

Gobernanza Territorial y Pueblos Indígenas

Por Pedro García Hierro

1. Al hablar de gobernanza o de buena gobernanza se acostumbra a hacer referencia a la forma de tomar decisiones en el ámbito de lo político y se suele definir sobre la base de principios como el de transparencia, rendición de cuentas, estado de derecho, consulta y participación, equidad de género, eficiencia y eficacia, equidad, no discriminación u otras cualidades que permiten a la ciudadanía incidir y controlar la gestión de lo público. No obstante, la gobernanza, de acuerdo con otras definiciones, estaría refiriéndose a aquellas condiciones ideales para que una sociedad, nación o pueblo se gobierne a sí mismo. Y en ese sentido la buena gobernanza se asienta de acuerdo con los Pactos Internacionales en una premisa básica: la libre determinación.

2. En talleres realizados recientemente en 9 pueblos indígenas de la Amazonía peruana se debatió acerca de cuáles de los bienes heredados de sus abuelos valoraba la actual generación como imprescindibles para la buena gobernanza de sus territorios. Las respuestas se centraron en seis aspectos fundamentales: un territorio integral autodefinido, asegurado y respetado por todas las demás sociedades y naciones; unos conocimientos territoriales efectivamente transmitidos y generacionalmente incrementados; el control colectivo de todas las decisiones territoriales; la soberanía y la seguridad alimentaria en base a criterios de autosuficiencia; el control de una educación basada en la promoción de valores y virtudes específicas identificadas como características nacionales propias; y, por último, el bagaje de derechos colectivos reconocidos en los tratados y acuerdos internacionales en base a las luchas del movimiento indígena a nivel mundial. Otros pueblos podrían añadir nuevas premisas necesarias, pero esta base mínima nos aporta un buen programa de trabajo para enfocar el tema de la gobernanza territorial de los pueblos.

3. La gobernanza territorial es un concepto que habla a la vez de autonomía y autogobierno, de control territorial y de libertad para decidir el propio destino de acuerdo a las propias aspiraciones; y también para constituir acuerdos y relaciones con otras sociedades en términos de cooperación y coordinación y no de subordinación.

4. La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007, reconociendo que los pueblos y naciones indígenas están amparados – en la misma medida y con los mismos alcances que benefician al resto de los pueblos y naciones -, por el derecho a la libre determinación que consagraron anteriormente los

Pactos Internacionales de Naciones Unidas, proporcionó un respaldo de capital importancia de cara a facilitar las condiciones de gobernanza que los pueblos indígenas reclaman. En realidad, artículo por artículo, la Declaración desarrolla todo un programa de implementación para la gobernanza territorial de los pueblos indígenas en términos claros y precisos, incluyendo todo lo que respecta a las obligaciones de los actores, los mecanismos de la toma de decisiones y el financiamiento de los procesos.

5. La libre determinación plantea en la práctica una nueva situación en donde los pueblos o naciones indígenas como sujetos políticos colectivos, son libres para establecer sus propias normas, gobernarse y desarrollarse en sus territorios tradicionales conforme sus costumbres así como para manejar sus recursos de acuerdo a sus propias prioridades de desarrollo sin injerencias externas tal como reza el artículo primero, párrafo segundo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

6. Pero una gobernanza territorial exitosa exige, en el caso de los Pueblos Indígenas, poder controlar las decisiones territoriales sobre la base de un reconocimiento de derechos respetado por un ordenamiento jurídico y político estable, ecuánime y respetuoso. Y eso no es lo que se viene ofreciendo por los Estados a los pueblos indígenas en las primeras décadas del siglo XXI, en buena parte de los países en los cinco continentes. Por el contrario, las modernas exigencias de la economía mundial han generado fuertes intereses hacia los recursos ubicados en tierras indígenas y muchos gobiernos han antepuesto, jurídicamente, esos intereses a los derechos reconocidos a los pueblos.

7. En ese contexto, y en muy pocos años, los pueblos indígenas han pasado de ser modelos de sostenibilidad a imitar, a ser obstáculos a eliminar en pro de facilitar un supuesto desarrollo económico nacional basado en las concesiones extractivas, los grandes proyectos viales y energéticos y las grandes inversiones de capital transnacional. La destrucción de los recursos vitales y la agresividad del actual embate sobre los territorios de los pueblos está generando situaciones extremadamente difíciles, afectando aspectos fundamentales para la vida social y la subsistencia familiar como la autoestima colectiva, la paz y la tranquilidad, la integridad social y organizativa, la seguridad alimentaria, el acceso al agua o el derecho a un medio ambiente sano, entre otros aspectos claves para su gobernanza. Las grandes conquistas modernas de los pueblos indígenas, en términos de derechos reconocidos, se han visto así repudiadas por la realidad de intrusiones no deseadas ni consentidas, orientadas por decisiones externas, impositivas e inapelables que vuelven a ubicar las sociedades indígenas en una geografía colonial.

8. Para reforzar estos procesos se ha propiciado la aceptación resignada de un conjunto de programas asistenciales, para nada inocuos ideológicamente, que han conseguido presentar a los pueblos indígenas únicamente en su faceta de pobres extremos, cuando

no incapaces para aprovechar su patrimonio territorial, lo que conlleva una mirada despectiva y discriminatoria hacia determinadas formas de vida que anteriormente fueran presentadas como modelos a imitar. La pobreza se convierte así en una herramienta de dominación ideológica que empobrece la autoestima, promueve la dependencia y genera regresiones hacia relaciones de tutelaje y caridad.

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

10. Por último conviene remarcar que los Estados vienen dando la espalda a la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, forzando interpretaciones cada vez más restrictivas del derecho a la libre determinación y desplegando una mezquina aplicación de aquellos mecanismos pensados para establecer un diálogo entre sociedades iguales en términos de coordinación y cooperación, tales como el proceso de consulta y consentimiento, se han tergiversado para, una vez más, imponer decisiones inapelables que conducen a un modelo de desarrollo cada vez más alejado de las prioridades indígenas.

11. Entonces hay una buena y una mala noticia: la buena, la existencia de un reconocimiento universal al derecho de los pueblos indígenas a gobernarse por sí mismos y disfrutar sin injerencias de sus territorios y recursos por la vía de la libre determinación; la mala el mantenimiento demasiado generalizado de actitudes coloniales que siguen planteando las relaciones entre Estados y pueblos indígenas en términos de subordinación. Ese es el reto a superar y el camino es apostar, sin temores infundados, por hacer de la libre determinación un objetivo de la comunidad internacional.

12. En ese camino existen algunos puntos críticos a superar. En un análisis del contexto político actual realizado con organizaciones representativas de pueblos amazónicos se destacaron los diez siguientes que pueden servir para abrir un debate:

I. Los modernos modelos organizativos de los pueblos indígenas no están siempre adaptados a las tareas de la gobernanza territorial; planteados para emprender acciones reivindicativas bajo modelos gremialistas, no siempre resultan adecuados ni suficientes para conducir las tareas de gobernanza territorial del día a día.

II. Los territorios indígenas o no han sido aun efectivamente reconocidos o asegurados o habiendo sido reconocidos no siempre reflejan la territorialidad real de los pueblos. Limitados a espacios comunales desconectados entre sí, desintegrados jurídicamente por regímenes diferenciados (agua, bosques, subsuelo, fauna, etc.), afectados por superposiciones de otros territorios con otros agentes de decisión

(municipios, áreas protegidas, concesiones mineras o petroleras o forestales, etc.). Generalmente incorporan un conjunto heterogéneo de actores con sus propios ámbitos de decisión en competencia con el necesario control territorial que exige la buena gobernanza.

- III. La ansiedad económica inmediata determinante hoy de muchas decisiones irreversibles planteadas sin un análisis ponderado de las consecuencias a largo plazo.
- IV. El creciente desarraigo juvenil y la progresiva ruptura de los hilos intergeneracionales con la consecuente pérdida de conocimiento para la vida en los territorios lo que impide a las nuevas generaciones disfrutar y apreciar adecuadamente los recursos territoriales.
- V. Una acelerada inseguridad y dependencia alimentaria y un empeoramiento general de los niveles de vida, educación y salud a medida que los pueblos abandonan un rol activo y delegan estos servicios a los Estados.
- VI. Invisibilidad en términos políticos, del cada vez más determinante soporte cultural de la mujer al mantenimiento de los vínculos territoriales y culturales.
- VII. Inadecuada implementación de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en los tratados y acuerdos internacionales, especialmente los derechos a la libre determinación, al consentimiento informado previo y la determinación de las prioridades del desarrollo en sus territorios.
- VIII. Prevalencia de los derechos de otros agentes económicos en los discursos, las políticas y las iniciativas del Estado, incluyendo la desregulación de las empresas y la falta de control efectivo de sus actividades por los Estados lo que genera relaciones de asimetría que deja en situación de indefensión a los pueblos indígenas frente a las violaciones de sus derechos.
- IX. Débiles e insuficientes mecanismos para la participación de los pueblos indígenas en el ámbito de lo político y progresiva criminalización de las movilizaciones surgidas a falta de canales de acceso al Estado (precisamente pido la atención al inicio estos días del proceso masivo emprendido por el Estado peruano contra personas indígenas víctimas de una agresión criminal injustificada cuando reclamaban por el cumplimiento de un Convenio Internacional).
- X. Confusa ubicación de los territorios indígenas en las circunscripciones administrativas de los Estados que, salvo excepciones, no se deciden a reestructurar la organización territorial de los países en cumplimiento de las exigencias de la libre determinación.

13. Como recomendaciones preliminares para que el Foro asesore al sistema de Naciones

Unidas en relación con la buena gobernanza de los pueblos indígenas, desde la perspectiva señalada al principio de esta presentación proponemos las siguientes:

- I. Apoyo al reconocimiento integral de los territorios indígenas de acuerdo con procesos consultados que respondan a los criterios de territorialidad de cada pueblo proponiendo el desarrollo de las medidas necesarias para posibilitar este reconocimiento, asegurando su estabilidad, una reacción efectiva frente a las perturbaciones externas y el respeto por la determinación de sus propias formas de gobernarlos.
- II. Insistencia a los Estados para el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y validación oficial de sus procedimientos e instituciones de gobierno en todos los contextos locales, regionales y nacionales.
- III. Apoyo a políticas públicas encaminadas a fomentar la educación para la vida y no para la huida, revitalizando aquellos conocimientos territoriales específicos para que las generaciones jóvenes puedan disfrutar y aprovechar los territorios heredados de sus antepasados.
- IV. Apoyo al financiamiento solidario a través de los medios nacionales e internacionales que señala la declaración, de proyectos económicos de largo plazo, que prioricen y revaloricen la autosuficiencia y muy especialmente la seguridad alimentaria basada en sus propios recursos y evite la dependencia de economías de enclave y las presiones derivadas de la carencia de recursos monetarios.
- V. Promoción de procesos y prácticas que promuevan relaciones libres y autodeterminadas de los pueblos con el mercado, la sociedad y el Estado, basadas en la coordinación y la cooperación y no en la subordinación.

14. La gobernanza supone control de las decisiones; mientras que esta premisa no se respeta, difícilmente se podrá hablar de gobernanza territorial para los pueblos indígenas. Sugiero a los miembros de este Foro que propongan ante los organismos competentes de Naciones Unidas que se busquen compromisos efectivos de los Estados para desarrollar planes concretos y debidamente presupuestados para la implementación efectiva, artículo por artículo, de la Declaración a la que voluntariamente se adhirieron en 2007, de manera programática, coordinada, consultada y consensuada, como la manera más efectiva de facilitar la gobernanza territorial de los pueblos indígenas.

15. Para terminar quiero informar de que en los últimos tiempos surgen voces, incluso en circuitos de gran incidencia, que afirman que, dadas las circunstancias lo más razonable es sugerir y apoyar a los pueblos indígenas la negociación, a través de buenas firmas corporativas de abogados, en base a lo que se han dado llamar los “posibles”, a fin de que

de que al menos puedan ser compensados económicamente por la inevitable tragedia de la violación de sus derechos. Pero si los derechos de los pueblos indígenas, consignados en tratados y acuerdos internacionales se ubican resignadamente en el campo de lo imposible no significarán nada las luchas políticas y los debates que por años han mantenido los representantes de los pueblos indígenas en sus países y en los foros internacionales como este. Abogo para que todos seamos razonables e insistamos a como dé lugar por hacer posible la Declaración y todo el bagaje de derechos que las Naciones del mundo han declarado y se han comprometido a proteger y desarrollar.

Muchas gracias.