho que había reconocido al Senador y le dijo que hacía 48 horas que estaba escondido allí con su hijita por temor que los matasen. Las casas estaban totalmente quemadas. La gente había juntado, mediante rifas, un pequeño fondo para hacer su escuela. Esta también había sido quemada, al igual que la iglesia”.

“Contaron que la policía había sido la responsable de los golpes a la gente, pero que eran civiles los que habían entrado a quemar las casas. Era un asentamiento muy precario, pero la gente también tenía plantaciones de soja y sembríos de mandioca que habían sido arrasados y quemados. Como algunos tenían celulares, filmaron y lanzaron por “WhatsApp” (aplicación móvil) las imágenes de los tractores cuando entraron y quemaron las casas. Este tipo de cosas están sucediendo hoy”.

La gente era un grupo de campesinos a los que el INDERT les había adjudicado esas tierras, unas 300 has de las cuales algo de 80 has están en conflicto porque también hay sojeros que tienen títulos sobre ellas. Pero este

atropello fue para arrebatar la totalidad de las tierras.

El Senador se reunió con la gente y les informó que conformarían una comitiva para recoger más testimonios. Tierra Viva ha sugerido al Estado que haga una gran audiencia pública en la que participen todos los involucrados en este problema. Es importante que se haga esta audiencia pública para dilucidar todos los problemas relacionados con la cuestión de la tierra. El Senador se reunió entonces con el Ministro del Interior para analizar los hechos. Hasta el momento se han hecho demandas genéricas desde el Congreso Nacional y se han planteado acciones para identificar a los responsables de la violencia, aunque lo que está primando es la priorización del tema tierra. Por el momento, lo cierto es que los campesinos han sido desalojados.

Señala Julia Cabello: *“Lo más sorprendente es que nos enteramos de este episodio por medios informales. Lo que hizo el Senador fue llevar un medio de comunicación, Tele Futuro, que filmó y comenzó a difundir públicamente”.*

Por todos lados existen conflictos de tierras. Antes del 2004, previo a que se reformase el estatuto agrario, los extranjeros podían tener grandes extensiones de tierra que luego fueron destinadas a sujetos de la reforma agraria. Después ya no porque estas fueron reservadas para nacionales. Los sojeros de esa zona son brasileños. Ellos en teoría no pueden tener tierras en la frontera pero en realidad la tienen mediante argucias y ejercicio de su poder. En ocasiones, usan testaferros para acceder a tierras, y otras se casan con paraguayas.

Las referencias que figuran en el mapa del Touring Club del Paraguay son los nombres de estancias de brasileños: Marinha, João y otras. Algo similar sucede con los Menonitas. La colonia Filadelfia, por ejemplo, no existe en el mapa que está en el museo de ellos, a pesar de ser la capital del departamento, está *Fernheim*. Cuando uno llega a Filadelfia dice *“bienvenidos a Filadelfia”*, y luego está escrito en alemán. La atracción que ejerce Paraguay sobre los sojeros es porque en el país no se cobran impuestos a la exportación. Mientras

que en Argentina pagan 30% o más y en Brasil 25%, en Paraguay no pagan nada. Hubo un intento el año pasado, ya con el gobierno de el Presidente Horacio Cartes, de poner un impuesto del 10% que fue incluso sancionado, pero el presidente Cartes lo vetó. Otra cuestión es la relativa facilidad de conseguir tierras. También los agrotóxicos están liberados de impuestos y su uso es incontrolado. Muchos sojeros ni siquiera ponen barreras vivas para proteger a la gente contra las fumigaciones. Tierra Viva ha filmado una fumigación hecha a plena luz del día sin ningún tipo de esas barreras. Hay una serie de factores que resultan en un gran negocio para los sojeros. El impuesto a la renta se comenzó a pagar recién hace poco pero es muy bajo.

La norma sobre impuesto a la renta se sancionó durante la época de Lugo, pero se suspendió su entrada en vigencia hasta el término de ese gobierno. La medida la dio el Congreso alegando que no confiaba que el Ejecutivo usase esos fondos bien. Dijeron: “¿Qué van a hacer con esos recursos?”. Esto demuestra el grado de boicot que debió soportar el presidente Lugo.

3. Sobre la normativa vigente

Si bien la Constitución es buena, la Ley N° 904/81-Estatuto de las comunidades indígenas- es ya obsoleta. Es cierto que esta debe automáticamente ser interpretada en función de lo que señala la CPP y el Convenio No.169, pero existe la dificultad de que los procedimientos para reconocer los derechos indígenas están detallados en el estatuto y no en la CPP ni el Convenio.

Las tres sentencias ganadas en la Corte IDH establecen como un punto resolutivo importante la necesidad de modificar la Ley N° 904, a fin de darle coherencia a esa norma con la CPP y el Convenio No.169.

Sin embargo, plantear este tema sin tener aliados en el Parlamento, puede dar resultados negativos y en vez de que se fortalezcan los derechos de los pueblos indígenas, se puede dar una norma que los debilite incluso más. Por eso en Tierra Viva han optado por no tocar

las cosas y, sobre la base de lo que dicen la CPP y el Convenio, comenzar a proponer resoluciones internas en ministerios, programas y otras instancias. Son normas de menor jerarquía que una ley, pero que permiten que, sin entrar en contraposición con lo que dice la Ley N° 904, se ponga en funcionamiento el contenido de lo que determinan la Constitución y el Convenio. Hay un obstáculo grande respecto a los órganos de la aplicación. Para el tema de la consulta, este órgano debería ser el INDI.

Tierra Viva ha hecho una investigación sobre la institucionalización del derecho a la consulta para determinar qué tan preparado está el Estado paraguayo para hacer efectivo ese derecho. Ha utilizado los indicadores que tiene la Comisión Interamericana para evaluar los derechos económicos, sociales y culturales: indicadores de proceso y de resultado, la estructura, el presupuesto dado por el Estado para estos asuntos y otras cuestiones. Los resultados son catastróficos pero sirven para decirle al Estado que si se va a hacer consultas se debe ver qué jerarquía va a tener esta, qué tan preparado está, en qué idioma se va a realizar, de qué presupuesto se va a disponer, qué temas se van a someter a consulta y temas similares.

En este momento la tendencia no es plantear una ley de consulta sino fijar procedimientos sobre cómo hacerla. Existen algunas experiencias puntuales que pueden servir para trazar el camino. En el bajo Chaco, Tierra Viva apoyó jurídicamente la elaboración de un reglamento. El tema es que la Gobernación de Presidente Hayes decidió crear un Consejo Interétnico (CI) como un espacio de encuentro para reunir a todas las comunidades. Hay ocho pueblos indígenas en el bajo Chaco. Las comunidades decidieron elegir representantes por pueblos. Este CI se reúne cuando la Gobernación necesita consultar diversos temas a los pueblos indígenas. Es un ensayo positivo ya que permite consultar algunas cuestiones, tal vez no las más complejas. Se trata del departamento con mayor presencia indígena en el país, después de Boquerón. En Itapúa la Gobernación ha hecho algo parecido. Se está a la expectativa para ver cómo funciona.

Es una Gobernación que tiene poco presupuesto, pero ciertamente el gobernador, que subió como independiente, es una persona que está demostrando buenas intenciones. Mediante pequeños indicadores está dando cuenta de su apertura a estos temas. Existe legislación secundaria que ha sido armonizada con el Convenio No.169. El Convenio ha sido incorporado como Ley nacional N° 234/93. En el estatuto agrario se ha señalado que cuando las tierras son del Estado, los indígenas pueden ser sujetos de la reforma agraria.

Pero si son privadas y no se sabe qué hacer, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el Convenio No.169 de la OIT. Así ampliamente se ha incorporado el Convenio No.169 a la legislación agraria. Esto es algo muy positivo. El problema sigue siendo el tema de los procedimientos. Actualmente está en discusión un proyecto de ley de hidrocarburos presentado por unos senadores que quieren mejorar la participación del Estado paraguay en las inspecciones de hidrocarburos.

El proyecto toma en cuenta el Convenio No.169 y señala la necesidad que existe de poner esta normativa a tono con los estándares fijados en dicho Convenio. La Ley de educación también incorpora aspectos del Convenio, e igual hace el plan nacional de salud indígena. También se ha hecho una consulta para la creación de la Dirección de Salud Indígena. Lo mismo ha sucedido en el caso de la Ley de lenguas ya promulgada.

4. Los casos ganados en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Son tres los casos presentados por Tierra Viva ante la Corte IDH en apoyo a demandas de tres comunidades.

a. Yake Axa

La comunidad Yake Axa, perteneciente al pueblo Enxet, está ubicada en el departamento de Presidente Hayes y la gente tuvo que marcharse por las condiciones de vida que tenía. Al volver, ya no pudo entrar en sus tierras porque habían sido tomadas por ganaderos, luego de ser declaradas de dominio público.

En principio eran cerca de 18 mil has que luego, por la norma de la franja pública, se redujeron a unas 15 mil has. Entonces la gente se instaló en la vía de acceso. Eventualmente se contrataban como peones en las estancias. Entonces comenzaron sus reclamos y Tierra Viva los apoyó para formular una demanda ante la Corte IDH.

En 2005 el Estado paraguay fue condenado por este caso, ordenándole la Corte IDH que restituya a la comunidad las mismas tierras que había poseído. El argumento central era que negándoles las tierras a la comunidad, se le negaba su posibilidad de vivir. Luego de la sentencia de 2005, la Corte IDH le dio al Estado plazo hasta 2008 para restituir las tierras a la comunidad. Pero esto no sucedió. Se intentó aprobar el proyecto de expropiación de un fundo. En 2008, el presidente Lugo envió el proyecto, pero el Congreso lo rechazó en octubre de 2009, dando argumentos que contradicen lo dicho por la Corte IDH. *“El Congreso actuó guiado por la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, Ana María Mendoza Acha, que hizo una exposición discriminatoria y absolutamente ignorante”*, señala Julia Cabello.

En ese momento la comunidad se abrió a la posibilidad de que le entregasen otras tierras en cambio de las suyas. De este modo, el Estado tuvo que adquirir tierras, en enero de 2012, para volver a asentar la comunidad en otro lugar. Son 12 302 has. Actualmente, la comunidad tiene tierras propias pero sigue al costado de la ruta por falta de un camino transitable durante todo el año que le permita acceder a ellas.

Las tierras están aún a nombre del INDI pero en proceso de titulación. La titulación podría hacerse de inmediato y es una negligencia que el INDI no lo haya realizado. La gente no se ha trasladado por falta del camino para efectuar su mudanza y vincular la comunidad con el resto del país. La vía transitable todo el año es la condición que puso la comunidad para aceptar que le den tierras diferentes a las que antes poseía. Tierra Viva logró una medida cautelar que faculta a afectar estancias privadas para pasar el camino por ellas hasta llegar a las que le han sido tituladas a la comunidad.

Se prevé que el MOPC comenzará pronto la construcción de dicha vía. Cuando esté lista el caso de la comunidad Yake Axa habrá llegado a buen fin.

No obstante quedan otros puntos de la sentencia que deben ser ejecutados. Uno de ellos son los 50 mil dólares que el Estado tiene que entregar para promover el desarrollo de la agricultura de la comunidad, así como para establecer la escuela, los servicios sanitarios y otros. Este dinero es una parte de lo que Rubén Quesnel, ex presidente del INDI, se apropió hace unos años. El dinero es solo para desarrollo y no incluye la carretera.

La delimitación de las tierras no había sido realizada en febrero de 2015. Es responsabilidad del INDI hacerla pero el argumento es que tiene otros trabajos y le faltan fondos. Ante la pregunta, los entrevistados de Tierra Viva señalan que sí sería posible que mediante la cooperación internacional se hiciese la delimitación, en convenio con el INDI para darle legalidad al trámite. Mencionan que el costo de la delimitación de esas tierras es muy alto, aunque no precisaron montos.

b. Sawhoyamaxe

El segundo caso es el de la comunidad de Sawhoyamaxe, también del pueblo Enxet, ubicada a 20 km sobre la misma ruta de Yake Axa, en el departamento de Presidente Hayes. Las personas vivían en su territorio pero su población estaba dispersa en varias aldeas.

Vivían allí dentro de diversas estancias que se habían apropiado de su territorio desde hacía más de 20 años. Cuando comenzaron a reivindicar las tierras, se dieron conflictos con los estancieros y fueron desplazados y obligados a vivir al costado de la ruta, en la franja de dominio público, frente a las tierras que demandaban.

Ellos no se trasladaron a otro lugar sino que se quedaron pero sin nada, viviendo de la caridad de la gente, de la asistencia pública ocasional, de trabajos puntuales en las estancias vecinas y de la caza furtiva. Señalan los entrevistados que en las estancias había una persona a la que ellos llamaban “el matador” que tenía por

función recorrer los linderos para que ellos no entrasen.

Lograron sentencia favorable a su demanda en 2006. Al Estado se le dio tiempo hasta 2009 para restituir sus tierras, pero no cumplió. Recién entonces comenzó a negociar para adquirir las tierras, porque los comuneros no quisieron aceptar tierras alternativas. El 21 de marzo de 2013, en la madrugada, la comunidad decidió ingresar a sus tierras.

Cortaron el alambrado e ingresaron, amparándose en que la Corte había mencionado específicamente que esas eran sus tierras.

Las personas de Tierra Viva se enteraron de la decisión dos horas antes del ingreso y viajaron al día siguiente. Llegaron a la zona tres ministros con policías cascos azules para pedirle a los pobladores que salgan, pero la respuesta fue que no iban a salir. Hasta hoy los indígenas continúan ocupando las tierras. De esta manera forzaron al Parlamento (era la época en la que el presidente Franco reemplazó al presidente Lugo) a aplicar la sentencia. Se tomó entonces la decisión de presentar un proyecto de expropiación al Congreso. El 14 de agosto llegó el proyecto de expropiación al Congreso. Fue un día antes de que el presidente Franco terminase su mandato como presidente de la República. El presidente Cartes se encontró así con los hechos consumados, dado que la presidencia del Congreso le acababa de enviar el proyecto de ley. Durante esa época, Tierra Viva trabajó bien con la ministra de Justicia y Trabajo, quien fue un gran apoyo.

El nuevo Parlamento asumió el tema de la expropiación y le envió el proyecto al presidente de la República quien lo mandó al Senado donde Tierra Viva cuenta con aliados. En marzo de 2014, un grupo de parlamentarios visitó la comunidad. “*No se podía permitir que a los indígenas se les imputase por invasión de inmueble. No se podía admitir que se dijese que era una ocupación porque en realidad las tierras son de ellos. Fue así que se logró instalar el término de reocupación en el discurso del Estado. Hoy en día, no se habla de invasiones sino de reocupaciones*”, afirma Julia Cabello.

El titular de las tierras es un ganadero de ori-

gen alemán, dueño de dos de los lotes que está reivindicando la comunidad, con una extensión total de 61 mil has (tiene además otras tierras en Paraguay). Él comenzó a abrir expedientes civiles y penales para pedir la expulsión de la comunidad. En Tierra Viva tomaron todos esos casos para apoyar a la comunidad. Aunque solo ganaron unos, lograron la suspensión de todos los procedimientos judiciales en contra de la comunidad. *“El 24 de abril de 2014 el caso fue tratado en el Senado y se ganó con el debate más progresista que el Congreso paraguayo haya tenido. Todos los partidos apoyaron, incluyendo al partido oficialista. Fue algo muy emotivo”*.

Luego el proyecto de ley pasó a diputados el 21 de mayo de 2014. También ahí se aprobó la expropiación, que finalmente fue sancionada por ley el 11 de junio. En una ocasión, el titular de las tierras las quiso vender, pero en realidad fue algo ficticio porque se realizó una tasación de las tierras mediante la cual se determinó que una parte de ellas valía USD 650 la ha, y otra, USD 700 dólares.

Pero él estaba pidiendo USD 2700 por ha. En el fondo era una manera de decir que no quería vender. Redujo sus aspiraciones en la negociación, pero nunca llegó a coincidir con los valores fijados por la tasación oficial. Cuando se destituyó al presidente Lugo, dos años antes, el proceso se hizo más lento. En un proyecto de ley que había sido enviado al Congreso, se señaló en un artículo con toda claridad que lo que había que pagar por las tierras era lo que establece la tasación oficial hecha por el Estado.

La Ley de expropiación de Paraguay tiene un vicio, y es el establecer que la indemnización tiene que ser previa, lo que es un absurdo porque no se puede indemnizar a alguien si no se sabe si realmente si se le va a expropiar sus tierras. Después de la promulgación de la Ley de expropiación del 11 de junio, el titular atacó la Ley ante la Corte Suprema de Justicia, señalándola de inconstitucional. Esa demanda la ganó Tierra Viva en septiembre de 2014. La Corte Suprema dio un fallo que implica un reconocimiento histórico a la comunidad indígena. Dice que si la CCP establece que las

sociedades indígenas son preexistentes al Estado Paraguayo, también lo son sus tierras, y de esta manera, el derecho moderno faculta a revertir la situación de injusticia que se cometió a la comunidad.

Julia Cabello menciona que se trata de *“una sentencia realmente hermosa que rechazó la pretensión del titular”*. Este puso luego un recurso llamado de aclaratoria, que si bien es permitido, sirve para establecer quién va a pagar los costos o si hay alguna falla formal dentro de la sentencia, como el número de hectárea o alguna situación de esta naturaleza. Sin embargo, con el recurso aclaratorio el titular pretende volver a cuestionar el sentido de la Ley. Hasta febrero de 2015, la aclaratoria no había sido resuelta por la Corte Suprema.

El 2 de diciembre de 2014 el titular de las tierras interpuso nuevamente una acción de inconstitucionalidad contra la Ley. Específicamente contra el artículo de la indemnización. Se trata de algo que ya había sido resuelto por la Corte Suprema de Justicia y que se volvía a someter a su conocimiento. Con esto se está violando el principio de que no puede haber doble proceso para un caso. Los entrevistados consideran que la pretensión del titular encuentra una actitud complaciente de la Corte Suprema.

Señalan que es una aberración jurídica que una ministra de la Corte, que ya había firmado la sentencia, decida sustanciar el juicio, cuando en realidad tendría que haberlo rechazado sin siquiera haberlo analizado. Sin embargo, ella ha corrido traslado a la Fiscalía para que también opine. La magistrada es ministra de la Corte Suprema de Justicia y presidenta de la Sala Constitucional. Está yendo contra su propia institución y contra una sentencia que ella misma había firmado.

Los indígenas mientras tanto siguen ocupando las tierras, aunque en un porcentaje pequeño de la extensión demandada. Se han organizado y asentado en tres núcleos. Hoy tienen plantaciones de mandioca y están bien arraigados dentro del territorio. Pero el titular de las tierras aún ejerce actos posesorios en otros lugares. Los indígenas también se han apropiado de algunas cosas. Por ejemplo, de la casa que

tenían unos peones. Ellos se fueron a fin de año a pasar unos días con sus familiares. Los indígenas entonces ocuparon la casa. Cuando llegaron los peones, les devolvieron todas sus cosas y les dijeron que ellos se quedaban ahí porque la tierra era suya. Están realizando pequeños actos que indican un avance, pero hay muchas amenazas por parte del titular.

A mediados de febrero de 2015, Tierra Viva interpuso un recurso y denunció el caso ante la prensa. Quiere comunicar a la opinión pública acerca de las últimas decisiones de la Corte Suprema.

También están tratando de hablar con gente del Senado para analizar si lo que ha hecho la ministra es causal de juicio político. De hecho, su decisión de admitir la acción de inconstitucionalidad del titular también cuestiona la legitimidad de la Corte Suprema.

Los titulares de las tierras son dos empresas y su representante es el alemán antes mencionado. Él dice que en ellas hay capital comprometido de Alemania y de otros países europeos. Es una persona muy difícil de tratar, a juicio de José Paniagua.

Antiguos colaboradores de los titulares de las tierras dicen que no es verdad lo de las empresas y que él es dueño de absolutamente todo. En el pasado, cuando Tierra Viva comenzó a tomar el caso de Sawhoyamaya, hicieron una investigación y descubrieron que estas empresas figuraban en los asientos notariales como librerías. Era sin duda por el tema de impuestos. Señalaron los entrevistados que él incluso estuvo condenado en Alemania por estafa a conciudadanos a los que les ofreció tierras en venta en el Chaco paraguayo.

Tierra Viva con aliados han hecho campañas de incidencias sobre el caso. Amnistía Internacional hizo incidencia en muchos países y Food First Information and Action Network (FIAN internacional) en Alemania, realizando actos públicos en ese país. Personal de ellas se esforzó mucho y logró entrevistarse con personas de la Cancillería y con autoridades alemanas para hablar sobre este caso. También trataron acerca de un acuerdo mutuo de protección de inversiones firmado entre Alemania y Para-

guay. La Corte IDH ha dicho que ningún tratado internacional de comercio puede esgrimirse para atropellar los derechos humanos.

Concluyen los entrevistados señalando: *“No sabemos cómo va a terminar esta segunda acción de inconstitucionalidad. Confiamos que salga bien en favor de los indígenas y cuestione lo que ha hecho esta ministra que es inexplicable. Lo que queda claro es que la comunidad no va a salir de allí”*.⁵⁸

c. Xakmok Kasek

El tercer caso es el de la comunidad Xakmok Kasek, del pueblo Sanapaná, ubicada también en el departamento de Presidente Hayes. Ella obtuvo sentencia favorable de la Corte IDH en 2010.

Su demanda es por 10.700 has. Conociendo el incumplimiento del Estado paraguayo de las otras sentencias, la Corte IDH estableció en esta sentencia que de no restituirse sus tierras en los tres años posteriores a su emisión, el Estado debería pagar una indemnización mensual a la comunidad.

El plazo se cumplió en 2013 sin que el Estado haya cumplido las condiciones impuestas. El Estado ha solicitado una prórroga por un año que le ha sido concedida, aun cuando durante los tres primeros años no hubiese comenzado las negociaciones con los titulares de las tierras demandadas. La prórroga venció en septiembre de 2014. El Estado entonces está pagando 10 mil dólares por cada mes de mora.

Las 10.700 has de tierras reclamadas por Xakmok Kasek, según información tomada de un documento preparado por la propia comunidad, se encuentran, una parte, en la zona que ellos llaman Mopey Sensap (Colibrí blanco) y otra, en Retiro Primero. Desde 2002 las tierras demandadas han sido divididas en dos estancias con titulares distintos. Una parte, de unas 7000 has, pertenece a la empresa ganadera Eaton y Cía. y el resto a la cooperativa menonita Chortitzer Komitee que las compró a la mencionada empresa a fines de dicho año.

⁵⁸ La inconstitucionalidad ha sido ya resuelta de manera favorable a la comunidad. El problema con la ministra ha originado una demanda contra la directora de Tierra Viva, la abogada Julia Cabello, que aún está en proceso.

Hasta 2008, la comunidad pudo defender una parte de sus tierras a pesar de las agresiones de los titulares, pero luego decidió mudarse a 1500 has cedidas solidariamente por la comunidad indígena Nepoxen. Desde entonces más de 74 familias de esta comunidad se encuentran asentadas allí. En 2014 el INDI recibió una oferta de venta de los titulares de una de las estancias reclamadas por la comunidad indígena. Las negociaciones llevadas a cabo no llegaron a concretar la compra.

A fines de 2014, finalmente, el Estado llegó a un acuerdo con uno de los titulares. Entonces tenía dinero o para pagar lo de Sawhoyamaxa o para comprar las tierras de Xakmok Kasek y se decidió por esto último.

A última hora el presidente del INDI dijo que por orden recibida de la presidencia debía priorizar el pago de la indemnización a Sawhoyamaxa. Eso ha paralizado la negociación de las tierras de Xakmok Kasek. El 23 de febrero de 2015 la comunidad Xakmok Kasek tomó la decisión de reocupar sus tierras.

En un comunicado dirigido a la comunidad nacional e internacional, fechado ese mismo día, exigen que las autoridades nacionales solucionen su problema y piden *“a la sociedad organizada y en especial a los representantes, dirigente de organizaciones: que se adhieran a esta lucha porque es una lucha justa, se trata de la restitución de tierra ancestral”*. Indican que no retrocederán de la *“medida adoptada, cueste lo que cueste pues somos conscientes que el pago por esta tierra solo depende de la voluntad política del Estado paraguayo”*. Y finalizan diciendo: *“Con la esperanza y el espíritu de paz, durante toda esta lucha aguardamos una solución definitiva por el bien de esta comunidad y principalmente por nuestros hijos e hijas”*.

Estos son los tres casos con sentencia que ha llevado Tierra Viva. Existen dos más que son vistos en la Comisión Interamericana para el logro de acuerdos amistosos.

La demanda territorial de los Totobiegosode

El presente capítulo está basado en una entrevista con Gladys Casaccia y Jorge Vera, ambos de la ONG GAT, este último su actual director, y en la conversación que sostuvimos con dirigentes y miembros de la comunidad de Chaidi durante nuestra visita. La charla fue intermediada por un traductor Ayoreo, de nombre Chagabi Etacore, dadas las dificultades de la gente para expresarse en castellano.

1. La demandas y los avances logrados

La delimitación del territorio de Chaidi comenzó antes de 1993. Ese año se abrieron los expedientes ante el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Pero antes se había tramitado su reconocimiento ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR), hoy desaparecido, siguiendo el procedimiento que por entonces establecía la normativa para regularizar la tenencia de tierras.

Los Ayoreo son un pueblo de tradición guerrera que habita el alto Chaco, es decir, la zona más próxima a Bolivia. Son transfronterizos, ya que también están al otro lado de la frontera y ha sido uno de los últimos pueblos en ser contactados. Este pueblo no se soporta sobre una estructura jerárquica sino que tiene grupos locales. La literatura antropológica reconoce la existencia de tres de estos grupos: los Guidaigosode (gente de las aldeas), los Garaigosode (gente de los montes bajos) y los Totobiegosode (gente que habita donde abunda el pecarí).

El primero de los grupos Ayoreo contactados fue el de los Guidaigosode, aproximadamente en los años 1940; y luego los Garaigosode. El primer contacto con indígenas Totobiegosode ocurrió a fines del año 1979. Es el grupo de Arocojnadi, una de las comunidades formadas dentro del territorio demandado. Este grupo fue contactado por los Guidaigosode y personas de la Misión Adventista de las Nuevas Tribus (MANT), en la zona norte del Chaco. Algunas voces señalan que estos misioneros, quienes ya estaban en Bolivia, fueron convocados por

los menonitas a raíz de enfrentamientos con muertes que los Totobiegosode habían tenido con otros Ayoreos. Ese grupo de Totobiegosode terminó luego en la misión de NT de Campo Loro.

En 1981, personal de la MANT avistó un grupo de *silvícolas*⁵⁹ desde una avioneta. Entonces llevaron a los Guidaigosode a la vera del bosque para que los buscaran ya “*que no conocían la palabra de Dios*”. Hubo un contacto violento porque los indígenas reaccionaron y una parte del grupo se refugió en el monte. Finalmente, luego de un tiempo y nuevas muertes, algunos de ellos fueron llevados a Campo Loro. En 1991, los Ayoreo contactados supieron que una topadora menonita había ingresado en una aldea de indígenas aislados.

A raíz de esa situación, ellos tomaron contacto con un menonita y su esposa, Walter y Verena Regehr, de la comunidad menonita de Neuland, a los que conocían, y les pidieron apoyo para proteger a sus parientes que estaban en el monte, e iniciar su demanda territorial. Walter Regehr participaba en la pastoral indígena y allí, en la década de 1980, conoció a Gladys Casaccia del GAT. Él era geógrafo. Había vivido con los Menonitas, pero luego fue a realizar estudios en Europa. Él falleció y los Totobiegosode hablaron con su viuda para que continuara las gestiones de sus reclamos de tierras. Eso fue antes de 1993, cuando se comenzó la delimitación de su territorio. Hecha la delimitación se abrió un expediente el año 1993.

Todas las tierras que demandaban ya habían sido privatizadas por colonos menonitas y otras personas, pero aún había monte porque no había intervención real. Sobre un territorio tradicional, que fue estimado en 2.800.000 has y que incluía parte de los actuales departamentos de Alto Paraguay y Boquerón, se tomó la decisión de tramitar una demanda de 550 mil has. La demanda se localiza en el departamento de Alto Paraguay. El GAT los acompaña en este proceso de restitución desde el año 1993.

Durante los primeros tiempos el reclamo terri-

⁵⁹ Silvícolas es el nombre más frecuentemente dado a los aislados en Paraguay.

torial de los Ayoreo Totobiegosode fue incluso objeto de risa por parte de los Guidaigosode y de la oposición de los actores locales. Se reían porque no creían que ellos pudieran conseguir dichas tierras. En 1997 los Totobiegosode decidieron constituir la primera comunidad y se hizo el traslado de población de Campo Loro a Arocojnadi. Esto generó algunas tensiones con los misioneros de NT.

Fue así que comenzó el repoblamiento de las tierras, el proceso de restitución. Desde entonces ha continuado en el marco de lo que establece el Capítulo V de la Constitución de 1992, dada luego del golpe que determinó la salida del presidente Stroessner del poder. Hasta la fecha, la normativa paraguaya hablaba de comunidades y de tierras.

El Capítulo V habla de pueblos indígenas, a los que reconoce como pueblos anteriores a la formación del Estado, y de territorios en sentido de tierras en calidad y extensión suficiente para las necesidades de la población. Más adelante el país ratificaría el Convenio No.169, con lo que se reforzaron los instrumentos mediante los que se reconocen los derechos de los pueblos indígenas.

En 1993 las tierras incluidas en la demanda tenían propietarios pero estos no habían realizado mejoras. Es decir, no había posesión real. De alguna manera esto hizo que las tareas de restitución fueran un poco más fáciles, pero la mirada del Estado en aquellos años tenía que ver sobre todo con la presencia de grupos de población en situación de aislamiento.

Antes el término usado para designarlos era silvícolas. El primer título de propiedad que recibieron los Totobiegosode fue en agosto de 1997. Fueron tierras fiscales que el Estado transfirió. Después, esas se adquirieron y les fueron transferidas 28.600 has, propiedad de un ciudadano alemán, quien había dividido esa superficie en lotes de 200 has, vendiéndolos luego a conciudadanos. Entonces una fundación suizo-alemana buscó fondos y comenzó a contactar a cada uno de los propietarios y les fue comprando los lotes para transferir el conjunto de la propiedad a los in-

dígenas. Fue un proceso de muchos años.

Luego el Estado firmó un contrato de compra venta con los titulares de dos propiedades, una de 30 mil has, que está en la parte sur, y otra de 27 mil has, que está en la norte. Fueron compradas por el Estado que las fue pagando paulatinamente. Por ejemplo, de la propiedad de 27 mil has los Totobiegosode recién recibieron el título el año pasado, después de 26 años de la firma del contrato de compra y venta. Hay una superficie de 15 mil has que fue adquirida por el Estado.

Son tierras que pertenecían a un general de la época del presidente Stroessner. Cuando se supo que él quería vender esas tierras y otras, el Estado inició conversaciones con el titular y las adquirió. El problema es que no colindan con las tierras demandadas por los Totobiegosode y de esta manera esa extensión de tierras ha quedado aislada.

La situación actual es que esa superficie ya ha sido pagada y está a nombre del INDI, pero todavía no han sido tituladas a favor de los indígenas porque no son contiguas. Los Totobiegosode han pedido que se canjeen por tierras similares pero que colinden con su demanda. Hay dos propiedades que son importantes para hacer la superficie continua. Una, de la empresa brasileña Yaguareté Porá y la otra, de la empresa anglo-argentina Carlos Casado S.A., con una superficie promedio de 336 mil has.

Esta empresa llegó a poseer 5.625.000 hectáreas de tierras en la región del Chaco paraguayo (Casaccia, 2009)⁶⁰. De ellas, el Estado ha adquirido una superficie de 18 mil has donde está Arocojnadi. Ya están pagadas pero aún no han sido tituladas. Las tierras ya tituladas de la demanda son unas 120 mil hectáreas. Además están las 18 mil adquiridas que falta titular y las 15 mil hacia el norte que no colindan con la demanda.

El GAT se comprometió con los Totobiegosode para darles acompañamiento jurídico, pero nunca pensó asumir el acompañamiento en el

60 Gladys Casaccia. "El reclamo territorial Ayoreo Totobiegosode". En Avá. Revista de Antropología, Nº 14, julio 2009, pp. 1-9. Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

campo una vez iniciado el proceso de repoblamiento. De este trabajo quedó encargada una ONG llamada Pro Comunidad Indígena (PCI), con sede en Filadelfia (capital del departamento de Boquerón, que asumió el acompañamiento del primer repoblamiento que se hizo en Arocojnadi. Una serie de situaciones problemáticas generaron muchas tensiones en PCI que, finalmente optó por retirarse. Fue en ese momento que el GAT resolvió asumir el acompañamiento en el campo. Los Totobiegosode, con apoyo de sus aliados, están preparando una petición ante la OEA y la ONU para buscar apoyo a la demanda territorial.⁶¹

a. Los retos del repoblamiento

Los Ayoreo son por tradición un pueblo nómada. Por más que se titulen las 550 mil has de la demanda, su estilo de vida se verá siempre obligado a cambiar por los límites físicos que les impone el territorio y por las exigencias que les crea su relación con la sociedad envolvente (escuela, dinero, bienes industriales y otras).

Es entonces necesario pensar en nuevas estrategias de adaptación para que un pueblo como los Ayoreo pueda reconvertir su modo de vida nómada en uno sedentario. Esta fue una preocupación que le planteamos, tanto a nuestros entrevistados del GAT como a la gente de la comunidad visitada.

En el Chaco paraguayano esta es la primera experiencia de repoblamiento y arraigo de una población indígena. Hubo un intento de repoblamiento de tierras Ayoreo en los años 1980. Se adquirieron tierras en Chovoreca para los Garaigosode, pero nunca se logró el objetivo. Allí existen problemas de acceso a fuentes de agua. Por esto, los indígenas solo visitan las tierras de manera esporádica. A raíz de esa experiencia, en la que la tierra ha quedado abandonada durante muchos años, el personal de GAT reflexionó sobre el tema.

Los Totobiegosode establecieron la segunda comunidad en el territorio demandado en

2004. Se trata de Chaidi. En esta comunidad y en Arocojnadi hay gente que ha sido contactada en diferentes momentos y en distintas edades. Existen niños que durante el contacto, salieron del monte, vivieron en la misión de NT Campo Loro y luego crecieron en las tierras restituidas.

Hay personas que no han conocido la vida en el monte, pero tampoco la reducción, porque han nacido en dichas tierras. Hay otras que han vivido hasta mayor en el monte, que luego han sufrido la reducción y después ha hecho un esfuerzo de conducir el repoblamiento. Y también algunas personas fueron contactadas en 2004 y trasladadas directamente a la comunidad sin sufrir la reducción. La salida de los Totobiegosode de la misión-reducción de Campo Loro generó tensiones con los misioneros de NT.

Hay un conglomerado de experiencias distintas. Los misioneros siguen visitando a los Totobiegosode, pero su influencia ha disminuido. Algunas de las familias los aceptan pero otras no quieren saber nada acerca de ellos porque saben que contradicen sus propios valores.

El proceso de arraigo está avanzado. Un tema fundamental es el agua. No solo porque el Chaco es un bosque seco, sino porque el desbosque está afectando más la escasez de agua. Los indígenas asentados ahora en comunidades quieren preservar sus recursos del monte. Han recibido ofertas de algunas fundaciones para hacer carbón, pero se han negado.

Ellos siguen cazando y recolectando. La apicultura puede ser una alternativa para que ellos consigan ingresos para aquello que el monte no les da. Otras maneras de proveer de ingresos son la venta de miel, la elaboración de artesanías y el empleo estacionario (changas) en las estancias vecinas. Existe una propuesta en Chaidi para la cría de cabras. Es algo nuevo y no se sabe cómo resultará. En junio de 2015 se va a iniciar la elaboración del plan de vida. Los entrevistados tienen muchas esperanzas de que este proceso proporcione pistas a los Totobiegosode para adaptarse mejor a las nuevas con-

⁶¹ Al respecto, el abogado Mikel Berraondo señala que desde fines de 2013 existe una petición de cautelares en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, desde 2014, se está tramitando una alerta temprana ante el Committee for the Elimination of Racial Discrimination (CERD).

diciones de vida. Explica Jorge Vera, director del GAT, que las actividades preliminares tendientes a la construcción del plan de vida de las comunidades Ayoreo Totobiegosode han sido impulsadas desde los años 2004 y 2005 cuando se elaboró el “Plan Integral de Preservación del Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode (PNCAT) en el Alto Paraguay”. Posteriormente ese documento sirvió para elaborar el “Cuestionario Ambiental Básico (CAB)”, que se sometió a un Estudio de Impacto Ambiental por parte de la SEAM. El CAB sirvió como línea de base y para delinear los principales ejes del plan de vida.

Durante el 2013 y 2014 se realizaron talleres de análisis sobre mapeo comunitario, instrucción e identificación de los instrumentos de planeamiento que debían construirse en un proceso participativo de autodiagnóstico; la política de gobernanza comunitaria del territorio y el acuerdo social que debía surgir del consenso y otras cuestiones.

El plan contempla el manejo integrado de los recursos naturales y culturales en el contexto de las nuevas amenazas socioambientales (megaproyectos y la creciente presión antrópica impulsada por la agroganadería regional). Para elaborarlo se cuenta con apoyo profesional externo de un especialista colombiano, quien orientó anteriormente procesos similares en el Cauca (Colombia).

Algunos Totobiegosode ya han pasado por la educación formal, dado que en Campo Loro había una escuelita. En Chaidi no han aceptado maestros no indígenas ni tampoco Ayoreos de otros grupos.

El GAT ha acompañado un proceso de alfabetización de los jóvenes que se realizó en un colegio especializado en alfabetización de adultos que funciona en Filadelfia. Se hizo un acuerdo con el colegio para que aquellos que tuvieran algún nivel de escolaridad pudieran terminar sus estudios allí. El resultado es que hoy en las comunidades hay un cierto número de jóvenes que han terminado el bachillerato y que ya están trabajando como maestros en las escuelas. Hay dos comuneros que están haciendo estudios universitarios, uno en tra-

bajo social y otro en enfermería.

En la época del presidente Fernando Lugo se abrió un proceso de educación intercultural y de alfabetización por pueblo, y se estableció en la zona una oficina de educación del pueblo Ayoreo. Se abrió en Campo Loro para los Ayoreos de Alto Paraguay y Boquerón. Ahora el desafío es establecer un círculo de aprendizaje para ellos en el mismo Chaidi.

En términos de gestión del territorio el apoyo prestado por el GAT tiene que ver con la creación de capacidades para el manejo de instrumentos técnicos, como GPS y otros, que les permita mapear su territorio, y ubicar y monitorear sus recursos. Esto es básicamente para el territorio de control y tiene que ver con el plan de vida que van a empezar a construir. Mirando hacia el futuro, los Ayoreo saben que tienen que tener gente que tienen que saber hablar y escribir en español.

Ellos son conscientes de que su territorio se ha reducido. Conocen acerca de los impactos de la expansión de la frontera agrícola que los cerca por los cuatro puntos cardinales. Son conscientes también de que deben dar respuestas a los nuevos retos de manera urgente. Su meta actual es la titulación del territorio, la protección de sus bosques y la mejora de su calidad de vida.

El Alto Paraguay es un territorio vacío de comunidades. Las únicas que existen son Chaidi y Arocojnadi. Reclamar al gobierno departamental y al nacional, hacerles entender que allí hay población indígena es algo muy complicado. En las dos comunidades habrá entre 130 y 150 personas, más otras que viven en comunidades de los alrededores. Saben que deberán enfrentar el problema de ser acusados de tener mucha tierra a pesar de ser tan pocos.

Otras cuestiones vinculadas con el tema de la adaptación, que no se refieren únicamente a aspectos productivos, son el abastecimiento de agua, las nuevas normas de convivencia y de solución de conflictos que deberán regir en las comunidades, y el manejo y eliminación de excretas y de desechos sólidos, entre otros. Los indígenas confían en que el plan de

vida los lleve a reflexionar sobre estos temas y le permita ubicar los caminos a seguir.

2. La visita a Chaidi

Chaidi es una de las dos comunidades que están dentro del territorio que los Ayoreo Totobiegosode demandan. La otra es Arocojnadi. La demanda está ubicada en el departamento de Alto Paraguay. El texto que sigue es producto de la entrevista que sostuvimos con líderes y representantes de esas comunidades.

a. Los retos de la adaptación

Los cambios operados en el pueblo Ayoreo Totobiegosode luego del contacto han sido drásticos. Como pueblo nómada, ellos han necesitado grandes territorios para conseguir sus alimentos en un ambiente como el Chaco que presenta dificultades por su relativa escasez de agua (no existen grandes ríos) y tener un bosque de chaparrales donde habita una fauna dispersa.

Los cambios de esta sociedad, producidos recientemente (el último grupo de Ayoreos contactado fue en 2004), debieron ser particularmente traumáticos para ella, porque a diferencia del relativo sedentarismo de sociedades que habitan en las regiones de bosques altos, como las amazónicas, los Ayoreo han conformado sociedades nómades. Su movilidad, sin embargo, no les ha impedido establecer chacras, dejándolas para que los cultivos completen su periodo de crecimiento mientras ellos continuaban su andar por el Chaco en búsqueda de miel, frutos y animales silvestres. A su retorno, meses más tarde, encontraban los cultivos maduros y listos para la cosecha.

Valga ahora una observación sobre algo que, poniéndolo en términos modernos, encaja dentro del concepto de “ciudadanía”. Mientras en nuestra sociedad la propiedad se define con linderos precisos, documentos y registros, y vallas que pueden adquirir cierta nota de agresividad (al ser electrificadas o resguardadas por gente armada), en la sociedad Ayoreo se define por el hecho de saber una persona que la chacra a la que ha llegado en

su andar no es suya. Puede no saber de quién es, pero sabe que él no la ha hecho y que por tanto no le pertenece a él sino a otra persona. Por eso la respeta y no se aprovecha de los frutos que en ella han sido sembrados. Algo similar sucede con el tema de las abejas productoras de miel.

Los cortes que se ven en las partes altas de los árboles no solo indican que alguien los ha hecho para recoger la miel producida por abejas en su interior, sino también -muchas veces- para favorecer la instalación de abejas a fin de que produzcan miel. Es una suerte de “cultivo”, de “crianza” de abejas cuya miel será usufrutuada por quien promovió el panal. De esta manera, los derechos de las personas se definen no por títulos, letreros y guardias armados, sino por el hecho de saber una persona cuál panal ha propiciado y cuál no. Y aquel que no ha sido producto de su esfuerzo, no lo toca.

¿Cuánto territorio es necesario para contener a una sociedad así? Las tierras que ya tiene tituladas Chaidi y la otra comunidad, Arocojnadi, que suman actualmente unas 120 mil has, son aún pequeñas para la población que vive en el monte de esta manera. Antiguamente, señalan los Totobiegosode, la gente vivía en grandes territorios. Afirman que ellos van a seguir luchando porque “la tierra entera” (palabras del traductor que pueden indicar más tierras o la Tierra como espacio total de la creación) se las puedan titular algún día. *“En las que tenemos hoy en día tituladas queremos mirar y hacer el monitoreo para que los extraños no saquen madera, para que no entren sus maquinarias. Pero es muy difícil hacer el control por las distancias, por el mal estado de los caminos y por falta de medios de transporte y de recursos”,* señalan.

“El contacto ha producido muchos cambios. Entre el antes y el ahora se ha cambiado mucho. Antiguamente nuestros padres vivían tranquilamente por la alimentación, por la comida que existía antes. Pero hoy en día, con esas grandes deforestaciones se reducen cada vez más los territorios indígenas y es muy difícil hacer la cacería, la recolección y esas cosas”.

Gran parte de los territorios de los Ayoreo Totobiegosode ya han sido deforestados. Ellos señalan que quieren cuidar el resto que queda todavía. ¿Cómo adaptarse a situaciones que de todas maneras han cambiado y que van a seguir cambiando, y por más que consigan títulos sobre amplios territorios van a ser diferentes al pasado? Señalan que la situación no variará mucho aunque tengan los títulos por las ambiciones e intereses de los ganaderos.

Ellos van a querer siempre más tierras para hacer su desarrollo económico, su ganadería, y no van a querer respetar las tierras indígenas. Por eso, sostienen, que aun con título las cosas no van a cambiar mucho, van a seguir siendo difíciles, pero con título se podrán defender y cuidar mejor. *“Podremos también hacer el monitoreo para que no se deforeste la parte titulada si es que tenemos en buen estado los vehículos”.*

Presentamos el testimonio de uno de los dirigentes sobre el tema de los cambios sociales culturales: *“Aún con los años que pudieran pasar en el futuro para que pudiéramos adaptarnos a esas sociedades, es muy difícil de cambiar de un día a otro porque somos de un contacto reciente todavía y queremos vivir de la alimentación tradicional y por eso queremos trabajar y conseguir la tierra. Ese es el objetivo principal que queremos tener. Nuestra forma de ser Ayoreo nunca se va a cambiar, pero la forma que nos respeten como indígenas en el futuro eso sí va a cambiar mucho. Porque antes se respetaba mucho a la tierra indígena, pero de poco a poco se ve que el valor de la tierra es muy importante para los ganaderos. Se quiere más tierra y más tierra. Ya no respetan las leyes que favorecen los derechos de los pueblos indígenas. Y en el futuro no tan lejano, esas leyes que favorecen a las comunidades indígenas, a la tierra indígena, al territorio indígena ya no van a ser respetadas. Se quiere modificar esas leyes”.*

Sobre el conocimiento que permite el desarrollo de la cultura y el manejo del territorio, la gente dice que ese conocimiento de la forma tradicional de hacer la artesanía, la cacería y la agricultura, no la van a perder si es que los niños y los jóvenes quieren aprender de

sus padres y abuelos. Pero puede haber otros niños y también jóvenes que si no quieren aprender, no van a aprender.

Ponen énfasis en los cambios que se han dado en la alimentación. *“Ha cambiado mucho la de antes con la de ahora. Antiguamente uno podía alimentarse bien y vivir bien, no había enfermedades. Tu cuerpo tiene muchas defensas contra las enfermedades, pero desde el comienzo del contacto, se cambiaron mucho las cosas. Las personas se enferman, no tienen muchas defensas contra las enfermedades porque la alimentación cambia. Por eso quienes viven en el monte, viven bien porque consumen la comida del monte. Pera la gente que vive en el contacto, tiene problemas, muchísimas enfermedades porque no podía conseguir los alimentos de antes. No consumía la comida de los blancos y se producen muchas enfermedades por no tener muchas defensas por cambio de la alimentación”.*

Entre ellos, los de la comunidad, no hay todavía gente que pueda ir a vivir a la ciudad. Afirman que son de un contacto reciente todavía, y que la ciudad es muy diferente, es otra vida. Por eso quieren vivir en las zonas rurales, en las comunidades donde hay tierra, donde está su propia gente, sus parientes; donde pueden irse de cacería y hacer las cosas que ellos hacen. Enfatizan que no quieren cambiar a otra cultura, que no quieren vivir en la ciudad porque allí es muy diferente la vida y por eso a la gente no le gusta irse hacia ellas. *“Estar en una ciudad es muy costoso y nosotros no tenemos ese recurso”, afirma un comunero.* Él quiere que nosotros, los visitantes, sepamos cómo los Totobiegosode están en una situación muy difícil causada por el contacto. *“Es otra cosa, otra vida. En estos tiempos es muy difícil, cuando alguien se enferma, trasladarse a las ciudades porque no tenemos vehículo”*

b. Control territorial

La comunidad recibe apoyo de Rainforest Noruega para realizar anualmente actividades. Durante varios años se han hecho recorridos cada dos meses alrededor y dentro de la parte titulada del territorio para controlar posibles invasiones. Pero en los últimos años ya no

se puede hacer eso porque los vehículos son ahora muy viejos y ya no sirven para hacer el control. Por eso, señalan que es muy preocupante no contar con un vehículo en buen estado para hacer esos recorridos.

Cuando terminen la titulación de las tierras demandadas, sí creen que se podrá hacer la estrategia sugerida por el consultor de instalar pequeñas aldeas alrededor del territorio para cuidarlo con guardianes.

Sin embargo, la gente muestra su preocupación señalando que no puede ir a todas las partes donde hay peligro de invasión, porque tiene también temor de encontrarse con aislados que aún viven en el monte.

Cuentan de una visita hecha al Perú en 2014. Fueron a visitar un pueblo indígena en el río Madre de Dios. Allí vieron cómo la gente cuida su tierra, instalando casetas donde existe peligro de deforestación. También esa gente, señalaron, tiene apoyo de Rainforest Noruega para ejercer el control territorial. Algo similar creen ellos que podrían hacer en las tierras que demandan, a fin de evitar que entre gente extraña para robar madera. El problema es siempre la escasez de recursos económicos.

El líder de la comunidad declara: *“Sabemos que este territorio es grande y no queremos permitir que otra gente se eche el bosque, pero hay gente con sus propios intereses, como los ganaderos que quieren echarse el bosque para criar ganado. Nosotros no queremos eso y para eso acudimos a las autoridades, pero las autoridades no quieren apoyarnos. También acá dentro de nuestra propiedad hay un propietario que dice que tiene tantas hectáreas, pero nuestro título dice que él tiene menos. Tenemos ese problema con el vecino. Siempre hicimos las denuncias a las autoridades, pero las denuncias no fueron respondidas por las autoridades. Ellas siempre quieren defender a los ganaderos”*⁶².

c. Las comunidades

Además de Chaidi hay otra comunidad llama-

da Arocojnadi. Había otra más, Tié, pero por problemas de distancia y por una inundación desapareció. La gente de Chaidi y Arocojnadi se reúne periódicamente. Aclaran que se reúnen porque a pesar de ser dos comunidades diferentes, son las mismas personas, el mismo grupo, todos son Totobiegosode. *“Ellos y nosotros luchamos por la misma situación que es la tierra. Por eso cada tanto nos reunimos para debatir la misma problemática que sucede en la tierra”*, afirman.

Para defender esta tierra dice que la única manera de defenderla es que haya esos drones que vieron que se usaban en Perú. Eso y hablar con las autoridades.

Hablamos luego sobre las leyes y los aportes de otros países. Por más que la ley sea muy buena y por más que de otros países se pueda recibir ayuda, al final son las propias fuerzas de la comunidad organizada las que tienen que velar por la defensa de su territorio.

Insisten en su argumento: *“Lamentablemente en Paraguay, al igual que lo que pasa en otros países, la policía no está al servicio de los indígenas sino de los ganaderos. Si los propios indígenas se preocupan por pensar cómo hacer el control de su territorio, se ponen en peligro”*. Queda flotando la pregunta sobre cómo hacer un control independiente, autónomo.

d. Conocimiento y gestión territorial

Les pregunto sobre cómo piensan transmitir su conocimiento a las nuevas generaciones, a fin de que quieran y sepan manejar el territorio. El maestro de la escuela de Arocojnadi, Rosalino Picanerai, se refiere a un libro que la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT) está haciendo. En él, señala, está lo que se está conversando, *“lo que vos estás tocando está dentro de ese libro. Los jóvenes que viven cerca de las ciudades casi ya no se interesan de la vida de los Ayoreo”*. Se trata de cartillas bilingües sobre derechos de los pueblos indígenas y Derechos Humanos que serán utilizadas en sus escuelas y socializadas en las demás escuelas del pueblo Ayoreo de los departamentos de Alto Paraguay y de Boquerón. Jorge Vera señala: *“Es un aporte*

⁶² Fueron muchas las que intervinieron en la reunión y opinaron. Los casos de opiniones individualizadas están señalados en otras partes de este informe.

de la OPIT al sistema curricular impulsado por la Dirección General de Educación Escolar Indígena del Ministerio de Educación y Cultura”.

El maestro Picanerai hace una comparación entre los jóvenes que viven cerca de la ciudad y los jóvenes que aún están en la comunidad. Dice que estos últimos aprenden a cazar e ir al monte. *“El conocimiento no queremos perder, queremos que ellos, los jóvenes, aprendan. Por eso, desde el año pasado estamos haciendo una pequeña cartilla para que los jóvenes puedan aprender cómo es el sistema nuestro”.* Él señala que está enseñando en su propia lengua y que se vale de la escuela para transmitir conocimientos de los propios Ayoreo.

e. Los Ayoreo urbanizados

En las afueras de Filadelfia, bajo toldos improvisados de plástico ubicados en las mismas calles, se ha formado una especie de campamento Ayoreo llamado “Montecito”. Hablamos sobre cómo evalúan esta situación y si creen que algo se puede hacer para ayudar a esas personas. Dicen que son personas de otras comunidades Ayoreas que quedan cerca de esa ciudad y que por eso emigran a la ciudad, porque son comunidades cercanas a Filadelfia.

Ellas tienen tierras muy pequeñas, de mil o dos mil has. Se trata de Ayoreos que han vendido las maderas de sus bosques, el palo santo y otras.

Han cortado su madera para vender a los que tienen mucha plata. Y hoy en día ya no tienen bosques, ellos ya no tienen animales, no tienen para consumir, donde irse de cacería. No tienen el bosque. Sufren mucho, no tienen comida, por eso ellos emigran a la ciudad en busca de un “trabajito”.

Por eso, dicen, que muchos emigran a la ciudad para ganar un dinero que luego gastan para adquirir alcohol. *“Sabemos también que las mujeres se prostituyen para ganar dinero”*, afirman. No tienen ninguna propuesta sobre qué hacer para revertir esta triste situación.

Dicen que están muy contentos con nuestra

presencia porque saben que nos preocupamos por ellos. *“Por eso hemos venido a escuchar sus propias palabras sobre lo que sucede acá en el Chaco”.*

Tekoha Guasu, La Casa Grande

La reunión se realizó en la comunidad Arroyo Moroti el 19 de febrero de 2014, ubicada a unas dos horas de Encarnación, en el departamento de Itapúa. Participaron en la reunión don Eusebio Chaparro, líder religioso (Opy Gua), don Luciano Cáceres Fernández, presidente de la Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa (ACIDI), don Germán Vera, líder comunal y alrededor de 30 personas de comunidades que hacen parte de la demanda territorial denominada Tekoha Guasu. La traducción estuvo a cargo de la abogada Mirta Pereira, asesora de FAPI.

La palabra Tekoha se refiere al lugar físico, la tierra, el monte, el agua, los animales y las plantas donde las personas realizan el Teko que es el modo de ser Guaraní. Puede traducirse entonces como el territorio o la casa en la cual los Guaraníes se realizan como seres humanos. Guasu, por su parte, quiere decir grande.

1. La demanda territorial

Las tierras que quieren recuperar las comunidades agrupadas en este territorio llamado Tekoha Guasu tienen una extensión de 55.000 has. De estas, hasta la fecha se han logrado titular comunidades en 13.500 has. Existen 500 has más que están en manos del INDI, pero que aún no han sido transferidas a las comunidades. Los distritos que tienen que ver con la demanda son, en Itapúa: Tomás Romero Pereira, Alto Vera e Itapúa Poty; y en Caazapá: Tavari y San Juan Nepomuceno. Hay muchos dirigentes de la Asociación que no están viviendo en el territorio, pero están apoyando fuertemente la demanda.

En la zona actúan dos ONG ambientalistas: Pro Cosara y Guyra Paraguay. La primera es de gente de Suiza y está ubicada fuera del Tekoha Guasu; mientras que la segunda es paraguaya y está asentada dentro de la demanda de los Mbya guaraní. Esta ha adquirido más de 6 mil hectáreas. Al mismo tiempo, toda el área de la demanda está dentro de

una zona de reserva para creación del Parque Nacional San Rafael, decisión que tomó hace unos años SEAM sin consultar con los indígenas y fue la que los motivó a plantear su demanda territorial. No obstante, la declaración de la zona como reserva para posteriormente crear un parque tiene un lado positivo, que es el haber puesto el área bajo las normas de “no innovación” que prohíben cualquier tipo de intervención extractiva a gran escala.

a. Dificultades para lograr la demanda

Luciano Cáceres Fernández, presidente de ACIDI, toma la palabra para, en primer lugar, agradecer mi llegada e interés por saber lo que ellos están haciendo.

Agradece también a los dirigentes presentes, a las señoras y a los señores que están acompañando esta reunión. Señala que es necesario poder contar las tareas que se están haciendo porque es un trabajo de largo plazo que empezó hace tiempo y se extiende hacia el futuro. Agrega que es importante que todas las personas presentes puedan aportar para contar el proceso que están llevando y cómo están ellos, los guaraníes, involucrados en la recuperación del territorio. *“En esta oportunidad vamos a contar de manera resumida cómo empezaron la tarea de recuperación”, dice. Todo empezó hace tiempo, pero tuvo más impulso cuando se enteraron que el Estado tenía interés de consolidar un Parque Nacional sin la participación de ellos. Sabían de esa intención, pero no era claro qué era lo que el Estado quería hacer. Ellos entonces le dijeron que las tierras eran suyas y que en ellas estaban sus hermanos que “están adentro”, los Tapyi (aislados).*

Estos son Mbya que viven de una manera muy tradicional, viven apartados, recorren el territorio y, aunque hablan con ellos, *“los Tapyi no quieren escuela, no quieren vacuna ni hablar con los otros ni quieren comer nuestra comida sino la que ellos tradicionalmente han comido siempre”*.

Esa es la característica de la gente Tapyi. Dicen que si este territorio se convierte en un Parque será algo muy peligroso para sus pa-

rientes que viven ahí aislados, sobre todo porque no van a tener el control del territorio.

La referencia a los Tapyĩ a lo largo de esta entrevista es constante, y va tomando un sentido y un peso que al comienzo no nos era evidente. Volvemos más adelante sobre este tema.

Mirta Pereira indica que en 1999 le contó a la gente de las comunidades que la SEAM quería hacer un *plan de manejo*⁶³ sobre estas tierras porque pensaban declararlas Parque Nacional.

Se enteró de esto en Asunción. Por esto decidieron iniciar un proceso administrativo para legalizar las tierras. Al comienzo, nadie les molestaba y ellos estaban tranquilos. Pero cuando empezaron a ver funcionarios de la SEAM recorriendo el territorio e intentando hacer actividades sin coordinar con ellos, sin consultarles, entonces tomaron la decisión formal de iniciar un proceso administrativo para luchar por la tierra.

Les molestaba más el hecho de que ingresara la SEAM, a la idea de que estas tierras fueran de propietarios privados. A pesar de ser propietarios, no podían hacer ninguna intervención por la declaración del área como zona de reserva para Parque Nacional y el mandato de no innovación. Todo estaba detenido. Se animaron a iniciar la demanda cuando se enteraron de las pretensiones de la SEAM de consolidar el parque nacional. La zona de reserva, llamada San Rafael, incluye las 55 mil has que hacen parte de la demanda de la gente. Si se recuperan las 55 mil, pedirán que se anule la zona de reserva San Rafael para el Parque Nacional.

Dice uno de los presentes que el interés de todos ellos es mantener el bosque. *“Nosotros no tenemos ningún interés en tumbiar nada. Nuestros hermanos Tapyĩ que viven acá de manera tradicional, viven simplemente del bosque. Nuestra cultura como pueblo Mbya tiene mucho que ver con el bosque. Si perde-*

mos el bosque perdemos nuestra cultura. No solo afuera uno encuentra trabajo y comida. Adentro del bosque también, y uno complementa con lo que cultiva. El interés de la ACIDI es que esto se mantenga, que el bosque se quede y se pueda cuidar”. En las 13.500 has recuperadas, transferidas y tituladas a las comunidades, se da aún la doble situación jurídica de reserva de la SEAM para Parque Nacional y de territorio indígena.

Sin embargo, opinan que no ven problema en esto. Las restricciones que puso la SEAM a la propiedad privada son en realidad propias, cotidianas, de la práctica cultural común de ellos mismos. Señalan que ellos no talan el bosque sino que lo aprovechan. Esas restricciones pueden afectar a los propietarios privados pero no a ellos.

La SEAM tampoco ha demostrado hasta ahora una actitud impositiva y jerárquica. Una de las dificultades para lograr reivindicar las 55 mil has, es que hay muchos propietarios. Otra dificultad es la escasez de presupuesto del INDI para pagar las tierras. Por esto la lucha indígena es muy larga. Dice uno: *“Quisiéramos que esto se solucione rápidamente, pero vemos que hay dificultades. Falta voluntad política del gobierno y fondos para adquirir las tierras”.*

En verdad hay muchos propietarios en este caso que quieren vender, porque al haberse declarado zona de reserva para Parque ellos saben que no pueden hacer intervenciones en el área que impliquen la deforestación. Por tanto sus inversiones económicas están congeladas. No se han planteado la posibilidad de acudir a la cooperación internacional para solicitar fondos para la adquisición de tierras. De hecho, los organismos de cooperación que conocen no dan fondos para comprar tierras en favor de los indígenas. En el Chaco sí se ha hecho y ha sido algo excepcional, pero ha sido en el pasado y principalmente a través de iglesias. Normalmente dichos organismos acompañan para que el Estado cumpla con la responsabilidad de dotar tierras a las comunidades. ACIDI está exigiendo a la empresa hidroeléctrica Yacyretá la indemnización por tres comunidades que vivían en una isla, tam-

63 El plan de manejo, como explicamos en el último capítulo de este informe, es el documento fundamental de un área silvestre protegida, dado que en él se identifican los objetivos de su creación, se asigna su categoría de manejo y se delimita su extensión.

TEHOKA GUASU, LA CASA GRANDE

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

bién llamada Yacyretá, ubicada en las riberas del Paraná, que fueron afectadas por la construcción de la represa⁶⁴.

Alberto Vásquez, secretario general de ACIDI, es la persona encargada de las negociaciones. La idea es que como parte del resarcimiento compren tierras cercanas para entregarlas a las comunidades afectadas. Han solicitado la intermediación de la titular del Ministerio de Justicia para que apoye esta demanda. Están viendo el tema como una reparación que se dé paulatinamente. No esperan que mañana se compren las 50 mil hectáreas, sino que se haga de a pocos. La población de las comunidades afectadas por la represa está dispersa. La mayoría vive en la comunidad de Pindo (ubicada en la carretera cerca de San Cosme), otra parte está en Tekoha Guasu y otra, más al norte. Las negociaciones con la empresa Yacyreta buscan la reparación por el daño causado a los afectados, la protección de los Mbya que viven de manera tradicional en Tekoha Guasu y el aseguramiento del bosque para la supervivencia de la cultura Mbya y de su biodiversidad.

b. Sobre el control territorial

En la orientación del trabajo, los pobladores de Tekoha Guasu no pretenden aislarse. Creen que el conocimiento científico que pueda aportar la SEAM o algún organismo de cooperación puede ayudarles a mejorar la situación de los bosques degradados que existen en algunas zonas del territorio. Hay algunas partes del territorio en que los moradores plantan soja o venden madera de manera ilegal, con la complicidad de autoridades.

Existen solo dos entradas a Tekoha Guasu: por Caazapá y por Itapuá, y en Itapú hay dos salidas. Si la autoridad funcionara y pusiera puestos en esos lugares se podría atajar a los ilegales que son principalmente extractores de madera y cazadores. A veces también hay cultivos ilegales, como marihuana.

Declara don Eusebio: *“A todos los que vivi-*

mos dentro o fuera de esta área nos interesa que este territorio se asegure porque es el vínculo con nuestra cultura que tiene que ver con el bosque y porque además es una manera de preservar a nuestros hermanos [los Tapyi] que están en una parte del bosque”. Si se hace esto, tendrán la certeza de que la cultura no va a terminar, porque el bosque no va a terminar. En otros lugares ya no hay bosques porque han sido convertidos en pastos o en tierras de cultivo.

En este momento de la conversación empezamos a percibir que para los Mbya los Tapyi representan algo muy especial. No son los selvícolas que los Ayoreo temen a pesar que pertenecen a su propio pueblo y hablan su misma lengua. Son un grupo de Mbya que está “al centro”, mientras que las comunidades están “en el entorno”. Es decir, están en un lugar protegido por las comunidades con especial cuidado porque así tienen la *“certeza de que la cultura Mbya no va a terminar porque el bosque no va a terminar”*. Parecería entonces que estamos frente a una estrategia de mantener la reserva cultural y religiosa del pueblo Mbya.

Consultada Mirta Pereira sobre esta hipótesis señala que es posible que así sea. La conversación gira en torno a la necesidad de crear un sistema de control propio que no dependa del Estado ya que este es cambiante. Un gobierno puede ser favorable a ellos y otro no. Además, siempre alegan que no tienen dinero para contratar personal. Finalmente, según afirmaron, muchas veces el personal se corrompe y se vende a los ilegales.

Señalan que la situación no está del todo resuelta. Indican que en las tierras aseguradas, ellos tienen el control interno de acuerdo a pautas de su propia cultura. En las comunidades hay un sistema de soldados, sargentos y capitanes, de jerarquías que ellos usan para establecer el control en caso que las tierras estén ya aseguradas. Pero indican que tienen respeto en el caso de tierras que pertenecen a otros, tierras que no les han sido aún tituladas. Por esto le exigen al Estado que les titule sus tierras para poder tener un control absoluto sobre ellas. Aunque consideran que

⁶⁴ Se trata de la hidroeléctrica Yacyretá inaugurada en 1994. Es un emprendimiento realizado de manera conjunta entre Argentina y Paraguay. La construcción de la represa implicó la inundación de tierras pertenecientes a comunidades Mbya.

esas tierras son también parte de su territorio, saben que ellas siguen en manos de propietarios privados. Consideran que el gobierno está obligado a ayudarles a hacer un proceso conjunto de control para evitar la presencia de ilegales. Denunciaron varias veces las infracciones que se cometen en el territorio, como la salida de madera, plantaciones de marihuana y otras, pero el Estado no responde con la rapidez y la responsabilidad con que debería hacerlo. Hablamos sobre experiencias en el Perú de control territorial ejercido por comunidades indígenas y mestizo-ribereñas a los pescadores industriales y otros extractores foráneos. Les contamos que uno de los recursos más importantes para la alimentación de la gente en la Amazonía baja es el pescado que existe en abundancia. La gente se cansó de que los comerciantes que llegaban de las ciudades entraran a las lagunas con botes grandes, redes y cajas acondicionadas con hielo para conservar el pescado y llevarlo a las ciudades para venderlo.

Las comunidades han logrado hacer acuerdos con el Estado mediante el cual este les delega la facultad de controlar a esos pescadores. De esta manera, los moradores de las comunidades pudieron establecer controles en los lugares de acceso a las lagunas. Por turnos de dos o tres días, los pobladores se instalan en un puesto de control en los lugares de acceso e impiden que los pescadores industriales entren con sus botes y grandes redes. Esto permitió que los peces aumenten y que la población disponga de mejores recursos para alimentarse. También, que los mismos pobladores dispongan de peces para vender en el mercado. Lanzamos la idea de que un sistema así podría funcionar en el caso de ellos, pero que primero tendrían que conseguir la autorización del Estado para ejercer el control de manera legal. Les preguntamos si algo así podría funcionar en Tekoha Guasu.

Dicen que sí, que un sistema así sería bueno. Señalan que, sin embargo, hay muchas experiencias en las que se lleva una denuncia y las autoridades no la atienden. Entonces, tendrían que hablar fuertemente con el gobierno. *“Hemos presentado denuncias que no se han tomado en consideración. Tenemos que*

seguir hablando con el Estado para que entienda que nuestra cultura es una manera de vivir”. Dice la ente que el Estado también recibe denuncias contra los indígenas cuando utilizan su propio derecho, sus normas propias de ejercer justicia. *“El Estado debe entender que esto es parte de nuestras vidas”.* Insisten en la necesidad de tener una conversación sincera con el Estado sobre estas cuestiones.

El problema no solo es la madera y la soja, es también la gente que viene de afuera a cazar con escopeta y con perros. *“Ellos vienen a hacer deporte y nos quitan la alimentación. Eso afecta directamente nuestra alimentación”.* Reiteran que es importante que el Estado les garantice sus tierras, porque mientras esto no suceda, mientras sean otros quienes tienen los títulos, seguirá habiendo amenazas. Temen también que si toman el control en sus manos puedan ser víctimas de los abusos de los infractores. *“La legalización nos permitirá controlar no solo la entrada y la salida sino también lo que sucede dentro de nuestro territorio y determinar los lugares estratégicos que debemos vigilar por la existencia de determinados recursos. Pero si no hay apoyo del Estado, uno arriesga la vida de la gente”*, opina don Eusebio.

El proceso firme de recuperación de tierras comenzó en 2006, pero la recuperación había comenzado en 1995. El asunto es que desde entonces hasta la fecha han pasado 20 años. ¿Cuántos años más puede demorar completar la recuperación de las tierras demandadas? “Por eso es necesario tomar medidas para controlar el territorio durante el tiempo que demore el cumplimiento de la demanda”. Mientras tanto la comunidad debe hacer acuerdos con el Estado para que los faculte a ejercer medidas de control. De esta manera, la gente no actuará solo a nombre de la comunidad, sino con una delegación de facultades por parte del Estado.

Señalan los moradores que debe evitarse que otros madereros y otros cazadores sigan extrayendo arbitrariamente recursos del territorio. Les indico que con la promesa de titulación y la norma de no innovar están dadas las condiciones para que el Estado les autorice a

TEHOKA GUASU, LA CASA GRANDE

ejercer el control de esta área. Señalan que el gobierno no les cumple. Opinan que a nivel local es muy difícil conseguir algo. Tienen que ser acuerdos con las autoridades nacionales. Las personas saben perfectamente quiénes son los que entran a cazar de manera ilegal a sus tierras, así como sus vinculaciones políticas. Por esta razón se considera que es un tema que hay que tratarlo al más alto nivel. Opina una persona sobre el INDI y sus recursos, señalando que son escasos para pagar las tierras y contar con más personal. El agrimensor del INDI tiene el año completo planificado para hacer otras tareas, por lo que no se puede encargar de la demanda de Tekoha Guasu.

Crean que se podría contratar un agrimensor a nombre de la Asociación para que trabaje en la mensura, pero que para esto se necesita conseguir un fondo específico. Crean que el Estado podría aceptar la figura de contratar técnicos que trabajen para las comunidades pagados por la cooperación extranjera. Pero que para esto es necesario firmar un convenio. Sería muy bueno un trabajo así porque este también permitirá saber si las comunidades tienen la extensión que figura en los títulos u otra. Les contamos acerca de una experiencia en el Perú financiada por IWGIA, donde se trabajó un proceso de titulación de más de cien comunidades en el río Ucayali y afluentes, con técnicos contratados por la confederación indígena amazónica AIDSEP, muchos de los cuales eran jóvenes de las propias comunidades; y que fue la organización indígena la que ejecutó el proyecto. Señalan que ellos también cuentan con jóvenes capacitados en el uso de GPS, debido al trabajo de mapeo que se hizo hace un tiempo con Altervida. Aseguran tener personal muy capacitado para este trabajo.

También señalan la importancia de hacer un proceso de evaluación ecológica rápida en todas las comunidades indígenas para ver en qué situación están los recursos naturales. Para eso están pensando en la participación de los técnicos indígenas que saben usar GPS. *“Es importante hacer esto para poder medir cómo estamos conservando el bosque. Para abordar el tema de la conservación de*

los bosques es necesario tener esta información”. La dificultad más grande es la falta de fondos: para pagar las tierras a los propietarios y para contratar agrimensores para que realicen el trabajo.

Los moradores de la comunidad piensan que la formación de personal propio de las comunidades para control territorial podría ser realizada con apoyo de la cooperación internacional.

A veces las amenazas al territorio pueden venir de dentro, es decir, de algunos indígenas dedicados a hacer acuerdos con madereros, con cazadores o con gente que quiere alquilar las tierras. Señalan que el problema también existe en comunidades de Tekoha Guasu, aunque en pequeña escala. Más existen en el departamento contiguo de Caazapá.

c. Manejo territorial

Conversamos en la reunión sobre el manejo territorial. ¿Cada comunidad se manejará de manera independiente o habrá normas para concertar medidas de manejo de todo el territorio demandado?

Señalan que la mayoría de comunidades que tienen tierras aseguradas están en los límites de la reserva. Pero que esto no es casual sino porque de esta manera están en articulación y protegiendo a los que están en el medio del bosque, que son sus hermanos Tapyi. *“Nos estamos uniendo de una manera propia, de acuerdo a nuestras propias normas, para manejar todo nuestro territorio. Incluso estamos hablando con la asociación de Caazapá para hacer este trabajo. Estamos haciendo un proceso nuestro, no solamente pensando cada comunidad en sus mil o dos mil has sino en todo el territorio con una visión general. No hubiéramos tenido este pensamiento -señala don Eusebio- si nuestros compañeros, los Tapyi, no vivieran como están viviendo. Ellos necesitan de nuestro apoyo. Nosotros estamos seguros que vamos a seguir acá en la situación que sea, apoyando a nuestros hermanos”*. Por su parte, don Luciano afirma: *“Somos como una zona de amortiguamiento para los Tapyi dentro de las 55 mil has. Es-*

tamos así cuidando nuestro territorio. Todo el ACIDI va a estar trabajando para conservar entre todos nuestro territorio, basándonos en nuestra cultura”.

Señala la traductora la insistencia de los líderes presentes de referirse constantemente a su forma tradicional de vida. Los Tapyĩ están en parte sobre tierras que ya fueron tituladas y en parte sobre las que aún están siendo demandadas. Dicen que los Tapyĩ no tienen límites. *“Donde hay bosque ellos están. Pueden estar hoy pescando en un lugar y mañana haciendo otra cosa. Ellos también cultivan sus chacras. Ellos solamente usan sus semillas, no aceptan ningún tipo de semilla foránea. Solo sus propias semillas usan. En eso tienen mucho cuidado”.*

Un tiempo los Tapyĩ estuvieron muy cerca, en un extremo de la propiedad de una persona de la comunidad, porque vinieron a visitarlos. Son como aislados, pero especiales. Hay gente que ha vivido en comunidades y ha vuelto al Tapyĩ. Los Tapyĩ se cuidan y, por ejemplo, no quieren hablar con una persona como don Germán Vera porque saben que él vive cerca de una ruta, muy cerca a los que no son indígenas. Creen que les puede decir algo que no sea cierto y por eso no quieren hablar con él. Hablan en cambio con los líderes religiosos. Muchos de los Tapyĩ nunca han salido. Otros sí pero han vuelto a entrar.

d. Territorio y conocimiento

El territorio no es solamente una cantidad determinada de hectáreas, sino que es sobre todo el conocimiento que se tiene sobre él para poder usarlo de acuerdo a las costumbres. En ese sentido es fundamental tratar del tema de los jóvenes. Hay muchos jóvenes en la comunidad. ¿Están ellos aprendiendo la cultura de los Mbya o, como se van a la escuela y aprenden los conocimientos de los Juruá, de la gente de afuera, están perdiendo sus conocimientos propios? Si esto sucede, si se pierde el conocimiento, se pierde también el territorio porque entonces ya no se le valorará y se le podrá negociar con gente de afuera, o no se sabrá cómo usarlo. La pregunta es ¿cómo han pensado hacer los Mbya para que

los jóvenes continúen aprendiendo los conocimientos propios que les permitan conocer, amar y usar su territorio?

Responde don Eusebio. Dice que una de las cosas que va a garantizar eso es que la gente que está en el Tapyĩ⁶⁵ no va a ser molestada: *“La escuela llega hasta acá, hasta estas comunidades del entorno, y a ella van a ir los niños que quieran ir, mientras que los que no lo quieran van a ser respetados. Los dos niños sirven a la comunidad de igual manera. El que sabe leer y escribir va a defender a su comunidad, a su abuela, a su abuelo, a su padre y a su madre. El que no lee porque opta por no leer, igualmente va a defender porque es un Mbya, va a defender su territorio, su cultura, su vida, a su abuela, a su papá y a su mamá. Yo he optado por no leer y escribir porque a mí no me gusta la escuela, pero respeto a los que les gusta. Pero tanto el que va a la escuela como el que no va a la escuela tiene que entrar en el Opy, el templo. Y ahí el que canta, el que baila y el que reza son todos iguales. No importa si lees o si escribes, o si no lees ni escribes. Ahí eres Mbya, y tu esencia la estás renovando y la estás reafirmando”.*

“Las mujeres con su takuapú [varas de bambú que suenan al golpearlas en el suelo] cantan. No importa que esa mujer lea o no lea, escriba o no escriba. Eso ya es afuera y para nosotros no es importante. Inclusive [se dirige al maestro de la escuela], cuando vos enseñas a tus alumnos les tienes que decir a tus alumnos que en la tarde deben ir a rezar con su líder religioso, con su Opy Gua. Es la recomendación que le doy al maestro. Si el maestro es no indígena puede decir que eso no es necesario, pero él tiene que aprender también que eso es importante para nosotros. También hay maestros indígenas en la comunidad. [Don Eusebio señala que la forma de vida Mbya tiene mucho que ver con su religión.] Eso es muy propio de la gente, con sus cantos, con sus bailes, con sus oraciones. Eso es lo esencial. Que él no lea o que no hable español, no va a cambiar la vida Mbya porque la esencia Mbya está en la oración, en la manera de mirar las estrellas”.

⁶⁵ El término parece tener una doble significación. Por un lado, se refiere a la gente apartada y, por otro, al lugar donde ella vive.

TEHOKA GUASU, LA CASA GRANDE

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

Comenta la traductora que en esta comunidad no ha habido presencia de misioneros, que nunca los han dejado entrar. Dice don Eusebio: *“Nosotros no aceptamos misioneros que vengan a hablarnos de otras cosas. ¿Para qué quieren contarnos de oraciones y de otras cosas que nosotros tenemos y son muy buenas porque es nuestra esencia? Nuestra esencia, nuestra propia religión es lo que nos hace Mbya. Nosotros no podemos permitir que venga otra religión que corte esto que nosotros tenemos”*.

e. Organización

Varios asistentes a la reunión señalan que ellos son muy celosos de su religión y de su propia cultura. El presidente de la Asociación y los presidentes de otras Asociaciones Guaraníes se reúnen con cierta frecuencia. El tema principal que abordan es la cultura. Estas reuniones están presididas por los líderes religiosos. Cada comunidad tiene su propio líder religioso, su Opy Gua.

Cada líder político, cada cacique, respeta y acompaña el proceso del líder religioso. No se puede perder la cultura y la religión porque cada persona desde muy pequeña participa en la vida comunitaria, en la vida de su templo, en sus oraciones, en sus bailes. *“Somos muy celosos y ni siquiera les mostramos a la gente de afuera nuestro templo, porque este es un lugar nuestro, es lo que nos hace a nosotros diferentes, lo que nos hace ser Mbya”*.

Don Eusebio no cree que la cultura se pierda fácilmente. Piensa que sí se podría perder si hubiera presencia de religiosos foráneos porque ellos cortan la esencia de su cultura. No solo se perdería la religión, sino la esencia de lo que es ser un Mbya. Referimos en ese momento el caso parecido de los Ava Guaraní, en Bolivia, específicamente, de Tenta Yapi (Última Casa), donde el líder religioso Bacuire tiene una opción similar de no dejar entrar a nadie de fuera. Lo único que él quería cuando lo visitamos hace ya años era que el gobierno boliviano les titulase sus tierras.

El Parque Nacional Defensores del Chaco y los Ayoreos

El Parque Nacional Defensores del Chaco (PNDCH) se encuentra en los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. Fue creado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 16.806, del 6 de agosto de 1975, con una extensión de 780 mil has. El parque hace parte de la Reserva de Biósfera del Chaco. El área es parte del territorio tradicional del pueblo Ayoreo y actualmente allí se encuentran grupos de este pueblo en situación de aislamiento voluntario. Como ha señalado la abogada Julia Cabello, directora de Tierra Viva, el hecho de haberse aislado por voluntad propia es ya una respuesta de rechazo de este pueblo ante una hipotética consulta sobre cualquier tipo de intervención en la zona.

La extensión del Parque fue ratificada en 1999, cuando la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre, entidad que antecedió a la actual Secretaría del Ambiente (SEAM), realizó un estudio sobre la mencionada área silvestre protegida. Sin embargo, el 2 de febrero de 2015, el Poder Legislativo promulgó la Ley N° 5392, cuyo primer artículo declara: *“Establézcanse los linderos del Parque Nacional Defensores del Chaco, creado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 16.806 del 6 de agosto de 1975, con una superficie de 720.723 has 6439 m²”*.

Así, de manera súbita, una nueva ley ha determinado un recorte del Parque en nada menos que 60 mil has. Es fácil entender que podría haber una diferencia de extensión entre el área medida en 1975 y la actual remensura, debida al uso actual de instrumentos técnicos más precisos, como el GPS, y al hecho de contarse hoy con mejor cartografía que en ese entonces, gracias a las imágenes de satélite. Pero la diferencia de 60 mil has parece demasiado grande como para que pueda ser atribuida a errores de medición originados por temas técnicos. ¿Dónde radican los problemas?

1. Algunas respuestas

a. La normativa

El PNDCH fue creado en 1975 por decreto del Poder Ejecutivo, aunque no sabemos sobre la base de qué ley.⁶⁶ El 24 de mayo de 1994, la Ley N° 352/94, bajo el nombre de Ley de Áreas Silvestres Protegidas, lo que en realidad hace es fijar las normas generales por las cuales se regulará el manejo y la administración del Sistema Nacional de Áreas Silvestre Protegidas (SINASIP) (Art. 1º) y declara que estas son inalienables e intransferibles a perpetuidad (Art. 3º).

La definición de ASP que la Ley aporta es la siguiente: *“Se entiende por Área [sic] Silvestre Protegida toda porción del territorio nacional comprendido dentro de límites bien definidos, de características naturales o seminaturales, que se somete a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales involucrados”*. (Art. 4º)

La Ley no define categorías de ASP sino y solo se refiere, de manera general, a “categoría de manejo”. Dice al respecto: *“Se entiende por Categoría de Manejo el nombre genérico que se asigna a cada una de las Áreas Silvestres Protegidas para clasificarlas según el tipo de gestión, manejo o administración que vayan a recibir para cumplir con una serie de objetivos generales dentro del sistema y específicos del área en cuestión. Cada categoría tiene su propia reglamentación y restricciones en cuanto al uso de sus recursos”* (Art. 6º). Insistimos que se trata de una definición general porque la ley no define cuáles son las categorías de manejo que el SINASIP tendrá en cuenta.

Hasta el momento, tres cuestiones llaman nuestra atención: a. No obstante llamarse la Ley de ASP, su primer artículo, el que debería marcar la pauta del contenido de la norma, declara que en ella se fijan las normas que

⁶⁶ No es la opinión de los abogados. Un decreto que crea áreas protegidas debe estar respaldado por una ley marco que define los objetivos de su creación y las características que debe tener cada categoría de área. Además de sistemas de control, uso permitido, sanciones a los infractores y otras cuestiones más.

regularán el manejo y la administración del SINASIP; b. Que en la definición de ASP no se incluya la palabras “protección”; y c. Que no defina, y ni siquiera mencione, cuáles son las categorías de ASP o, para decirlo en los términos de la ley, las categorías de manejo que integrarán el SINASIP. Esto último, no obstante que en un artículo posterior (15º) señale que el SINASIP estará conformado, entre otros, por a) El conjunto de las Áreas Silvestres Protegidas actuales, las que se recomienden en el Plan Estratégico del SINASIP y las que se crearen en el futuro”. Si bien ese “conjunto” está mencionado al final de la ley que comentamos, las diferencias entre las ASP, es decir, entre cada una de las categorías de ellas no está explicitada en ninguna norma.

El tema de las categorías queda así librado a los planes de manejo, documento que la Ley define de esta manera: *“Se entiende por Plan de Manejo el documento que en diferentes aproximaciones refleja un proceso continuo de planificación donde se identifican los objetivos, se asignan la categoría de manejo [sic] y los límites de un Área Silvestre Protegida, como resultado del análisis y evaluación de los recursos naturales y culturales existentes en el área y en concordancia con la presente Ley y otras disposiciones legales vigentes y pertinentes”*. (Art. 9º)

Las categorías de manejo, por otro lado, no son fijas sino que pueden cambiar. Al respecto, la Ley señala: *“En caso de que el Plan de Manejo determine otra categoría de manejo diferente a la asignada, o recomiende ajustes a los límites, se seguirá lo establecido en el inciso d) del Artículo 24”* (Art. 25º).

Otro aspecto más que queremos señalar es el referido a la declaración legal de un ASP que, de acuerdo a la Ley, *“será realizada por Decreto del Poder Ejecutivo, o por Ley de la Nación”*. (Art. 23º)

Esta disposición resulta francamente extraña y solo se explica en caso de ausencia de una Ley de ASP, es decir, de una ley que defina el marco en que estas deben basarse, sus categorías, usos posibles y vedados de cada una de ellas, forma de gestión, sanciones a los

infractores y otros. De existir esa Ley marco, ciertamente las ASP deberían declararse por una norma de menor categoría.

Esta ambigüedad es lo que ha dado origen a la Ley mencionada al inicio de este texto, la N° 5392, que lo que ha hecho es crear un PNDCH diferente ya que le ha quitado nada menos que 60 mil has. Si la intención de la SEAM hubiera sido dotar al PNDCH de una mejor delimitación, basada, como hemos señalado, en una mejor cartografía y realizada con instrumental técnico moderno, hubiera sido suficiente una norma interna para fijar este objetivo y los procedimientos para alcanzarlo, no una Ley. Con una normativa que deja tantas cuestiones sujetas a la subjetividad del legislador no es difícil imaginar los problemas que se podrían generar. Uno de ellos es la ya mencionada reducción de su área y el otro está expresado en el artículo 4º de dicha Ley.

Dice: *“El plan de manejo podrá delimitar áreas destinadas al mantenimiento de la seguridad nacional, zonas estratégicas para el desarrollo de la economía nacional sostenible, incluirá asimismo la delimitación de una zona de uso intensivo, zona núcleo y zona de amortiguamiento; las restricciones de uso que correspondan a la misma. El Plan de Manejo será puesto a conocimiento de los organismos o entes del Poder Ejecutivo que resulten competentes, a fin de que dicten las normas de carácter general que efectivicen dichas restricciones”*.

Además de lo confuso que resulta la redacción en algunos pasajes queda claro que el PNDCH, en caso que se mantenga y aplique esta norma, no se va a parecer a lo que son estas áreas de conservación que corresponden a la clasificación internacional de mayor protección, ya que en ellas se prohíbe todo tipo de intervención directa (léase actividades extractivas y agropecuarias) que puedan alterar su ambiente y recursos. De acuerdo al artículo 4º, en cambio, en el parque se permitirán todas las actividades económicas que el Poder Ejecutivo desee realizar en aras de la “economía nacional”. Todas ellas, por supuesto, serán declaradas sostenibles.

b. Los actores

Como hemos mencionado, el PNDCH es parte del territorio tradicional de los Ayoreo Garaigoso. Durante la visita al área tuvimos oportunidad de entrevistar a algunos líderes ancianos sobre este tema. Más adelante damos cuenta de sus declaraciones.

Otros actores que influyen en la actividad del PNDCH de manera directa son los militares. Ellos tienen actualmente dos campamentos, uno bastante grande (teniente Lagerenza), con una población de alrededor de 60 soldados. Las huellas de su presencia se notan en vías carrozables construidas sin ninguna autorización de la autoridad ambiental y otras obras, como tendidos eléctricos a la vera de calles y avenidas inconclusas.

Es previsible que la presencia de estos soldados cause impactos en la fauna del área debidos a la cacería y al tránsito de vehículos militares. Recientemente el MOPC declaró su intención de abastecerse de piedra de una zona de elevaciones existente en medio del parque, del Cerro León, un otero que se eleva unos 200 m de la superficie desde el cual se tiene una panorámica sobre el bosque circundante. El material sería usado en la construcción de carreteras en la región del Chaco. Es claro que ninguna explotación de recursos no renovables puede cuadrar dentro del concepto de "desarrollo sustentable" definido en la Ley (Art. 8º).

Por lo demás, al menos a simple vista, la piedra existente en dicho cerro es deleznable y no parece ser adecuada para el afirmado de carreteras. Otro recurso potencialmente valioso es el yeso existente en una cantera ubicada en el límite oeste del PNDCH. Esta cantera fue explotada hace algunos años, pero luego la actividad fue prohibida con el argumento de que el área era un parque nacional.

Aunque no se sabe (al menos se desconocía durante nuestra presencia en Paraguay) dónde están las 60 mil has que han sido recortadas al parque, es probable que, al menos parte de ellas, esté en la mencionada cantera, teniendo en cuenta su ubicación justamente en uno de los límites del ASP. Lo que no deja

ninguna duda es que la ubicación de Cerro León es central en el Parque y por tanto imposible de separarlo sin afectar radicalmente la continuidad del área.

2. Altervida y el PNDCH

Presentamos ahora información proveniente de una intervención editada del ingeniero Víctor Benítez durante una reunión del foro Articulación Chaqueña (ACHA).

El ámbito de acción de Alter Vida es la Reserva de la Biosfera del Chaco (RBCH). Su objetivo es la defensa del territorio, juntamente con los Ayoreo y los Ñandeva. Dentro de la Reserva de la Biosfera están los Parques Nacionales Médanos del Chaco y Defensores del Chaco que tienen, respectivamente, más de 500 mil has y 780 mil has según su Decreto de Creación N° 16.806, del 6 de agosto de 1975. Sin embargo, la Ley promulgada hace poco por el presidente Cartes le da solo 720 mil has. Otras ASP dentro de dicha Reserva son Teniente Agripino Enciso, Timanes y Chovoreca.

Se ha incorporado también las 550 has del patrimonio Ayoreo Totobiegoso. Actualmente, la RBCH llega a 7 millones 500 mil has. Esta reconocida por decreto en el país, y en el ámbito internacional lo está por la Unesco. Este es el escenario de actuación del trabajo de Alter Vida, en el que algunas instituciones públicas quieren hacer un tipo de intervención vedada por las leyes.

Los Ñandeva (Guaraní) tuvieron problemas con una empresa petrolera porque no se hizo la consulta previa (CDS Energy S.A). Después hubo peleas entre comunidades por ganado que la empresa les dio como compensación. El Estado estaba obligado a cumplir con el Convenio No.169 de la OIT.

La empresa estuvo abriendo picadas (caminos) y encaminando la obra según sus propios criterios. No había ningún documento oficial sobre cómo hacer la consulta y de eso se valía. En ese entonces, el INDI emitió una resolución señalando que ellos eran los llamados a liderar ese proceso de consulta. Con

la participación de Altervida y organizaciones indígenas, y asesoramiento de una institución internacional (Almaciga) se hizo un protocolo de intervención para que las instituciones públicas respeten los derechos de los indígenas. La empresa tuvo que marcharse del país pero ahora ha señalado que regresará.

En el MOPC, a la consulta previa le llaman “audiencias públicas”, pero estas son otra cosa, en especial, porque no son vinculantes. En la RBCH, Alter Vida ha dado acompañamiento a los Ayoreo Garaigosode que están en la zona de Chovoreca, comunidad que ha conseguido un título de 25 mil has. Sin embargo, ellos no han logrado instalarse en ese lugar por un problema de falta de agua. Se están haciendo gestiones para construir pozos. Ellos reivindican como su territorio y lugar sagrado el Cerro León. Cuando surgió el problema del PNDCH y de Cerro León, se conformó en Asunción una alianza de instituciones para articular esfuerzos sobre este tema.

Se sentaron en una mesa de articulación la Asociación de ONG Paraguayas, la Red de ONG Ambientalistas del Paraguay, Tierra Viva, Iniciativa Amotocodie, Alter Vida, Sobrevivencia, WWF y otras. Estaban los ambientalistas puros y los que tenían una orientación más social. Tenían que superar estas barreras, muchas veces ideológicas, que dividen a veces a las instituciones ambientalistas, las indigenistas y las conservacionistas porque había una causa mucho más grande que las pequeñas diferencias. Se apoyó la presentación de un recurso de amparo. La Asociación Garaigosode le otorgó poder a los abogados de Tierra Viva y de Iniciativa Amotocodie. El juez dictó sentencia favorable a los indígenas, pero la SEAM apeló y entonces se revocó la sentencia. La SEAM mencionó que había una orden superior para extraer piedra del Cerro León. A partir del hecho señalado se programó una visita al lugar que se realizó entre el lunes 9 y el 12 de febrero pasados. Una estrategia muy importante que puede servir para el caso del acueducto⁶⁷ es instalar el tema en la opinión pública para sensibilizar y lograr así

⁶⁷ Se trata de un acueducto que llevará agua del río Paraguay al Chaco. Al parecer es una obra que favorecerá principalmente a los estancieros menonitas y alemanes de la región, pero no las comunidades.

su participación. Las personas mayores recordarán que hace unos 20 años se quiso extraer piedra del Cerro León, pero la iniciativa se detuvo. Ahora el tema de Defensores del Chaco es una causa ciudadana.

La Ley N° 5392 recientemente promulgada ha recortado el PNDCH. La situación de esta ASP es compleja. Por ejemplo, allí existen dos fortines. El Estado ha estado haciendo las cosas de manera silenciosa. Ha estado promoviendo la prospección de recursos, de la piedra y de otros, hasta que el tema fue hecho público a través de los medios y se puso en manos de la ciudadanía.

El tema que se ha instalado en la opinión pública es el Cerro León, pero lo que está en peligro es el Parque en su conjunto porque allí existen muchos recursos. En su tiempo, un general de apellido Oviedo que estuvo en la zona hizo un camino en esa dirección para explotar la cantera que parte del fortín Lagerenza, algo que está prohibido hacer en el Parque. El área del PNDCH se ha reducido con la última ley en 60 mil has. Por eso sus defensores consideran que esta Ley debe ser derogada. Un senador que está en la comisión de energía ha presentado un proyecto de ley en este sentido. El gobierno sostiene que la intención de la Ley es “blindar el parque”, darle mayor seguridad mediante una Ley que es una categoría superior a un decreto. Pero la nueva Ley, además de recortar su área, incluye un artículo que es peligroso.

Si se impone esa Ley, las piedras se podrán explotar en el Parque, al igual que otros recursos. El artículo 4 dice que el plan de manejo podrá delimitar áreas destinadas al mantenimiento de la seguridad nacional y zonas estratégicas para el desarrollo de la economía nacional sostenible. Incluirá asimismo una zona de uso intensivo.

La Ley entonces habla de la posibilidad de explotar recursos en el PNDCH. El Ejecutivo, en coordinación con el Legislativo, primero han adelantado el trabajo de prospección y después han promulgado la Ley. Se presentó un informe de impacto ambiental, pero según la opinión de las ONG que defienden el Parque,

el documento está lleno de irregularidades y por tanto está viciado. Hay ocultamiento de información y se copia información de estudios que se hicieron hace más de 10 años. Hoy se los presenta como producto de nuevas investigaciones. Si se acepta esta Ley habrá dos problemas fundamentales. Uno es el faltante de 60 mil has y otro es que ella garantiza realizar actividades extractivas de cualquier tipo. Por eso se plantea el tema de la derogación de la Ley. En este sentido, las organizaciones indígenas y las ONG ambientalistas se han planteado hacer una campaña y darle fuerte apoyo.

En la visita realizada a inicios de febrero fueron líderes Ayoreos de la Asociación Garaigode. Para ellos, el Cerro León es un lugar sagrado. Ahí están enterrados sus padres y ancestros. También mencionaron los usos que le dan al Cerro León y se refirieron al área como el refugio de los selvícolas. Solo el Cerro León tiene unas 80 mil has. Por eso se han planteado la unión con instituciones ambientalistas y conservacionistas.

Los indígenas dicen claramente que no fueron consultados para tomar las decisiones que se han adoptado en la nueva Ley. Para ellos, para todos los grupos Ayoreos, el PNDCH es un lugar importante. Hay una unidad de criterio respecto a que el Cerro León hace parte del territorio de todo el pueblo Ayoreo.

También son conscientes del peligro que se cierne sobre los no contactados que ahí viven. Además de lo mencionado hay proyectos grandes en esta zona que tienen que ver con la obtención de agua para el cultivo de soja transgénica. Pero para acceder a los cursos de agua, se prevé la construcción de carreteras. Hay proyectos viales que esperan usar la materia prima que allí existe, la piedra mencionada.

No existen hasta el momento datos certeros acerca del porqué de la reducción del Parque y por tanto las consideraciones que se hacen son, en gran medida, especulativas. En caso que se construya infraestructura vial y se siembre soja transgénica de manera extensiva, los defensores del Parque piensan que

estas iniciativas producirán fuertes impactos sobre el área.

En la zona del PNDCH hay un recurso muy importante que es el agua. Hay muchos minerales de interés estratégico. En este sentido, los detractores de la Ley consideran que el recorte ha sido en parte para dejar fuera la cantera de yeso y así poder explotarla. Considera que este recurso será entregado a capitales privados que, para explotarlo, deberá remover el suelo, generando graves impactos. Lo mismo ocurrirá con las piedras de Cerro León. Se explotan recursos que sirven para que se enriquezcan algunas personas. Estas luego se marchan, dejando todo removido y destruido. Por lo demás hay opiniones técnicas de geólogos que dicen que esa piedra no sirve para afirmar carreteras. Según la Monsanto y la Unión de los Sojeros del Paraguay, juntos con la Cooperativa del Chaco Central, han proyectado la siembra de dos millones de hectáreas de soja transgénica. Anunciaron esto en abril del año 2014 y están próximos a iniciar el proyecto. Para esto necesitan mejorar las obras de infraestructura a fin de explotar las materias primas existentes en el Parque. También se impulsan iniciativas ganaderas que afectarán el Parque. Otro punto importante, estrictamente referido al ámbito ambiental, es el tema de la delimitación. El 100 por ciento del Cerro León está dentro del Parque. ¿Dónde está el faltante de 60 mil has? Una parte está en el límite oeste del parque. ¿La otra?

En el entorno del PNDCH hay muchos proyectos grandes de intervención que lo van a afectar, dejándolo como una isla. El Parque se junta con los Médanos del Chaco para conformar un área más grande de protección. Aunque es un dato que debe ser aún comprobado, al parecer por esta zona pasa el río Timane. En la zona de agua dulce ya hay estancias instaladas dentro del Parque. Las autoridades están tratando de explicar las razones de la Ley, pero la ciudadanía desconfía de sus argumentos.

Un Parque Nacional es un área de conservación estricta. Es necesario hacer un plan de manejo, y cualquier actividad científica tiene que responder a la Ley y al plan de manejo.

El plan de manejo del PNDCH es de 2002 y duraba cinco años, por lo que ya venció su plazo. En ese PM no se programó hacer ningún trabajo de investigación en el Cerro León, por lo que no se puede hacer prospección de recursos. Para hacer una prospección de la cantera de yeso deben hacerse caminos, llevar camiones y *topadoras*⁶⁸, pero el plan de manejo dice que ese tipo de vehículos no puede ingresar al PN.

Por donde se la mire, la promulgación de la Ley N° 5392 es ilegal. Las organizaciones indígenas y las instituciones ambientalistas consideran que el primer paso de la estrategia para defender el Parque es contar con información actualizada. El segundo es contar con un abogado que prepare un proyecto de ley que derogue la Ley dada recientemente. El paso tres es ver cómo van a participar los pueblos indígenas directamente en este proceso. El tiempo es corto y faltan recursos para hacer las cosas. Existe ahora un interés ciudadano nacional. Conviene aprovechar esta energía para hacer la propuesta. Para devolverle al PNDCH las seguridades que el área merece como Parque Nacional y con la extensión que le corresponde. La derogatoria de la Ley ha logrado convencer a algunos senadores de que es necesario.

La campaña se ha basado mucho en el derecho vulnerado de los pueblos indígenas, luego de destacar cómo existe un gran interés por explotar minerales. Reporteros de Uni Canal estuvieron en el parque junto con periodistas de otros medios y han emitido programas críticos. Se hace presión para visibilizar el problema de los pueblos indígenas, junto con los temas ambientales. ¿Qué sucederá si los soldados de los fortines se encuentran con los indígenas aislados?

3. Hablan los Ayoreos

Las entrevistas que siguen fueron realizadas durante la visita al PNDCH el 12 de febrero de 2015. En ella participaron funcionarios de

SEAM y de la Gobernación de Alto Paraguay, personal de diversas ONG (Alter Vida y WWF, entre otras) y dirigentes y ancianos Ayoreos que hablaron sobre el área que es parte de su territorio tradicional.

a. Enrique Pebi

Se trata de un líder Ayoreo Garaigosode que defiende la integridad del parque, al que considera parte del territorio tradicional de su pueblo.

“La importancia del Cerro León para los Ayoreo es porque acá vivían esos señores de edad que están con nosotros [se refiere a los Ayoreos que integran la comitiva que el día de la entrevista visitaban el Cerro León]. Ellos vivían anteriormente acá. Hace un tiempo ya. Antes de la civilización, ya. Anteriormente. No sé cuántas décadas pasamos ya. Nuestros padres vivían por acá también, vea. De acá salieron esos señores hace como 55, 50 años atrás. Ellos tuvieron el contacto, vea. Este es como un lugar sagrado para ellos. Y acá nacieron los Ayoreo, vea. En Ayoreo kukaani se llama el Cerro León. Habría otro nombre pero lastimosamente yo no sé cómo se llama. Mi mamá sabe. Como Asunción era, vea”.

“La gente de Alto Paraguay, de Boquerón, de Encarnación, vea, así dicen de Asunción como su centro, así también era. Acá uno se siente libre, vea, libre de la política, libre de enfermedades contagiosas que hoy sufrimos. Yo tengo mi papá que está 83 años, vea, que vivió por acá. Estuvo por acá jovencito. Después cuando tuvimos el contacto, ahí es donde le llevaron también, vea, los salesianos, la Iglesia Católica. Ahí los llevaron, vea. Y mi suegro vivía acá en Fortín Gabino Mendoza, oeste de acá, vea. Y de allí los salesianos los han llevado ahí donde estamos ahora, vea”.

“A nosotros nos contactaron Salesianos y otro era Nuevas Tribus. Americanos. Yo después de tres años de contacto en la aldea, ahí nací. Tres años de contacto. Ahora tengo 48 años. El contacto está destruyendo. Debería ser fortalecimiento, vea, pero al revés está pasando, vea. Hoy en día dicen que hay una ley, pero nosotros los Ayoreo decimos no existe ley en

⁶⁸ Se trata de grandes y modernas máquinas bulldozer que arrasan el monte con una efectividad devastadora. Según cálculos oficiales, el promedio de deforestación en el Chaco paraguayo alcanzó en 2014 las mil has por día.

el Paraguay, vea. Lo más bueno era la ley Ayorea. En la ley Ayorea, si uno fallaba, vea... El fallo era así, vea, si vos hablás mal de otro, ellos te mataban. Te quitan la vida y desapareces. Y si vos eras ladrón, desapareces. El problema es que hay mucha corrupción por todos lados. ¿Qué puede hacer la ciudadanía? Nada. Yo ya he visto esto en Asunción. Hay gente, jóvenes."

"Hay gente, jóvenes que cuidan coches, es bueno, en vez de ir a robar, en vez de ir a matar otra gente, es bueno. Y otro también, vea, otro vendedor, en cada semáforo hay uno, es bueno, vea. Lo que es feo, vea, es robar, matar a otro, eso es lo que es feo. Pero si tengo unas leyes... Yendo a la ley Ayorea, así fue, vea. Entonces Ayoreo siempre era recto. Recto, recto, recto. No hay que fallar si querés vivir. Si no querés vivir, hacés esas cosas que te matan, vea. Se cumple y se cumplía. No tanto fallaban porque tenían miedo, vea".
"Con el contacto no cambió nada, sino que destruyó. Destruyó nuestra libertad. Porque nosotros, para entre vivir en la sociedad hoy en día, uno hay que ser estudioso, uno hay que ser trabajador, uno hay que ser sano, uno hay que ser educado, vea, uno hay que ser bien conformado. Y eso a los Ayoreo no nos hacía falta, vea. Ellos quedaban libres en el monte. Se iban de caza, dormían, comían. El contacto destruyó nuestra cultura, la cultura permanente. O sea que ya dedicamos a otra cultura. Estamos adaptando a una cultura que no es nuestra, y es difícil".

"Porque hay unos profesores, vea, pero se dice que son profesores y no están bien educados. Y eso es lo que destruyó, la humanidad, la persona Ayorea, vea. Entonces se adapta a otra cultura, vea, y adaptar a una cultura es difícil, porque mi cultura no es la otra cultura de otro. La sobrevivencia que tengo no es del otro y así se va destruyendo, vea. La gente dice, no, es bueno. ¿Qué es bueno? Por ejemplo, los promotores que tenemos en la comunidad de Alto Paraguay, nosotros asinamos [firmamos] un papel y ya entra como promotor, y resulta ser que no trabaja. Ahí fallamos. No hay que trabajar, hay que prepararse para que sea entendido y saber manejar medicamentos y todo eso, vea. Son ayoreos,

los profesores son ayoreos también, pero no están preparados".

"Anteriormente, nuestros antepasados cuando hizo el contacto, muchos desaparecieron porque no tenían defensas, vea. Desaparecieron, murieron, ya, y otros que sobrevivían, viven hasta ahora. Pero muchos desaparecieron, y es difícil relatar. Las peores cosas que han venido con el contacto son las enfermedades que son tuberculosos, la presión alta, reumatismo y los gripales. Son cuatro específicamente que han afectado a nosotros los Ayoreos. Esto es lo que le daña a nosotros, vea, y eso es lo que termina con nuestra cultura Ayoreo. Se va sumando y se engrandece, vea. Así estamos".

"La alimentación es difícil porque no todos comen en la comunidad. Es difícil. Si uno no tiene trabajo, es difícil. Hay en el monte pero donde yo vivo es un poco lejos [conseguir trabajo asalariado]. La prostitución es un problema, también aculimo [alcoholismo] es un problema, el fumo también, fumar cigarrillos. No fumaba antes. No existe la prostitución anteriormente, ni fumar cigarrillo, ni aculimo, caña, cerveza y esa cosa. Para mantener Cerro León la gente estaba pensando venir a poblar porque perteneció a la cultura y acá vivieron también Ayoreos. Acá la tierra es hermosa, vea, y va a salir mucha cosa acá, vea. Es buena tierra".

b. Anciano

Habla un líder anciano cuyo nombre no pudimos entender.

"En mi parte como líder y persona no estoy pidiendo nada a las autoridades. Solamente estoy pidiendo que respete a nosotros como indígenas y respete también a nosotros como seres libres y respete todos los derechos que tenemos. Eso es lo que estoy pidiendo al gobierno".

c. Umajoy Chiqueno

Habla el traductor:

"El señor dice que ahora vive en la comuni-

dad de Campo Loro, que en realidad es la sede de la misión Nuevas Tribus. Que anteriormente vivía aquí, en el área del PNDCH durante algún tiempo, y que después tuvieron contacto con algunas personas, así como los misioneros, y un día ellos se fueron con ellos, y hoy día ellos están con la misión Nuevas Tribus. Anteriormente la cosa era muy difícil, pero hoy en día la cosa para ellos es también muy fácil porque se puede llegar rápidamente a un lugar que queda a una distancia de otro lugar. Y hoy en día eso es muy fácil para ellos, según Umajoy”.

“Cuando ellos estuvieron aquí consumían miel y tomaban el agua, y también hay una fruta que era tipo mandioca que está debajo de la tierra, pero no profunda. Y si un Ayoreo tenía sed buscaba esa planta, y si se encuentra, uno se puede raspar y sacar el jugo y uno puede beber. Anteriormente, yo ya mencioné, ellos vivían también aquí en este Parque, en este lugar. Y para Umajoy, él piensa que sí anteriormente la cosa era fácil... Pero ellos tuvieron contacto con los misioneros, y con los misioneros ellos pensaban que sí la cosa iba a ser fácil. Pero hoy en día las cosas que consiguen en otros lados es muy difícil, tienen su costo”.

Y para Umajoy, dice, él piensa que “debería mantenerse el Cerro León como un lugar central de los Ayoreo, que pertenecía anteriormente a ellos. Y que si Umajoy y su gente muere algún día, el Cerro estaría quedando en manos de los jóvenes y para los futuros nietos de algunos de los jóvenes estaría”. “Umajoy pide al gobierno que debería escuchar los reclamos de ellos porque es el único lugar y es el único cerro que existe todavía aquí, en Paraguay, que está en nombre de los Ayoreo. Según Umajoy, él dice que este lugar es muy importante, que una persona puede conseguir rápidamente las comidas que consumían anteriormente los Ayoreos, y la comida tradicional es como carne silvestre. Hoy en día si un Ayoreo entra en un campo ajeno, el dueño le echa en seguida a la persona. Pero este lugar que era de los Ayoreo, uno no puede echar a una persona. Y él pide al gobierno que le escuche a ellos y los reclamos, y que algún día si fallecen ellos, los jóvenes pueden

seguir reclamando los derechos que tenían anteriormente los Ayoreos, y también pueden reclamar las tierras y los territorios que pertenecían antes a los pueblos Ayoreos, para que los jóvenes puedan seguir luchando para el futuro”.

d. Pojone Chiqueno

Habla el traductor:

“El señor se llama Pojone Chiqueno. Él también vivía aquí, el lugar que se llama Kukaani. Significa cerro. Y anteriormente él vivía aquí con su familia y todo, la mamá, el padre y todos. Y después de algunos tiempos, la mamá y el papá de él fallecieron aquí en este lugar, y él estaba muy contento de llegar y recorrer un poco, y él se siente muy contento y emocionado por esta visita que están realizando ellos con alguna gente. Como ya mencionó el señor Pojone, él dijo que anteriormente su padre y todos vivían aquí en este lugar, y todos ellos conocieron, recorrieron y conocen muy bien este lugar, y él era contento por esta cosa que están realizando con algunos amigos que están recorriendo aquí, y él dijo también que ojalá que las autoridades sigan y que escuchen a nosotros y que no toquen este cerro porque el cerro es de nosotros y es de nuestros padres que vivían anteriormente aquí, y este lugar es importante y podemos cuidar y proteger en este lugar, y para los nietos, esta mencionando que los nietos podrían utilizar algún día en este lugar”.

“Él está contento también por la traducción que estoy haciendo para explicar en español para ustedes. Mencionó también que ellos van a seguir luchando para que puedan llegar a su objetivo, para que nadie o ninguna autoridad pueda entrar aquí para hacer un trabajo. Ellos van a seguir luchando para llegar a su objetivo, y ellos no van a descansar y van a seguir trabajando y van a reclamar todo lo que ellos puedan, porque tienen derecho a reclamar y recibir su tierra y su territorio ancestral. Y aquí vivían anteriormente los otros grupos que son Totobiegosode y otros grupos que anteriormente vivían aquí, y aquí todos fallecieron y todos tienen su tumba aquí en este lugar”.

“Y ellos están protegiendo en este lugar porque hoy en día ellos tienen su hermano, o su propio hermano que vive todavía en la selva, o los hermanos no contactados, y para ellos es importante proteger este lugar para que nadie no entre, o sea, no echar el bosque que es algo importante para su vida. También en este lugar uno puede conseguir muy fácil los animales silvestres para su consumo familiar, y él está agradeciendo a esta visita y va a tener algunas cositas más para comentar”.

“Aquí, en este lugar, falleció uno de los grandes caciques que se llamaba Idayitaikore⁶⁹. Él es el gran cacique que falleció en este lugar, y no solo él, sino que hay varias personas que tienen su tumba en este lugar. Este lugar es un lugar histórico para nosotros los Ayoreo, y es algo importante para que de aquí a futuro los jóvenes puedan seguir reclamando, luchando, los objetivos que van a tener para el futuro para nuestros hijos. Desde que él nació hasta hoy en día, él nació aquí y él creció aquí en este lugar, y él no quiere que nadie toque y que nadie entre. Una persona si quiere hacer aquí [alguna intervención] tiene que consultar a ellos, porque ellos son los primeros habitantes que vivían y conocían en este lugar”.

“En este lugar no es solo para un grupo sino para varios grupos que vivían anteriormente en este lugar. Este lugar es para todos los Ayoreo, y todos debemos cuidar y proteger este lugar porque es de nosotros. Este lugar es de nosotros, y si queremos entrar a este lugar tenemos derecho de entrar. Si una persona entra debería consultar primero a nosotros. Él dijo también que no quiere que si una persona entre y moleste a ellos en este lugar, porque es su lugar, y es su lugar tradicional y central de ellos. Desde que él fue niño y joven, hasta que ellos tengan contacto con los misioneros, ellos ya estuvieron aquí en este lugar. Y después de algunos tiempitos ya tenían contacto con los misioneros”.

“Desde que nadie tuvo contacto con ellos conocían este lugar, y aquí sembraban las cosas, los cultivos que hoy en día conocemos como maíz y zapallo, y aquí en este lugar las

plantaciones salían bien porque es lindo lugar para ellos. Ellos tienen ganas de sembrar las cosas aquí en este lugar porque este lugar es de ellos, la central es de ellos, y ellos tienen ganas de cuidar y proteger porque aquí se pueden plantar muchísimas cosas para su consumo y luego con sus familiares y todo”.

e. José Eiquebi

Habla el traductor: *“Igual que Pojone, menciona que de esta visita que está realizando aquí, le diga a la autoridad que los respeten, y si ellos quieren proteger aquí, las autoridades deberían escuchar los reclamos de ellos porque si hay un reclamo del gobierno el gobierno estaría consultando a la otra autoridad, y si ocurre algo, los líderes serían los que estarían consultando a su propia gente Ayoreo. Y ellos están agradeciendo a los líderes que llevan adelante estos reclamos para que ellos [los líderes] puedan salir así adelante para que las cosas salgan bien”.*

“José recuerda desde que él fue joven. Sus padres no son de este lugar, pero sus padres visitaban a los Ayoreos de aquí en aquel tiempo. Recuerda cuando él era joven e iba con su papá y su mamá para visitar a los Ayoreos que están en este lugar. Él también se recuerda que en aquel tiempo en este lugar había muchas comidas, o sea, carne silvestre y algunas frutas silvestres también del monte, y era muy fácil de conseguir esto, y el mundo de los coñone⁷⁰, las personas blancas, es muy difícil, porque hoy en día también si uno consigue carne o algo de arroz tiene su costo, y acá en este lugar para ellos es algo muy importante. Que si un Ayoreo entra en este lugar, uno puede encontrar y uno no gasta su propia plata para algo que consigue así la persona y no tienen costo. El bosque para ellos es un mercado”.

“Antes también del monte los Ayoreo se respetaban uno de otro. Él también menciona que el gobierno de hoy en día debería respetar también a los problemas que suceden. Si hay un problema en una comunidad indígena, el gobierno debería consultar y respetar su

69 Así lo captó nuestro oído, lo que no quiere decir que la escritura sea la correcta.

70 Coñone es el nombre que dan los Ayoreo a la gente blanca. La palabra significa “gente que piensa cosas insensatas”.

reclamo o su problema que ocurre en una comunidad indígena, porque anteriormente los Ayoreo en el monte ellos son los que solucionan un problema que ocurre en una aldea, y si los pueblos Ayoreos están unidos van a tener mucha fuerza y ellos van a conseguir muchas cosas para el futuro y para no tener un problema que ocurre como hoy en día. Él pide que los líderes estén siempre unidos y también la población Ayorea”.

“Él está muy contento por esta visita y él pide a las autoridades que tienen que escuchar sus reclamos, y él pide también que ojalá se tenga un resultado de estos trabajos que ellos están realizando, y él está contento y menciona una vez más que todo esto que ellos están haciendo, esos documentos, va a tener su validez, y son también cosas que la gente va a ver en el mundo, y son problemas que ya sucedieron anteriormente. Él pide que las autoridades acompañen a ellos sobre sus reclamos. Y hasta aquí las palabras de José”.

Conclusiones del Informe de Paraguay

I. Aspectos legales y de contexto

11. Paraguay promulgó en 1981, la Ley N° 904, Estatuto de las Comunidades Indígenas, algo sorprendente, considerando que el país vivía bajo la férrea dictadura del general Alfredo Stroessner quien había repartido las tierras del país, gran parte de ellas de dominio indígena, entre amigos y allegados políticos. Esto fue posible por la decisión de personas comprometidas con los Derechos Humanos.
12. Un hecho tan inusual como el mencionado, considerando las características del régimen vigente, no fue, sin embargo, producto de un súbito cambio en el pensamiento del general Stroessner sino consecuencia de la presión internacional ejercida a raíz de las denuncias sobre atropellos cometidos en el país contra pueblos indígenas, en especial, contra los Aché, caso que fue bien documentado.
13. Una década más tarde, Paraguay incluyó en su nueva Constitución (CPP) de 1992, un capítulo especial referido a los derechos de los pueblos indígenas, y, al año siguiente, ratificó el Convenio No.169 de la OIT. Además suscribió en su momento la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
14. No obstante la importancia de la Ley 904, que fue el hito de partida en el largo proceso de restitución territorial que han emprendido los pueblos indígenas del país, en la actualidad esta norma ha quedado obsoleta por haber sido superada por los conceptos desarrollados en la CPP y el Convenio No.169 de la OIT. Si bien es cierto que el Estatuto ha experimentado modificaciones y se han eliminado de él artículos de contenido integracionista y civilizatorio, esto no es suficiente para lograr sintonizarlo con las otras normas. Por otro lado, aunque el Estatuto debe ser interpretado en función de las definiciones aportadas por la CPP y el Convenio por ser normas de mayor jerarquía, el tema es que en él están contenidos y desarrollados los procedimientos que deben seguirse para el reconocimiento específico de los derechos de los pueblos indígenas.
15. En definitiva, todo indica que el Estatuto debe ser modificado para adecuarlo a las nuevas normas vigentes, algo que la propia Corte IDH ha recomendado en las sentencias de los casos ganados por comunidades indígenas contra el Estado paraguayo. Frente a esto, sin embargo, algunas instituciones evalúan el momento actual y prefieren esperar un mejor contexto, ya que temen que cualquier propuesta pueda ser desvirtuada y termine produciendo normas que, en vez de fortalecer, debiliten aún más los derechos indígenas.
16. Uno de los principales aportes de la actual CPP es el haber reconocido “la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo” (Art. 62°). Sobre la base de este reconocimiento, la Corte Suprema de Justicia del país ha señalado que si ellos son anteriores, sus derechos también lo son, y ha fundamentado así sus demandas territoriales.
17. En la Corte Suprema, sin embargo, se presentan grandes contradicciones, como la expresada recientemente a raíz que una ministra de la Sala Constitucional admitiera, en el caso Sawhoyamaxa, una demanda de inconstitucionalidad de una Ley que ya había pasado por la aprobación de esa instancia. Los entrevistados de Tierra Viva calificaron este hecho de aberración jurídica porque volvía a admitir un caso ya juzgado.
18. Paraguay además ha generado legislación secundaria basada en el espíritu del Convenio No.169, como son las Leyes de educación y lenguas, y el estatuto agrario, además de un proyecto de ley de hidro-

carburos.⁷¹

19. No obstante, otras fuerzas actúan en contrario. Un proyecto de ley de consulta que, según nos indicaron algunos entrevistados ha sido copiado de la Ley Peruana, se orienta a recortar los estándares de la medida y a vulnerar los derechos indígenas. Con buen criterio, varios entrevistados indicaron que antes que plantear una ley de consulta es preferible fijar procedimientos sobre cómo hacerla. Algunos entrevistados señalaron que un grupo de legisladores estarían preparando un proyecto de ley para recortar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, alegando que tienen demasiada tierra y que no la hacen producir.
20. Si bien es cierto que el INDI ha tenido problemas serios, por actos dolosos ejercidos por un pasado presidente, y que además es una institución que actúa con lentitud debido principalmente a la falta de recursos, es la institución de referencia importante para la reivindicación de derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, algunas organizaciones indígenas se inclinan por la creación de un ministerio o viceministerio de asuntos indígenas, sin considerar que las experiencias similares de otros países no han dado los resultados anhelados.
21. Una de las debilidades del INDI se expresa en el hecho de carecer de una base de datos sobre pueblos y comunidades indígenas. No existe, por ejemplo, un registro consolidado sobre comunidades tituladas y demandas de tierras.
22. Además de la falta de recursos financieros del INDI, otro de los problemas que frena el proceso de titulación de tierras indígenas es la ausencia de tierras fiscales. Hace ya algunas décadas esas tierras dejaron de existir en el país, salvo que se

trate de tierras fiscales entregadas en propiedad a instituciones públicas o de áreas silvestres protegidas, lo que obliga al Estado a tener que negociar con los propietarios de tierras que fueron indígenas, la compra de ellas para poder traspasarlas a las comunidades demandantes.

23. En caso de negativa del propietario o que el Estado y este no lleguen a un acuerdo, cabe la expropiación. Pero se trata de un procedimiento muy engorroso ya que demanda de la aprobación de una ley específica en ambas Cámaras, que además debe pasar por posteriores apelaciones del propietario que no siempre son juzgadas de manera correcta. El caso de Sawhoyamaxa, con demanda favorable de la Corte IDH a la comunidad desde 2006, demuestra lo vulnerable del proceso y deja constancia de la debilidad de una victoria obtenida con mucho esfuerzo por la comunidad y sus aliados. Hacia el futuro, este caso puede sentar un precedente de malas artes que podrán ser usadas por otros propietarios para imponer su voluntad.
24. De los tres casos en Paraguay con sentencia favorable de la Corte IDH (Yake Axa en 2005, Sawhoyamaxa en 2006 y Xakmok Kasek en 2010), todos apoyados por el equipo de abogados de Tierra Viva, ninguno ha concluido hasta ahora en la recuperación de las tierras por parte de las comunidades demandantes. La que más próxima está a alcanzar esa meta es Yake Axa, para quien el Estado ya adquirió las tierras y solo falta habilitar una carretera de acceso a ellas. Sawhoyamaxa enfrenta las dificultades que ya antes señalamos, debidas a las inacabables apelaciones ilegales, y Xakmok Kasek sigue a la espera de que el Estado disponga de fondos y llegue a un acuerdo con el titular de las tierras. Mientras tanto, sin embargo, en febrero de este año tomó la decisión de ocupar las tierras (aunque una porción pequeña) que la sentencia de la Corte IDH le reconoce.

25. La medida de Xakmok Kasek, valerosa y

⁷¹ Anteproyecto de Ley de Hidrocarburos del Paraguay; que modifica la ley No. 779/95 de Hidrocarburos de la República del Paraguay, por la cual se establece el Régimen Legal para la prospección, exploración y explotación de petróleo y otros hidrocarburos. Con trámite postergado desde diciembre de 2014. En el Anteproyecto se incluía tanto la CPLI como la participación de las comunidades afectadas en los beneficios de los emprendimientos.

justiciera, puede sin embargo desembocar en un episodio de extrema violencia desatado por los titulares de las tierras que la comunidad ha reocupado. Es claro que la propiedad de los titulares de tierras en Paraguay, al menos en la mayoría de los casos, se ha constituido mediante la violencia para el despojo territorial a los pueblos indígenas. No obstante estas consideraciones históricas sirven de poco para enfrentar la ambición y el poder.

26. El hecho de que las comunidades no hayan logrado aún reasentarse en sus tierras no le resta méritos a sus luchas por reivindicar su derecho fundamental al territorio. Tampoco desmerece el trabajo de asesoría realizado por Tierra Viva para preparar los expedientes de la demanda y sustentarlos ante la Corte IDH. Destacamos además el compromiso asumido por esta institución de continuar acompañando a las comunidades hasta lograr el cumplimiento de las sentencias.

27. La violencia en Paraguay claramente no es un asunto del pasado. Su vigencia se demuestra en el episodio narrado por las personas entrevistadas de Tierra Viva, referido a un desalojo de campesinos por sojeros que no detuvieron sus atropellos ni frente a niños ni mujeres, y destruyeron las humildes pertenencias de la gente.

28. La manera arbitraria e ilegal como se ha construido la propiedad de los fundos en Paraguay se demuestra también en el hecho que, en papeles, existen más tierras que las que indica la superficie del país.

29. Paraguay es un país con una economía dominada por capitales extranjeros, quienes directa o indirectamente marcan su rumbo político. Los brasileños han incursionado en la ganadería y la soja, y en esta última actividad están también grupos de japoneses, ucranianos y, más recientemente, uruguayos. Los menonitas de origen alemán constituyen un grupo especial al que podríamos calificar de semi paraguayos, en la medida que tienen la nacionalidad pero se benefician de normas especiales

(exoneración del servicio militar, por ejemplo). Se trata además de un grupo muy compacto que domina la economía de departamentos como Alto Paraguay, no solo por su incursión en la ganadería, sino también en el comercio (súper mercados, venta de maquinaria agrícola, automóviles y mercadería en general), servicios (hoteles y restaurantes) y finanzas (bancos y cooperativas).

30. El hecho de tener ellos nacionalidad paraguaya no los acredita como tales ante los ojos de los demás ciudadanos del país. En el habla cotidiana, estos últimos suelen identificarse como “paraguayos” en contraposición de la “nacionalidad” de los otros: “menonitas”.

II. Territorio indígena y áreas protegidas

1. Los Ayoreo en Paraguay son un grupo de contacto reciente. Los primeros en pasar por este tránsito fueron los Guidaigosode, en la década de 1940; luego, a inicios de la de 1960, los Garaigosode, y, por último, a fines de 1979, un grupo de Totobiegosode. No obstante, aún existen grupos Garaigosode dentro del PNDCH y Totobiegosode en el territorio de la demanda que estos han planteado.

2. Desde una perspectiva actual, el territorio siempre va a implicar una superficie menor que la que antiguamente usaba un pueblo indígena para sus desplazamientos y actuación, y va a estar constreñido por límites fijos a partir de los cuales comienzan los dominios de otros actores quienes, además, actúan siguiendo otras lógicas de ocupación y aprovechamiento del medio, como ganaderos y sojeros.

3. Esta reconfiguración territorial exige que las sociedades indígenas recompongan sus modelos de adaptación y de gestión del territorio, considerando también las influencias que ellas reciben de un entorno en el que priman las relaciones de mercado, y el individualismo económico y social, y que impone otros modelos de asenta-

miento y nuevas instituciones, entre ellas, la escuela.

4. Si lo antes señalado es válido y afecta a cualquier sociedad indígena, para una que es además nómada, como es el caso de la Ayoreo, los retos que plantea su adaptación son, por lo menos, doblemente complejos. Considerando solo cuestiones espaciales, en el caso de los Totobiegosode, de un territorio tradicional estimado en cerca de tres millones de hectáreas, se ha planteado una demanda de 550 mil has, de ésta, se ha logrado efectivamente titular hasta la fecha 120 mil. Las otras consideraciones tienen que ver con su readaptación social y cultural a la realidad radicalmente cambiada por las condiciones sedentarias de vida: vivir en aldeas de manera permanente, alejarse del monte, asistir a escuelas, ver debilitarse la transmisión de sus conocimientos tradicionales por influencia de la educación formal, intercambiar con el mercado y muchas situaciones más que implican su sedentarismo.
5. Tanto los Totobiegosode como el GAT, uno de sus aliados principales, tienen en cuenta los problemas de adaptación antes mencionados. Ambos tienen muchas expectativas que el plan de vida les abra un espacio importante de reflexión y búsqueda de respuestas.
6. Un reto especial para los Totobiegosode y, en general, para todos los pueblos que habitan en el Chaco es la deforestación realizada por ganaderos, aunque se prevé en el corto plazo la irrupción de los sojeros. Gran parte de las tierras que ellos están consiguiendo reivindicar ya han sido deforestadas. Actualmente, el promedio de deforestación en el Chaco llega a 1000 has por día, lo que hace un total de 365 mil has por año solo en el Chaco que representa el 60.7% del territorio nacional. Un avance tan rápido de la deforestación afectará de todas maneras los territorios indígenas, aun cuando la propiedad les sea respetada.
7. Como alternativa para frenar la creciente deforestación en su propio territorio por acción de vecinos invasores, los Totobiegosode plantean el monitoreo permanente, práctica que han realizado cuando han contado con recursos provenientes de la cooperación extranjera, pero que actualmente no hacen por haber terminado ese apoyo.
8. Es claro para los Totobiegosode y los Mbya que las amenazas externas seguirán a pesar de contar con un título. En ambos casos, la población mencionó específicamente a la policía como parte del problema, sea porque no atiende sus denuncias o porque ella misma actúa como invasora.
9. Tanto los Totobiegosode como los Mbya ponen énfasis en las virtudes de la alimentación propia como estrategia para mantener la salud.
10. Las dos comunidades existentes actualmente en el territorio Totobiegosode, Chaidi y Arocojnadi, han creado una instancia de coordinación en la que periódicamente se reúnen líderes y comuneros con el fin de reflexionar sobre sus problemas y adoptar medidas tendientes a solucionarlos.
11. Maestros indígenas del territorio demandado por los Totobiegosode hacen esfuerzos por transmitir sus propios conocimientos y experiencias a través de la escuela. Lo mismo nos señaló un maestro en Tekoha Guasu, la demanda de los Mbya.
12. Los Ayoreos "urbanizados", aquellos que han salido de sus comunidades para ubicarse bajo precarios toldos de plástico instalados en las calles de la periferia de Filadelfia, no son considerados como un problema por los que han permanecido en comunidades como Chaidi y Arocojnadi quienes lo miran con indiferencia. Aunque el INDI no tiene aún una estrategia al respecto, sí nos comunicaron que están pensando al menos en un plan para reubicarlos en casas construidas por el Estado.

13. En el caso de Tekoha Guasu, la demanda planteada por los Mbya también avanza de manera lenta y complicada. Hasta la fecha, de 55 mil has han logrado reivindicar 13 500 has.
14. El hecho de haber sido declarada la zona demandada por los Mbya como reserva para el Parque Nacional San Rafael, aun cuando entra en colisión con sus derechos de autodeterminación, creemos que debe ser considerada como una ventaja, al menos por dos razones: la zona ha quedado sujeta a la norma de no innovación, lo que impide que las tierras se vendan o sean sometidas a la deforestación por sus propietarios; y haber alentado a los titulares de las tierras a venderlas, ya que saben que en ellas no podrán desarrollar sus proyectos productivos.
15. Lo importante además es que la demanda está aceptada y el INDI negocia la compra de las tierras con los titulares. Cuando sean tituladas a favor de la comunidad Tekoha Guasu consideramos que los Mbya tendrán toda la fortaleza necesaria para hacer prevalecer sus propias normas de gobernanza. Ciertamente si la SEAM razona con inteligencia encontrará en los Mbya aliados inmejorables para sus objetivos de conservación ambiental ya que, como ellos lo han expresado, no tienen interés de tumbar el monte porque saben que si lo pierden perderán su propia cultura. Es una ocasión ideal para que los objetivos de ambas partes confluyan, teniendo además la SEAM, como valor agregado, la posibilidad de contar con guardianes efectivos que no significarán ningún costo para el Estado.
16. Una decisión positiva es la tomada por ACIDI de negociar con la empresa hidroeléctrica Yacyretá por los daños causados por el embalse que determinó la desaparición de al menos tres comunidades. La obtención de fondos le permitirá acelerar los procesos de reivindicación de tierras en Tekoha Guasu.
17. La protección otorgada a los Tapyĩ por las comunidades Mbyas, ubicadas en el entorno del territorio demandado, puede que responda a una estrategia de salvaguardar la reserva cultural y religiosa del pueblo Mbya. Si nuestra hipótesis es cierta estaríamos frente a una estrategia muy poderosa por tener profundas convicciones espirituales del pueblo Mbya.
18. La reciente Ley N° 5392, promulgada por el Poder Legislativo el 2 de febrero de este año, desvirtúa la creación del PNDCH en tanto que le sustrae 60 000 has de su extensión original y modifica la naturaleza de un Parque Nacional, categoría internacional de máxima protección ambiental, al permitir que en él se realice cualquier intervención que sirva para el “desarrollo de la economía nacional sostenible” y la seguridad nacional.
19. Como se demuestra en el texto son muchos los actores que hoy en día actúan o miran con interés los recursos que encierra el PNDCH: militares, MOPC, sojeros, industriales y ganaderos. Un actor que no ha sido tomado en cuenta por el gobierno al momento de promover la ley son los Ayoreo que consideran el parque como parte de su territorio tradicional, en el hasta hoy se mantiene un grupo de este pueblo en situación de aislamiento voluntario.
20. Queda demostrado el carácter engañoso de la Ley, ya que para cumplir con el objetivo que declara, que es la fijación de linderos del área protegida, no era necesaria una ley sino solo una norma interna de la SEAM que estableciera la meta y determinara los procedimientos a seguir. La razón no declarada de la Ley N° 5392 ha sido reducir la extensión del Parque y debilitar su protección para poner el área al servicio de iniciativas productivas. Esta situación ha sido posible porque la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas, promulgada en mayo de 1994, es muy deficiente y deja cuestiones claves libradas a la interpretación de los funcionarios del momento que ellos deberán plasmar en los llamados “planes de manejo”.

21. Hemos resumido esas debilidades en tres puntos:

a. Que no obstante llamarse la Ley de Áreas Silvestres Protegidas, su primer artículo, el que debería marcar la pauta del contenido de la norma, declara que ella fijará las normas que regularán el manejo y la administración del Sistema Nacional de Área Silvestres Protegidas (SINASIP).

b. Que en la definición de lo que constituye un ASP no se incluya la palabras “protección”, y;

c. Que no defina, y ni siquiera mencione, cuáles son las categorías de ASP o, para decirlo en los términos de la ley, las categorías de manejo que integrarán el SINASIP.

22. La campaña de la ley emprendida por instituciones ambientalistas e indigenistas y la organización indígena Ayoreo ha tenido un fuerte impacto en la opinión pública nacional, generando la solidaridad de la población y la presencia del tema en los medios de comunicación.

23. La alianza constituida por los actores mencionados en el punto anterior está ahora demandando la derogatoria de la Ley por arbitraria e inconstitucional.

24. Los Ayoreo han dejado en claro su decisión de impulsar la derogatoria de la ley que no les ha sido consultada y que pone en riesgo la salud y la vida de sus paisanos que viven en condición de aislados.

Bibliografía - Paraguay

- *Declaración final de la Relatora Especial de la ONU sobre Derechos Indígenas*. Victoria Tauli-Corpuz. Noviembre 2014.
- *Propuesta de políticas públicas para pueblos indígenas*. Coordinadora por la Auto-determinación de los Pueblos Indígenas. CAPI. S.f.
- *Paraguay*. Mundo Indígena 2014. IWGIA.
- *Documentos de Posicionamiento de Organizaciones Indígenas del departamento de Boquerón-Paraguay* (Julio 2013).
- *Orientaciones básicas para el trabajo del funcionariado público con las organizaciones indígenas*. INDI – Secretaría de la Función Pública. Abril, 2011.
- *Consultoría individual sobre estudio y análisis en la tenencia de la tierra y territorio de los Pueblos Indígenas en Paraguay* – Proyecto 78.551 Programa nacional conjunto ONU REDD, Paraguay. Octubre, 2013.
- *Decreto N° 10.449. Reestructuran Comisión Institucional Ejecutiva para Cumplimiento de Sentencias Internacionales (CICSI) de la CIDH, 28.12. 2012*.
- *Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en el Paraguay*. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). Junio, 2013.
- *Proyecto ley de hidrocarburos*. Mayo 22, 2015-2020.
- *Tierraviva. Informe de planificación institucional 2015-2020*.
- *Derecho a la igualdad y no discriminación*. Oscar Ayala Amarilla. Tierraviva (cap. 1). DDHH PY, 2014.
- *El reclamo territorial Totobiegosode. Margarita Gladys Casaccia*. (Revista Antropología. N° 14, julio, 2009)
- *Mikel Berraondo. Informe de misión a Paraguay*. Sistematización de entrevistas y propuestas de actuación. Febrero, 2015.

Conclusiones del Estudio Regional

“Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación”



Baile en evento de La Chorrera. (Colombia) Octubre 2012.
© 2014 Alberto Chirif

Conclusiones del estudio regional “Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su imple- mentación”

Hemos dividido las conclusiones por temas para poder desarrollarlas de manera más ordenada y comprensiva. Se trata de establecer comparaciones entre los cuatro países andinos incluidos. Salvo en el primer tema, referido a cuestiones legales, en todos los demás las conclusiones solo dan cuenta de los casos que hemos conocido en el desarrollo de nuestro corto estudio, limitado a una visita de 10 días por país y a determinadas lecturas. No tenemos entonces la pretensión de que nuestras conclusiones den un panorama global de lo que sucede en cada país con temas tan vastos como gestión territorial y otros.

Aspectos legales

1. Salvo Perú, los otros tres países que hacen parte de este estudio (Colombia, Ecuador, y Bolivia), tienen propuestas legales para la creación de circunscripciones indígenas. Sin embargo ninguno de ellos ha culminado con la declaración formal de una Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC, Bolivia), Entidad Territorial Indígena (ETI, Colombia) o Circunscripción Territorial Indígena (CTI, Ecuador). No obstante, mientras hay avances consistentes en Colombia, en Bolivia y Ecuador el proceso parece estancado.
2. En Colombia, efectivamente, el Estado, en coordinación con las organizaciones indígenas, ha dado pasos importantes para la transferencia de funciones y de fondos a los resguardos, en los campos de la educación, salud y obras de agua potable y alcantarillado. Si bien esas transferencias han tomado más cuerpo con la aprobación de dos decretos recientes (Nº 1952 y 1953, ambos del 7 de octubre de 2014), que se realizaban en algunos resguardos desde hace algún tiempo, comprometiendo traspasos de diversa envergadura.
3. En Colombia, si bien está pendiente la ley orgánica que constituirá el eje central para la creación de las ETI, con los decretos recientemente aprobados se pueden conformar territorios indígenas, a condición de que los resguardos cumplan con ciertos requisitos que no presentan dificultades especiales.
4. En Ecuador y Colombia, algunas de las organizaciones indígenas no parecen conformarse con el simple traspaso de funciones y fondos del Estado. Es decir, no les satisfacen las transferencias que ubican el tema de las circunscripciones dentro de la lógica de descentralización del Estado y buscan que la nueva configuración territorial implique una distribución del poder. Al menos algunas organizaciones de Colombia, como el CRIC, buscan que el poder sea pleno e incluya no solo decisiones de gobierno interno, sino también la propiedad sobre los recursos del subsuelo.
5. En Ecuador la atomización de los territorios indígenas andinos y también costeños (a excepción de los Awas que presentan otras complicaciones (ser a la vez un área natural protegida, tener población foránea dentro y estar también en Colombia), así como el alto grado de urbanización de la población, son factores que la desaniman a iniciar el proceso de creación de CTI. Además, la fuerte participación de la población andina en los procesos electorales de gobiernos locales y el control real de muchas municipalidades les abren espacios de participación y gobierno.
6. La población indígena amazónica del Ecuador demuestra interés en conformarse como CTI, una parte, dentro de la lógica de descentralización y otros, como Sarayaku, apuntando más hacia la de autonomía.
7. En Perú, donde según hemos señalado no existe una propuesta legal para la creación de circunscripciones indígenas, hay una participación fuerte de la población andina en los gobiernos locales. En el caso amazónico, esa participación fue consistente en algunas zonas hace 20 años, o más, pero

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO REGIONAL

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

luego se debilitó, en parte, por la presencia de partidos y frentes políticos foráneos que han dividido el voto indígena, y porque los líderes indígenas cayeron en una visión criolla de la política, con lo que esto implica en términos de autoritarismo y corrupción.

8. La creación de nuevas circunscripciones indígenas genera conflictos con los municipios existentes, en tanto que ellas implicarán el redimensionamiento de sus ámbitos. Los grupos locales perderán poder cuando esas circunscripciones empiecen a regirse por una lógica diferente a la de las elecciones y en su lugar se implante la designación de autoridades por normas y procedimientos culturales. Además, esos municipios perderán ingresos por la reducción de tributantes.
9. En Bolivia, las autonomías indígenas no parecen ser prioritarias para el gobierno, como lo demuestra el casi nulo avance de procesos iniciados hace ya varios años. Los requisitos puestos para su conformación parecen obstáculos para impedir que las autonomías se concreten. Esto podría ser una estrategia para no dar cumplimiento a derechos reconocidos por el país en el Convenio No.169, en la Constitución Política del Estado (CPE) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, alegando que solo se podrán hacer efectivos una vez establecidas las autonomías.
10. La opción de Raqaypampa de comenzar a ejercer autonomía en el espacio de un distrito indígena, parece una buena alternativa para salir del entrampamiento del proceso autonómico oficial. Es una manera de ganar experiencia y conocimientos en el campo de la gestión territorial y el autogobierno. Para Raqaypampa esta alternativa no significa que haya abandonado su derecho a conformarse como autonomía de acuerdo a los términos establecidos en la ley, ya que impulsa las dos opciones de manera simultánea.
11. La calidad normativa de los cuatro países es diferente. Mientras en Colombia, que

se sitúa en el nivel superior, se dan nuevas normas que fortalecen los derechos de los pueblos indígenas, en Perú, ubicado en el extremo opuesto, se bombardea, cada vez de manera más bárbara, los reconocimientos logrados por ellos en el Convenio No.169, en la Declaración de la ONU y en la propia legislación nacional, vigente desde hace cerca de cuatro décadas, aunque debilitada por sucesivas modificaciones desde 1995, durante el gobierno del presidente Fujimori.

12. Más allá de las leyes, en Colombia gran parte de la legalidad sobre derechos de los pueblos indígenas se ha construido sobre la base de sentencias de la Corte Constitucional, es decir, mediante jurisprudencia. En este sentido, podemos decir que la normativa es constantemente enriquecida en ese país. Por lo demás, existe en Colombia un respeto por la institucionalidad y por la independencia de poderes que no es común en ninguno de los otros países incluidos en este estudio.
13. En el Perú, el atropello de las normas no es solo creciente sino que cada vez encuentra menos oposición por parte de un movimiento indígena nacional debilitado. La época de máximas protestas por los atropellos de los legisladores fueron los años 2008 y, sobre todo, 2009 que terminó con los trágicos sucesos de Bagua que dejaron 35 muertos entre policías (la mayoría), indígenas y otros ciudadanos. La reciente ley N° 30230, mucho más demoledora de los derechos de los pueblos indígenas, no ha sido ni siquiera objeto de un tímido pronunciamiento por parte de AIDESEP, organización que representa a la mayoría de las organizaciones regionales y locales de la Amazonía.
14. En este contexto de deterioro legal en el Perú, la reciente promulgación de la Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI (septiembre 30, 2014) aparece como un hecho extraño. La norma simplemente señala que la existencia de un bloque de producción permanente en tierras ocupadas por comunidades indígenas no debe

constituir motivo para que se paralicen los trámites de titulación y que, por el contrario, debe procederse a redimensionar dicho bosque para continuar con el proceso en beneficio de las comunidades. La norma es lógica y solo reafirma lo que está en la normativa nacional e internacional: que el derecho propietario de las comunidades es anterior al título. Lo extraño proviene de la singularidad de una norma favorable a ellas dada luego de dos décadas de demolición de sus derechos. Todo indica que ha sido dada para aplacar las críticas al gobierno por el asesinato de cuatro líderes Ashaninkas en el alto Ucayali. Si es así, debería aprovecharse el momento para impulsar otros cambios normativos.

15. En Bolivia no puede decirse que la legislación referida a derechos de los pueblos indígenas es deficiente, sobre todo considerando que ha convertido en ley nacional no solo el Convenio No.169 (lo que está dentro de las normas establecidas de cualquier país que lo haya ratificado), sino también la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Este último hecho es fundamental, en primer lugar, por el peso de los derechos que esa declaración reconoce a los pueblos indígenas y, en segundo, porque zanja de manera definitiva la discusión acerca de si se trata de un instrumento vinculante. El problema en Bolivia es de cumplimiento debido, en parte, a un prurito legalista (compartido entre funcionarios –o tal vez impulsado por ellos- e indígenas) que hace ver siempre “que falta algo” (un reglamento, una norma aclaratoria u otro tipo de formalidad) y, en parte, porque los derechos reconocidos son reformulados en normas (como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, LMAD) que ponen requisitos que en verdad se constituyen como obstáculos para su materialización.
16. En Ecuador en cambio, aunque la normativa secundaria referida a derechos de los pueblos indígenas está atrasada respecto a lo que señala la Constitución, las organizaciones no se han hecho problemas al respecto y han conseguido, mediante gran-

des movilizaciones y presiones ante el Ejecutivo, el reconocimiento de importantes derechos territoriales.

17. El cumplimiento del derecho de consulta previa presenta diferencias en cada uno de los países. En Colombia, de acuerdo a los entrevistados, se han realizado muchos procesos de consulta previa, algunos formales y manipulados, mientras otros han sido serios y han cumplido con la finalidad del dispositivo que es llegar a un acuerdo. De todas maneras, como explicó uno de los entrevistados (Ramón Laborde), en ningún caso la empresa y el gobierno han forzado la ejecución de proyectos contra la voluntad de los indígenas ya que, siendo inalienable el territorio, no sería posible hacerlo a menos que se modifique la Constitución o se actúe en contra de ella. El país no cuenta con una ley específica ni una norma de menor importancia para guiar los procesos de consulta que, sin embargo, se han ido perfilando jurisprudencialmente, mediante sentencias de la Corte Constitucional.
18. En el Perú, el actual gobierno ha promulgado una ley de consulta que recorta los alcances del derecho establecido en el Convenio No.169. Se han realizado algunos procesos formales de consulta sobre cuestiones un poco comprometedoras (por ejemplo, se consultó con las comunidades del pueblo Maihuna, del río Algodón y Napo, acerca de una propuesta de creación de ACR que ellos mismos habían impulsado), pero otros más importantes están detenidos, como el que compromete a la población indígena asentada en las cuencas petroleras de Loreto (Pastaza, Corriente, Tigre y Marañón). Más grave aun ha sido el caso del Parque Nacional Ichigkat Muja, en la Cordillera del Cóndor, cuya creación se consultó a la población Awajun, a través de sus organizaciones representativas. Sin embargo, una vez que las partes llegaron a un acuerdo, es decir, cumplida la finalidad de la consulta, el gobierno del presidente García cambió las actas y procedió arbitrariamente a recortar el parque nacional -que constituía para los Awajun la garantía de que ahí no se realizarían actividades ex-

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO REGIONAL

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

tractivas-, entregando la parte seccionada a empresas mineras.

19. No obstante lo señalado, la fuerte oposición social de comunidades y organizaciones indígenas en algunas cuencas han impedido en el Perú el inicio de emprendimientos económicos que ellas consideran dañinas para sus actividades económicas y salud. El caso más emblemático, por la envergadura de la empresa paralizada a causa de las protestas, es el de CONGA²⁶ (no considerado en el presente estudio), donde la minera Newmont no puede iniciar actividades desde hace tres años por la oposición de comunidades y otras organizaciones sociales. Otro caso de paralización de actividades extractivas debido a la presión social es el del Pastaza, donde los Achuares bloquean desde hace años el inicio de nuevas actividades petroleras.

20. En Ecuador, al menos en un caso muy conocido, como el del pueblo Sarayaku, las comunidades han logrado detener el inicio de actividades petroleras mediante, por un lado, una acción de fuerza y, por otro, la presentación de una demanda ante la CIDH. Esta emitió una sentencia favorable al pueblo que se ha constituido en emblemática de este tipo de reclamos.

21. Una acción de fuerza similar logró, en Bolivia, detener la construcción de la carretera Cochabamba-Beni, atravesando el Isiboro Sécuré, un área que es, a la vez, parque nacional y territorio indígena, y donde además se explota petróleo, y existen fundos ganaderos, extracción forestal y un creciente número (unos 10.000) de colonos andinos. La situación compleja de esta área habría terminado de reventar con dicha carretera. Sin embargo, más que can-

celada, la iniciativa parece estar solo demorada por razones de imagen política del actual gobierno y temor a una explosión social.

Territorios y Áreas Naturales Protegidas

1. Aunque el concepto de Parque Nacional (PN) está definido internacionalmente como una categoría de área que no debe ser objeto de ningún tipo de intervención económica, en la práctica los países incluidos en este estudio le dan diferentes interpretaciones a la norma. En un extremo podemos ubicar a Colombia y Perú y, en el otro, a Bolivia y Ecuador.

2. En Colombia y Perú existe respeto por la intangibilidad de los Parques Nacionales que constituyen áreas protegidas donde solo se pueden hacer intervenciones calificadas como indirectas: investigaciones científicas y turismo, y estas, solo en las partes zonificadas para estos fines. Hasta el momento esto se ha cumplido en ambos países, lo que ha llevado a los pueblos indígenas a considerar a los parques como una estrategia para darle protección a sus territorios. En el caso de Colombia, se trata de una protección adicional ya que, como explicamos en una conclusión anterior, intervenir en un resguardo para favorecer la implantación de una actividad extractiva sin consentimiento de la población, implicaría una expropiación de su territorio y un desconocimiento de la garantía constitucional que señala que este es inalienable. Una experiencia interesante de doble declaración es la del Resguardo Yaigogé Apaporis, declarado también como Parque Nacional en 2009. El acuerdo se logró luego de largas negociaciones entre las partes y el compromiso de trabajar juntas un Régimen Especial de Manejo (REM) para el área.

3. En el caso del Perú, sin embargo, existen cuestiones que debilitan la condición de los Parques Nacionales. Una de ellas es que algunos de ellos, incluyendo los del Manu, el más emblemático del país, Río Abiseo y

²⁶ CONGA: proyecto minero de explotación de oro, ubicado en las provincias de Cajamarca y Celendín, en la región de Cajamarca. Está a cargo de la sociedad anónima Minera Yanacocha, conformada por las empresas Newmont Mining Corporation, Compañía de Minas de Buenaventura e International Finance Corporation. La explotación del yacimiento de oro implica la destrucción de lagunas que proporcionan agua de riego para los cultivos de los campesinos de la zona. Por esta razón, ellos se oponen al proyecto, lo que ha originado acciones represivas por parte del gobierno. Los enfrentamientos entre las partes en conflicto han dejado hasta la fecha más de 10 muertos, y numerosos heridos y procesados.

Cordillera Azul, tienen población en su interior, y no precisamente indígenas aislados, sino colonos, muchos de ellos dedicados al cultivo de la coca. Por otro lado, se han producido varios intentos, que hasta el momento han sido bloqueados, por parte del Estado de intervenir en ellos, se ha recortado su área (Bahuaia Sonene) o intentando autorizar la exploración petrolera (Manu). Sobre el PN del Manu pesa además la amenaza de un proyecto de carretera que correría cerca de su límite oriental, paralelo a las fronteras con Bolivia y Brasil, que pondría en riesgo la invasión del área por empresas madereras y colonos. Si bien el proyecto es impulsado por particulares y no por el Estado, este no ha sido rotundo en descartar su ejecución, como si esperara que se haga para recurrir luego a la argucia de hechos consumados.

4. Además existe un caso en Perú, que de hecho marcará las relaciones entre organizaciones indígenas y Estado con referencia al tema de las ANP. Como antes hemos señalado, las comunidades Awajun del Cenepe (región de Amazonas) aceptaron que se declare un Parque Nacional en la zona de la Cordillera del Cóndor, que ellas consideran parte de su territorio, como estrategia para evitar la explotación aurífera. El proceso de negociación duró años pero finalmente las partes acordaron la creación de un parque, dos reservas comunales y la titulación de las comunidades adyacentes a estas. Desconociendo los acuerdos, el Estado arbitrariamente creó luego el parque recortando su extensión para poner una parte en manos de empresas extractoras de oro, declaró solo una reserva comunal y no efectuó la titulación de las comunidades. La situación ha generado duros enfrentamientos entre los Awajun y el Estado y además ha creado una desconfianza grande en los indígenas quienes difícilmente volverán a considerar que los parques constituyen una estrategia para garantizar sus territorios ancestrales.
5. En Bolivia, la debilidad de los parques como estrategia para defender el medio ambiente y los derechos territoriales de los pueblos indígenas se pone en evidencia en

el caso del Isiboro Sécure, al que ya antes nos hemos referido. En este caso, no es solo que al momento de su declaración del área se encontrara con una situación particularmente difícil desde el punto de vista de la conservación y los derechos de los indígenas, sino que el Estado está dispuesto a agravar la realidad, construyendo una carretera que lo atravesara y lo conecte con una zona expulsora de campesinos andinos por la sequía y la falta de trabajo.

6. Por su parte, el caso emblemático de Ecuador es el del PN Yasuní. Si bien la legislación del país establece el carácter intangible de esa categoría de ANP, señala que este podrá ser levantado en caso de "interés nacional". Se trata de una excepción que en la práctica los países suelen convertir en norma.²⁷

Gestión territorial

1. La existencia en Colombia de algunos resguardos de gran extensión, entre los cuales destaca el Predio Putumayo, así como de un porcentaje muy grande del territorio nacional titulado a los pueblos indígenas (32%) lleva a pensar que se trata de una realidad constante en el país y que todos los resguardos tienen este tipo de características. Pero no es así como lo han demostrado Houghton (s/f) y Roldán y Sánchez Botero (2013). En las zonas de colonización existen muchos resguardos pequeños, donde la gente carece de las tierras necesarias para su desarrollo. De uno de ellos, que no es el más pequeño, damos cuenta en este estudio: Karmatarua.
2. Más allá del tema de extensión, los datos que hemos levantado en esta oportunidad relacionados con las características del Resguardo Predio Putumayo (RPP), en

27 Al respecto, podemos mencionar que en el Perú la Constitución Política del Estado (CPE) señala que en la franja comprendida a 50 km de las fronteras ningún extranjero, ni persona natural ni jurídica, podrá tener propiedad o concesión alguna, "salvo caso de interés nacional". En la realidad, hasta hace apenas un año no existía ni un solo kilómetro de zona fronteriza que no hubiera sido entregada a empresas mineras o petroleras extranjeras. Si actualmente hay algunos espacios que han quedado libres, es porque la empresa brasileña Petrobras devolvió al Estado varios lotes que tenía a lo largo de todo el Putumayo, en la frontera con Colombia.

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO REGIONAL

y de su implementación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay.

Colombia, indican que ahí no se ha desarrollado una nueva visión territorial que incluya la totalidad del espacio ni, en consecuencia, se han elaborado normas para su gobierno como un todo. En efecto, en este resguardo existen cinco asociaciones de comunidades. Así como cada asociación sabe hasta dónde se extiende su dominio, cada comunidad (que por lo general corresponde a un clan) conoce también sus límites. Esto no implica que se trate de propiedades divididas, ya que el dominio sigue siendo unitario, pero sí significa una limitación en cuanto al manejo del espacio. De hecho, cada comunidad y asociación es libre de decidir sobre los acuerdos y contratos que pueden realizar con agentes externos para explotación de sus recursos. Aunque se nos mencionó que en el caso de emprendimientos mayores, como explotación minera y de hidrocarburos tendría que hacerse una consulta con la totalidad de la población del resguardo, lo cierto es que hasta la fecha no existe una instancia de coordinación en ese nivel. No es difícil imaginar los problemas que puede generar la ausencia de un espacio de reflexión global en un mundo cada vez más individualizado por el resquebrajamiento de normas tradicionales de control social y el avance de la lógica de la ganancia personal.

3. Una visión territorial más firme, a pesar de no estar avalada por un título único, parece ser la que impera, en el Perú, en el caso de los Achuares de la cuenca del Pastaza, quienes han logrado hasta hoy detener el inicio de nuevas actividades petroleras y han creado una federación (FENAP) con el propósito de coordinar acciones tendientes al reconocimiento de un territorio unitario, que se rijan por una visión compartida entre las comunidades.
4. En Ecuador, el caso de Sarayaku es también importante por su visión territorial. De hecho, las comunidades cerraron filas en lo que concierne a la explotación petrolera (y hasta el momento están ganando las batallas) y ahora trabajan, con apoyo técnico generado por personal propio y foráneo, una propuesta de manejo territorial global que respete la sostenibilidad de los recursos y procesos ambientales. No obstante, hay que recordar que la propuesta inicial, fundada en el supuesto de la unidad de la nacionalidad Kichwa, se quebró y ahora cada pueblo Kichwa define su propio derrotero. Mientras el de Sarayaku se reafirma en sus raíces, hay otros que aceptan las ofertas de empresas petroleras.
5. La visión territorial del pueblo Kayambi, en Ecuador, es particularmente importante. Se trata de un espacio compuesto por tierras que hoy pertenecen a diversos propietarios: parcelas de comuneros, páramos fiscales, propiedades agrícolas privadas y espacios urbanos de la ciudad de Cayambe. Los Kayambi conciben ese espacio como su territorio a pesar que parte de él ya no le pertenezca por estar en manos de otra gente. Sin embargo, este hecho no le impide generar normas de consenso para el buen uso de los páramos donde se ubican los acuíferos que benefician a todos. Tantan así de generar normas de control social del agua para que esta no sea privatizada en favor de unos pocos o contaminada por el uso de insumos tóxicos o de alguna otra manera. Hay una clara noción de responsabilidad sobre el territorio que va más allá de la propiedad.
6. Varias de las experiencias reseñadas por Parellada y Betancur dentro del programa GTI, en Bolivia, cinco son de hecho interesantes y bien orientadas hacia la gestión territorial sostenible. No obstante, como no hemos podido visitarlas no sabemos qué rumbo habrán seguido, a excepción de una: Raqaypampa.
7. En Bolivia destaca la opción tomada por Raqaypampa. En una zona sensible por la escasez de agua, las comunidades han comenzado por identificar sus acuíferos y a diseñar normas para el buen uso del recurso. La conformación de una Organización Económica Comunitaria (OECOM) para transformar su producción agropecuaria y su decisión de generalizar la agroecología, mejorar la nutrición y fortalecer la organización económica está bien orientada hacia

la soberanía alimentaria y la generación de recursos con valor agregado. Los éxitos que ha logrado Raqaypampa con la fábrica de galletas, que ahora abastece a los desayunos escolares de todo el municipio, pueden ser potenciados con nuevas iniciativas de este tipo.

8. Las actividades iniciadas por el programa Kemito Ene, de CARE, en el río Ene, en Perú, parecen muy positivas para generar recursos monetarios mediante el uso sostenible del espacio. En poco tiempo, y con baja inversión, están alcanzando logros importantes. Estos logros tienen un significado particular para las comunidades Ashaninkas de una zona que fue bárbaramente goleada, durante la década de 1980 y parte de la siguiente, por la presencia de la subversión y el narcotráfico. Resulta admirable la capacidad de un pueblo de recomponerse con sus propios esfuerzos porque del Estado no ha recibido más que indiferencia y golpes contra sus derechos.
9. El tema de las ACR en Perú abre una buena opción para manejo territorial sostenible. Sin embargo, subsisten problemas por visiones erradas o autoritarias por parte del Estado. Erradas porque no obstante estar concebidas como áreas de gestión comunal de uso directo para satisfacer las necesidades de las comunidades campesinas e indígenas vecinas, las normas contienen una serie de disposiciones que debilitan esta figura, al poner énfasis excesivo en la conservación. Autoritarias porque esas mismas normas y el comportamiento del personal del Estado implican una constante amenaza para la gestión autónoma. Aunque estas áreas se presentan con el lema de “conservación productiva”, el lastre de las visiones conservacionistas heredadas de los Estados Unidos y mantenidas por grandes ONG del Norte sigue siendo muy pesado.
10. El grado de avance en la gestión territorial en Perú, es bastante diferente en las dos ACR incluidas en este estudio, y esto tiene que ver con la historia de cada una de ellas y las características de su pobla-

ción. La historia de la ACRC Tamshiyacu Tahuayo está marcada por la confrontación de sus moradores con pescadores industriales foráneos que llegaban con redes de arrastre y botes congeladores para barrer la principal fuente de proteína de la población. Pero el pescado no solo era fuente de alimentación para ellos sino además de recursos monetarios, porque parte de este era comercializado en Iquitos. Se trataba entonces de una competencia entre dos partes con poder diferente. La unión de los moradores ante la agresión está en la base de la iniciativa de la creación de esta ACR.

11. En el caso de la ACR Apiyacu Apayacu, en Perú, el principal recurso extraído por foráneos era (y sigue siendo) la madera. Si bien la organización de la cuenca del Ampiyacu reaccionó contra esto, se trataba de un recurso que la población no tiene capacidad de extraer por sí sola ni menos comercializar en un mercado dominado por grupos de poder. La alternativa de las comunidades ha sido buscar acuerdos (en general muy desventajosos para ellas) con los madereros. Esta dependencia ha impedido consolidar la organización interna para la gestión del área. Por otro lado, la iniciativa de creación de esta ACR vino de una ONG, lo cual, según nuestra percepción, es otra razón para que la idea no haya calado con la misma profundidad que en el caso de la ACRCTT.
12. Existen además dos diferencias que consideramos importantes para entender el grado de consolidación de cada una de estas ACR, en Perú. Una es su población y otra el ambiente natural de las áreas. La población de la ACRCTT es la conocida como “ribereña”, indígena en su origen pero ahora mestiza, que ha pasado por un proceso de adaptación de nuevas tecnologías y modos de producción e inserción económica en el mercado. En cambio, la población de la ACRAA es indígena y está más cercana a modelos tradicionales. El fácil acceso al mercado de Iquitos de la primera, frente a la lejanía de la segunda han propiciado estos cambios.

13. Con relación al medio ambiente, la cuenca del Tamshiyacu Tahuayo, en Perú, es un ecosistema acuático, en el cual la agricultura tiene poco peso en la economía de la población, a diferencia de la del Ampiyacu, que es de tierras de altura, no inundables, y con una producción importante de agricultura, aunque para consumo interno. El manejo de un espacio amplio y de una diversidad de recursos de manera simultánea es fundamental para la población de Tamshiyacu Tahuayo, y esta es una estrategia que desarrolla en el ambiente de la ACR. En el Ampiyacu, en cambio, la agricultura se realiza en parcelas que los moradores tienen en sus comunidades. Es significativo además el hecho que las comunidades del Ampiyacu sean tituladas y los caseríos del Tamshiyacu Tahuayo no.

Bibliografía Regional Andina



Amazonía Boliviana
Foto: ©2013 Gustavo Cardoso

BIBLIOGRAFÍA

Albó, Xavier y Carlos Romero

2009 “*Sentido de naciones y pueblos indígenas originario campesinos en la CPE*”. En: Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución, cap. 1. Vicepresidencia de la República. La Paz.

Betancur, Ana Cecilia

2014 “*La consulta previa a los pueblos indígenas. De la participación democrática a la expropiación de territorios.*” En: Observatorio Étnico, Centro de Cooperación al Indígena (CECOIN): http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121

Betancourt, Ana Cecilia; Chirif, Alberto

2014 Defensa de los derechos indígenas y monitoreo de operaciones petroleras en la Cuenca de Corrientes; RFN.

Chirif, Alberto

2012. “*La historia del Tahuayo contada por sus moradores*”. Wildlife Conservation Society, Lima, Perú.

Chirif, Alberto y García, Pedro

2007 Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorio indígenas en la Amazonía. IWGIA. Copenhagen.

Defensoría del Pueblo del Perú

1998 Análisis de la normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas.

Freyer, Bärbel.

2000 Los Chiquitanos. APCOB. Santa Cruz de la Sierra.

Fundación Tierra Bolivia

2011 Territorios Indígenas Originarios Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama. Fundación Tierra. La Paz.

García, Pedro

1995 Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú. Racimos de Ungurahui, IWGIA. Lima.

OREL-PROCEL, Perú

2012 Plan Maestro 2011-2015. Área de Conservación regional Tamshiyacu Tahuayo. Iquitos.

Houghton, Juan Carlos

S/f “*Los territorios indígenas colombianos: teorías y prácticas*”. Bogotá. (Mimeo.)

Kingman, Santiago

2007 Áreas protegidas y pueblos indígenas. Un estudio de caso en Ecuador. Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales. Programa FAO/OAPN. Septiembre. Santiago de Chile.

Ministerio de Coordinación de la Política

2010 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Quito, 2011.

ODECOFROC

2009 Perú: Crónica de un engaño. Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajun en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería. Equipo de Investigación de ODECOFROC. Informe 5. ODECOFROC/Racimos de Ungurahui/IWGIA. Copenhague.

Okamoto, Tami

2012 Puinamudt: Proceso organizativo y avances como plataforma indígena. Documento de trabajo. Iquitos.

Ortiz, Pablo

2010 *"Dilemas y desafíos de la autonomía territorial indígena en Latinoamérica"*. En: Ortiz, Pablo y Alberto Chirif, ¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica. Intercooperación/RRI. Quito, pp. 10-129.

Parellada, Alejandro y Ana Cecilia Betancur

2010 Derechos de los Pueblos Indígenas. La cooperación entre Dinamarca y Bolivia (2005-2009). La Paz.

Tamburini, Leonardo

2013 *"Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas"*. En: Artículo Primero. Separata sobre autonomía indígena. N° 20: 10-31. Santa Cruz.

Roldán Ortega, Roque

2007 *"Territorios indígenas y parques nacionales naturales. Aproximación al Examen Jurídico sobre la Naturaleza, los Fines y Potenciales Concurrencia y Coexistencia de Ambas Figuras sobre unos Mismos Espacios Físicos"*. Programa de Consolidación Amazónica (COAMA). (No publicado.)

Roldán, Roque y Esther Sánchez Botero

2013 *"La problemática de tierras y territorios indígenas en el desarrollo rural"*. En: Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. Oxfam. Bogotá, pp. 189-273.

Sarayaku, Ecuador

2006 *"Plan de gestión y administración del territorio y los recursos naturales del pueblo Kichwa de Sarayaku"*. Pastaza. (Mimeo)

Plan de gestión y manejo integral del territorio Kichwa de la cuenca el Pastaza.

2011 Sarayaku.

Wray, Natalia

1997 Proyecto: Estudio nacional sobre el régimen legal y territorial de los pueblos indígenas de los ocho países de la Cuenca Amazónica: caso Ecuador. YTCA/CONFENIAE/UE.



ESTUDIO REGIONAL
**“Comparación de la normativa sobre los territorios
indígenas y de su implementación”**

Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay

Alberto Chirif
2014-2015



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH