



## Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en Latinoamérica - PROINDÍGENA

Pueblos Indígenas y Conflicto

Por:

Dr. Heidi Feldt

Dr. Juliana Ströbele-Gregor

Julio 2008

## Impressum

### **Editor:**

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Postfach 5180  
65726 Eschborn  
Internet: <http://www.gtz.de>

### **Responsible:**

Silke Spohn, OE 2120  
Koordinationsstelle Indigene Völker  
in Lateinamerika und der Karibik (KIVLAK)  
Programm: Stärkung indigener Organisationen in Lateinamerika  
[silke.spohn@gtz.de](mailto:silke.spohn@gtz.de)

Teléfono: (06196) 79-6215  
Telefax: (06196) 79-7257

### **Autoras:**

Dr. Heidi Feldt  
Dr. Juliana Ströbele-Gregor

### **Edición:**

Dr. Sabine Speiser, Britta Lambertz und Katrin Bauer

### **Fotos:**

A. Begemann, S. Reinhardt, A. Zimmermann, Silke Spohn

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS .....	1
<b>RESUMEN.....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>2. QUÉ SE ENTIENDE POR CONFLICTO .....</b>	<b>7</b>
2.1 APROXIMACIONES A UNA NOCIÓN INDÍGENA DE <i>CONFLICTO</i> .....	8
2.2 PROPUESTA PARA UNA NOCIÓN CONJUNTA DE <i>CONFLICTO</i> .....	9
<b>3. ÁREA TEMÁTICA: CIUDADANÍA – SITUACIÓN JURÍDICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL... 12</b>	
3.1 MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS .....	12
3.2 ORGANIZACIÓN SOCIO-POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA .....	16
3.3 ACCESO AL SISTEMA JURÍDICO Y A LOS SERVICIOS .....	20
3.3.1 <i>Acceso a la educación</i> .....	20
3.3.2 <i>Acceso al sistema jurídico</i> .....	22
3.3.3 <i>Reconocimiento del Derecho indígena y aplicación de garantías jurídicas</i> .....	25
<b>4. ÁREA TEMÁTICA: USO DE LOS RECURSOS NATURALES..... 31</b>	
4.1 RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES .....	32
4.1.1 <i>Minería</i> .....	32
4.1.2 <i>Petróleo y gas natural</i> .....	36
4.2 RECURSOS NATURALES RENOVABLES .....	40
4.2.1 <i>Biodiversidad</i> .....	40
4.2.2 <i>Agricultura y materias primas para energías regenerables</i> .....	44
4.2.3 <i>Utilización comercial de la madera</i> .....	47
4.2.4 <i>Protección de la naturaleza</i> .....	49
4.2.5 <i>Cultivo y comercio de drogas</i> .....	49
<b>5. ÁREA TEMÁTICA: CONSECUENCIAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS..... 51</b>	
5.1 CONSECUENCIAS GENERALES DE LOS CONFLICTOS ARMADOS EN LA POBLACIÓN INDÍGENA.....	51
5.2 GUATEMALA: ASIMILACIÓN DEL PASADO Y ESCENARIOS DE LOS CONFLICTOS .....	52
5.3 PERÚ: ASIMILACIÓN DEL PASADO Y ESCENARIOS DE LOS CONFLICTOS .....	54
5.4 COLOMBIA: VIVIR EN TIEMPOS DEL CONFLICTO ARMADO.....	57
<b>6. ENFOQUES DE LOS ACTORES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS .....</b>	<b>60</b>
6.1 CONFLICTOS INTERNOS.....	60
6.2 PROCESOS DE CONFLICTOS CON ACTORES INDÍGENAS EXTERNOS .....	64
6.3 INSTITUCIONES ESTATALES.....	65
6.4 SOCIEDAD CIVIL/ONG.....	66
6.5 EMPRESAS ECONÓMICAS.....	67
6.6 INSTITUCIONES FINANCIERAS .....	68

6.7	INICIATIVAS DE CERTIFICACIÓN.....	69
6.8	INSTRUMENTOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y SU POTENCIAL.....	70
6.8.1	<i>Convenio 169 de la OIT y Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas</i>	70
6.8.2	<i>Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer.....</i>	71
6.8.3	<i>Convención de la ONU sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial.....</i>	71
6.8.4	<i>Relator del Consejo de Derechos Humanos.....</i>	71
6.8.5	<i>Iniciativas latinoamericanas.....</i>	71
6.8.6	<i>Ofertas de capacitaciones.....</i>	73
6.9	CONVENIOS MARCO INTERNACIONALES PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE .....	73
6.9.1	<i>Convenio sobre la Diversidad Biológica .....</i>	73
6.9.2	<i>El Convenio de Washington sobre Protección de las Especies.....</i>	75
6.9.3	<i>Convenio de Ramsar .....</i>	75
6.9.4	<i>Convenio Marco sobre Cambio Climático.....</i>	75
<b>7.</b>	<b>CAMPOS DE ACCIÓN PARA LA COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO .....</b>	<b>76</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>77</b>

**Lista de siglas**

ABS	Access and Benefit Sharing –Acceso y Distribución de Beneficios–
ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung –Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo–
CAOI	Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas
CBD	Convention of Biological Diversity –Convenio sobre Diversidad Biológica–
CD	Cooperación al Desarrollo
CF	Cooperación Financiera
CI	Conservation International –Conservación Internacional–
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CONACAMI	Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (Perú)
CONAMAQ	Coordinadora de Nacionalidades y Markas Aymaras y Quechuas
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
COP	Conference of the Parties –Conferencia de las Partes–
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CT	Cooperación Técnica
DED	Deutscher Entwicklungsdienst –Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica–
DIGEBI	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FI	Fondo Indígena
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
IBIS	Organización no gubernamental danesa para la cooperación al desarrollo
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung –Capacitación y Desarrollo Internacional–

IUCN	International Union for Conservation of Nature –Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza–
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau –Banco Estatal de Crédito para la Reconstrucción y el Desarrollo–
KIVLAK	Koordinationsstelle Indigene Völker Lateinamerika und der Karibik –Oficina de coordinación para los pueblos indígenas de Latinoamérica y el Caribe–
KP/KB	Krisenprävention und Konfliktbearbeitung –Prevención de crisis y elaboración de conflictos–
LPP	Ley de Participación Popular (Bolivia)
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base (Bolivia)
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief –ONG internacional par la CD con secretaría en Oxford/Reino Unido–
Pachakutik	Movimiento Pachakutik- Nuevo País (Ecuador)
PPG7	Programa piloto del G7 (Brasil)
PPP	Public Private Partnership –Alianza Público-Privada–
PRONEBI	Programa Nacional de Educación Bilingüe (Guatemala)
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SETAI	Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (Perú)
TCO	Tierras Comunitarias de Origen (Bolivia)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial del Comercio
UE	Unión Europea
WWF	World Wide Fund for Nature –Fondo Mundial para la Naturaleza–
ZFD	Ziviler Friedensdienst –Servicio Civil para la Paz–

## Resumen

El presente estudio “Pueblos indígenas y Conflicto” presenta una visión general de las diferentes áreas de conflicto existentes entre los pueblos indígenas y los actores externos<sup>1</sup>, tales como instituciones estatales, empresas económicas y otros, así como de las discrepancias que a partir de estos problemas surgen al interior de los pueblos indígenas. Primeramente, el estudio aborda las diferentes nociones de conflicto entre la tradición “occidental” y la indígena. Para la cooperación al desarrollo, una aproximación a una noción conjunta de conflicto constituye una premisa importante.

Además, el estudio presenta las facetas productivas de los conflictos, como p. ej. los cambios en las relaciones entre los géneros y la tematización pública sobre discriminación de los pueblos indígenas.

Los siguientes temas serán elaborados como principales áreas de conflicto:

### 1. Ciudadanía, situación jurídica y participación ciudadana

Si bien en la mayoría de los países latinoamericanos se lograron reformas constitucionales substanciales, las cuales, entre otras cosas, incluyen el reconocimiento de los derechos indígenas, tales como identidad cultural, derechos territoriales, sistemas jurídicos indígenas y autogestión, su implementación sigue siendo insuficiente. De ello se derivan una serie de conflictos, que se ven reflejados en el escaso acceso de los pueblos indígenas a los servicios estatales, tales como salud y educación, al sistema jurídico, así como en la insuficiente representatividad de los intereses indígenas y de los/las representantes indígenas en el sistema político de los países. Se trata, principalmente, del conflicto pueblos indígenas/Estado, pero también de las discrepancias internas en las organizaciones indígenas, sobre cómo definen y estructuran su relación con el Estado.

El estudio pone especial atención en la relación entre el sistema jurídico indígena y el estatal, entre el derecho individual y el colectivo, así como en la valoración de los derechos humanos en la discusión sobre pluralismo jurídico.

### 2. Uso de recursos naturales

Lo más importante es el tema del reconocimiento de los territorios indígenas y el poder de disposición sobre los recursos renovables y no renovables en dichos territorios. Los conflictos actuales –tanto en los Andes como en la Región Amazónica– entre comunidades indígenas y Estado, así como con empresas económicas, se intensifican debido a la explotación de petróleo, gas y otras riquezas del subsuelo en territorios indígenas, o aledaños a las comunidades indígenas. Cada vez más, en la Región Amazónica, se

---

<sup>1</sup> Se eligió la forma gramatical masculina para una mejor legibilidad y están incluidos mujeres y hombres indistintamente.

sustituyen técnicas agrícolas indígenas por ganadería extensiva y por cultivos para biocombustibles.

Para resolver los conflictos, las organizaciones indígenas y los convenios internacionales exhortan a que se incorpore el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en proyectos que atañen a sus tierras. Sin embargo, la práctica actual está muy alejada de la implementación de este concepto reconocido como derecho en la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas .

En el debate sobre el uso de la diversidad biológica, la petición de que se reconozca el conocimiento colectivo tradicional y el *Acceso y Distribución de Beneficios (Access and Benefit Sharing)* ocupan un primer plano. Todos estos enfoques son prometedores, aunque requieren un trabajo conceptual adicional.

### 3. Conflictos armados

En todo conflicto armado, es la población civil –indígena y no indígena– la que más padece la violencia. En los ejemplos de Guatemala, Perú y Colombia, se abordan las consecuencias específicas que sufre la población indígena y se pone de manifiesto que el racismo de la sociedad imperante, no indígena y mayoritaria, juega un rol importante..

El análisis de las áreas de conflicto arroja claramente que no existen planes rectores para la transformación / resolución de conflictos. Sin embargo, existen enfoques para la resolución de conflictos, presentados por organizaciones indígenas, instituciones estatales, empresas económicas u organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Surgen, así, diversas posibilidades para abordar el tema “pueblos indígenas y conflictos” en proyectos/programas de la cooperación al desarrollo.



## 1. Introducción

Con el programa regional “Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en Latinoamérica - PROINDÍGENA”, la cooperación alemana para el desarrollo promueve el desarrollo de organizaciones indígenas, su intercambio regional y sus capacidades, en defensa de los intereses indígenas. Temáticamente, el programa se concentra en los temas de “buena gobernanza”, o sea la estructuración de la protección de los intereses indígenas y la representación en el Estado, así como el “manejo de los recursos naturales”. En ambos complejos temáticos, PROINDÍGENA coopera junto con organizaciones indígenas en dos redes regionales.

Tanto el tema de protección e implementación de los intereses indígenas en el contexto nacional, así como el debate sobre manejo de recursos naturales, contiene gran potencial de conflictos. A modo de ejemplo, cabe mencionar:

- la representatividad política –a menudo insuficiente– de los pueblos indígenas en el Estado y la definición de las organizaciones indígenas de su relación con el Estado;
- la relación entre el sistema jurídico indígena o tradicional y el estatal, así como el acceso de la población indígena al sistema nacional de justicia;
- conflictos por el reconocimiento y ejecución de los derechos a la tierra y al territorio;
- el insuficiente reconocimiento de los conocimientos tradicionales colectivos, o bien la inseguridad sobre cómo debería estructurarse, nacional e internacionalmente, el respeto al conocimiento colectivo;
- La discusión con respecto al uso de los recursos naturales renovables y no renovables en territorios indígena y la superposición de la economía petrolera, minera o maderera en las formas tradicionales de economía;
- El procesamiento de experiencias de guerras civiles y de violencia –de todo tipo– ejercida por el Estado sobre los indígenas.

Por lo tanto, en ambas redes se integran las transformaciones y posibles soluciones de conflictos, como temas transversales.

En este contexto, el presente trabajo proporciona un primer acercamiento al tema “Pueblos indígenas y conflictos”, abordando los diferentes niveles de conflicto (pueblos indígenas y Estado, empresas económicas y otras influencias externas; entre pueblos indígenas y dentro de una comunidad) y presenta las diversas áreas de conflicto. Geográficamente, el trabajo hace referencia a la Región Amazónica, la Región Andina y Guatemala, análogas a las áreas prioritarias del Programa “PROINDÍGENA”.

Las áreas temáticas están presentadas de acuerdo a la siguiente sistemática:

- Perfil del tema respectivo (p. ej. situación jurídica) y reivindicaciones indígenas.
- Conflictos y actores del conflicto (p. ej. organizaciones indígenas, otras organizaciones de la sociedad civil/organizaciones no gubernamentales, Estado, empresas privadas, organizaciones internacionales).
- Líneas de conflictos internos de los indígenas y su elaboración.
- Otros problemas estructurales

## 2. Qué se entiende por conflicto

En la teoría del conflicto, se pueden determinar dos diferentes perspectivas. Una de ellas concibe los conflictos como desestabilizantes; la otra los considera generadores de orden y productivos. Generalizando, el conflicto se define como una situación que surge cuando dos o más partes están convencidas de que sus intereses son incompatibles y, por ende, se comportan hostilmente, o cuando para imponer los intereses se ocasionan daños al adversario. Los intereses opuestos se distinguen según los siguientes ámbitos:

1. acceso o distribución de recursos (p. ej. territorio, dinero, recursos energéticos, alimentos);
2. control del poder y participación en los procesos de decisión política;
3. identidad (comunidades culturales, sociales y políticas), status, especialmente en los siguientes sistemas: gobierno, religión o ideología (cf. FAO 2005: 9).

El cuestionamiento de Georg Elwert sobre el rol de los conflictos en el orden social brinda una aproximación desde el punto de vista antropológico. Sus reflexiones sirven como incentivo para considerar las constelaciones de conflictos y las estrategias de resolución.

Según Elwert (2004) (véase Eckert 2004), los conflictos tienen muchas facetas: pueden contribuir a la integración de las sociedades, o también a fragmentarlas. El conflicto no es “excepción”, comportamiento discrepante “irracional” o “emocional”, ni tampoco necesariamente destructivo. Es una característica de toda convivencia humana y puede ser el motor decisivo para la transformación. Los conflictos pueden contener procesos de aprendizaje y de selección que son decisivos para la forma de transformación social. Según la perspectiva de Elwert, que los mismos puedan desplegar estos potenciales dependería de las formas de resolución de conflictos: “coerción, evasión y procedimiento (...) como modelos de resolución de conflictos tienen, en este sentido, efectos diferentes y, por lo tanto, deben ser analizados en la práctica. Las condiciones y consecuencias de procesos específicos de elaboración de conflictos necesitan ser aclaradas” (Eckert 2004:7). Y otra reflexión: “Según Elwert, los conflictos son decisivos para la creación de cohesión social, (...) Los conflictos no solo pueden originar grupos, sino también instituciones que van más allá de lo grupal”(Eckert 2004: 8). Justamente esta observación corresponde a los procesos organizativos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Sus conflictos con el Estado y con la sociedad imperante no solamente han conducido a la creación de asociaciones locales, regionales e internacionales, sino también al desarrollo de discursos, reivindicaciones y estrategias comunes.

La faceta productiva de los conflictos se pone de manifiesto, en nuestra opinión, también en la relación entre géneros. La sensación de injusticia de la mujer con respecto a la violencia doméstica, múltiples formas de desventajas dentro de la familia (p. ej. acceso a la educación y a la formación; elección del cónyuge; derecho de herencia) y dentro de las estructuras socio-políticas de autogestión (asunción de cargos), ha originado el debate público en muchas comunidades indígenas (p. ej. la Ley Revolucionaria de Mujeres del EZLN 1993) y

produjo –tímidas– reformas (mujeres en cargos directivos en diversas organizaciones etno-políticas).

## **2.1 Aproximaciones a una noción indígena de *conflicto***

Para reducir obstáculos y malentendidos en la comunicación, una aproximación a la noción de “conflicto” de los pueblos indígenas es una premisa, tanto para el análisis, así como para el desarrollo de estrategias de fortalecimiento de los pueblos indígenas en el ámbito de resolución de conflictos. La experiencia y los estudios antropológicos demuestran que existen diferencias entre el concepto y la óptica de los pueblos indígenas, por un lado, y los actores externos (Estado, ONG, asesores occidentales) por el otro.

La concentración del programa de la CD con pueblos indígenas de la Región Andina, Amazonía y Guatemala significa una delimitación de espacios culturales específicos; sin embargo, los mismos se caracterizan por su gran diversidad cultural. Por ende, en este caso solamente se pueden mencionar algunas ideas básicas para la comprensión de “conflicto” y las respectivas categorías conexas.

No es pertinente una generalización en el sentido de un “concepto indígena” universal y estático, debido no solamente a las considerables diferencias culturales, en las cuales se basan las normas internas del grupo, sino también debido a las diversas influencias derivadas de las relaciones, tanto históricas como actuales, con los diferentes actores externos. A ello se suman las experiencias específicas con el sistema jurídico estatal –con normas y valores imperantes–. Comprender lo que se entiende por “conflicto” en la sociedad indígena requiere, por lo tanto, conocimientos básicos a) del concepto específico del mundo (cosmovisión), de las normas locales que regulan las relaciones sociales, la relación con la naturaleza y con el mundo sobrenatural y que se traducen en teorías y prácticas jurídicas tradicionales locales; b) del alcance del Derecho estatal; c) de las estructuras internas de poder y conceptos de prestigio y d) de la definición de la relación entre géneros. Tiene también especial importancia e) la situación material (acceso a la tierra, a los recursos naturales, etc.) incluyendo las repercusiones de los grupos externos de interés y los intereses y antagonismos resultantes y f) también los impactos de situaciones de violencia, ya sean estructurales (como p. ej. el racismo) o coyunturales (guerras civiles, enfrentamientos violentos más allá del ámbito local). Todos estos factores abordan la respectiva comprensión de “conflicto” y sus causas.

Así como no existe un “concepto indígena” concluyente que pueda ser generalizado, tampoco se asemejan las formas de resolución de conflictos. Además, los conceptos culturales de resolución de conflictos no son estáticos, sino que están influenciados por y entrelazados con ideas y prácticas externas.

En muchos idiomas indígenas de Latinoamérica no existe una palabra para conflicto, sino solamente para guerra. Ello indica que las divergencias de intereses al interior de los grupos deben conducir a un consenso, bajo el principio de la armonía, o –como en el caso de los pueblos acéfalos de la Amazonía– ocurre la separación del grupo por disentimiento

persistente. En cambio, la contraposición de intereses con actores de grupos externos u otras etnias es resuelta, a menudo, por medio de la violencia, o sea con “guerra”.

Las diferencias están a nivel de visión del mundo y de los valores, normas, definiciones del “comportamiento correcto” que se derivan de la misma. Para la mayoría de sociedades indígenas, la armonía al interior del grupo es un valor elevado, que guía tanto las relaciones sociales dentro de la comunidad, así como la relación con la naturaleza y con los difuntos. Para la mayoría de pueblos indígenas de Latinoamérica, una perturbación dentro de las relaciones sociales entre sí, o entre la comunidad y los individuos, causa desarmonía no sólo a ese nivel, sino también en las relaciones con el entorno natural y con los antepasados. Sin embargo, también existen conceptos diversos entre los diferentes pueblos.

Otra área de “conflicto” surge cuando los muertos no pueden ser enterrados dignamente, de acuerdo a los rituales religiosos. En la cultura maya, por ejemplo, ello es un acto existencial, ya que, según sus creencias, los muertos deambulan en un peligroso espacio límite, cuando no han sido enterrados conforme a los ritos. La guerra civil en Guatemala, en la cual miles de miembros de comunidades indígenas fueron víctimas de asesinatos y masacres, las cuales fueron enterradas en cualquier sitio, provocó en los parientes, además de pesar, una “discordia” permanente con los difuntos. En el concepto de creencias, el duelo y la conciliación con los muertos requieren, por lo tanto, la exhumación y el entierro ritual, por ser condición esencial para los sobrevivientes.

Además, la comprobación de la muerte de una persona tiene un motivo “profano”. Es un requisito para que los sobrevivientes hagan valer sus derechos a la herencia y a la tierra, o puedan reclamar rentas; una formalidad dolorosa, que para muchas viudas que quedan sin recursos y sin vínculos familiares, es imprescindible para reclamar un apoyo.

A pesar de ser un terrible motivo, el conflicto –en este caso el etnocidio– despliega también en este caso su potencial promotor de cohesión: se produjeron procesos organizativos de viudas y parientes de los desaparecidos, quienes, en forma conjunta, hacen públicos su pesar y sus reclamos y, además, crearon nuevas instituciones socio-políticas (CONAVIGUA; *Asociación Política de Mujeres Mayas*, entre otras).

## **2.2 Propuesta para una noción conjunta de *conflicto***

Una noción conjunta entre actores indígenas y aquéllos de la política de desarrollo es fundamental para el éxito de la comunicación en conflictos y resolución de conflictos.

Para ello, es menester lograr claridad en los siguientes puntos:

- a) El surgimiento de conflictos tiene diferentes causas que se originan en distintos niveles y que se manifiestan de diversas maneras. Así, el conflicto por el diferente reconocimiento de los derechos a la tierra puede ser motivo de conflicto por los derechos de uso del agua. Y esto, a su vez, puede ser el resultado de un proceso histórico, mediante el cual el Estado y otros dirigentes externos establecieron nuevas fronteras, sin tener en cuenta los derechos tradicionales más antiguos (Ejemplo Bolivia: conflicto entre Jukumanis, Laymis y Qaqachakas). La resolución de este conflicto por la vía de la violencia puede, a la vez, tener relación con la expansión de luchas rituales exactamente establecidas en

cuanto al tiempo y a la forma, a causa de reivindicaciones de poder y protección de influencias de los líderes étnicos o locales, a la búsqueda de prestigio de los “hombres jóvenes”, o bien a la ausencia de organismos jurídicos estatales –falta de legitimidad de los representantes jurídicos estatales– para ser reconocidos como mediadores.

- b) Debido a que el concepto “conflicto” no existe en muchas culturas indígenas, ni tampoco la noción subyacente, es menester aclarar muy concisamente, quiénes son los adversarios. Si se tratara de un “conflicto” interno del grupo, el mismo tiene, entonces, el significado de discordia o desarmonía. Entonces, para resolver el conflicto, habrá que crear armonía y subsanación. En cambio, si se tratara de intereses contrapuestos con actores externos –otros grupos indígenas o personas/ organizaciones no indígenas– se aplica, entonces, el concepto “guerra” (Quechua: ch’axwa).
- c) La resolución de “conflictos” es encomendada a personas que tradicionalmente toman las decisiones y ejercen la mediación siguiéndose los procedimientos y ritos establecidos localmente. En todas las comunidades existen procedimientos, instrumentos y personas para abordar la desarmonía y el equilibrio de intereses. Cuando estas personas e instrumentos son controvertidos dentro de la comunidad, la investigación conjunta de las causas puede contribuir a entender el conflicto.
- d) Las desarmonías sociales tienen, por lo general, una dimensión religiosa. Una premisa importante para la resolución de conflictos es comprenderlas y aplicar conjuntamente los procedimientos tradicionales para establecer la armonía.
- e) En la resolución de “conflictos” hay otros conceptos importantes que deben ser aclarados conjuntamente. “Subsanación”, “honor”, “culpa”, “respeto”, “restablecimiento de la armonía”, “violencia” son algunos de ellos.
- f) Las estrategias de resolución de “conflictos” con actores externos (Estado, empresas, partidos, CD, etc.) requieren siempre una traducción cultural. Estos “intercesores culturales” requieren de la confianza de todas las partes. Crear acuerdos a través de estas personas no es siempre una tarea sencilla. La persona debe gozar de prestigio y reconocimiento entre todos los involucrados y debe conocer bien los códigos culturales de ambas partes.  
En la resolución de “conflictos” con actores externos, a menudo no está claro quién está habilitado o autorizado para actuar.
- g) Entre los principios de resolución de “conflictos” con actores externos están, además de los principios de negociación generalmente válidos, como la transparencia y la paciencia, la participación de la comunidad respectiva y la consideración de las formas de toma de decisiones. Hay que tomar en cuenta que la experiencia de opresión, marginación y engaño de los pueblos indígenas dificulta el diálogo con los actores externos.
- h) Los compromisos para la “resolución de conflictos” con actores externos representa, en muchos casos, un problema adicional. A menudo, los resultados de las negociaciones son escritos en contratos, códigos o similares; a pesar de ello, muy pronto se presentan reclamos por parte de los indígenas, debido a que ellos no consideran que los contratos

sean vinculantes. A la inversa, sus experiencias indican que los actores externos muchas veces no mantienen sus promesas.

### 3. Área temática: Ciudadanía – Situación jurídica y participación social

#### 3.1 Marco jurídico para la participación política de los pueblos indígenas

A nivel nacional –especialmente en los países andinos (a excepción de Perú)– los pueblos indígenas lograron reformas constitucionales y legales sustanciales. Un gran número de países latinoamericanos implementó reformas constitucionales. En ellas se estipula la equiparación de los indígenas, sus derechos civiles y derechos humanos/derechos fundamentales, y se reconoce la diversidad étnica y cultural y, en especial, la identidad cultural de las comunidades indígenas. Por lo general, se evita el concepto pueblos, principalmente por temor a reivindicaciones de los indígenas en el Derecho internacional. Entre los derechos culturales están la educación intercultural bilingüe y el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas a nivel local –siempre que no contravengan el Derecho nacional–. Los Estados mencionados<sup>2</sup> se comprometieron, con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, al reconocimiento de otros derechos, en especial a la autogestión en territorio propio, reconocimiento de la tierra de propiedad comunal y de los derechos colectivos. En parte, estos territorios autoadministrados fueron creados con anterioridad a las reformas constitucionales, como ocurrió en Colombia con los *Resguardos Indígenas*, que se remontan a las reformas legales de la época colonial. En Perú, ya en los años de 1970, se crearon las *Comunidades Nativas* de las etnias de las tierras bajas.

En Bolivia, con la Ley de Participación Popular de 1994, y con las subsiguientes reformas, se reconocieron los *distritos indígenas*, las autoridades indígenas, las organizaciones autónomas (OTB) y los derechos de participación de todas las ciudadanas y ciudadanos de una comuna en sus organismos de autogestión. Con las TCO (*Tierras Comunales de Origen*) se produjo la incorporación de territorios indígenas autónomos en su gestión. La propuesta de una nueva constitución –actualmente en disputa– prevé un total reordenamiento,

En Ecuador, con la aprobación del Artículo 84 de la reforma constitucional de 1998, tuvo lugar el reconocimiento de los derechos colectivos y una larga lista de garantías. Además, Bolivia (Reforma de 1995) y Ecuador (1998) se proclamaron “sociedades multiétnicas y pluriculturales”.

Además, en estos países, se promulgaron otras leyes para el desarrollo de las comunidades indígenas (*políticas públicas para los pueblos indígenas*) y se crearon las correspondientes instituciones públicas (Meentzen 2007). Sin embargo, el alcance de estas medidas es, hasta ahora, muy limitado. Se formularon objetivos, estrategias y planes de acción; pero su implementación no es satisfactoria.

---

<sup>2</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Colombia, México, Paraguay, Perú y Venezuela.



Entre los impedimentos para la implementación de las leyes y medidas se encuentran a) carencia de conocimientos legales en una gran proporción de la población indígena, debido a la falta de información adecuada por parte de las instituciones estatales en los respectivos idiomas indígenas; b) conocimientos insuficientes de la administración estatal sobre la situación jurídica y falta de conocimiento de los idiomas indígenas; c) racismo generalizado y actitudes discriminatorias ante los indígenas –principalmente ante las mujeres– como pudo comprobarlo repetidas veces Rodolfo Stavenhagen, ex-relator especial de Naciones Unidas (véase también la declaración de la Ministra de Justicia de Bolivia, Celima Torrico, ante la Comisión de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en: La Razón, 17.01.2008).

Con las reformas constitucionales, se introdujo la representación de los indígenas en instituciones públicas. La constitución colombiana prevé tres escaños para senadores indígenas, para así asegurar la representación política de la población indígena, la cual solo alcanza el 3 – 4 por ciento de la población total. En las provincias con mayor porcentaje de población indígena, como p. ej. Cauca, cada vez más se eligen representantes indígenas en organismos estatales políticos, como gobernadores, alcaldes o en organismos administrativos. Más allá de las fronteras de Colombia, en los años 1990, el Gobernador Floro Tunubalá de Cauca fue conocido por sus iniciativas de paz y su compromiso con la ecología.

Ecuador y Bolivia son países en los que el movimiento indígena se desarrolló en una fuerza política sólida que pudo imponer una representación importante dentro del Estado, así como considerables bases jurídicas para la participación política. En este contexto, desde los años 1990, se crearon instituciones estatales de política indígena: p. ej. en Bolivia, un Ministerio de Asuntos Indígenas, en Ecuador CODENPE (*Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas*). En estas instituciones se coordina, hasta ahora, la política nacional para pueblos indígenas, en estrecha colaboración con las organizaciones y comunidades indígenas. Las nuevas constituciones incluirán cambios institucionales.

En ambos países, existe un partido indígena significativo. En Bolivia fue elegido el MAS, *Movimiento al Socialismo*, en las elecciones 2005, como la mayor fuerza política del país, con más del 50 por ciento, habiendo sido elegido su presidente, Evo Morales, como presidente de la Nación, con el 53 por ciento. En Ecuador, el partido *Movimiento Pachakutik-Nuevo País*, fundado en 1996, logró inmediatamente 18 escaños parlamentarios y numerosas alcaldías. En el 2002, el apoyo de Pachakutik y de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador, CONAIE, fue decisivo para el triunfo electoral del Presidente Gutiérrez. Los representantes de Pachakutik y de la CONAIE asumieron altos cargos estatales. Ese mismo año, las posturas diferentes sobre la vía política desencadenaron serios conflictos con el presidente de la nación, quien, contra todas las expectativas de los indígenas, continuó con la política neoliberal de su antecesor. La base indígena forzó la salida del gobierno, aunque no todos los representantes indígenas se adhirieron. Desde entonces, no sólo Pachakutik está muy debilitado políticamente, sino que también las relaciones entre las organizaciones de base, por un lado, y Pachakutik y la CONAIE, por el

otro, están cargadas de conflictos, y son motivo de debates fundamentales sobre representatividad indígena y la relación entre base, partido y CONAIE

Guatemala muestra la contradicción con la que un Estado implementa su misión constitucional. Se crearon numerosas instituciones socio-políticas estatales para asuntos indígenas, las cuales también están ocupadas por indígenas: la *Academia de Lenguas Mayas* (ALMG), el *Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco* (FODIGUA), la *Dirección General para la Educación Bilingüe Intercultural* del Ministerio de Educación (DIGEBI), la *Defensoría de la Mujer Indígena* (DEMI), la *Procuraduría de los Derechos Indígenas* dentro de la Defensoría del Pueblo. El acuerdo parcial "*Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas*" (AIDPI) del acuerdo de paz de 1996 fue declarado directriz oficial de la política nacional para los indígenas. A pesar de la representatividad institucional de los indígenas, la implementación del acuerdo parcial es apenas satisfactoria. En una atmósfera social en la que, luego de más de 30 años de guerra civil y etnocidio, el racismo y la marginación de los indígenas siguen generalizados y los antiguos grupos de poder continúan decidiendo la política del país de acuerdo a sus intereses, no le fue posible al muy dividido movimiento indígena, imponer sus derechos según el tratado de paz. Hasta ahora, no lograron estar representados en el parlamento de manera contundente, con una propia representación de sus intereses. Los indígenas ven todavía al Estado con gran desconfianza, aún lo vinculan con poder y con abuso de poder de los militares, represión, irrespeto a los derechos humanos, destrucción de la cultura indígena y persecución de las organizaciones y autoridades indígenas.

Perú es el país andino con la más débil representatividad política indígena en el Estado. Por razones históricas, que no serán tratadas en profundidad en este estudio, el concepto *indígena* en Perú se asocia con las etnias de las tierras bajas. Disponen de un grado de organización etno-política relativamente alto, con dos coordinadoras (organizaciones centrales): AIDSESP (*Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana*) y CONAP (*Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú*). La población rural Aymara y Quechua-parlante de las tierras altas hace referencia a su status social y se autodenomina *campesinos*; también los migrantes a las ciudades rechazan el concepto *indígena*. Por ende, están poco difundidas las organizaciones de pueblos andinos, entendidas explícitamente como representación de los indígenas. Como consecuencia, tampoco existe un partido indígena importante, ni una política nacional estatal coherente para los pueblos indígenas. Sin embargo, existen políticas sectoriales: en las tierras bajas, las etnias ancestrales recibieron, en el gobierno de Velasco, el status de *Comunidad Nativa* y la respectiva tierra colectiva. Estos derechos colectivos están vigentes hasta ahora. En el sector educativo, las organizaciones indígenas de las tierras bajas tomaron iniciativas, con apoyo externo nacional e internacional, para la educación bilingüe. Con apoyo de la GTZ, se llevaron a cabo, también en las tierras altas, programas de educación intercultural bilingüe. Entretanto, el Estado coopera con las organizaciones indígenas, a través del Ministerio de Educación. En 1998, se creó la *Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas* (SETAI) en el entonces *Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano* (PROMUDEH), la cual, sin

embargo, estaba dotada de muy poco personal, sin presencia de indígenas, y de muy escasos recursos presupuestarios. Esta situación ha mejorado.

Entre las reivindicaciones de muchas organizaciones indígenas de Latinoamérica, el reconocimiento como “pueblo” o “*nacionalidad*” con amplios derechos a la autonomía ocupa el primer lugar. Éstos no pretenden un Estado separado (derecho de autodeterminación de los pueblos en el sentido del Derecho internacional), sino la autogestión de sus territorios, los derechos de propiedad sobre los recursos naturales, implementar la equiparación del Derecho indígena con el sistema jurídico nacional, así como el reconocimiento y fomento de todos los aspectos de la propia cultura: religión, idioma, sistema educativo y sanitario, etc. El derecho a modelos propios de desarrollo económico y social, así como el fomento estatal a los mismos, contribuye a una mejor comprensión de los derechos civiles y humanos.

A modo explicativo, se describen a continuación algunos ejemplos de diferentes esferas de conflictos.

#### Conflictos y actores de los conflictos

##### La relación de comunidades indígenas a nivel local con empleados públicos administrativos

El derecho básico de participación en las elecciones no puede aún ser ejercido por una parte de la población rural –especialmente mujeres– en Guatemala, debido a que éstas no poseen documentos de identidad (los hombres reciben sus documentos, a más tardar, cuando se incorporan al servicio militar).

En Bolivia, en el marco de la autogestión a nivel municipal, se suscitan reiterados conflictos con élites de ciudades pequeñas. Las pequeñas ciudades mestizas ostentan cargos de poder, debido a su mejor nivel educacional y a sus relaciones en la capital municipal. A menudo, logran dificultar la participación de los representantes indígenas de las comunidades rurales en la elaboración de planes de desarrollo, p. ej., ocultando información. Principalmente las mujeres indígenas, como representantes de las comunidades, sufren la discriminación.

##### Organizaciones indígenas versus Estado / gobierno

En este entorno, la mayoría de conflictos se desarrolla en este campo temático. Por ejemplo, se trata –como en las manifestaciones de protesta de Bolivia y Ecuador– de protestas contra el gobierno por medidas económicas o decisiones políticas que son consideradas socialmente injustas. Se trata también de reclamos legales, principalmente para el reconocimiento de territorios indígenas, recursos presupuestarios requeridos para el sector social e indígena, así como implementación de leyes y medidas.

#### Líneas de conflictos internos de los indígenas y su elaboración

En el ejercicio de los derechos civiles, o el respeto a los derechos humanos, la mujer indígena a menudo está discriminada. La mujer, generalmente puede participar en organizaciones sociales, proyectos o asambleas, sólo con la aprobación del esposo. Frecuentemente, la familia le niega a la mujer el acceso a estudios posteriores o a una capacitación, remitiéndose a su rol femenino tradicional. La elaboración de estos “conflictos”

a través de una persona mediadora representa a menudo un “conflicto” en sí mismo, debido a que, según el concepto tradicional, se interfiere en los derechos familiares; según este criterio, son los padrinos (*compadres*) quienes principalmente tienen derecho a intervenir.

Otras líneas de conflicto dentro de la comunidad surgen por divergencias de intereses en la interpretación de derechos fundamentales, por ejemplo entre “tradicionalistas” y “modernistas”.

### **3.2 Organización socio-política de los pueblos indígenas y representación política**

Se entiende por representación política la representación autónoma de intereses. Ello incluye también la noción de y la relación con el Estado.

En todos los países, la representatividad política de los pueblos indígenas está en manos de organizaciones indígenas “modernas”<sup>3</sup> (“*Sindicatos, Federaciones, Confederaciones*”), las cuales son la expresión de los movimientos indígenas. Son los protagonistas. Los procesos organizativos tienen lugar en diferentes niveles político-administrativos: local, regional, nacional e internacional. Algunos partidos indígenas se convirtieron en un “pilar” político adicional. Ambos instrumentos tienen la función de presentar las reivindicaciones indígenas en los escenarios políticos (nacional e internacional), y de crear alianzas.

El gran aumento de la movilización ha ocasionado otras coordinadoras regionales, nacionales e internacionales. Entre ellas están, por ejemplo en Bolivia, CONAMAQ (*Coordinadora de Ayllus y Markas del Qullasuyu*), una federación de población tradicionalista aymara y quechua, y CAOI (*Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas*) fundada en el 2006, a la cual pertenecen, entre otras, federaciones y federaciones regionales de Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Argentina y Chile.

Sin embargo internamente, estas organizaciones funcionan deficientemente según la noción occidental de modelos de organización democrática. Estructuras de autogestión, normas, modelos de negociación y conceptos de representatividad se caracterizan por un conglomerado cultural, en el cual se aúnan modelos de sindicatos y partidos comunistas con tradiciones de la *Comunidad*, el *Ayllu* prehispánico u otras formas de organización tradicional. La participación activa de los miembros de la base y los procesos de toma de decisión, en los cuales se basa el principio de consenso como idea fundamental, no deben confundirse con la noción occidental de democracia. Debido a que el principio del voto minoritario no está culturalmente instaurado, fácilmente se pueden producir escisiones en las organizaciones cuando hay divergencias de intereses o competencia entre las personas dirigentes.

---

<sup>3</sup> Un resumen de las organizaciones de pueblos indígenas de la Región Andina y Guatemala se encuentra disponible en la GTZ (2004).

Además, en las tradiciones indígenas, está poco difundido el modelo de estructuras políticas a largo plazo, que trasciendan el ámbito local, con un control social operante por parte de las bases y un flujo de intercambio de información. Ello explica la inestabilidad interna de las federaciones y las tensiones entre las organizaciones de base y las federaciones, como ocurre en Ecuador desde el 2003.

La noción de representatividad y "liderazgo" se caracteriza por la cultura política del *caudillismo* imperante en Latinoamérica y por la noción indígena de representatividad. La lealtad hacia la propia *comunidad*, de acuerdo al principio tradicional de *reciprocidad* es prioritaria. Un *líder* no se siente, en primer lugar, representante "de todos los pueblos indígenas" ni de la totalidad de una etnia, sino, principalmente, de su Ayllu, su comunidad local. Satisface así las expectativas de la propia "base", es decir, de su electorado inmediato y de su comunidad de origen, su clientela, conforme a prestaciones y ayudas especiales que le provee. A ello se suma el hecho de que los representantes (*dirigentes, líderes*) a un nivel organizativo más elevado (nacional o internacional) descuidan los intereses de otras comunidades. Además, las etnias de la Región Amazónica no tienen una tradición según la cual un pueblo es representado hacia afuera a través de un representante de otro pueblo. Esto agudiza los problemas internos y las tendencias a la escisión del movimiento indígena.

A diferencia del modelo tradicional de representatividad, las mujeres también ocupan cargos en las asociaciones –aunque aún son minoría–. En muchas asociaciones, se creó una sección "fomento de la mujer" o se fundó una asociación propia de "hermanas" (en Bolivia, p. ej. la *Federación de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa"*, adherida a la *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia - CSUTCB*). Estas innovaciones son el claro resultado del debate global sobre género, también en el marco de la cooperación al desarrollo, que fue apoyado por las instituciones de la CD en las comunidades y asociaciones indígenas.

#### Conflictos y actores del conflicto

##### Organizaciones indígenas versus Estado

La relación entre los representantes de las organizaciones indígenas y los empleados públicos gubernamentales o estatales es contradictoria, debido a que, por un lado, se muestran desconfiados con el Estado, pero, por el otro, dirigen sus reclamos al mismo, e incluso asumen cargos. "*Negamos el Estado, pero queremos todo de él*", según Luis E. Maldonado, conocido vocero indígena de Ecuador y también ex-dirigente de CODENPE.

En el debate con el Estado, así como también dentro de las organizaciones indígenas, la comprensión del acceso de los indígenas a cargos políticos, como también de las exigencias a los indígenas en el ejercicio de sus cargos, es controvertida: si el ejercicio político indígena se limita a velar por sus intereses, o si se desarrolla una perspectiva para toda la sociedad nacional (p. ej. política ambiental, económica o comercial).

Los organismos estatales llevan a cabo reiterados acuerdos de negociación con representantes indígenas. En los años 1990, el presidente de Bolivia firmó un decreto para el reconocimiento de cinco territorios indígenas, algunos de los cuales se encontraban en

áreas nacionales bajo protección. Sin embargo, el mismo presidente otorgó concesiones de tierras en dichos territorios, a criadores no indígenas de ganado (Beni). Ante la protesta de los representantes indígenas, el presidente manifestó que ello no era de su competencia y delegó el tema al prefecto, quien, a su vez, lo remitió al presidente. Como reacción a ello, el dirigente de la Central Indígena de Beni (CPIB) inició protestas masivas que, primeramente, obligaron a transigir a uno de los empresarios y, luego, a los representantes gubernamentales.

### Organizaciones no gubernamentales y cooperación al desarrollo

La falta de conocimiento de la jerarquía tradicional, o de las tensiones entre las autoridades tradicionales y los “modernos” voceros por los representantes de la cooperación técnica, a menudo son motivo de conflicto. Otra área conflictiva son las expectativas de los voceros de obtener apoyos personales como “contraprestación” por su intercesión, o, por el contrario, la suposición de la comunidad de que el vocero obtendría beneficios personales por su colaboración con la cooperación internacional. El manejo de los fondos y la contabilidad son viejos temas de conflicto entre las agencias para el desarrollo y los representantes, en todos los niveles de las asociaciones.

### Organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales –ya sean instituciones de las Naciones Unidas, de la OEA o de la Alianza del Clima con los Pueblos Indígenas – más demostraron ser, en los últimos años, aliados de los reclamos y de los representantes indígenas, que partes del adversario. Ello no significa que el diálogo y las relaciones con los representantes y confederaciones (p. ej.: COICA) activos en la escena internacional, transcurran libres de conflictos. Frecuentemente, las organizaciones indígenas tienen grandes expectativas que no siempre pueden ser satisfechas. Otras situaciones conflictivas tienen su origen en la mala comunicación a causa de diferencias culturales. La cooperación requiere un trabajo de traducción cultural de ambas partes. Si esto no se logra, los malentendidos son inevitables.

Los problemas surgen, principalmente, con las instituciones internacionales que fomentan o ejecutan grandes proyectos. La relación con el Banco Mundial o la UE es ambivalente; aunque ambos disponen de directrices para la cooperación con pueblos indígenas, en su rol de donantes multilaterales, ejecutan sus proyectos con los gobiernos, teniendo muy poco en cuenta a los representantes de organizaciones indígenas y la inclusión sostenible y sistemática de los intereses indígenas.

Líneas de conflictos internos de los indígenas

Dentro de las comunidades existen posturas diferentes con respecto a la cooperación con actores externos. Un dirigente o un grupo dentro de la comunidad puede estar de acuerdo con la explotación maderera incompatible con el medio ambiente de una empresa en su territorio, obteniendo de ello un beneficio, mientras que la comunidad en su totalidad se adhiere a la moratoria para la explotación maderera externa, de la confederación de pueblos indígenas de la región. Estos intereses contrapuestos muchas veces no son suficientemente discutidos en la comunidad (principio de la armonía grupal) y, por ende, se trata de evitar este potencial conflicto en el debate de la asamblea. Además, a nivel no oficial (cotidianamente) y por medio de rumores y suposiciones, no sólo se viola el principio de la armonía, sino que también se originan procesos que contienen potenciales de cambio y fragmentación.

Diferentes intereses, formas y condiciones de vida, generan divergencias en cuanto al uso de la tierra y de los recursos naturales, entre confederaciones de las diversas regiones de un país (tierras altas, tierras bajas, costa) e incluso con respecto a la representación de intereses. El asentamiento de los agricultores cocaleros, migrantes provenientes de tierras altas, origina reiterados conflictos en los territorios de los pueblos ancestrales en el Chapare, Bolivia, a pesar del “acuerdo” entre los representantes de las respectivas asociaciones.

Un instrumento para reducir indirectamente los conflictos es la delimitación de los cargos. Para equilibrar la tradición de lealtad a su propio grupo de origen, en muchas confederaciones se efectúa una rotación de la dirigencia entre los grupos étnicos. Los cargos en las asociaciones siguen el modelo de la comunidad y tienen vigencia de uno o dos años.

El instrumento para la elaboración de conflictos al interior de las asociaciones, especialmente para aclarar continuas acusaciones y discrepancias, es convocar una asamblea, con la opción de destituir a los representantes. Sin embargo, un obstáculo para la elaboración objetiva de acusaciones y recriminaciones, es muchas veces el escaso nivel de información de los miembros de la asamblea.

Problema estructural: Corrupción

La corrupción sigue siendo un gran problema estructural en Latinoamérica, que impregna tanto la vida cotidiana como la vida política. Considerar a la corrupción como un tema de la pobreza es, obviamente, un camino equivocado. Sin embargo, sería miope no ver los riesgos a que están expuestos incluso los voceros indígenas, cuando los “donativos” están a la orden del día y cuando el ingreso apenas alcanza para lo esencial, o la supervivencia se basa en la combinación de las más variadas actividades inestables y en una precaria economía de subsistencia. Ello se opone moralmente al mandamiento de la ideología andina de “ama shua”- “no robar”, citado reiteradamente por los indígenas. ¿Podría ser eso un punto de partida para la lucha contra la corrupción? –.

Actores y beneficiarios, que sacan ventajas de los “donativos” a voceros indígenas, existen en los más variados ámbitos: en los responsables de toma de decisión del Estado, en la economía privada, pero también en algunas organizaciones no gubernamentales. Las empresas madereras ilegales, por ejemplo, obtienen el permiso de tala en un territorio indígena y área natural protegida, prometiéndole una escuela a la comunidad –y al dirigente una pequeña participación en las ganancias–. Los responsables públicos de la toma de decisión invitan a los dirigentes, antes de las negociaciones, a noches de esparcimiento y/o viajes, o prometen el apoyo del partido gubernamental para el desarrollo de infraestructura en la comunidad del dirigente. A veces es difícil establecer el límite entre el beneficio personal y el compromiso con el lugar de origen. Lo cierto es que son “donativos” ilegales, con los cuales el “donante” se beneficia considerablemente y el “que recibe el donativo” pierde su credibilidad.

Las entidades públicas tampoco están ajenas a este “desvío” de las finanzas y esto ocurre reiteradamente en los organismos que se dedican a temas indígenas y que, para ello, reciben fondos internacionales. Esto constituye una de las causas por la que muchas comunidades indígenas se quejan de que, en su nombre, se recaudan fondos que nunca les llegan.

### **3.3 Acceso al sistema jurídico y a los servicios**

Las áreas prioritarias abordadas en este capítulo son el acceso al sistema educativo y al sistema jurídico. Debido a que, por ahora, la salud no es un área prioritaria para la CD alemana, este tema no será abordado. Como ya se mencionó anteriormente, el acceso al sistema jurídico estatal y a los bienes y servicios públicos está garantizado por el Derecho constitucional, pero existen déficits en la implementación aunque varía en los diferentes países. Va desde una infraestructura bien desarrollada, como en Colombia, hasta prestaciones de servicios muy deficientes para la población rural y los habitantes de los barrios pobres urbanos, como en Guatemala. También existen importantes diferencias entre los países con respecto a la inclusión de las culturas indígenas a los servicios sociales y a los sistemas educativos y jurídicos.

#### **3.3.1 Acceso a la educación**

Aún no existen datos desglosados en las categorías “indígena” “no-indígena” sobre analfabetismo o servicios sociales. A menudo, los datos disponibles no están actualizados y no reflejan los esfuerzos de los últimos años de los gobiernos y de la cooperación al desarrollo; las asignaciones presupuestarias no admiten conclusiones unívocas.

En Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, el acceso a la educación primaria está ampliamente consolidada, salvo en las regiones apartadas de los Andes y en las tierras bajas amazónicas. En cambio, sólo existen escuelas secundarias en los centros urbanos. Ello le exige a los habitantes de pueblos apartados grandes esfuerzos, especialmente financieros: como p. ej. hospedar a sus hijos con parientes de la ciudad, o en un internado, si lo hubiere. Más severos aún son los impedimentos en el acceso a centros de capacitación profesional y universidades. Las jóvenes están en gran desventaja, debido al concepto tradicional de los



roles de género. Cuando los padres envían a sus hijos para que continúen sus estudios, les dan preferencia a los varones. Incluso durante la educación primaria, las niñas están en desventaja, debido a que deben colaborar con las tareas domésticas o en la economía familiar. Además los padres tienen miedo que están expuestas a abusos sexuales, durante el largo camino a la escuela.

Otros motivos que impiden a los indígenas graduarse exitosamente son la competencia lingüística y –si la educación bilingüe intercultural (EBI) no tiene cabida– el distanciamiento cultural de casi todos los planes de estudio y materiales didácticos. En el marco de reformas educativas nacionales u oficialización de iniciativas autónomas de organizaciones indígenas están dadas las condiciones para la EBI, pero falta el personal didáctico capacitado y los materiales. Las organizaciones indígenas reclaman la capacitación y la contratación de docentes que provengan del propio entorno cultural. Fuera de los “proyectos”, existe a menudo una política de empleo de la burocracia educacional central que no tiene en cuenta estos reclamos.

Una buena capacitación de docentes –como ser en el marco de los programas de la CD referidos a EBI– no garantiza el suministro de docentes adecuadamente capacitados a las escuelas. La experiencia indica que muchos de los graduados en dichos programas no regresan al servicio escolar o permanecen en el mismo muy poco tiempo, debido a los bajos sueldos y a mejores oportunidades en otras actividades.

Además, existen problemas de aceptación por parte de muchas familias indígenas, quienes suponen que la EIB es de segunda categoría, observándola con escepticismo y hasta con rechazo. Mientras que el enfoque educativo intercultural no sea válido para la totalidad de la sociedad, incluso para la población no-indígena, la EBI no será entendida como implementación del principio de equidad por muchas familias.

Los conflictos directos con las autoridades educativas son inevitables, si las comunidades no reciben información suficiente sobre las reformas educativas, o no se facilita adecuadamente la participación de los representantes de padres de familia. También las experiencias negativas con docentes con mala formación contribuyen a dichos conflictos.

En los países respectivos, las organizaciones indígenas reclaman la cabal implementación de la EBI en la escuela primaria y secundaria, incluyendo la formación profesional necesaria para los docentes indígenas. Desde hace algunos años se reclaman “universidades indígenas” con personal docente indígena y especialización en cultura y conocimientos indígenas, desde una perspectiva indígena. Con apoyo de la GTZ, entre otros, el Fondo Indígena está organizando módulos en el marco de una universidad regional indígena.

Otras áreas de conflicto y actores

Sindicatos de maestros versus Estado

Las áreas de conflicto que afectan a las comunidades rurales y, por tanto, a indígenas, son múltiples:

- rechazo a las reformas por parte de los sindicatos (Bolivia, Guatemala), por ejemplo, porque los aumentos salariales de las capacitaciones en EBI son obligatorios o porque las reivindicaciones sindicales específicas no son tenidas en cuenta.;
- falta de infraestructura en las comunidades rurales (ello se refiere a los recintos educativos, conexiones de transporte);
- falta de material didáctico;
- irregularidades en el pago de sueldos, etc., o también

Sindicatos de docentes versus comunidad y viceversa

Entre las causas de conflictos con los maestros están: Condiciones inadecuadas de vivienda, escasos conocimientos de la cultura local, reclamos a los docentes para que trabajen con los padres y con la comunidad, abusos sexuales de los maestros o una actitud discriminatoria hacia los habitantes del pueblo.

Experiencias con estrategias de resolución de conflictos

Los análisis participativos de necesidades (*diagnósticos*), los métodos de planificación y la institucionalización de la asesoría como acompañamiento de la “vida escolar” a nivel comunal, en la que participan docentes, padres y, eventualmente, también alumnos, han contribuido a evitar o reducir los conflictos. Estos procedimientos están siendo cada vez más aplicados.

La CD alemana (GTZ) se ha involucrado desde hace décadas en este ámbito de EBI. Desde la perspectiva de conflicto, este involucramiento, por un lado, ha reducido los conflictos, porque el concepto de interculturalidad promueve la diversidad existente en los respectivos países. En vez de confrontación persigue el diálogo, el intercambio de conocimiento y de culturas, así como la participación social de los pueblos indígenas. Por otro lado, este enfoque tiene también un impacto agudizador de conflictos en aquellas partes de la sociedad y de la administración pública que, en el reconocimiento y desarrollo de las culturas indígenas, ven una tendencia contraproducente que se opone a la unidad estatal y modernización de la sociedad, en pos de un Estado nacional homogéneo. En su opinión, se produce con ello la valorización social de las culturas indígenas “atrasadas” y el fortalecimiento de las reivindicaciones indígenas frente a la sociedad “moderna”.

**3.3.2 Acceso al sistema jurídico**

En el marco de la democratización, en la última década, se han llevado a cabo reformas en el sistema jurídico de los diferentes países. Ello atañe también a ámbitos jurídicos tan importantes para los indígenas, como lo son el derecho a la tierra y a la propiedad, el

derecho laboral y la justicia penal (inclusive la introducción de nuevos elementos constitutivos de delito, como la violencia doméstica).

En Bolivia y Perú, el parlamento aprobó en el 2001 y 2004 un nuevo código procesal penal, orientado hacia los modernos códigos europeos de procedimiento penal, incluyendo el alemán. También se incorporaron algunas medidas interculturales. Con apoyo internacional –especialmente alemán– se llevaron a cabo actividades de capacitación para empleados judiciales, jueces y policías. Sin embargo, el alcance de las medidas es, hasta el momento, insuficiente. Un análisis del programa de la GTZ “Apoyo a la reforma procesal penal, Bolivia” arroja que el nuevo código procesal penal sigue sin aplicarse completamente a nivel nacional. Las causas de ello serían, entre otras, “el deficiente nivel de formación profesional del personal judicial y de la policía, competencias y procedimientos insuficientes al interior de los organismos, y una población mal informada sobre beneficios, derechos y garantías de la reforma” (GTZ Oferta 2007). Esta comprobación también es válida para el alcance deficiente de todas las instituciones jurídicas. La población indígena sale perjudicada de ello, tanto en Bolivia como en los demás países. El análisis de las causas y la crítica fundamental a la justicia boliviana, que son la base del programa de la GTZ, permiten una aplicación generalizada en los otros países: “Factores como falta de transparencia, pereza, corrupción, falta de acceso, etc., dificultan la aplicación del CPP (Código Procesal Penal). A la vez, éste pretende precisamente contrarrestar dichos factores. Las consecuencias son irregularidades en la implementación, tanto en cuanto al espacio (en los diferentes distritos judiciales), como institucional (entre los actores judiciales), uso incorrecto (p. ej. la excesiva recusación de casos denunciados, a través de la fiscalía), así como la no aplicación o subaplicación (p. ej. en salidas procesales alternativas, protección a las víctimas o prisión preventiva). Esto lleva, a la vez, a una falta de seguridad jurídica y a un descrédito adicional de la justicia formal” (GTZ Oferta 2007: 4). Los casos de autojusticia con linchamiento que ocurren en Bolivia, pero también en Guatemala, desde hace algunos años, son repercusiones de este deficiente alcance del Derecho.

El acceso de la población rural al sistema jurídico se ve dificultado por la distancia de las correspondientes instituciones en las capitales de distrito y en las capitales de departamentos. Debido a malas conexiones de transporte, pasajes caros, horarios de atención y vías burocráticas poco amables con el cliente, dificultades para el entendimiento idiomático y, además, la discriminación racial, muchos indígenas temen solicitar la información o documentos necesarios, o presentar sus demandas. Mujeres, quienes comprenden el español defectuosamente, o analfabetos, se ven particularmente perjudicadas. Es usual que los indígenas no estén en condiciones de pagar a un defensor, o estén expuestos, por falta de conocimiento, a un asesoramiento jurídico deficiente. Así, se reducen sus posibilidades de acceder al Derecho.

En el ámbito del derecho a la tierra, se añade el agravante de que no existe una oficina operativa de catastros. El reclamo a la propiedad de la tierra que haya sido expropiada por latifundistas, militares o por la economía privada, puede incluso estar asociado, eventualmente, al peligro de muerte.

Existen menos demandas laborales privadas que las que podrían suponerse por violación del derecho laboral. La posición de poder de los más fuertes económicamente no deja de ostentar su carácter intimidatorio.

#### Conflictos y actores del conflicto

##### Actores indígenas versus Estado

En los conflictos entre comunidades autóctonas y los migrantes ocurre, cada vez más, que se convoca a la justicia del Estado o a los representantes estatales presentes en la región cuando no se cumplen los compromisos entre las respectivas organizaciones. Suele suceder que de ello surgen nuevos conflictos, esta vez entre actores estatales e indígenas.

#### Líneas de conflictos internos de los indígenas

Por lo general, los conflictos entre las comunidades indígenas son conflictos por la tierra y los recursos naturales, y también por el robo de ganado. Los actores de los conflictos son las comunidades como tales y los órganos funcionales del Estado, como p. ej. la policía o los militares, que actúan como fuerza del orden.

Las arriba mencionadas usurpaciones de tierras o recursos de agua en comunidades autóctonas, cometidas por comunidades indígenas de migrantes, provenientes de las tierras altas y bajas, contienen un gran potencial de conflicto. Primeramente se intenta resolver el conflicto por la vía del acuerdo, llegando a compromisos contractuales. Sin embargo, algunos migrantes –o familias de migrantes– no se consideran sujetos a los compromisos. En estos casos, se suscitan cada vez más enfrentamientos violentos.

La pugna por los derechos a la tierra y al agua entre dos grupos étnicos vecinos está muy generalizada. Las comunidades indígenas ven la intervención de los actores estatales como ilegítima y como ingerencia regida por intereses, lo cual tiene un efecto agudizador de conflictos, sobre todo si las divergencias son atribuibles a medidas administrativas estatales anteriores (p. ej. caso Laymi versus Qaqachaka en Bolivia).

La justicia por linchamiento en la comunidad aymara Ayo Ayo, cuya víctima fue el alcalde, tuvo repercusión más allá de la frontera. Aún cuando el caso no esté completamente aclarado hasta ahora, el motivo es que la comunidad lo había acusado de reiteradas irregularidades financieras, por lo cual había sido denunciado. Sin embargo, en el procedimiento judicial, el acusado fue dejado en libertad. La opinión de la comunidad fue que los fallos se debieron a influencias en el juzgado. De todos modos, la poca confianza en la justicia quedó aún más minada y la comunidad tomó el “juicio” en sus manos (Fernández O. 2004: XXXVIII f).

#### Problemas estructurales

El deficiente alcance del Derecho como consecuencia del apenas operativo aparato judicial y policial constituye un problema estructural. Por ende, las reformas requieren mucho tiempo hasta poder funcionar también fuera de las grandes ciudades.

La corrupción es un factor importante. La corruptibilidad funciona en todos los escalafones de la justicia y la policía. De este modo, las personas financieramente fuertes y políticamente influyentes tienen, en definitiva, ventaja frente a la población indígena.

### **3.3.3 Reconocimiento del Derecho indígena y aplicación de garantías jurídicas**

La nueva constitución como Estado pluralista y multiétnico, al cual se adhieren, en el fondo, los países en cuestión, incluye llevar a efecto el pluralismo jurídico. Esto significa, según Kuppe (2001: 62 f) “la existencia yuxtapuesta de dos o más sistemas jurídicos en el mismo Estado, cada uno de los cuales es la expresión de un contexto étnico-cultural específico y a los que les corresponde estar vigentes por igual”. Al respecto, el Art 34 de la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, del 2007, cita; “Los pueblos indígenas tienen derecho a fomentar, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales, las diferentes costumbres, la espiritualidad, las tradiciones, los procedimientos y prácticas y, allí donde existieren, sus sistemas jurídicos o costumbres, conforme a los derechos humanos internacionales” (ONU 2007.).

En los países andinos, junto con el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, también se promulgaron normas de jurisdicción, precedidas por una recopilación parcial de la justicia indígena. En Guatemala, no se prevé una reforma constitucional de tan amplio alcance. Sin embargo, a nivel local, el Derecho consuetudinario está aceptado, siempre que no contravenga al Derecho nacional.

En las constituciones abordadas, les corresponde a las autoridades indígenas legalmente reconocidas la competencia del ejercicio del Derecho, basado en el propio Derecho indígena. A continuación, se hace referencia al Derecho comparado del antropólogo especializado en antropología jurídica René Kuppe (entre otras, 2001, 2002). Según Kuppe, las funciones jurisdiccionales –denominadas “resolución alternativa de conflictos” en la anterior constitución boliviana– no son creadas por las constituciones, sino que, más bien, son el reconocimiento de las funciones ya ejercidas por las autoridades indígenas (cf. 2001: 65). A excepción de Perú, las constituciones dejan en claro que este Derecho abarca tanto normas propias, como así también los propios procedimientos, “que se debe aplicar el Derecho propio material y formal y que, así, este Derecho no estatal representa la base del ejercicio de la jurisdicción indígena” (ibid. p. 65). Según las “constituciones de Bolivia (se refiere a la constitución todavía vigente, J.S.-G.), Colombia y Ecuador, no deben producirse contradicciones ni con la constitución ni con las leyes. Las constituciones no prevén, en su conjunto, una autonomía jurídica indígena ilimitada, sino que la someten a una circunscripción estereotipada” (ibid. p. 65). Ello se refiere a derechos humanos y convenciones internacionales, a los cuales el país está adherido.

En ninguno de los Estados se establece que la jurisdicción indígena deba limitarse a casos de poca trascendencia. Otro punto a tener en cuenta es la necesidad de armonizar las funciones de la jurisdicción con el sistema judicial estatal. Según Kuppe, se pone de manifiesto “que las autoridades indígenas tienen tal importancia que se hace necesaria una verdadera coordinación, o al menos una referencia con respecto a la correcta jurisdicción. La jurisdicción indígena no es algo así como un sistema jurisdiccional paralelo, aunque

tolerado, que funciona a un nivel más bajo, sino que, en efecto, se ha convertido en parte equivalente del sistema jurídico estatal” (Kuppe 2001: 67).

Los reclamos del lado indígena se refieren, generalmente, a la aplicación de estos derechos constitucionales. El punto controversial es, una y otra vez, la universalidad de los derechos humanos. Dentro de las comunidades y organizaciones indígenas existen posiciones que rechazan la vigencia universal de los derechos humanos, porque éstos no corresponderían a las propias normas culturales y serían un dictamen del mundo occidental.

#### Digresión: Área conflictiva entre autodeterminación indígena y derechos humanos

Un tema central en el contexto del debate sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas y la evaluación del así llamado Derecho indígena, es la relación de este último con los derechos humanos, debido a que existen tanto sanciones que no son compatibles con el derecho humano de la integridad física, como también el tema sobre los derechos individuales en las culturas indígenas, que tiene una valoración diferente a la de las declaraciones universales de derechos humanos. Un área problemática es la ponderación entre los diferentes derechos humanos. Al respecto, se confrontan diferentes conceptos: los derechos humanos individuales y colectivos. En la visión indígena, los derechos humanos culturales colectivos son un bien más elevado que los derechos individuales. Para los indígenas, el colectivo de la comunidad forma la base de la identidad, de los derechos y las obligaciones sociales.

El problema se presenta, por un lado, en la sistemática jurídica, cuando la autonomía jurídica, el reconocimiento y la protección de la cultura indígena están constitucionalmente garantizados pero, a la vez, los derechos humanos individuales son parte del sistema jurídico nacional y de los convenios internacionales. ¿Cuál de los Derechos tiene entonces prioridad? Un ejemplo: En Colombia la mayoría de una comunidad indígena decidió la exclusión y expulsión de los conversos a la religión evangélica. El caso fue llevado hasta el tribunal constitucional. Éste es el argumento que utilizaron los jueces: en este caso, la conservación de la cultura predomina sobre el derecho individual a la libertad de culto. (Kuppe 2000). Por otro lado, el problema de jurisdicción y práctica jurídica se presenta cuando la definición de los elementos constitutivos de delito y las sanciones están en contradicción con los derechos humanos.

Con estos antecedentes parecería que hubiese un límite claro entre el pensamiento jurídico de los pueblos indígenas y las “normas occidentales”, y un reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas excluiría el propósito universal de los derechos humanos. Sin embargo, ésta es una óptica occidental.

Las culturas no son algo estático; esto es válido sobre todo para los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas. A diferencia del Derecho positivista occidental, no están codificados y no tienen pretensión de universalidad dentro del Estado nacional. Responden a la respectiva tradición cultural “*costumbre*” y a los principios generales de la cosmología: armonía, respeto, dignidad y reciprocidad, que a la vez contribuyen a regular las estructuras sociales de la comunidad y la relación con el entorno natural, con los ancestros y con las poderosas fuerzas sobrenaturales. El sistema jurídico –incluso la definición de los derechos, los

elementos constitutivos del delito, la resolución de conflictos o la conciliación y formas de sanción– se refiere, por un lado, sólo a la respectiva comunidad local, al grupo nosotros, que comparte los valores y normas comunes y, por el otro, está abierto a la interpretación contextual, como parte de la cultura oral (cf. también Boege 2006). De este modo, los sistemas jurídicos y de resolución de conflictos de las comunidades indígenas de Latinoamérica son flexibles e incluso, por principio, abiertos a influencias externas. Ello también es válido para la comprensión de los derechos humanos, concepto no endógeno en las comunidades indígenas, que les fue transmitido por actores externos y por el acceso a los debates internacionales.

En el área conflictiva *autodeterminación y autonomía cultural* versus universalidad de los derechos humanos se pueden describir dos posiciones discursivas, las cuales – aparentemente– son diametralmente opuestas: la posición esencialista y la posición de la transformación cultural.

En los discursos indigenistas, tal como los presentan los intelectuales indígenas especialmente en las organizaciones etno-políticas, la noción esencialista y estática de la cultura está muy difundida. La cultura es considerada inmutable en su esencia, como algo eterno. Se reclama el reconocimiento ilimitado y total de los propios valores y normas “culturalmente diferentes”. Según esta noción estática de cultura, los derechos colectivos son superiores a los individuales. En este discurso, los reclamos de autodeterminación, autonomía y reconocimiento de los derechos indígenas son fundamentados haciendo referencia a los derechos humanos culturales y colectivos.

Existen otras posiciones que incorporan la transformación cultural y la penetración de culturas locales con normas y valores externos. Con respecto al Derecho en las comunidades indígenas, se enfatiza aquí la equiparación de los diferentes derechos humanos, o sea el equivalente reconocimiento de los derechos individuales.

Aunque, en el discurso político de las organizaciones indígenas, la posición esencialista es determinante, en la práctica existen –según la interpretación contextual de derecho– variaciones considerables en la interpretación de los hechos y las sanciones. A nivel de vida cotidiana, hace tiempo se llevaron a cabo procesos de transformación, en los cuales los reclamos de los derechos individuales adquieren importancia. Esto se refiere precisamente a la situación de la mujer, porque las experiencias de violencia doméstica, así como su perjuicio en diferentes áreas no pueden ser abordados –o solamente de manera restringida– dentro del Derecho tradicional indígena. Este antecedente de experiencias motivó, en 1993, a que las mujeres indígenas de Chiapas aprobaran la Ley Revolucionaria de Mujeres, mediante la cual exigen los derechos humanos básicos de la mujer (EZLN 1993).

En la práctica, la autodeterminación en las regiones indígenas autónomas previstas en la nueva constitución boliviana, la relación conflictiva con respecto a los derechos individuales ocasionará diferentes conflictos, interpretaciones jurídicas y aplicaciones del Derecho – según la comunidad local y según el contexto–. Sin embargo, la clara delimitación entre “derecho transmitido y práctica”, por un lado, y “normas y prácticas externas”, por el otro, es una óptica muy occidental. Si bien existe una clara diferenciación entre el Derecho indígena y el Derecho nacional, dentro de la aplicación del Derecho indígena, existe una cantidad de

variantes que escapan a la delimitación entre endógenas y exógenas. Esto no debe confundirse con adaptación cultural. Se trata más de un proceso de apropiación, basado en el propio modelo cultural de pensamiento, que está conectado a la interacción entre culturas, y que se manifiesta no sólo en el ámbito jurídico, sino también en la relación entre los géneros, o en las formas autónomas de participación y representación política. Por eso, la autodeterminación indígena no excluye necesariamente el reconocimiento de, al menos, algunos derechos humanos individuales (p. ej.: el derecho a la integridad física en la familia); aunque los derechos individuales se mantienen supeditados a los derechos colectivos.

Los procesos de transformación en estos ámbitos no solamente tienen lugar en los pueblos indígenas. La diferenciación de discursos y conceptos valorativos se efectúa en el marco de la interacción global, también en el occidente y en el norte, influenciada por las experiencias y los argumentos críticos del sur, o sea, también de indígenas. Un ejemplo en el ámbito jurídico es el mencionado debate de los derechos humanos de la mujer. La crítica de las mujeres del sur, también mujeres indígenas, al feminismo occidental ha contribuido, a nivel internacional, a la autorreflexión y a la ampliación de los enfoques teóricos. Y la diferenciación entre derechos humanos políticos, sociales y culturales, definitivamente recibió incentivos de los actores del sur, entre ellos de los indígenas de Latinoamérica. Los siguientes artículos son las bases para el reconocimiento de los derechos colectivos: En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, Art. 17, Derecho a la propiedad comunitaria, Art. 18, Derecho a practicar comunitariamente la religión, Art. 29 Énfasis en las obligaciones del individuo respecto a la comunidad, como así también la limitación de todos los derechos, para asegurar que no se lesionen los derechos de los demás (véase también Kalny 2008). Además, la Declaración de las Naciones Unidas de los derechos económicos, sociales y culturales (1966) y la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas e idiomáticas” (1992), la Declaración de Río de 1992, en especial los Art. 22 y 23, así como las declaraciones y resoluciones sobre derechos humanos de “Tercera Generación”.

No se trata de comprobar por dónde se trazan los límites entre las culturas, sino de fomentar los puntos de conexión cultural y el diálogo.

---

Tal como se expuso al principio, de la diferencia entre derechos humanos y el derecho caracterizado por lo cultural, surgen criterios muy diferentes sobre delito y pena/subsanación. En las comunidades indígenas, ciertos actos son interpretados como delitos y sancionados duramente, mientras que los mismos no son considerados delitos por el Derecho penal moderno, o su forma de penalización no concuerda con el moderno principio de proporcionalidad.

El tema de los derechos humanos de la mujer está estrechamente relacionado con ello. En muchas culturas indígenas, el principio de igualdad entre los géneros no tiene validez. En la práctica, esto significa, desde la perspectiva occidental, un perjuicio para la mujer en numerosos ámbitos, como ser el derecho sucesorio o la educación.

En los últimos años, los países andinos han comenzado a elaborar con mayor exactitud los procedimientos de coordinación jurídica. Mientras que en Colombia existen vías legales y



procedimientos claros, que incluyen el dictamen de un experto en etnología en casos de contiendas jurídicas respecto a lo que es “Derecho tradicional y sanciones tradicionales” en un determinado grupo étnico, en otros países hay necesidad de coordinación en este ámbito.

En Bolivia, los miembros de una comunidad indígena tienen la posibilidad, en teoría, de elegir, en algunos ámbitos jurídicos, entre Derecho “moderno” y jurisdicción indígena (véase Orellana 2004), lo cual lleva a interferencias en los procesos y a sentencias muy disímiles entre sí, convirtiéndose esto en motivo de nuevos conflictos.

En Ecuador y Perú es válido que todas las personas tienen derecho a un proceso según el Derecho nacional, lo cual se aplica especialmente a la solución de conflictos entre los miembros de una comunidad indígena y los forasteros. Los ordenamientos actuales de procesos penales contemplan la posibilidad de que un tribunal consienta el juicio según el Derecho indígena, si las partes en litigio están de acuerdo.

#### Conflictos y actores de los conflictos

##### Relación de comunidades indígenas a nivel local con actores estatales

Los representantes estatales no siempre tienen el conocimiento suficiente sobre la importancia que corresponde, según la constitución, a la jurisdicción indígena. Ello no sólo origina conflictos entre las autoridades indígenas y los empleados públicos, sino que también dificulta mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

##### Comunidades indígenas versus economía privada

El desconocimiento o la falta de claridad con respecto a cuál es la base jurídica con la que se efectúa una negociación y se celebran los acuerdos, lleva a malentendidos entre las partes contractuales, que difícilmente se puedan rever luego de la “conclusión del negocio” y que, por lo general perjudican a los indígenas.

##### Conflictos intracomunales y su resolución

Con anterioridad al reconocimiento oficial del Estado, los conflictos dentro de la comunidad ya eran abordados con procedimientos locales tradicionales. Entre ellos están los litigios por la tierra y la herencia, robo y hurto, asesinato, pleitos familiares, desafueros, acoso sexual, embarazos extramatrimoniales, divorcios, etc. El principio supremo de la jurisprudencia es crear armonía y dignidad social mediante la reconciliación y el cumplimiento de las obligaciones de reparación. Los actores del conflicto son miembros de la comunidad. El jurisprudente es la autoridad suprema de la comunidad en funciones, el proceso es público (detalles de esto, p. ej.: Orellana 2004; Fernández O. 2004, Brandt/Franco 2006). Esta situación incide, de por sí, como sanción, porque lesiona el pudor del acusado. Ambas partes deben aprobar la sentencia de la autoridad.

La violencia doméstica es catalogada tradicionalmente como un asunto de familia, en la cual la gente no debe inmiscuirse. Sin embargo, el acceso a la información sobre los derechos de la mujer, alienta a las mujeres, cada vez más, a llevar su denuncia a las autoridades de la comunidad. Al respecto, se comprueba una creciente transformación en la jurisdicción indígena. Las autoridades permiten que el “caso” se aborde públicamente, “instruyen” al

culpable y enuncian sanciones en casos recurrentes. El hecho de que el juicio sea público ya es considerado por el acusado como una fuerte sanción, debido a que se lesiona su pudor.

Problemas estructurales
-------------------------

Muchos consideran que la superposición de diferentes sistemas jurídicos es desconcertante. Ello concierne a normas, valores y aquello que se define como delito. También atañe a las sanciones y a que éstas sean procedentes. Además, no siempre está claro qué Derecho rige en las acciones cotidianas, especialmente en relación a migrantes no indígenas en comunidades indígenas o indígenas en comunidades rurales fuertemente afectadas por el cambio. Hasta ahora, el nexo estructural entre el sistema jurídico oficial y los derechos indígenas se está aclarando en algunos países, en el marco de proyectos piloto.

#### 4. Área temática: Uso de los recursos naturales

A continuación, serán abordados los conflictos entre actores indígenas y externos por la utilización de los recursos naturales en territorios/tierras indígenas. Ello incluye los recursos no renovables, como petróleo, gas, cobre, oro, etc., y los renovables, como madera y recursos energéticos regenerables. Ambos tienen en común que son principalmente los intereses económicos externos los que determinan su aprovechamiento. Debido a que las líneas de conflicto son similares, las mismas serán brevemente caracterizadas y aclaradas con ejemplos de los distintos conflictos por su utilización.

Actores del conflicto
-----------------------

Son principalmente los siguientes actores quienes desempeñan un rol decisivo en los conflictos por los recursos naturales:

- Las empresas petroleras, mineras y madereras nacionales y transnacionales, la industria agrícola y farmacéutica, si bien en el análisis de las estrategias de los actores aún deba distinguirse, en algunos casos, entre el manejo empresarial internacional y los responsables de la toma de decisiones in situ. En algunas regiones existen además intereses económicos antagónicos, como p. ej. proyectos de ecoturismo o etnoturismo versus minería o industria agrícola.
- El Estado, representado por los ministerios, que ejercen influencia en la adjudicación de concesiones de explotación. Estos son los ministerios de petróleo, minería y ambiente, las instituciones responsables de la política forestal, la política y la administración provincial/local, y también las empresas petroleras estatales, las cuales actúan como empresa ejecutora, y también como instancia contractual y de control para las empresas privadas.
- Los pueblos indígenas, por un lado, las comunidades directamente afectadas y sus organizaciones políticas locales y, por el otro, las organizaciones de segundo y tercer grado.

Otros actores importantes en los litigios por la utilización de los recursos naturales son el grupo de colonos en la Región Amazónica –casi siempre también indígenas provenientes de las tierras altas andinas o, en el caso de Brasil, del sur del país– quienes, por la política agraria estatal, fueron impulsados en los años de 1960 y 1970 (en Bolivia más aún luego del cierre de las minas en los años 80) a tomar nuevas superficies en la Región Amazónica para producción agrícola. Su posición es ambivalente. Con la toma de posesión de tierras en las zonas bajas, se convierten en invasores de tierras indígenas y, por la roturación del bosque para la agricultura, en un factor de destrucción forestal. Por otro lado, forman parte de la población marginada y muy pobre y, además de estar afectados por los problemas de acceso a la tierra en los Andes, sufren la destrucción de su nuevo entorno, causada por la explotación petrolera y minera.

Las organizaciones ambientalistas y de derechos humanos desempeñan un rol importante en la percepción pública sobre la utilización de los recursos naturales. Aunque en la mayoría de los casos no provienen de las regiones afectadas, a menudo han tenido éxito en llevar los conflictos por el uso de los recursos naturales a la agenda nacional y, a veces, a la internacional. Un ejemplo de ello es la discusión sobre el financiamiento de del banco alemán WestLB del OCP (Oleoducto de Crudo Pesado) en Ecuador.

#### **4.1 Recursos naturales no renovables**

En el núcleo del conflicto por la utilización de los recursos, está el tema del poder de disposición sobre los recursos y, con ello, el tema del reconocimiento de los derechos territoriales y de la “*Soberanía indígena permanente sobre los recursos naturales*”, como se desprende del informe final (2004) de la relatora especial de Naciones Unidas, Erica-Irene Daes. En Latinoamérica, los recursos naturales (a veces con el añadido de “estratégicos”) se definen en la constitución como propiedad del Estado. La constitución ecuatoriana establece en su Art. 247: “los recursos no renovables y, en general, los productos subterráneos, minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta a la tierra, incluso los que están cubiertos por las aguas del mar territorial, son propiedad inalienable e imprescriptible del Estado. Los bienes serán explotados en función de los intereses nacionales. Su exploración y explotación racional podrá ser llevada a cabo por empresas públicas, privadas o mixtas, de acuerdo con la ley”.

El Estado tiene el derecho de otorgar los recursos en concesiones o licencias a terceros y negociar con éste las modalidades de utilización. Debido a que la explotación de los recursos del suelo se define como de *interés nacional*, el Estado se reserva el derecho a expropiar también, en caso necesario, el territorio indígena para la exploración petrolera o minera. Si bien no existe formalmente una jerarquía de leyes (reconocimiento de territorios indígenas, por un lado, e interés estratégico de explotación, por el otro), en caso de conflicto prevalece el interés de aprovechamiento.

En todos los países que se abordan en este estudio está prescrita, de manera vinculante, una evaluación de impacto ambiental y la elaboración de planes de gestión ambiental, antes de iniciar cada fase del proceso extractivo. Sin embargo, las investigaciones (Feldt, 2008) demuestran que no desempeñan un rol decisivo en el proceso de concesión ni en el de planificación.

##### **4.1.1 Minería**

Son principalmente dos grandes regiones en las que se lleva a cabo la minería:

- Los Andes con su cinturón de cobre (Chile, Perú, Ecuador), los grandes yacimientos de estaño en Bolivia y las reservas de plomo, zinc y plata que se extienden desde Argentina hasta el norte. Los productos mineros son las bases fundamentales de la economía de Chile, Bolivia y Perú, que producen entre 50 y 70% de las ganancias de exportaciones. En Perú, por ejemplo, los últimos años se caracterizaron por un constante crecimiento del sector. Del 2004 al 2006, el valor de la producción minera se duplicó de 8 mil millones a 16 mil millones de USD.

- El cuadrilátero férreo en el corazón del Estado brasileño de Minas Gerais. Los yacimientos de este espacio de aprox. 7.000 km<sup>2</sup> son conocidos desde comienzos del siglo pasado. Con aprox. 80 yacimientos y reservas de más de 10 mil millones de toneladas de mineral de hierro de alta calidad, es una de las mayores regiones productoras del mundo
- Otras importantes reservas de metales y de diamantes se encuentran en Venezuela, al sur de Ciudad Bolívar.

La mayoría de estos yacimientos se explotan a cielo abierto, lo cual es relativamente económico, pero ello implica la utilización de grandes superficies y una elevada carga ambiental.

### Estructura de la explotación minera

En los años 1980, la explotación minera fue privatizada en Latinoamérica, y los yacimientos que hasta entonces habían sido explotados al amparo estatal, fueron vendidos como concesiones. Los ministerios de energías y minas, o los gremios interministeriales en colaboración con los ministerios de economía y finanzas, fueron los responsables de otorgar las concesiones, elaborar los contratos y supervisar los mismos. Los ministerios del ambiente creados entre tanto desempeñan, hasta ahora, un rol secundario. El sector minero está controlado por grandes empresas privadas nacionales y extranjeras, aunque, la minería artesanal juega un importante rol en Bolivia, Perú y Venezuela, por la cantidad de personas que viven de ella.

En Bolivia, luego de la disolución de la corporación minera estatal Comibol, se crearon cooperativas para absorber a los trabajadores mineros empobrecidos. Debido a ventajas impositivas, puestos de trabajo mal remunerado y la evolución a la suba de los precios de las materias primas, algunas cooperativas se convirtieron en pequeñas islas de relativa prosperidad, mientras que otras permanecen en la pobreza. Algunas de las así llamadas cooperativas se convirtieron en empresas con complejas estructuras de propiedad, que emplean trabajadores con malas condiciones laborales, lo cual causa disputas (violentas) con los trabajadores mineros asalariados.

### Desarrollo regional y explotación minera

El sector minero en la mayoría de los casos permanece por debajo de las expectativas de desarrollo económico de la población local. Para la minería, el beneficio económico en la región y la disponibilidad de puestos de trabajo es uno de los argumentos más frecuentes; mediante la modernización técnica de la explotación a cielo abierto, el sector minero ya no requiere tanta mano de obra intensiva como hace veinte años, por lo que se crean menos puestos de trabajo de lo previsto. Además, los pobladores de la región aducen que el desarrollo económico financiado con las ganancias de la explotación minera favorece a las ciudades, mientras que las zonas rurales se ven afectadas por problemas en el medio

ambiente y en el agua. Esto se comprueba en una investigación<sup>4</sup> de la organización peruana GRADE (2007) sobre la relación económica entre pobreza y explotación minera en las tierras altas andinas.

Debido a ello, la situación de ingresos de la población urbana ha mejorado en las regiones mineras, frente a aquellas sin explotación minera,<sup>5</sup> mientras que la situación económica de la población rural, predominantemente indígena, permanece inalterada o se ha empeorado.

La minería crea islas de desarrollo económico, que aumentan o cimientan las diferencias sociales, sin ser incluidas lo suficiente en el desarrollo global de la región. Sin embargo, se requieren estudios empíricos adicionales que investiguen exhaustivamente la relación entre pobreza y actividades mineras y el potencial de desarrollo de la explotación minera.

#### Conflictos y actores de los conflictos

##### Pueblos indígenas versus empresas: El ejemplo de Perú<sup>6</sup>

En Perú, la explotación minera se ha convertido en un tema extremadamente polarizante. Los nuevos proyectos o la ampliación de las minas existentes van acompañados de amplias protestas de la población local, las cuales, en muchos casos, condujeron al rechazo mediante plebiscito (Majaz, Tambo Grande). Aunque en Perú los plebiscitos no están contemplados por la ley, luego de un voto de rechazo, es difícil para el Estado y las empresas mantener la planificación, si no desean exponerse a la crítica internacional. Las causas de conflictos inmediatos son, entre otras, los temas no aclarados del derecho a la tierra o el temor por la calidad y cantidad de los recursos acuíferos.

A ello se suman una serie de problemas más profundos: en las regiones mineras se enfrentan la gran riqueza y el poderío representado por empresas nacionales (p. ej. Buenaventura) e internacionales (Rio Tinto, BHP Billiton, Newmont) por un lado y, por el otro, la extrema pobreza predominantemente de los campesinos andinos. Es muy difícil un entendimiento entre estos grupos de interés, principalmente con el antecedente de que las empresas en el pasado se han mostrado muy arrogantes, y hasta represivas, frente a las demandas locales. Además, la población local no es informada a tiempo sobre los proyectos planificados ni es incluida en la toma de decisiones (planificación); las alternativas económicas no son revisadas realmente. Todos éstos son motivos para la escalada de los conflictos por el uso de la tierra y de los recursos naturales en los Andes peruanos.

---

<sup>4</sup> El estudio brinda un panorama general, debido a que el material de los datos sólo estuvo disponible limitadamente para una comparación “antes – después”.

<sup>5</sup> Sin embargo, los resultados son muy distintos regionalmente. Mientras que se comprueba una clara tendencia a la mejora de los ingresos familiares urbanos en la sierra central, en el sur se comprueba un ligero deterioro. Con los datos disponibles, no es posible inferir las causas de ello.

<sup>6</sup> La población de las tierras altas andinas muchas veces no se considera indígena – aunque el quechua y el aymara son idiomas corrientes – sino campesinos. También CONACAMI figuró como representación de las comunidades locales afectadas por la explotación minera. Paralelamente, CONACAMI se adhirió a la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas CAOI. En este punto, no se puede aclarar si ello se debe a una imagen cambiada de la organización y sus bases, o emana de un análisis de oportunidades políticas.

Pueblos indígenas versus minería artesanal

Aunque en Perú se estima que 40.000 familias trabajan directamente en la minería artesanal, principalmente en la explotación de oro, existen hasta el momento pocos conflictos abiertos con indígenas o población local. Sin embargo, existen suficientes motivos para ello: por un lado, llegan familias de otras regiones y se establecen en asentamientos cerrados y por otro, los daños ambientales por el lavado de oro con mercurio o cianuro son graves.

La situación es más grave en Brasil. Al parecer, las divergencias surgen entre Garimpeiros –nombre que se da a los buscadores de oro y diamantes– y pueblos indígenas en la Amazonía brasileña. El 7 de abril 2004, los “Cinta Larga” asesinaron a 29 buscadores de diamantes en la Reserva Roosevelt, al noroeste del país, luego de las reiteradas incursiones de los garimpeiros en sus tierras, durante décadas, a pesar de que se les había prohibido ingresar a la zona. Así, entre 1999 y 2003, según estimaciones del gobierno, se contrabandearon diamantes de la zona por un valor de aprox. dos mil millones de Euros. Los Cinta Larga dieron como motivo que no sabían de qué otra manera podían defenderse de la invasión.

Líneas de conflictos internos de los indígenas
--

Dentro de las comunidades indígenas siempre ocurren disputas por la relación con las empresas mineras. Temas referidos a las oportunidades laborales y a la posibilidad de recibir compensaciones colectivas o individuales ocupan el primer plano.

Otra línea de conflicto interna se presenta entre las generaciones. Los hombres jóvenes, principalmente, buscan nuevas oportunidades laborales en la minería. Estos conflictos internos son en parte fomentados selectivamente o aprovechados por las empresas. Así, los explotadores de la mina Yanacocha, en Perú, quieren desarrollar un programa de capacity building para líderes jóvenes, porque “los viejos son muy obstinados, muy testarudos” y la empresa ya no ve más una base de negociación con ellos<sup>7</sup>. De esta manera, las líneas de conflicto interno existentes son agudizadas concientemente desde afuera y utilizadas por las empresas a su favor.

---

<sup>7</sup> Entrevista con los responsables de *community relations* de la Mina Yanacocha, Agosto 2007.

Las demandas de las organizaciones indígenas

Las demandas de las organizaciones indígenas se concentran, principalmente, en el derecho de autodeterminación sobre sus territorios y en el derecho de participación. El derecho a su “consentimiento libre, previo e informado” (*Free prior and informed consent*) es el punto neurálgico de la disputa relacionada con proyectos mineros y otros grandes proyectos de infraestructura.

En la declaración de las organizaciones indígenas a la industria extractiva<sup>8</sup> se establece, entre otras cosas: „Nosotros, los pueblos indígenas no creemos en el mito de la “minería sostenible”; no hemos experimentado que la minería sea una contribución al “desarrollo sostenible” –de acuerdo con toda definición sensata–”. Por ende, reclaman una moratoria para los subsiguientes proyectos petroleros, gasíferos y mineros, hasta que sus derechos sen aclarados, así como:

- renaturalización de minas abandonadas,
- compensación de daños,
- reconocimiento de los derechos colectivos y del derecho a la autodeterminación.
- reconocimiento de los derechos territoriales y de utilización,
- derecho a participar, en igualdad de derechos, en la fase de planificación.

#### 4.1.2 Petróleo y gas natural

La explotación de crudo y de gas natural en territorios indígenas se ha convertido, en los últimos veinte años, en un tema conflictivo medular en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En estos países los yacimientos de crudo y de gas natural se encuentran principalmente en la Región Amazónica, en la ladera oriental de los Andes.

La historia de la disputa por la explotación petrolera en Ecuador comenzó con la exploración a cargo de Texaco en 1967, que extrajo crudo en territorio de los Quichua, Cofán, Siona y Secoya, lo cual tuvo como consecuencia la reducción drástica de sus zonas. Pero, recién después de que la Texaco se retiró de sus campos petroleros en Ecuador, se conoció la magnitud de los daños ecológicos, lo cual provocó la acusación de colonos e indígenas de la región ante los tribunales de EE.UU. contra la Texaco<sup>9</sup>. Luego de que se deliberó durante años si el caso era admitido en EE.UU., los tribunales de EE.UU. lo remitieron nuevamente a Ecuador, siendo actualmente objeto de un proceso judicial en Lago Agrio.

---

<sup>8</sup> Taller organizado por *Forest Peoples Programme* y *Tebtebba Foundation*, en el 2003, con motivo de *Extractive Industries Review* del Banco Mundial

<sup>9</sup> *Aguinda versus Texaco, Alien Torts Claim Act* es la base de la demanda.



Conflictos y actores de los conflictos

Oposición a la explotación petrolera en Sarajaku

Los Quichua en la región de Sarayaku se oponen exitosamente, desde hace años, a la explotación petrolera planeada por CGC (*Compañía General de Combustibles, Argentina*). En defensa de sus derechos, los Quichua de Sarajaku presentaron una demanda ante el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, el cual les otorga protección jurídica provisional hasta la aclaración definitiva.

Negociaciones con empresas petroleras

En la explotación gasífera en el Chaco Boliviano, las empresas negocian directamente con los capitanes de los Guaraníes, desde hace años, sobre compensaciones. En vez de negociar a través de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), cada capitán hace lo suyo, por lo cual existen conflictos. Por un lado, se presentan reclamos (financieros) muy disímiles, que oscilan entre 1 millón y 16 millones de USD y, por el otro, este procedimiento deja abiertas todas las puertas a la corrupción.

Un ejemplo de proceso de diálogo regional organizado es el diálogo sobre petróleo “Energía – Ambiente – Población” (EAP) entre los ministerios de energía y minas (representado por la *Organización Latinoamericana de Energía- OLADE*), la industria petrolera (representada por la *Asociación Regional de Empresas de Petróleo y de Gas Natural en Latino América y el Caribe- ARPEL*) y los pueblos indígenas (representados por COICA), así como el Banco Mundial. Dicho diálogo tuvo lugar desde 1999 hasta 2003 con el objeto de elaborar propuestas para la regulación de las relaciones entre los pueblos indígenas y la industria petrolera y así contribuir a la seguridad de las inversiones de las empresas y a minimizar los daños socioeconómicos provocados por la explotación petrolera.

El proceso constó de tres áreas de trabajo:

1. Creación de un sistema de información;
2. Elaboración de directrices para el mejoramiento del marco legal en cada uno de los países;
3. Desarrollo de un programa de capacitación, en el cual se sienten las bases para el diálogo. Esta área de trabajo estuvo a cargo de COICA e InWEent.

El tema de la *consulta previa* fue un tema medular del proceso de diálogo. Tanto las modalidades de la consulta, como también las responsabilidades y la asunción de los costos fueron puntos de discusión y disputa entre los tres grupos de interés.

COICA tuvo una tarea casi insoluble en el EAP. Por un lado, se agravaron las disputas por la prospección petrolera en el territorio de los U'wa en Colombia y por la resistencia de los Quichua en Sarajaku, Ecuador. Por otro lado, otras organizaciones miembro se encontraban en procesos de negociación con la industria petrolera. COICA, como intermediaria de las posturas indígenas en el escenario internacional se vio obligada a representar en el proceso de diálogo esta diversidad de posiciones, o sea, por un lado, instar a que el derecho de los

U'wa a rechazar la explotación petrolera en su territorio fuera aceptado por las partes del diálogo<sup>10</sup>; por el otro, debió participar en el debate sobre “explotación petrolera sostenible”. Esta diversidad de enfoques motivó que COICA no pudiera representar a sus miembros con una postura consensuada. Por el contrario: la postura disímil frente a la industria petrolera es un factor importante para la profunda división del movimiento indígena en la Región Amazónica, que amenaza a las organizaciones desde el 2004.

En el 2003, COICA declaró públicamente su retiro del EAP, con lo cual el diálogo sucumbió sin resultados tangibles. Sin embargo, en el 2007, COICA, que en ese momento estaba dividida en dos fracciones, escribió una carta a la OLADE y al Banco Mundial, anunciando su interés de retomar el proceso de diálogo. Según el Banco Mundial, el EAP debe ser retomado en el 2008 con otros temas y otras modalidades de trabajo, pero con los mismos actores.

#### Digresión: Un ejemplo de propuesta de solución alternativa

Bajo el lema “dejar el petróleo en tierra”, el presidente ecuatoriano Rafael Correa presentó el 30.3.2007 una alternativa a la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní: En vez de convocar a concurso al mayor yacimiento de crudo pesado de Ecuador ITT (*Ishpingo - Tambococha - Tibutini* Erdölfelder) para la adjudicación de concesiones, el gobierno estaría dispuesto a renunciar a la explotación en pos del interés global. La premisa para ello es que Ecuador no asuma exclusivamente las pérdidas económicas, sino que la comunidad internacional asuma la mitad de las utilidades netas no percibidas por el Estado.

El gobierno ecuatoriano cita tres argumentos importantes:

1. *Protección del clima*: Debido a que el crudo permanece en tierra, no es consumido, contribuyendo a la reducción de emisión de CO<sub>2</sub><sup>11</sup>. Además, se protege el bosque, preservando así un factor importante para la regulación climática.
2. *Conservación de la biodiversidad*: El Parque Nacional Yasuní es un hotspot de la biodiversidad global, el cual fue declarado Reserva de Biosfera en 1989.
3. *Protección del hábitat de los pueblos indígenas*: la zona es territorio de los Huaorani y de los pueblos Taramenani y Tagaeri que viven en aislamiento voluntario.

Los ingresos estimados del yacimiento petrolífero, que dispone de 412 millones de barriles asegurados y más de 920 millones de reservas estimadas de crudo pesado,<sup>12</sup> con un precio neto hipotético de 20 USD por barril, alcanzan a 707 millones de USD anuales. La mitad debería ser cubierta por la comunidad internacional. Sin embargo, este monto es solo una

---

<sup>10</sup> COICA ha presentado reiteradamente declaraciones de solidaridad con los U'wa en las conferencias del EAP.

<sup>11</sup> El tema relativo a si la renuncia a la explotación petrolera por sí sola significa una reducción de la emisión de CO<sub>2</sub> es controvertido, ya que es de suponer que el volumen de demanda mundial de materia prima fósil no se alterará por la renuncia a la explotación y que será cubierto por otras fuentes. Por ende, debe aclararse si los costos de la disminución de CO<sub>2</sub> (abatement costs) pueden ser calculados.

<sup>12</sup> Corresponde al 20% de las reservas totales del país.

estimación prudente. Un estudio deberá analizar el valor monetario del petróleo del ITT. En el monto también deben tomarse en cuenta los riesgos ambientales de la explotación petrolera, el valor de la pérdida evitada de biodiversidad y formas alternativas de uso económico, como el ecoturismo.

A pesar de estos cuestionamientos económico-ambientales sin aclarar, la propuesta ecuatoriana presenta un cambio del paradigma, según el cual los combustibles fósiles son indispensables para el desarrollo. La Iniciativa ITT plantea la pregunta fundamental: en qué medida la comunidad internacional está dispuesta a asumir la responsabilidad conjunta y a participar en la carga de costos de los países en desarrollo en la implementación de los objetivos (de protección) político-ambientales globales.

Con la iniciativa, Ecuador pretende fomentar el desarrollo de energías alternativas, sentar las bases para un desarrollo que no dependa de la explotación petrolera y la destrucción del medio ambiente, así como para una sociedad más equitativa (Acosta, 2007).

El dinero crearía un fondo que sería administrado internacionalmente e integrado a convenios internacionales, que comprometan a Ecuador, de acuerdo al Derecho internacional, a la renuncia perpetua a la explotación. El dinero sería utilizado exclusivamente para proyectos sociales y ambientales y para el desarrollo de energías alternativas.

Hasta ahora no existe ningún mecanismo financiero que, en el caso de *bienes ambientales nacionales de valor global*, cree un equilibrio de intereses entre la comunidad internacional y el país que debe asumir los costos de protección.

Acosta menciona, como segunda opción (2007), la exploración de los campos petrolíferos y la extracción con minimización de cargas sociales y ambientales. Debe dudarse si ello es factible. Hasta ahora, las empresas estatales Petrobras (Brasil), SINOPEC (China), ENAP (Chile) y PDVSA (Venezuela) han mostrado interés en la explotación. Petrobrás ya dispone de concesiones en las zonas aledañas. Un campo petrolero se halla en el Parque Nacional Yasuní. Si bien la propuesta antes mencionada es discutida positivamente a nivel nacional e internacional, el Ministerio del Ambiente ha otorgado, a finales del 2007, la licencia ambiental a Petrobras para el área concesionada, aledaña al Parque Yasuní<sup>13</sup>.

#### Problemas internos de los indígenas

No existe una postura homogénea en las organizaciones y comunidades indígenas frente a la industria petrolera. Por el contrario: la relación con las empresas petroleras y la disposición a negociar, entre otras cosas, ha provocado una profunda escisión en las organizaciones (véase EAP). No sólo la coordinación regional de las organizaciones

---

<sup>13</sup> En el 2008, el parlamento alemán ha aprobado el apoyo a esta iniciativa, con los votos de todas las fracciones. Los proyectos petroleros y mineros en las zonas naturales protegidas deben ser autorizados por el Ministerio del Ambiente.

amazónicas COICA, se ve afectada, sino también las organizaciones nacionales. En Ecuador es factible trazar, en forma muy simplificada, una línea divisoria Norte-Sur. Mientras que las organizaciones de los indígenas en el Norte toman un rumbo integrador, los Quichua de la zona de Sarajaku rechazan la explotación petrolera en forma consecuente. Estas tensiones llevaron a una fuerte escisión en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE). También contribuyó a ello el comportamiento no transparente de algunos líderes anteriores de la CONFENIAE, quienes se convirtieron en cofundadores de empresas de prestación de servicios, que efectuaban trabajos de despeje por encargo de la Texaco. Se les acusó de enriquecimiento personal. Muy probablemente, el proyecto de la CONFENIAE, que con apoyo del gobierno, del BID, de la CAN e International Financial Corporation (IFC), pretendía construir una empresa procesadora de gas natural propia (*Amazonía Gas*), tuvo un impacto agudizador de conflictos. La empresa petrolera estatal Petroecuador debía poner a disposición de *Amazonía Gas* el gas producido por la explotación petrolera en el campo Sacha, para su posterior procesamiento y comercialización. Hasta ahora, el gas es simplemente quemado. Supuestamente, existía una confirmación de crédito por 50 Millones de USD del BID, ya había un compromiso de *joint venture* con una empresa canadiense, pero el proyecto no prosperó. La CONFENIAE recrimina al Estado no haber mantenido sus promesas; por otra parte, se escucha de Petroecuador que la CONFENIAE no estaba en condiciones de llevar a cabo una gestión adecuada. Lo que puede asegurarse es que el proyecto *Amazonía Gas* ha contribuido a profundizar las controversias dentro de la organización indígena.

## **4.2 Recursos naturales renovables**

### **4.2.1 Biodiversidad**

Como en el caso de los recursos no renovables, el Estado posee también el poder de disposición sobre los recursos genéticos. Éstos pueden ser utilizados por todas las personas, pero la decisión sobre la valoración económica de los mismos incumbe a la soberanía de los países. En Ecuador, los recursos naturales (no maderables) pueden ser extraídos, siempre que sirvan a la subsistencia, pero no pueden ser comerciados más allá de las fronteras provinciales. Toda extracción comercial de recursos forestales naturales es ilegal; existen reglamentos especiales para determinados “productos forestales secundarios” como las orquídeas. Los usuarios comerciales deben firmar un contrato con el gobierno, en el cual se regula la extracción y una posible participación del Estado en las ganancias. Si se utilizara conocimiento tradicional indígena, la participación debe asimismo estar garantizada contractualmente.

A nivel internacional, se concede a los campesinos locales y a los pueblos indígenas la protección del conocimiento tradicional, un derecho político de coparticipación y la participación en las ganancias provenientes de la comercialización de recursos fitogenéticos. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992) establece el marco internacional para ello:

En el Artículo 8j sobre conocimiento, innovaciones y prácticas tradicionales se establece, por un lado, la idea de protección y por otro, se exige una adecuada participación de las comunidades indígenas y locales en el uso de sus conocimientos tradicionales<sup>14</sup>. La forma en que esta adecuada participación podría estructurarse e implementarse, debe ser aclarada por un grupo de trabajo sobre conocimiento tradicional, en el cual también colaboren las/los representantes indígenas.

El Artículo 15 sobre acceso a los recursos genéticos<sup>15</sup>, Acceso y Distribución de Beneficios (*Access and Benefit Sharing ABS*), se refiere indirectamente a los pueblos indígenas. Hace referencia a las partes contractuales que ponen a disposición el conocimiento e incluye el concepto de participación equilibrada y justa.

La forma que tomaría esta participación equilibrada y justa es aún controversial. En la octava Conferencia de las Partes del CBD 2006 en Curitiba, se abordó el tema ABS y se encargó al grupo de trabajo responsable la negociación de un marco vinculante para ABS hasta la COP10 (2010). Ello fue enfatizado en la novena Conferencia de las Partes 2008 en Bonn.

La concreción para productos agrícolas se emprende en el “Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura” de la FAO, del 2001<sup>16</sup>. Para aplicar y garantizar las normas de acceso a distribución equitativa de los beneficios, se acordaron en Madrid, en el 2006, modalidades más precisas. Entre ellas se encuentra principalmente un modelo de contrato llamado Acuerdo de Transferencia de Material Normalizado (*Standard Material Transfer Agreement, SMTA*), que establece la distribución de los beneficios financieros provenientes de la comercialización de recursos fitogenéticos. Se trata de un acuerdo del Derecho internacional, que debe ser utilizado regularmente en todos los países miembros del acuerdo internacional, en la entrega de recursos fitogenéticos incluidos en el campo de aplicación del sistema multilateral (Oficina Federal de Protección de la Naturaleza –Bundesamt für Naturschutz–, 2007).

---

<sup>14</sup> Art.8 conservación *in situ*: „Cada parte contratante, en la medida de lo posible y cuando proceda (...), j) con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

(Convenio sobre Diversidad Biológica, 1992).

<sup>15</sup> Art. 15.(7): „Cada parte contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, de conformidad con los artículos 16 y 19 y, cuando sea necesario, por conducto del mecanismo financiero previsto en los artículos 20 y 21, para compartir en forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos con la parte contratante que aporta esos recursos. Esa participación se llevará a cabo en condiciones mutuamente acordadas” (ibid., 1992).

<sup>16</sup> Hasta ahora 113 Estados firmaron el tratado. Desde el 29.6.2004 también tiene vigencia en Alemania.

Esto es todo en cuanto a la teoría; en la práctica hay muchos puntos sin aclarar, de modo que, hasta ahora, sólo existen a nivel mundial proyectos piloto para la participación (en los beneficios) de los pueblos indígenas por la utilización de su conocimiento tradicional.

### Conflictos y actores de los conflictos

En las disputas por la utilización de la diversidad biológica y del conocimiento tradicional colectivo se superponen diferentes valores y conceptos con respecto a los derechos de propiedad, y a su aprovechamiento, como se aclara en el ejemplo del derecho de patentes y del régimen comercial de propiedad intelectual de la OMC (*ADPIC*<sup>17</sup>). R. Kuppe (2002) ha comparado gráficamente los diferentes conceptos de conocimiento en un cuadro.

---

<sup>17</sup> El tratado de 1995 sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) El tratado de 1995 sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) es uno de los tratados que fueron celebrados por los Estados miembros, en el marco de Organización Mundial del Comercio. Este tratado norma la protección de los derechos de propiedad intelectual, como el derecho de autor, marcas comerciales, secretos comerciales y patentes. Todos los Estados miembros de la OMC deben atenerse a las normas. El Artículo 27 del tratado es muy controversial. Éste dispone que cada invención de productos y procesos (procedimiento de producción) debe ser patentable. Esto puede provocar que los seres vivos estén sujetos a la protección de patentes. Así, el tratado puede tener considerable influencia en lo relativo a seguridad alimentaria, servicios sanitarios, protección del medio ambiente y protección de los derechos de uso de los pueblos indígenas, a medida que el desarrollo de nuevos tipos de semillas, por ejemplo, están bajo protección de patente. Por otra parte, los Estados deben excluir de la patentabilidad a los métodos de tratamiento medicinal.

**Tabla 1 Características del conocimiento tradicional y del concepto de conocimiento de la protección del derecho de la propiedad intelectual**

Conocimiento tradicional		Conocimiento en global de protección del derecho de la propiedad intelectual
Referencia de utilización local  Concentrado en la relación con el entorno local  Transmitido remitiendo a fenómenos concretos	<i>Marco de referencia espacial</i>	Referencia de utilización universal  Plantea modelo, por principio, para utilización universal  Transmitido por modelos abstractos
Conocimiento vinculado a obligaciones y responsabilidades  Aplicación del conocimiento requiere toma de decisiones tomando en cuenta los intereses correspondientes	<i>Connotaciones éticas</i>	Disponibilidad de tipo monopólico del conocimiento a través de los habilitados  Limitación en la utilización del conocimiento irrelevante para el sistema
Transmisión de conocimiento dentro del entorno sociocultural específico	<i>Transmisión de conocimiento</i>	Transmisión de conocimiento en contexto abstracto
Transmisión de conocimiento es un proceso social acumulativo	<i>Renovación del conocimiento</i>	Nuevo conocimiento surge del acto inventivo individual
Holístico  Conocimiento forma parte de la tradición sociocultural	<i>Carácter</i>	Fraccionado en elementos  Conocimiento es mercancía

Fuente: Kuppe, 2002

Esta comparación ilustra que el conocimiento tradicional colectivo está socialmente incorporado y está en interrelación con el entorno local, mientras que el sistema de orientación “occidental” apunta a la utilización comercial del conocimiento. Es casi imposible encontrar una plataforma común de negociación entre ambos sistemas. Por experiencias pasadas, las comunidades, y también las organizaciones indígenas, están muy escépticas con respecto a los bioprospectores.

Existen patentes inscritas para los agentes del medicamento *Sangre de Drago*, *Uña de Gato* o alucinógenos como la *Ayahuasca*. No se puede cifrar la magnitud de la ganancia de la industria farmacéutica y química proveniente del conocimiento tradicional, debido a que los consorcios no publican los datos respectivos.

Existen diversos problemas que dificultan una definición de participación justa y equitativa: la incompatibilidad del conocimiento tradicional con el derecho de patentes, el cual es otorgado sobre una base individual, así como el acceso a la información de las empresas.

Hasta ahora existen principalmente dos modelos que podrían verse como *Benefit Sharing*: el de participación estatal (ejemplo: contrato entre Merck e INBIO en Costa Rica para la extracción de material fitogenético) y un contrato de *Benefit Sharing* (2004) con los San en Namibia para la utilización del rapónchigo. El convenio instó a los Estados a llevar a cabo ejemplos prácticos para alcanzar *good o best practice*.

Otro ejemplo de ello es el Proyecto ProBenefit.

Con este antecedente, la Asociación de Ingenieros Alemanes (VDI por su sigla en alemán), el Instituto de Biodiversidad Regensburg, la Universidad de Göttingen y la mediana empresa farmacéutica W. Schwabe han llevado a cabo un proceso con contrapartes ecuatorianas (Ministerio del Ambiente, organizaciones de protección a la naturaleza, organizaciones indígenas, etc.), con apoyo financiero del Ministerio Federal de Educación e Investigación, mediante el cual debía desarrollarse un contrato de *Benefit Sharing* y, en una segunda fase, debía acompañarse la implementación práctica.

El proyecto comenzó en el 2003 y finalizó en el 2007, sin que se haya logrado un modelo de contrato con las organizaciones contrapartes ecuatorianas. Interrogantes fundamentales no pudieron ser aclarados. Entre ellos estaban:

- ¿Exactamente con quién se llevan a cabo las negociaciones contractuales: con la población a, aunque la población b, a 40 km de distancia, posea los mismos conocimientos?
- ¿Qué ocurre con los recursos provenientes de las áreas protegidas, sujetos únicamente a la administración del Estado? ¿En este caso, es el Estado el único beneficiario?
- ¿Cómo debe estructurarse un proceso de consultaciones para facilitar una participación justa?
- ¿Cuáles son los intereses que persiguen los respectivos actores? ¿Cómo se estructura la comunicación entre ellos? (Wörrle, 2008)

#### Líneas de conflictos internos de los indígenas y su elaboración

Un ejemplo es el caso MOPAWI. Esta ONG de la *Moskitia* en Honduras es acusada por una parte de la población Miskito de haber inscrito, junto con una empresa, una patente para la producción de aceite de “*batana*” y de haber conseguido un monopolio de mercado. Éste sería implantado desconsideradamente frente a las comunidades indígenas que no cooperan con ellos, negándoles el acceso al mercado. Por el contrario, MOPAWI considera que la patente protege el proceso de fabricación del aceite y por ende, brinda mejores posibilidades de ingresos para las comunidades en la Miskitia.

#### 4.2.2 Agricultura y materias primas para energías regenerables



Dos factores significativos para la tala de bosques en la Región Amazónica brasileña son el avance de la ganadería extensiva y, recientemente, el cultivo de materia prima para energía y alimento para animales, como soja, caña de azúcar y, en Colombia y Ecuador, las plantaciones de palma aceitera. Según el Instituto Forestal Internacional, CIFOR (2005), la expansión de las pasturas para ganado es el motivo principal de pérdida de bosques en el margen sur de la cuenca amazónica.

#### Materia primas para energías renovables<sup>18</sup>

En el marco de la discusión sobre el clima, la demanda esperada de materia prima renovable, como caña de azúcar, soja y palma aceitera ha desencadenado un verdadero boom. Son consideradas una alternativa muy prometedora a los combustibles fósiles. Hasta el 2010, en toda la UE, se mezclará 5,75% de biocombustible al Diesel y, hasta el 2020, este porcentaje se prevé en un 10%. Esto crea una gran demanda que no puede ser satisfecha con las superficies de cultivo europeas. Pero, la demanda no sólo crece en EE.UU. y Europa. En Brasil, entre tanto, son usuales los automóviles que funcionan con alcohol. Y para muchos países en vías de desarrollo, el bicombustible podría significar una reducción en la dependencia de combustibles fósiles y del constante aumento de precios del petróleo.

Muchos países latinoamericanos<sup>19</sup> ven en el cultivo de materias primas renovables un gran potencial de desarrollo para sus economías agrícolas, aunque sólo para un sector determinada, debido a que el cultivo solo es rentable a gran escala. Paralelamente al fomento a la ampliación de superficies agrícolas para materias primas regenerables, aumenta la preocupación respecto de que ello implica la pérdida de diversidad biológica en la agricultura y el aumento de precios de los alimentos básicos. La FAO (2007) establece en su perspectiva agrícola que los precios de los alimentos básicos se encuentran en un pico histórico. Uno de los motivos para ello es la creciente superficie de cultivo para biocombustibles. Por ello, en Bolivia está prohibido el cultivo de biocombustibles para exportación.

#### Conflictos y actores de los conflictos

En las materias primas para energías regenerables, están involucradas una cantidad de empresas. En primer lugar, éstas son las grandes empresas de semillas y de productos alimenticios (empresas Life Science) como Cargill, ADM, Monsanto, Bunge de EEUU, Du

---

<sup>18</sup> Hasta ahora, existen 3 variantes de combustible fluido de materias primas regenerables:

1. aceites vegetales sin tratar, como por ejemplo, de colza, que pueden ser utilizados directamente en vehículos a Diesel y aceite de frituras, que puede ser usado luego de una adaptación del motor.
2. Biodiesel de palma aceitera, caña de azúcar (Bioetanol) o soja, las así llamados materias primas regenerables de primera generación son utilizables después de un tratamiento químico.
3. Los biocombustibles de segunda generación están aún en la fase de desarrollo, los denominados BtL (*Biomass-to-Liquid*). En este proceso, como materia prima se utilizan celulosas, como madera de combustión, paja, desechos orgánicos o harina animal. Este procedimiento se encuentra aún en desarrollo.

<sup>19</sup> Principalmente en Brasil, Argentina, Colombia, Ecuador y Paraguay.

Pont y Syngenta. Pero, las empresas energéticas y petroleras también desempeñan un rol. La empresa colombiana Ecopetrol ha creado su propia sección de biocombustibles.

Los Estados, tanto en Latinoamérica, como en Europa y EE.UU., promueven la ampliación de superficies de cultivo para biocombustibles, por un lado, estableciendo legalmente la mezcla con combustible fósil (p. ej. en Colombia 10%) y, por otro, subvencionando el cultivo. En Brasil, esto ocasiona un conflicto de objetivos entre la ampliación de superficies agrícolas y el Programa de Protección de Superficies de Bosques (2006), mediante el cual 6,5 millones de hectáreas (ha) se encuentran bajo protección.

Las organizaciones no gubernamentales del sector ambiental apoyan el uso de biocombustibles por razones de protección del clima pero, a la vez, reconocen las facetas negativas del mismo. Las organizaciones ambientalistas como WWF tratan de evitar los daños a través de sistemas de certificación para cultivos sostenibles. Mientras los grupos que cooperan con pueblos indígenas rechazan la ampliación de las superficies. Hasta el momento, las organizaciones indígenas no han estado muy activas en el tema.

### El ejemplo de Brasil

En Brasil, la caña de azúcar y la soja ya ocupan superficies de cultivo mayores a las de todos los demás alimentos juntos; y la proporción seguirá creciendo. Hasta el 2020, el cultivo de soja aumentará de 23 millones de ha a 100 millones de ha (Kaltner et al., 2005) – más de la superficie agrícola total utilizable actualmente—. El cultivo se extiende sucesivamente de sur a norte, transformando las pasturas para ganado en las regiones de la sabana. (Worldwatch Institute, 2006). La cría de ganado se sigue desplazando hacia las regiones boscosas de la Amazonía. Además, la Región Amazónica se ve afectada por las consecuencias secundarias del boom: la ganadería y los trabajadores agrícolas, que han perdido sus trabajos<sup>20</sup>, se asientan en las regiones boscosas.

Existen conflictos por el uso de tierras, por ejemplo, con el pequeño pueblo de los Enawene Nawe en Mato Grosso: están rodeados de plantaciones de soja. Debido al elevado uso de pesticidas, se quejan de que el agua está contaminada y de que los peces se mueren.

### El ejemplo de Colombia

En Colombia y Ecuador, se difunde intensamente la palma aceitera africana como fuente alternativa de energía. En el 2006, Colombia produjo aprox. 700.000 t de aceite de palma y de aceite de nuez de palma (Ecopetrol, 2007), aprox. 35% se exporta, un cuarto va a Alemania (taz, 9.1.2008).

Ya existen conflictos por el uso de tierras entre plantaciones de palma aceitera y comunidades indígenas y afroamericanas. Según un informe del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2004) existen al menos 250.000 ha de plantaciones de palma aceitera o

---

<sup>20</sup> La relación entre el requerimiento de mano de obra de la agricultura convencional y el cultivo extensivo de soja es de 9:1.

superficies previstas para ello en tierras “concedidas a las comunidades negras” y que terminaron en manos privadas por su compra ilegal, a la vez que la población afrocolombiana fue expulsada de sus tierras. Dos de estas comunidades de las regiones ribereñas de Jiguamiandó y Curvaradó al noroeste del Chocó han presentado una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En Marzo del 2003, la comisión aceptó la demanda y exigió al gobierno la protección de esas comunidades. Sin embargo, ello no ha cambiado en nada su situación. En el 2006, Amnesty international<sup>21</sup> pidió a la opinión pública el apoyo a los pueblos de la región, porque los paramilitares amenazaron de muerte a todos los que se oponían a las plantaciones aceiteras.

#### Mesas redondas y certificación

Tal como se mencionó anteriormente, las organizaciones no gubernamentales como WWF, tratan de reducir los daños, promoviendo la producción sostenible de biocombustibles, a través de mesas redondas y programas de certificación, en las que participan empresas, ONG e instituciones estatales. Hasta ahora existen las mesas redondas *Roundtable on Sustainable Palm Oil* ([www.rspo.org](http://www.rspo.org)), *Sustainable Soyabean*, así como *Better Sugarcane Initiative* ([www.bettersugarcane.org](http://www.bettersugarcane.org)). En abril 2007, se creó una mesa redonda *Roundtable on Sustainable Biofuels*. El gobierno federal de Alemania ha emprendido una iniciativa para un sello de sostenibilidad. Entre los criterios están: tala de bosques lluviosos y primarios, ninguna pérdida de biodiversidad, ningún trabajo forzado ni de niños. La GTZ participa en el desarrollo del sello. Independientemente del éxito de este sello, debería insistirse en que se incorpore al catálogo de criterios: ningún cultivo en territorio indígena, sin su consentimiento explícito, según “FPIC”. Los impactos del cultivo y del certificado deben estar bien documentados y al día, para poder, eventualmente, llevar a cabo medidas correctivas.

#### 4.2.3 Utilización comercial de la madera

Para los pueblos indígenas de la Región Amazónica y de los bosques de Centroamérica, la madera constituye un material esencial para la construcción de viviendas, muebles, utensilios y como leña. Sin embargo, este capítulo no aborda el uso para la subsistencia, sino la tala comercial en la Región Amazónica.

Ya en la época colonial, la madera fue extraída de la Región Amazónica, pero la tala era selectiva y se limitaba a los cauces de los ríos. Recién a comienzos de los años 1980, el así llamado “desarrollo” de la Región Amazónica, además de posibilitar la construcción de caminos y el asentamiento de trabajadores, permitió mayores volúmenes de tala. En los últimos años, el porcentaje de madera amazónica en la producción brasileña aumentó de 14 a 85%, siendo la producción principalmente para el mercado local. En la Amazonía brasileña

---

<sup>21</sup> Más información en:

<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/787256fae498fe5dc12571d800536470?OpenDocument> (12.07.2008)

existen aprox. 2.500 empresas madereras, de las cuales la mayoría son medianas y pequeñas. Sin embargo, desde hace muchos años, también se incorporan al mercado brasileño empresas madereras internacionales, principalmente de Malasia, Japón y otros países asiáticos. La destrucción de la zona del bosque tropical brasileño se ha incrementado nuevamente en el 2007, luego de una ligera disminución en los años anteriores. En los primeros cinco meses del 2007 fueron 7.000 km<sup>2</sup>. Una causa importante que le sigue a la ganadería y a la producción de soja es la tala comercial.

El volumen total de madera talada en la Región Amazónica está, muy probablemente, entre 25 y 30 millones de m<sup>3</sup> por año (las estimaciones varían entre 15 millones de m<sup>3</sup> según International Tropical Timber Organisation y 40 millones de m<sup>3</sup> según la industria maderera brasileña). No existen datos exactos, debido a que un alto porcentaje proviene de la tala ilegal. El *Center for International Forestry Research* (CIFOR) estima, en un informe del 2003, que el 80% de la madera en la Amazonía brasileña es talada ilegalmente; WWF y Greenpeace (2006) parten de cifras similares, mientras que la organización no gubernamental IMAZON (2003) estima que el porcentaje es del 47%. El hecho de que los datos numéricos sean imprecisos radica en la naturaleza del asunto. Por un lado, las autoridades del medio ambiente solo pueden controlar una pequeña parte de las empresas madereras, debido a que disponen de muy poco personal para una zona tan extensa. Además, los nuevos colonos pueden talar en la región 3 ha de bosque tropical con el fin de aprovechar el suelo para la agricultura. Éstos venden la madera a las empresas madereras, sin necesidad de poseer permisos para ello. Pero, a pesar de estas diferencias de cálculo, es posible constatar que la proporción de madera proveniente de la tala ilegal es tremendamente preocupante. La mayor parte de la madera amazónica (más del 80%) se produce para el mercado nacional y el resto se exporta como madera para la construcción o contrachapado.

#### Conflictos y actores de los conflictos

Los conflictos violentos entre taladores e indígenas, así como los conflictos por los derechos de utilización con el Estado, están documentados en todos los países de la Región Amazónica.

Pero, también los mismos pueblos indígenas han vendido concesiones para tala de madera o han vendido madera. Cuando en 1992 se supo que una parte de los Kayapó en Brasil había vendido sus existencias de madera, circuló un grito de alarma por la prensa. El periódico *Die Zeit* lo tituló "Pecado en la Amazonía". Esta decisión ha dividido profunda y, al parecer, irreversiblemente a la comunidad de los Kayapó. Otros pueblos también utilizan maderas (nobles)<sup>22</sup>, para obtener ingresos directos de su venta. De este modo, más obedecen a la lógica del mercado que al difundido concepto del nativo que protege su

---

<sup>22</sup> P. ej. en Darien, Panamá, comunidades indígenas han diezmado fuertemente la existencia de Cativo.

entorno. Aún cuando estos casos son excepcionales, la discusión por la tala de madera y otras concesiones de utilización en territorios indígenas plantea el interrogante en cuanto a considerar si los indígenas tienen el derecho de decisiones soberanas sobre el uso de sus territorios, que se desprenden del Derecho indígena, o si la opinión pública nacional o internacional les concede sus derechos territoriales y de utilización sólo en el aspecto de protección.

#### **4.2.4 Protección de la naturaleza**

Este problema se extiende a la discusión sobre la creación de parques naturales y otras áreas protegidas, así como corredores protegidos. A menudo, regiones indígenas y áreas protegidas se superponen.

Todavía en los años 1990, el debate se caracterizaba por una contraposición entre los territorios indígenas y su utilización autónoma, y la protección de la naturaleza, que pretendía excluir toda utilización antropógena en las zonas núcleo. Entretanto, luego de muchas reuniones entre indígenas y organizaciones ambientalistas, y numerosas mesas redondas, se produjo un acercamiento gradual. Las grandes organizaciones de protección a la naturaleza como IUCN, WWF y *Conservation International* (CI) reconocen la importancia y el conocimiento de los pueblos indígenas para la protección de la naturaleza y promueven un comanejo de áreas protegidas a cargo de autoridades del medio ambiente y comunidades indígenas.

Sin embargo, esta no es una respuesta a la pregunta respecto de en qué medida los pueblos indígenas tienen el derecho a decidir autónomamente sobre el uso de sus territorios, o en qué medida las autoridades ambientales tienen el derecho a excluir a los indígenas de la utilización de sus territorios. La postura indígena fue clara en la reunión mantenida por las/los representantes indígenas y la Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, Heidemarie Wieczorek-Zeul, con motivo de la COP 9 en Bonn. En esa ocasión, enfatizaron sus reclamos sobre los territorios que les pertenecen, los cuales están dispuestos a proteger, y rechazaron las ofertas de comanejo de áreas protegidas.

#### **4.2.5 Cultivo y comercio de drogas**

La coca es la planta de droga más cultivada en Latinoamérica, la cual, luego de su procesamiento químico, es ofrecida como cocaína en el mercado de EE.UU. y Europa. La planta se cultiva y utiliza desde hace siglos en los Andes. Es un importante complemento alimenticio, sirve para eliminar la sensación de hambre y aumenta el rendimiento físico. Además se le atribuyen propiedades medicinales. La discusión se desenvuelve en el área conflictiva entre el cultivo tradicional de una planta de uso corriente y la producción ilegal de cocaína. Las claras diferencias entre el cultivo de subsistencia de los pequeños campesinos y la producción para la mafia de la droga son muy marcadas en Bolivia. En Colombia, este sector está más claramente vinculado a la producción de drogas, la cual está controlada por redes criminales, paramilitares y guerrilla. Se estima en 200.000 ha la superficie total de plantaciones de coca en Colombia, Perú y Bolivia, estando más de la mitad en Colombia. A ello se suman 12.000 ha para amapola.

El ejemplo de Bolivia (basado en Ströbele-Gregor, 2006)

El cultivo de coca constituye, desde hace aprox. 20 años, una de las principales áreas de conflicto en Bolivia. Se trata de la coca que no es cultivada exclusivamente para el consumo tradicional, sino que va dirigida a la producción de cocaína. Evo Morales, presidente del partido MAS y presidente de Bolivia, condujo durante años la lucha de las organizaciones de agricultores cocaleros contra las medidas de erradicación de la coca, llevadas a cabo por los respectivos gobiernos, bajo presión de EE.UU.

Por más de dos décadas, los gobiernos intentaron una combinación de medidas con acompañamiento militar para la erradicación de los campos de coca y programas de sustitución. La política de sustitución, apoyada con importantes recursos financieros (casi mil millones de USD) de donantes internacionales, tuvo muy poca aceptación por parte de los agricultores cocaleros, porque un cambio hacia plantaciones de piña, maracuyá u otros productos agrícolas reduce los ya bajos ingresos. Sin embargo, la campaña de erradicación y la militarización de la región han producido en Chapare una disminución considerable de los cultivos de coca. Las reiteradas incursiones de los militares entre los campesinos y las disputas armadas que provocaron muertes, agudizaron el hostil clima político y social en la población de las regiones productoras, al igual que el imperante rechazo de Bolivia hacia EE.UU.

El ejemplo de Colombia

Bajo el nombre de “Plan Colombia“, Estados Unidos ha intervenido masivamente, tanto política como militarmente, en la lucha antidroga de Colombia y, al mismo tiempo, en el conflicto militar interno. Los daños por el uso de herbicidas esparcidos desde avionetas sobre grandes superficies para la erradicación de coca y amapola, no pueden ser fácilmente calculados. Las consecuencias de las intervenciones antidroga en la Provincia de Putumayo al sur del país son: desplazamiento de personas, daños en la salud y deforestación de 160.000 a 249.000 ha por aplicación de herbicidas (Müller-Plantenberg/Rathgeber, 2001). Los pueblos indígenas de la región ya habían experimentado el problema del cultivo ilegal de la coca, cuando cada vez más colonos ingresaban a sus tierras y las desmontaban para cultivar la coca. Por ende, la adicción en las comunidades y las tensiones internas aumentaron. Los *Cofán* y otros pueblos de la región decidieron entonces destruir a mano las plantaciones de coca en sus *Resguardos* y cultivar productos alternativos.

## **5. Área temática: consecuencias de los conflictos armados**

El siguiente capítulo aborda países como Guatemala y Perú, en los que la larga guerra civil y el conflicto armado concluyeron formalmente, así como Colombia, donde aún no se perfila ninguna solución al conflicto armado.

Los impactos de la guerra en Guatemala y del conflicto armado en Perú fueron analizados por las respectivas Comisiones de la Verdad, que pudieron documentar en qué medida la población campesina, principalmente indígenas, fueron víctimas de la violencia. Para Colombia, si bien existen numerosos análisis científicos sobre los impactos del conflicto armado, sólo algunos estudios de casos aislados dirigen la mirada hacia la población indígena (p. ej.: Gonzáles Piñeros 2006a; b).

### **5.1 Consecuencias generales de los conflictos armados en la población indígena**

La principal perjudicada de los conflictos armados es la población civil; tanto indígenas como no indígenas se ven afectados por igual. Los recursos bélicos son el destierro, las violaciones, etc.; las consecuencias son, entre otras, destrucción de familias, desestructuración social de las comunidades, padecimientos psíquicos y físicos, aumento de asentamientos pobres urbanos, incremento del desempleo y subcobertura social.

Además, existen todavía consecuencias específicas que afectan principalmente a la población indígena. Ello es válido incluso años después de terminado el conflicto armado. El racismo de la sociedad imperante desempeña un rol que no puede ser desestimado. Sin pretensión de abarcar la totalidad, se mencionan los siguientes puntos.

- A pesar de las leyes y acuerdos pertinentes, la administración estatal presta poca ayuda o ninguna indemnización.
- Las mujeres que durante la guerra fueron víctimas de violaciones experimentan a menudo discriminación y marginación en el vecindario, en vez de solidaridad.
- Debido a que una gran parte de los indígenas pertenece a la población rural, la huída y la expulsión significan pérdida de tierras. Debido a que las familias y comunidades pierden sus bases de subsistencia, las consecuencias directas son el hambre y la pobreza.
- Las estructuras sociales tradicionales en las comunidades están destruidas en la mayoría de los casos. Bajo otras condiciones en el contexto urbano o en pueblos de retornados se crearon nuevas estructuras sociales. En este sentido, las afiliaciones religiosas (evangélicos, católicos, partidarios de religiones tradicionales) desempeñan desde luego su papel. La solidaridad dentro del propio grupo va acompañada a veces de marginación y competencia frente a los demás.

Los *Indígenas* no fueron solo víctimas, sino también actores de las disputas, y en ambos bandos –como insurgentes, como reclutas (forzados) del bando del ejército o las milicias, como informantes o delatores para uno u otro bando–. El reclutamiento forzoso y la creación de comités paramilitares de defensa contribuyeron fuertemente a la destrucción de estructuras familiares y comunales. Luego de la finalización formal del conflicto armado

(Guatemala, Perú), la convivencia en las comunidades está caracterizada por la desconfianza. En la mayoría de los casos, la activa participación en la violencia y las implicaciones resultantes, o la traición dentro de la comunidad, no fueron superados, sino reprimidos en pos de un “nuevo comienzo”. Esta represión no lleva a una pacificación verdadera, sino que contiene potencial de tensiones que puede irrumpir como conflicto en diferentes ocasiones.

Desde la perspectiva indígena, los actores del conflicto son múltiples: militares, paramilitares y milicias, terratenientes, empresas y mafia de la droga, quienes, durante y después del conflicto armado, avanzaron en territorios utilizados por indígenas. Otros actores en el conflicto son los antiguos combatientes no integrados a la sociedad, que ahora ambulan por las bandas violentas. En Perú y Colombia cabe mencionar adicionalmente a los grupos guerrilleros como actores del conflicto.

## **5.2 Guatemala: Asimilación del pasado y escenarios de los conflictos**

La guerra civil que duró más de 30 años, concluyó en 1996 con la celebración del tratado de paz, luego de largas negociaciones y con la mediación de las Naciones Unidas. Muchas de las mencionadas situaciones de conflicto de Guatemala, se han extendido como consecuencia de la implementación insuficiente del tratado de paz, específicamente del tratado parcial dedicado a los indígenas “*Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas*” (AIDPI) y también porque las mismas se han trasladado a otros niveles (disputas con la burocracia y administración militar en las zonas rurales, etc.). La misión de las Naciones Unidas MINUGUA ha criticado reiteradamente en sus informes la deficiente implementación de este tratado, así como del acuerdo socioeconómico, la solución al tema de tierras para la población indígena y la indemnización de víctimas de guerra, especialmente mujeres indígenas.

Sin querer seguir la teoría del empobrecimiento, se puede constatar que, según el enfoque teórico de Georg Elwert de los conflictos (véase Cap. 1) han ocurrido, luego de la guerra, procesos específicos de movilización y organización, principalmente de las mujeres mayas (cf. Camus 2002). Mientras que en tiempos de guerra las organizaciones de la sociedad civil estaban subordinadas a la lógica de la guerrilla, al finalizar aquella, comenzaron a formarse organizaciones con intereses propios. También se inició una reflexión crítica sobre la relación entre los géneros al interior de las organizaciones guerrilleras (cf. Stolz Chinchilla, 1999), así como –aunque tímidamente– sobre la transformación del rol de la mujer y la relación entre los géneros en las comunidades indígenas (cf. FDMCA/KAQLA 2001; Camus 2002).

Luego de finalizada la guerra, en el contexto de los procesos organizativos autónomos, también se incluye la revitalización de la espiritualidad maya y de las/los guías religiosos, como también la (re)construcción de la identidad y la tradición maya en general. Son la expresión del deseo de supervivencia de la etnia luego del etnocidio y tienen un impacto socialmente integrador.



Otras situaciones conflictivas y actores específicos como consecuencia de la guerra en Guatemala serán citados sucintamente a continuación:

En el marco de la *contrainsurgencia*, los militares instauraron durante la guerra las así llamadas Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), en las que miembros de las comunidades indígenas fueron obligados a erradicar al movimiento de resistencia. Incluso, terminada la guerra, las PAC siguen existiendo. Las tensiones provocadas por esto se agudizaron debido a que los temas referidos al grado de colaboración con los militares o la deslealtad y participación en acciones violentas no han sido superados. Precisamente esta contención dificulta la “reconciliación” entre los que se quedaron y los indígenas que regresaron del exilio.

Tensiones y conflictos ocurren también entre “modernizadores” y “tradicionalistas” en las comunidades, o entre evangelistas, católicos y seguidores de la espiritualidad maya. En este sentido, no solo se trata de visiones de mundos diferentes o de concepciones y prácticas religiosas, o competencia entre las diferentes autoridades. También tiene incidencia la diferente toma de partido de los seguidores de las respectivas comunidades religiosas durante la guerra o las prestaciones de ayuda por parte del Estado y las organizaciones extranjeras de ayuda en ese período. Muchos indígenas evangelistas fueron, durante y después de la guerra, beneficiarios de los programas de ayuda de las iglesias evangélicas, o se beneficiaron del gobierno y de los militares durante la dictadura de Ríos Montt.

Particularmente entre los refugiados en la ciudad, los roles de las relaciones entre generaciones, géneros y familias adquieren otros fundamentos, sobre todo cuando es la mujer la que obtiene el ingreso. La pérdida de estructuras tradicionales y modelos de roles, la vida en zonas urbanas pobres, condiciones inseguras de ingresos y la pobreza motivan frecuentemente el sentimiento de anomia social. La necesidad de pertenencia y de orientación para proceder promueve la formación de nuevos grupos (grupos religiosos, de vecinos, de mujeres, de jóvenes o bandas). Éste es un desarrollo típico en el contexto de la migración y de la globalización económica; como consecuencia de la guerra, en el caso de Guatemala, esta situación se ha potenciado considerablemente, aumentando el potencial de violencia y de conflicto.

Luego del tratado de paz, muchos refugiados regresaron del exilio, principalmente de México, donde vivieron durante años en campamentos o se las arreglaron en forma individual. Están marcados por estas experiencias; a veces han terminado una formación –incluso mujeres–. Para las mujeres, los trabajos independientes remunerados, la afiliación a una organización de exiliados o una formación profesional fueron pasos importantes en el proceso de emancipación. Entre estos retornados y los que quedaron en el país se abren brechas de experiencias y de expectativas que dificultan el mutuo entendimiento. Esto se traduce en las numerosas organizaciones indígenas. Conceptos diferentes de la política, divergencias de intereses, pero también conflictos internos y competencia entre las personas líderes, son motivo de escisiones o de organizaciones paralelas.

La guerra civil no ha podido disolver las tensiones interétnicas históricamente establecidas entre pueblos indígenas, especialmente los Quiché y los Kakchikel. Las mismas

permanecen subyacentes o acompañan tácitamente muchas de las divergencias que acontecen en otros niveles. Toda actividad de asesoramiento de la CD requiere considerar las correspondientes limitaciones históricas.

Desde hace años, la CD alemana apoya directa o indirectamente a comunidades indígenas. La GTZ se ha involucrado intensamente en el ámbito de EIB. También el Programa *Desarrollo y Descentralización / Municipios para el Desarrollo Local* en Guatemala en el ámbito de *Good Governance*, el fomento de procesos organizativos y de participación de las mujeres, así como el apoyo al proceso electoral, tuvieron por objeto el desarrollo de estructuras democráticas y el fortalecimiento de la sociedad civil. Los temas relacionados a la población indígena y a la superación de los efectos causados por el conflicto armado quedaron hasta el momento en un anhelo sumamente complejo. Entre los principales obstáculos está el persistente racismo de la sociedad guatemalteca, que fundamenta también la discrepancia entre la retórica y la actuación del gobierno, así como la influencia de antiguos y nuevos grupos de poder económico.

### **5.3 Perú: Asimilación del pasado y escenarios de los conflictos**

En los años 1980 y a comienzos de los años 1990, Perú se encontraba signado por la lucha armada y los actos terroristas de la organización guerrillera maoísta *Sendero Luminoso*. Los más afectados eran los pueblos y comunidades de las tierras altas andinas, así como el pueblo de los Ashánika en la *Selva Central* tropical. Numerosas comunidades fueron arrasadas por *Sendero* y las fuerzas armadas, o por la policía y las milicias. Mientras que algunas personas jóvenes se adhirieron al *Sendero*, otras miles huyeron de las montañas a la ciudad. Comunidades Ashánika enteras fueron obligadas por *Sendero* a realizar trabajo de apoyo.

Luego del arresto de la cúpula directiva de *Sendero* en 1992 menguaron los combates. Sin embargo, algunas unidades de combate se replegaron en ciertas regiones, entre ellas la *Selva Central* y siguen activas –en pequeña escala–. La Comisión de la Verdad que fue incorporada en el 2000, sacó a la luz, luego de una década, la dimensión del terror de *Sendero* y de la sangrienta represión de las fuerzas armadas. En algunas regiones, casi todos los pueblos fueron completamente devastados por las fuerzas armadas con el propósito de erradicar los grupos senderistas. Los que huyeron y cayeron en manos de *Sendero* fueron también asesinados. Así se explica el elevado número de muertos y desaparecidos que quedó documentado por organizaciones de derechos humanos ante la Comisión de la Verdad (véase Huhle 1997).

Regiones enteras fueron dominadas por *Sendero*. Las tradicionales estructuras de autogestión fueron derrocadas y quedaron subordinadas a las estructuras de mando de *Sendero*. En muchos sitios, alcaldes o autoridades fueron ajusticiados públicamente en farsas judiciales en los pueblos. Por su lado las fuerzas armadas imponían, allí donde ingresaban, su poder de decisión y sus funciones del “orden” con represión masiva.

Las consecuencias de la lucha armada inciden hasta hoy –a menudo encubiertamente– en la vida de las comunidades:

- Huhle, quien como colaborador de una organización de derechos humanos en Perú, entre otras actividades, apoyó el retorno de los refugiados, comprobó que la población andina percibió esos 10 años de lucha sangrienta y de destrucción como un “pachakuti”, una época de transición secular. “Pachakuti” es un concepto de la antigua cosmovisión andina. „Denota recreaciones cíclicas del mundo con una nueva generación de “personas”. También “pachakuti” fue interpretado como la conquista de los españoles sobre el imperio inca y el final de los emperadores incas. La idea de épocas cíclicas de transición está viva hasta hoy en la cultura popular de los habitantes andinos, como p. ej. en las muchas variantes de un mito de tres eras, que en cierta medida está fuertemente influenciado por el cristianismo. La expectativa de otro “pachakuti” adopta a veces rasgos milenarios (del final de los tiempos) (Huhle 1997: 99 f).
- Las comunidades que quedaron, pasada la época de destrucción, no pudieron simplemente conectarse con las antiguas formas de vida comunitaria. Las viejas tradiciones de la constitución del pueblo estaban sujetas a una continuidad de ejercicio y entrega de funciones, que había dejado de existir. En su lugar, los *Comités de autodefensa* o las milicias campesinas tuvieron un peso decisivo. Su relación con las formas tradicionales de autogestión y con los organismos estatales oficiales, como los alcaldes, aún no pudo ser aclarada (ibid: 100) y es motivo de conflictos.
- Sólo unos pocos refugiados participaron en las acciones de retorno de refugiados, que se llevaron a cabo con ayuda estatal e internacional, debido a que, entretanto, éstos se habían establecido en las ciudades y no estaban asequibles para la acción. Según informes, debido muchas veces a las medidas acompañatorias de ayuda, nuevas comunidades fueron fundadas, creándose nuevas estructuras de autogestión, en base a formas introducidas de ayuda mutua. Incluso los viejos resentimientos entre evangélicos y católicos dieron paso al proyecto conjunto de fundar nuevamente una comunidad.

El presidente Alberto Fujimori, quien en 1992 había hecho arrestar a la cúpula directiva de *Sendero*, desarticulando considerablemente las estructuras, gozó de gran popularidad durante sus 10 años de presidencia, sobre todo porque una vez terminada la lucha, se ocupó de desarrollar infraestructura en las zonas rurales. Así, también la población indígena de las tierras altas accedió al uso de calles, escuelas y puestos de salud. Los que quedaron desatendidos –como en el pasado– fueron los pueblos de las tierras bajas, como los Ashánika, que en gran medida habían sido víctimas de la lucha armada.

Durante el período gubernamental de Fujimori, no estaba permitida la crítica a los crímenes de los organismos estatales durante el conflicto armado. No tuvo lugar una polémica sobre los sucesos ni tampoco fueron aclaradas las responsabilidades en los crímenes violentos y de lesa humanidad.

Recién en el 2000, luego de la caída de Fujimori, se pidió la intervención de la Comisión de la Verdad, que investigó y documentó los crímenes cometidos por ambos bandos del conflicto. Con motivo de la presentación de los resultados, en los diferentes lugares de los

hechos, quedaron claras tres cosas: por un lado, la necesidad de muchas víctimas de hacer públicas sus experiencias y la necesidad de trabajo de duelo. Por otro lado, el proceso de represión y/o justificación había llevado a una reinterpretación de la historia. Las personas rechazan los resultados de la comisión independiente porque ésta cuestiona su construcción de la historia. Además se puso en evidencia que la época de violencia traumatizó a la población rural peruana.

La convivencia en las comunidades se ve todavía afectada por la historia. El comportamiento y la posición de una persona durante el conflicto armado –aunque a menudo no explícitamente– siguen jugando un rol influyente en las decisiones actuales, o constituyen el trasfondo de divergencias en la comunidad.

La Comisión de la Verdad recomendó reparaciones por parte del Estado. En este sentido, se distingue entre reparaciones colectivas para las comunidades afectadas (prestación de servicios en el sector de la educación y la salud, desarrollo de infraestructura destruida) y reparación simbólica en forma de monumentos, y reparación individual. En el 2005, se promulgó, sobre esta base, el Plan Integral de Reparaciones (*Ley PIR*). El reglamento correspondiente se dictó en el 2006. Bajo el gobierno de Alan García, se creó un Consejo de Reparaciones, cuya tarea es elaborar un registro de víctimas, en base a los criterios establecidos en la ley.

Sobre su implementación aún queda mucho por decirse. Debido a que el Estado hasta hora no ha mencionado ningún monto para la reparación individual, circulan muchas especulaciones. Las desilusiones son inevitables, según el colaborador Goedeking del DED, quien en el marco del Servicio Civil para la Paz asesoró a una organización de derechos humanos (Goedeking, en prensa). También se especula sobre quién puede gozar de una reparación individual. Ello provoca, ya ahora, una relación de tensión con el Estado, porque éste es considerado injusto por muchos. Son previsibles nuevos conflictos dentro de las comunidades (competencia) y con el Estado.

Los Ashánika fueron fuertemente perjudicados. A finales del 2005, con la ayuda de la Universidad Católica y del DED, muchos alcaldes de las comunidades Ashánika se dirigieron a la opinión pública, para llamar la atención sobre el estado miserable en el que se hallaban. La mayoría de personas que huyeron de *Sendero*, o que fueron deportadas, retornaron a sus lugares de origen, pero casi no recibieron ayuda alguna del Estado. Sufren hambre, desnutrición, enfermedades; carecen de servicio médico, escuelas, infraestructura. Miembros de la Comisión de la Verdad confirman las terribles condiciones de vida y la escasez de servicios estatales para los Ashánika. La causa sería, entre otras, el aún fuerte racismo hacia los pueblos de las tierras bajas.

Los Ashánika son además nuevamente víctimas de actividades refortalecidas de *Sendero* en la región. Cómo ocurre en las comunidades de las tierras altas, hubo y hay entre los Ashánika, personas que –debido a la discriminación por parte del Estado y de la sociedad dominante– se incorporaron al *Sendero*. En este sentido, apenas comparten su ideología maoísta, sino que se consideran un movimiento de resistencia a la opresión de los señores

“blancos”. Hasta ahora, poco se ha investigado sobre los efectos provocados por esta afiliación en comunidades y familias.

#### **5.4 Colombia: Vivir en tiempos del conflicto armado**

El conflicto armado en Colombia dura hasta ahora más de 50 años y, con el correr del tiempo, ha adquirido formas cada vez más complejas. Por un lado, se trata de luchas sociales y por el otro, de negocios de la droga y la lucha antidroga. Ambas áreas de conflicto se han compenetrado de manera confusa. Al comienzo, los actores del conflicto eran las organizaciones guerrilleras provenientes de los movimientos sociales de izquierda, el Estado y los militares; desde finales de los años 1970, se agregaron la mafia de la droga y los paramilitares de derecha, quienes, en parte, tienen contactos con los militares y con la mafia de la droga. En la última década, el conflicto en Colombia adquirió una dimensión internacional. EE.UU. presta masiva ayuda militar y técnica al gobierno en la lucha contra el comercio y cultivo de droga, convirtiéndose así en un actor más del conflicto.

En general, las consecuencias del conflicto de violencia son: pérdida de confianza en el Estado, restricciones masivas de las condiciones de vida de la mayoría de la población, huída masiva y migración, así como elevada violencia cotidiana. El agravamiento de los conflictos sociales y armados desde los años de 1990, y una política de gobierno de fomento a la economía que descuidó la justicia social, han conducido a un aumento de la movilización social. En este contexto, las actividades de las organizaciones indígenas, con el objeto de minimizar y resolver los conflictos, recibieron el reconocimiento nacional.

No se puede llevar a cabo, en este caso, un análisis del complejo conflicto y de los grupos de actores; para ello es menester remitirse a los numerosos estudios al respecto. En cuanto a las consecuencias para los pueblos indígenas de Colombia, Gaítan Gomez (2004: 79) hace referencia a que existe peligro de extinción para 22 de los 54 pueblos indígenas amazónicos, algunos de los cuales no superan las 100 personas. El hecho de que especialmente los indígenas hayan sido víctimas del conflicto armado, radica en la ubicación de sus zonas de asentamiento que son aptas como zona de repliegue de los combatientes o para la economía de la droga. Para los indígenas casi no existe diferencia entre paramilitares y guerrilla, ambos cultivan droga en territorios indígenas, exigen pagos forzosos, practican el reclutamiento forzoso y abusos violentos –también a mujeres–, controlan las vías de abastecimiento y transforman los territorios indígenas en zona de guerra (ibid: p. 80). Un territorio muy afectado es la Región Cauca. Aquí surgió un fuerte proceso de organización política de los Páez (Nasa) como defensa (detalles de esto: González Piñeros 2006a).

En Cauca se concentran condiciones específicas y factores estructurales que llevaron allí a una agudización del conflicto armado. Cauca se convirtió en un territorio estratégico, en el que confluyeron los intereses políticos, sociales y militares de los actores en la disputa por el control del sur del país. Cauca dispone también de una larga tradición de luchas sociales y de organización de la población –campesinos e indígenas–. La expansión del cultivo de coca en la región, la nociva erradicación bioquímica de plantaciones efectuada por el gobierno, así como la creciente violencia por la presencia de los actores de la guerra,

colocaron a los indígenas –enlazados a sus tradiciones– en contra de la movilización política y del trabajo estratégico en la región.

El *Consejo Regional Indígena del Cauca* (CRIC) fundado hace más de 30 años, desempeña aquí un rol precursor. Su estrategia va dirigida tanto al desarrollo regional social, económico, político y de política educativa, así como a propuestas para el proceso de paz y alternativas a la desastrosa política de gobierno contra el cultivo ilegal de la droga (cf. González Piñeros 2006: 78 f).

El siguiente resumen fue extraído de Ströbele-Gregor (2004b: 181-183):

El CRIC fundó en 1991, junto con otras organizaciones regionales y la guerrilla indígena *Quintín Lame* de ese entonces, un movimiento político llamado *Alianza Social Indígena* (ASI), con el objeto de ampliar el margen de participación política y de influencia. En las elecciones para gobernador de Octubre 2000 en el Departamento del Cauca, fue elegido por primera vez un indígena, el agrónomo Floro Alberto Tunubalá, por mayoría abrumadora. Tunubalá dirigió el *Bloque Social Alternativo*, una coalición de diferentes organizaciones políticas y sociales, a la que no solamente pertenecen ASI, CRIC y la asociación de Autoridades Indígenas de Cauca (AICO), sino también asociaciones no indígenas. Recibió apoyo de campesinos, miembros de comunidades negras, comités barriales, así como personalidades que se comprometen con la democratización de la política y el proceso de paz. La asociación en sí es la expresión del poder creativo de los movimientos indígenas de Colombia. Para los temas como vida digna, sociedad justa, autonomía regional y respeto a la diversidad cultural, se desarrollaron enfoques realistas de solución, acordes a los problemas concretos de la región. Son medidas que se orientan contra la expansión del cultivo ilegal de drogas, contra la lucha antidroga en el marco del *Plan Colombia* del Estado, contra la violencia y la presencia de militares, paramilitares y guerrilla en la región. El principio que rige la política alternativa regional y de desarrollo del gobernador corresponde al estilo político de los indígenas del Cauca. Éstos han aprendido a agruparse, a pesar de las diferencias entre los diferentes grupos sociales y étnicos. Se persigue un enfoque integral de desarrollo, que incluya la sustitución de plantas de droga. Aplicando las experiencias positivas del CRIC, de las comunidades Guambiano y Paez, debe llevarse a cabo la erradicación manual, en vez de la destrucción bioquímica de impacto devastador sobre el medio ambiente.

Los empleados públicos de los departamentos vecinos de Nariño, Tolima, Putumayo y Huila comparten los enfoques alternativos del *Bloque Social Alternativo* de Cauca. Todos son partícipes de la red *Paz Colombia*, una amplia iniciativa por la paz, de diferentes movimientos de base, grupos sociales e individuos.

Al igual que lo hace el CRIC, en los esfuerzos por la paz, se apuesta al diálogo con los actores –guerrilla, militares y paramilitares–. Las amenazas de muerte demuestran lo peligroso de esta estrategia. El CRIC experimentó reiteradamente cuán difícil es moverse entre las líneas de fuego: debido a su postura crítica hacia el gobierno, el CRIC fue vinculado a la subversión por las fuerzas armadas estatales. A su vez, la guerrilla intenta apoderarse de los procesos organizativos de las comunidades indígenas. Al igual que el

CRIC, las “*Iniciativas de Resistencia y Autonomía*”, creadas por las comunidades, donde la situación de violencia es casi permanente, apostaron a la defensa pacífica de la autonomía territorial y a la concertación. Además, las comunidades de la iniciativa han creado una red social que se basa en la solidaridad, la participación y el trabajo colectivo (González Piñeros 2006: 79). Al igual que el CRIC, buscan apoyo a través del trabajo internacional de lobby.

Otra iniciativa destacable fue la del CRIC para apoyar el proceso de paz. Desde 1999, se llevaron a cabo en el territorio de la reserva (*Resguardo*) La María/Piendamó, foros sobre derechos fundamentales sociales, económicos y culturales, así como prácticas económicas sostenibles compatibles con el medio ambiente, en los cuales organizaciones de base, iniciativas de otras regiones, profesionales y políticos entablan el diálogo. También reciben apoyo de algunas comunas europeas, a través de la presencia en los foros y –escasa– ayuda financiera.

Con sus estrategias alternativas para la paz, las iniciativas de base del Cauca consiguieron reconocimiento nacional e internacional. También contribuyó al éxito la fuerte presencia de las mujeres en la conducción de las organizaciones indígenas y del CRIC. En el 2000 y el 2005, el Proyecto de Desarrollo Municipal de Nasa-Paéz en el Cauca obtuvo el Premio Nacional de Paz y, en el 2004, recibió el primer premio del Programa del PNUD “*Iniciativa Ecuatoria*”. Este reconocimiento no los protege de las persecuciones. Las comunidades indígenas siguen estando expuestas a la violencia cotidiana y muchos de sus dirigentes han sido víctimas de la violencia.

## 6. Enfoques de los actores para la resolución de conflictos

### 6.1 Conflictos internos

Como ya se expuso, las comunidades indígenas disponen de un sistema jurídico autónomo para resolver los conflictos dentro de las mismas, cuyos procedimientos y normas se basan en los principios culturales que rigen su convivencia (denominaciones usuales: *Justicia Comunitaria*, *Derecho Indígena*, *Derecho Consuetudinario*). Existe así un importante mecanismo de acceso a la jurisprudencia que, por un lado, llena el vacío existente por la falta de órganos jurídicos estatales en zonas rurales. Por otro lado, se trata de un sistema jurídico eficaz, aceptado por la población indígena, que facilita la práctica legal y la resolución de conflictos en base a modelos culturales locales (Brandt/Franco, 2006: IX). Además, bajo influencias externas, especialmente en el contexto de los conflictos armados nacionales, se crearon nuevas instituciones con procesos propios para la resolución de conflictos, como por ejemplo los *Comités de autodefensa* en Perú.

La *Justicia Comunitaria (JC)* es una justicia que, en primer término, tiene por objeto la conciliación. Se basa en el principio de *Reciprocidad*, el cual rige en los Andes tanto para las administraciones campesinas como para la vida comunitaria. El equilibrio social –la armonía – perturbado a causa de un conflicto debe ser restituido. Para ello, es menester el intercambio de bienes y servicios entre las partes en conflicto, entre su familia (extendida) y la comunidad como un todo. La paz social solo puede ser restablecida si todas las partes del conflicto y la comunidad están de acuerdo con la solución.

#### Tipos de conflicto

La JC no se limita a determinados tipos de conflicto. Los conflictos más frecuentes tratados por la JC (y también por los jueces de paz) están, según Brandt/Franco 2006, dentro del ámbito de la violencia doméstica. De ello se puede inferir que la mujer indígena considera este sistema jurídico como un mecanismo para la solución de sus conflictos. No obstante, queda por constatar si mujeres y niños experimentan con ello una mayor protección. Según los análisis de las actas de la comunidad, las denuncias de maltrato a menores y abuso sexual sólo representan una cifra baja, si bien es sabido que estos delitos son frecuentes. Los autores suponen que posiblemente la sensibilidad frente a estos actos sea baja.

#### Actores de los conflictos

Los actores en el proceso de resolución de conflictos son las personas inmediatas al conflicto, sus parientes (extendidos), las autoridades tradicionales y la asamblea comunitaria. El sujeto de la JC no es el individuo, sino el miembro de la comunidad étnica local con sus parientes de sangre y su parentesco social, los padrinos. En virtud de que en las comunidades andinas es tarea del consejo de autoridades (*Cabildo*) velar por la tranquilidad y la paz social de la comunidad, la responsabilidad de resolver los conflictos recae sobre las autoridades, el Cabildo y la Asamblea General. La conformación de este consejo varía de acuerdo a la región; por lo general las autoridades son elegidas



anualmente por la Asamblea. La condición para la elección al cargo es la reputación de la persona en la comunidad, que incluye los servicios prestados hasta el momento en beneficio de la misma, la honestidad y el conocimiento.

Mecanismos para solucionar conflictos
---------------------------------------

Brandt/Franco (2006: 143) identifican cuatro mecanismos principales para resolver conflictos en las comunidades investigadas: el acuerdo, la conciliación, la decisión de la comunidad y la postergación de la decisión hasta la siguiente asamblea. A diferencia de la conciliación, en que las autoridades crean las propuestas de solución, el acuerdo se basa en un convenio entre las partes del conflicto.

La JC busca facilitar acuerdos de conformidad que incorporen a aquéllos directa o indirectamente afectados por el conflicto (parientes, padrinos). Si las partes en litigio no están dispuestas a conciliarse, lo cual ocurre más frecuentemente en disputas por propiedades o robo/hurto, la asamblea general actúa como instancia de decisión. Según el análisis de Brandt/Francos de las actas de diferentes comunidades de Ecuador y Perú, el mecanismo más usual para la resolución de conflictos es la conciliación, sin que la Asamblea General dicte una "sentencia". Si se suman los mecanismos similares de acuerdo y conciliación, con ellos se solucionan más de la mitad de los casos. La mayoría de las veces, el instrumento "sentencia" no se aplica solo, sino que más de la mitad de los casos requiere la aplicación de un instrumento adicional.

El procedimiento se lleva a cabo según los pasos formales estrictamente establecidos en la respectiva comunidad. Comparaciones con estudios de Derecho (p. ej. Orellana 2004; Nicolás/Fernández/ Flores 2007) en Bolivia indican que algunos elementos básicos están difundidos en toda la Región Andina. Entre ellos están: la audiencia de las partes en litigio a cargo de la(s) autoridad(es); las investigaciones orales previas de la autoridad competente; la información de la *Asamblea* sobre la situación; postura de los afectados. No existe un defensor. A ello le sucede la reflexión y consideración del caso en la Asamblea, así como la enseñanza y exhortación al autor del delito para su comportamiento futuro. El agresor reconoce públicamente su error y se arrepiente. Luego de las negociaciones entre las partes en litigio y de las propuestas de sanciones a cargo de la autoridad, la *Asamblea* decide las sanciones. Luego se pronuncia la sentencia y se aplican las sanciones. Se cierra el proceso con un acto ritual en el marco de la *Asamblea* para ahuyentar a las malas energías. Luego de esto, se considera que la armonía ha sido restablecida.

### Penalidades

La penalidad es solo uno de los elementos de resolución de conflictos. Se enuncia combinada con otros elementos únicamente en ciertos delitos y de acuerdo a la categoría del caso. El castigo físico tiene lugar rara vez y solo en delitos clasificados como “graves”, como robo, actos de violencia, relaciones sexuales no permitidas, incluso adulterio, difamación e injuria o incumplimiento de las tareas como autoridad.

Entre las medidas punitivas están la exclusión temporal de la distribución de bienes comunales y de las festividades comunitarias, trabajo para la comunidad, etc. Los castigos físicos se llevan a cabo públicamente e incluyen hostigamiento, poner en la picota, sumersión en agua (fría), algunos días en la prisión del pueblo, etc. La sanción más grave es la expulsión de la comunidad y la pérdida de todos los bienes y derechos de toda la familia. Esta penalidad se sanciona en casos de asesinato, actos recurrentes y también en actos que atañen a la sustancia de la armonía en la comunidad.

Aún no se ha investigado definitivamente cómo repercute la experiencia de la violencia armada en situaciones continuas de guerra civil sobre las sanciones dentro del Derecho indígena.

### Situación problemática

Desde la perspectiva de los derechos humanos, existen objeciones con respecto a algunas normas culturales, precisamente las relacionadas al castigo físico o a la inequidad de géneros. Sin duda que las intervenciones externas –como ser los proyectos de desarrollo– más provocaron resistencia o confusión en la comunidad que una transformación en sentido positivo. Por eso, la cautela es un precepto.

Las situaciones problemáticas en las comunidades surgen cuando:

- los miembros de la comunidad dejan de aceptar las normas y procedimientos allí vigentes y no se someten por completo a los procedimientos de la JC; p. ej. no reconocen las sentencias;
- los autores del delito buscan su derecho en la justicia nacional y la correspondiente coordinación entre ambos sistemas jurídicos no funciona bien;
- tiene lugar un desconcierto en las normas culturales y, por ende, ciertos delitos son sobre o infravalorados, o las sanciones se aplican de forma exacerbada o no acorde a la norma;
- los pleitos por la propiedad o el uso de la tierra en el marco de los “proyectos” surgen en los que no está involucrada toda la comunidad. Así, se puede originar la disputa sobre cuál sistema jurídico es el que corresponde;
- se involucra a foráneos en conflictos de la *comunidad*.

### Procesos conflictivos en las organizaciones indígenas “modernas”

Pueden surgir nuevas áreas de conflicto cuando se introducen nuevas estructuras organizativas (p. ej. cooperativas iniciadas por ONG o agencias de la CD), en las cuales los miembros asumen nuevas obligaciones (créditos, cuotas de suministro, etc.) e instauran un ente contable. Los ejemplos indican que el hecho de que las nuevas estructuras y mecanismos puedan ser conectados a normas y procedimientos conocidos, tiene un efecto positivo. Sin embargo, muchas veces se requiere un largo proceso hasta que los nuevos procedimientos sean considerados vinculantes igual que los de la *Comunidad*. Puede surgir entonces un problema si los miembros de la cooperativa no respetan las cuotas de suministro y la calidad a las que se comprometieron. De ello se produce una ruptura de contrato frente al comprador de los productos, u otros miembros deben compensar la falta. El conflicto adquiere nuevas dimensiones cuando los mecanismos previstos, la normativa por perjuicios o las sanciones no son reconocidos ni acatados por los causantes.

En las estructuras de las organizaciones indígenas muchos de los mecanismos para la resolución de conflictos se basan en instrumentos que siguen el modelo sindical: Información/elaboración de informes de la asamblea general a través del presidente; las partes del conflicto presentan sus posiciones; debate; propuestas de solución; nuevo debate. Otro instrumento puede ser el comité de conflictos; otro es la intervención de un dirigente de alguna de las organizaciones superiores (organización central o regional) como mediador. Una premisa para el éxito del proceso es que el conflicto no se relacione con la estrategia de perfilamiento de un dirigente. De lo contrario, esto puede llevar a la escisión de la organización. Los intereses políticos partidistas o las influencias tienen efecto agudizador de conflictos.

Un problema importante son las divergencias de intereses de las organizaciones miembros o los conflictos de los dirigentes entre los distintos niveles de la organización. La resolución de conflictos puede tropezar con obstáculos si:

- no existen modelos culturales establecidos de control social de representantes fuera de la organización local;
- el flujo de información de arriba hacia abajo y viceversa se lleva a cabo a través de los representantes, pero no llega a las comunidades de base. Los temas y fundamentos políticos de la política nacional por lo general no son discutidos en la base;
- las decisiones de las asambleas generales de una organización se vuelven a discutir en el nivel superior siguiente. Por diferentes motivos, esto constituye un instrumento poco idóneo, porque a) la información se transmite insuficientemente; b) se llevan a cabo compromisos y se ejercen influencias “entre bastidores”, que escapan al control social; y c) muchas veces, los *Dirigentes* no se sienten vinculados a estas decisiones. Un ejemplo de ello es el conflicto de la CONAIE y de Pachakutik por la participación en el gobierno de Ecuador.

Para las organizaciones, la creación de procedimientos vinculantes representa objetivamente una necesidad urgente. Sin embargo, este es un proceso complejo y lento, pues requiere una transformación de los esquemas y estructuras de acción culturalmente establecidos, que obedezca a los requerimientos de la representación supralocal. La

escisión de COICA en el 2006 pone de manifiesto estas dificultades. La reunificación que tuvo lugar principalmente por la presión de algunas organizaciones miembros y de los donantes internacionales es tan solo una etapa en este proceso de aprendizaje y transformación.

## **6.2 Procesos de conflictos con actores indígenas externos**

En muchas etnias, “guerra”, o sea la imposición por la vía violenta de los propios intereses o “penalización” es la respuesta a los conflictos interétnicos. La historia de los pleitos por la tierra entre comunidades está llena de casos como, p. ej., el ya mencionado entre Laymi y Qaqachaka en Bolivia (véase Barié 2001; Fernández 2004). Los mecanismos de resolución son, entre otros, las luchas rituales entre los grupos étnicos (p. ej. Tinku al Norte de Potosí, Bolivia). Pero incluso éstos se volvieron, en las últimas décadas, cada vez más sangrientos (véase Barié 2001).

Mientras no se recurra a procedimientos “pacíficos” para resolver los conflictos interétnicos, se recurre cada vez más a la intervención de mediadores externos –como por ejemplo la intervención del experto en derechos humanos Barié por encargo del DED en Bolivia–. Sin embargo, los acuerdos logrados a través de la mediación son sostenibles, de acuerdo a la experiencia, solamente cuando se conciertan proyectos conjuntos que sean de gran interés y vinculantes por igual para ambas partes del conflicto y, por el otro, si se corrigen las condiciones marco en las que se basa el conflicto o que lo hayan agudizado (p. ej. reordenamiento de los límites del territorio de un grupo étnico). En este caso, por lo general se acude al Estado. La cooperación al desarrollo puede –adicionalmente a la mediación y el apoyo a proyectos en el marco de *Good Governance*– tematizar la situación del conflicto en diálogo con la parte estatal y ofrecer apoyo.

Los acuerdos para la solución de conflictos por la tierra y los recursos entre comunidades indígenas locales y los grupos indígenas de migrantes que ingresan al territorio, no conducen, de acuerdo a la experiencia, a la solución sostenible y definitiva del conflicto, porque las divergencias de intereses se mantienen. Los autóctonos exigen el respeto a su territorio, mientras que los grupos migrantes buscan superficies de asentamiento y de cultivo. Entre los procedimientos de mediación están las asambleas conjuntas de las partes en litigio, sus autoridades (autoridades tradicionales, alcalde, presidente de la asociación) y sus asesores para la negociación del acuerdo. Este proceso de negociación puede extenderse a varias reuniones, porque cada resultado parcial es presentado nuevamente a la comunidad respectiva, debatido y aceptado o rechazado. El problema es que las organizaciones de migrantes apenas pueden o quieren ejercer control social para el cumplimiento del acuerdo. Merece la pena que la CD considere este tema de conflicto en sus programas a nivel local –lo cual no ocurre a menudo– y que ofrezca a los involucrados en el conflicto la elaboración conjunta de procedimientos e instrumentos de control social para la implementación del acuerdo, y que ponga a disposición el know-how y los fondos para ello.

En este caso no existen procedimientos culturales establecidos. Más bien se trata generalmente de que los indígenas se posicionen mejor frente a los actores más poderosos social, económica y políticamente. En este sentido, los aliados que ponen a disposición profesionales, asesoría y experticia y que ayudan en la creación de la opinión pública, o como intermediarios, desempeñan un rol preponderante.

Las mesas redondas de negociación son unpreciado instrumento de la CD. A menudo, se pasa por alto que en estas negociaciones los conceptos de tiempo y de trabajo de las partes indígenas deben ser tenidos en cuenta y por ello el proceso de negociación no puede ser abordado en poco tiempo. También se pasa por alto que la presencia de asesores externos (a quienes a menudo se les necesita de urgencia y son solicitados por las organizaciones indígenas) en la organización a ser asesorada no siempre transcurre libre de conflictos. Esto ha sido ilustrado por Meentzen (2002) en el ejemplo de apoyo a organizaciones indígenas en el diálogo con el Estado peruano. Para disminuir este riesgo es menester que el personal sea muy experimentado y sensible a la cultura. Éste puede ser tanto personal de la CD como un profesional indígena.

### **6.3 Instituciones estatales**

En los respectivos países, se instauraron diferentes instituciones estatales que se ocupan de asuntos indígenas (detalles de esto: Meentzen 2007). Las instituciones para el fortalecimiento de los derechos humanos o civiles también se ocupan de estos conflictos a los que la población indígena está expuesta:

Los organismos de defensa de los derechos humanos (*Defensoría del Pueblo*) se ocupan, entre otras cosas, de las denuncias sobre lesión de los derechos humanos y civiles y están abiertos a todo ciudadano y a toda ciudadana. En Guatemala, la *Procuraduría de los Derechos Indígenas* se ocupa especialmente de los conflictos con indígenas. En Perú, la *Defensoría del Pueblo* fomenta programas especiales para “comunidades nativas” y ha llevado a cabo investigaciones sobre ordenamiento jurídico y práctica indígena, las cuales fueron presentadas a las instituciones públicas y al parlamento para sus diligencias y fueros. Los organismos de defensoría del pueblo asumen tareas de asesoramiento y de opinión pública. Sin embargo, se demostró que su influencia sobre los gobiernos es limitada. La baja dotación de personal y de fondos también produce un efecto limitante.

En Guatemala, es tarea de la *Defensoría de la Mujer Indígena* (DEMI) interceder para mejorar la situación de la mujer indígena, lo cual también incluye el apoyo en conflictos relacionados con los derechos civiles y la violencia contra la mujer. Sus instrumentos son, entre otros: eventos de información, producción de material informativo para los indígenas en su idioma; asesoramiento del gobierno e instituciones estatales. Debido a que sigue existiendo gran desconfianza de muchos indígenas frente al Estado y además el racismo dentro de la administración aún no ha sido superado, la eficiencia de DEMI es limitada. CODISRA es otra institución de asesoramiento del Estado en Guatemala. Esta “*Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas*” fue creada en el 2002 en base a las recomendaciones del corresponsal de Naciones Unidas para los derechos humanos. En un amplio proceso de consultación de varios años, la comisión

presentó recomendaciones para una “Política para la convivencia armónica y la eliminación del racismo en Guatemala”. A comienzos del 2007, estas directrices y el correspondiente plan de acción debían ser implementados. Queda por verse cómo se implementa en la práctica bajo el nuevo gobierno. Las primeras declaraciones positivas del nuevo presidente Alvaro Colóm con respecto a un fortalecimiento de la implementación de los derechos de los pueblos indígenas pueden ser calificadas como positivas. Paralelamente, es un momento propicio para la CD alemana para examinar de qué manera puede fomentar la política del nuevo gobierno para los pueblos indígenas.

Con la presidencia de Evo Morales en Bolivia se disolvieron las instituciones estatales existentes hasta entonces. El proyecto constitucional existente reordena el país. La Defensoría del Pueblo sigue incluida en el proyecto constitucional (Art. 219 – 225). Desde la asunción del mando de Morales, demandas y conflictos van dirigidos directamente al presidente, o son canalizados por su partido MAS. El proyecto de la nueva constitución reconoce el Derecho indígena como equivalente. Los procedimientos para la coordinación de ambos sistemas jurídicos aún deben ser elaborados. Los conflictos que surgen actualmente en la implementación de la reforma del derecho a la tierra son temas del debate público. Con respecto al capítulo de la constitución sobre derecho a la tierra, deberá realizarse un referéndum separado en el 2008.<sup>23</sup> La ley de tierras contiene gran potencial de conflicto entre los partidos conservadores y los prefectos, por un lado, y entre el gobierno y las organizaciones indígenas por otro. En la práctica, se traduce como conflicto entre los terratenientes y las organizaciones indígenas/campesinas. La violencia juega un rol cada vez mayor. Los proyectos de la GTZ en el área de *Good Governance* en Bolivia, seguirán integrando el fomento a la interculturalidad como dimensión transversal, la cual también se manifestará en el ámbito de prevención y resolución de conflictos, como ser en el asesoramiento municipal. En los proyectos de la GTZ sobre reforma del Derecho penal también existe la urgente necesidad de una ampliación al Derecho indígena y a la coordinación de ambos sistemas jurídicos, lo cual también fue solicitado para una tercera fase del proyecto.

#### **6.4 Sociedad civil/ONG**

Los grupos ambientalistas y de derechos humanos nacionales e internacionales tienen un rol muy activo en la polémica por los derechos indígenas y, principalmente, en la conflictiva área de protección de recursos naturales y pueblos indígenas. Principalmente IBIS, Dinamarca y Oxfam America apoyan y acompañan a las organizaciones indígenas desde hace muchos años y también han establecido áreas temáticas prioritarias. Así, Oxfam America ha llevado a cabo en 1996, junto con COICA, un extenso estudio sobre economía indígena y mercado en la Amazonía, el cual lamentablemente no fue continuado. Además,

---

<sup>23</sup> Sin embargo, a mediados del 2008 no existe claridad con respecto a los diferentes referéndums anunciados en Bolivia.

Oxfam America e IBIS son muy activas en el apoyo a comunidades indígenas en sus enfrentamientos con la industria minera y petrolera.

Al margen de ello, la relación entre las organizaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales es a menudo tensa. Las organizaciones indígenas se oponen a la pretensión real o supuesta de que las ONG puedan hablar en nombre de las comunidades, pueblos u organizaciones indígenas.

A nivel internacional, existen dos enfoques principales para crear alianzas con organizaciones indígenas: *Amazon Alliance* con sede en EE.UU. y la Alianza del Clima de las Ciudades Europeas con los pueblos indígenas de los bosques tropicales. En ambas alianzas la principal contraparte es COICA; por consiguiente las alianzas han padecido los problemas de COICA. Se puede describir como positivo que, a través de las alianzas, las organizaciones indígenas disponen de portavoces en EE.UU. y Europa y están en condiciones de posicionar mejor sus temas.

Un ejemplo interesante del apoyo de las ONG a los reclamos indígenas es el modelo de Mining Ombudsman en Australia, financiado por Oxfam Australia. Su tarea es recibir y analizar las quejas sobre el comportamiento de empresas australianas que operan a nivel nacional e internacional, y proponer soluciones. Por ejemplo, desempeña un rol positivo en el conflicto por la Mina Tintaya en Perú entre la población local y BHP Billiton. La vía de negociación de este conflicto pudo ser acompañada por la participación de organizaciones no gubernamentales.

## 6.5 Empresas económicas

Los enfoques para la resolución de conflictos de empresas que operan en territorios indígenas o en las intermediaciones de comunidades indígenas, provienen principalmente del repertorio de las *Responsabilidad Social Corporativa*, de la política empresarial voluntaria para considerar a las diferentes partes interesadas (*Stakeholder*). Para ello, han desarrollado códigos de conducta (*Business Principles, Business Ethics etc.*), que deben ser aplicados al interior de la empresa. Estos diferentes códigos de conducta tienen en común el apoyo a las comunidades locales. Para la comunicación con las comunidades locales e indígenas, en la gestión local existe un departamento de *Relaciones Comunitarias*, en las cuales a menudo trabajan etnólogos. Para llevar a cabo proyectos con comunidades locales, muchas empresas contratan organizaciones o instituciones que actúan en la cooperación al desarrollo.

Además de los códigos de conducta a nivel empresarial, se han creado a nivel internacional numerosas iniciativas multiactor, que abordan los problemas especiales de la industria petrolera / de la industria extractiva. A continuación se citan aquellas que son importantes para los pueblos indígenas:

### Principios voluntarios sobre seguridad y los derechos humanos

Los principios voluntarios sobre seguridad y los derechos humanos (*voluntary principles on security and human rights*) fueron aprobados en el año 2000 en una reunión de los Ministerios de Relaciones Exteriores de EE.UU. y Gran Bretaña, empresas petroleras y

mineras, así como organizaciones no gubernamentales. Los principios fueron desarrollados luego de que BP en Colombia y ExxonMobil en Indonesia fueron puestas bajo presión, luego de que el personal de seguridad contratado cometió violaciones a los derechos humanos. Con la implementación de los principios, se pretende garantizar, por un lado, la seguridad y la protección en la explotación de materias primas (protección del personal y de las instalaciones de extracción) y, por otro, respetar los derechos humanos. Tanto en Colombia como en Indonesia se lleva a cabo proyectos pilotos implementando los principios.

#### Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)

EITI se puso como meta aumentar la transparencia a través de la revelación y verificación de los pagos de las empresas y de los ingresos del gobierno provenientes de la extracción petrolífera, gasífera y minera en los países ricos en recursos. A nivel mundial, se han adherido hasta ahora más de 20 países. En el proceso multiactor EITI están representados los países ejecutores (p. ej. Perú), los países que apoyan (p. ej. Alemania), empresas mineras y petroleras, inversionistas, así como organizaciones no gubernamentales. La iniciativa EITI es indirectamente importante para los pueblos indígenas, debido a que a través de esta iniciativa se intenta evitar la corrupción en los ingresos provenientes de las riquezas del suelo.

#### International Council on Metals and Mining (ICMM)

El ICMM fue creado en octubre del 2001 por las principales empresas mineras internacionales (Rio Tinto, BHP Billiton, Anglo American etc.). Le antecedió un proyecto sobre minería y desarrollo sostenible, cuyas propuestas desea implementar el ICMM. Además, el ICMM ha elaborado estudios de caso sobre la relación entre pueblos indígenas y minería y más adelante desarrolló una posición (*statement on mining and indigenous peoples*) que se encuentra actualmente en discusión. En una primera encuesta a organizaciones indígenas sobre esta declaración se reclama principalmente el “consentimiento libre, previa e informado” como elemento central de los proyectos. En el 2008 se debe llevar a cabo una conferencia sobre este tema.

#### ARPEL

La Asociación Regional de Empresas de Petróleo en Latinoamérica (ARPEL), ha elaborado directrices para estructurar las relaciones entre la industria del petróleo y los pueblos indígenas. Se basan en los trabajos del diálogo sobre el petróleo (EAP) y en un estudio de ejemplos “*Best Practice*”. La política de las empresas petroleras con los pueblos indígenas es discutida por un grupo de trabajo de ARPEL, en el cual también está representada Wintershall, filial de BASF de Alemania. Aquí podrían surgir puntos de partida para un diálogo.

De las pautas e instrumentos de la *Responsabilidad Social Corporativa* no se deriva para el afectado ninguna acción legal, aunque las mismas pueden crear un marco referencial para la disputa o las negociaciones.

## **6.6 Instituciones financieras**



También las instituciones financieras, entre ellas WestLB, Dresdner Bank y HypoVereinsbank, establecieron principios (*Equator Principles*) para revisar sus proyectos de inversión. Los bancos e instituciones crediticias se comprometen, con su firma, a no financiar proyectos que no respeten dichos principios. Entre ellos están la evaluación de impacto ambiental y social y la consulta a la población. Luego de la crítica a la financiación del oleoducto en Ecuador, WestLB instaló una mesa redonda con las ONG, en la que se discuten los puntos críticos de las inversiones del banco.

Los principios (*Equator Principles*) pueden ser un marco para las discusiones con instituciones financieras sobre las inversiones que afectan a los pueblos indígenas.

En la participación del Banco Mundial en proyectos que afectan a pueblos indígenas, se puede iniciar un procedimiento de quejas que será revisado por una comisión independiente pertinente y que pueda establecer las correspondientes condiciones para los créditos del Banco Mundial.

El mecanismo de quejas (*Office of Compliance Advisor/Ombudsman, CAO*) de *International Financial Corporation* y de *Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)* es un instrumento de apelación que puede ser utilizado por los pueblos indígenas afectados por proyectos en los cuales las instituciones Bretton Woods, por ejemplo, se involucran directamente en el otorgamiento de créditos. CAO informa directamente al presidente del grupo del Banco Mundial, cuyo mandato es investigar de manera “justa, objetiva y constructiva” las quejas de los afectados. CAO recibió en el 2005 una queja de dos comunidades maya de Guatemala que se vieron amenazadas por una mina de oro y plata de la empresa canadiense *Glamis Gold*. Temían una pérdida de calidad y cantidad del agua. Si bien CAO no pudo comprobar ninguna amenaza real de la situación en las comunidades, la empresa se comprometió a iniciar un proceso participativo de monitoreo.

## **6.7 Iniciativas de certificación**

Las certificaciones son un instrumento cada vez más utilizado para certificar la sostenibilidad (compatibilidad ambiental y social, cumplimiento de las normas básicas del trabajo) de los productos. Sin embargo, su efectividad es debatible, puesto que son instrumentos voluntarios, los criterios no siempre se verifican y los procesos acompañatorios multiactor requieren mucho tiempo. Los críticos de los procesos de certificación enfatizan que, si bien con las certificaciones se ocupan nichos de mercado, no se abarca toda la producción. Lo positivo en los procesos de certificación es que establecen estándares y pueden así tener eventualmente efectos que se irradian a todo el sector y que, en caso de falta de respuesta del Estado, ofrecen una alternativa (*second best*). En este punto no se puede llevar a cabo una discusión sobre pros y contras de la certificación, ni emitir un juicio definitivo. Las certificaciones tienen importancia –aunque todavía pequeña– para los pueblos indígenas:

- Así, algunos productos forestales y agrícolas se certifican de acuerdo a normas ecológicas. En Ecuador existe, por ejemplo, un sello para productos ecológicos, como el chocolate de Pastaza.
- Los certificados para biocombustibles renovables se encuentran en discusión y podrían

ser potencialmente relevantes para los pueblos indígenas.

- Los certificados para madera y otros productos del bosque se encuentran desde hace mucho tiempo en el mercado. Uno de los más importantes es el de FSC (*Forest Stewardship Council*). Sin embargo, la extensión de superficies forestales certificadas por FSC a nivel mundial es todavía pequeña. Las empresas certificadoras emiten dos tipos de certificados FSC: el certificado de manejo forestal y el certificado de la cadena de custodia. La certificación se basa en diez principios y se adapta a las condiciones regionales.

En los primeros años de su fundación, COICA fue miembro de FSC y colaboró en la estructura internacional. Esta colaboración fue suspendida, sin que se haya producido, sin embargo, una ruptura evidente con FSC. Aunque los derechos indígenas forman parte de los 10 principios, no se le prestó mucha atención a FSC por el lado indígena.

## **6.8 Instrumentos de organizaciones internacionales y su potencial**

### **6.8.1 Convenio 169 de la OIT y Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

El Convenio 169 de la OIT (Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes) y la “Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas” aprobada en septiembre 2007 por las Naciones Unidas, crean el marco para la formulación de los derechos de los pueblos indígenas en los países firmantes. En ellos se reconocen los derechos colectivos, los sistemas jurídicos indígenas, los derechos sobre los territorios y los recursos, autogestión, idioma, religión y cultura y el Estado se compromete a implantar las medidas y políticas correspondientes. Algunos países firmantes, como Perú y Bolivia, han elevado el Convenio 169 de la OIT al Derecho Nacional; otros se comprometieron a dictar una legislación propia en base al convenio.

La OIT es una organización especial de las Naciones Unidas, la única con estructura tripartita, conformada por: Estado, representantes de los empleadores y de los trabajadores. Todos los convenios de la OIT van acompañados de un procedimiento de quejas e informes, que rige en los países firmantes del respectivo convenio.<sup>24</sup> Cada cinco años, los países están obligados a elaborar un informe a un comité de expertos sobre la aplicación de los convenios ratificados. Luego de la revisión y las consultas, el informe de los expertos va al Comité de la OIT para el establecimiento de estándares. Una queja por falta de aplicación o aplicación deficiente de un convenio, como el 169, puede ser dirigido al *Governing Body* de la OIT, a través de uno de los tres grupos miembros. Los pueblos indígenas no tienen su propio acceso al procedimiento de quejas; solamente pueden enunciar las mismas a través

---

<sup>24</sup> Están exceptuados los ocho convenios que estipulan las cuatro normas básicas del trabajo. Tienen status de derechos humanos internacionales y son válidas para todos los países - independientemente de la ratificación -.

de los representantes de los empleadores y de los trabajadores de sus países. En caso de quejas interviene una comisión de investigación que elabora el caso y propone posibilidades de solución.

Hasta ahora, el procedimiento de quejas fue apenas utilizado por los indígenas.

### **6.8.2 Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer**

La Convención de la ONU sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW (1979) no está especialmente dirigida a la mujer indígena. Sin embargo, el protocolo adicional del 2000, que facilita a Naciones Unidas la investigación de casos denunciados de violencia o discriminación, cuyas víctimas sean mujeres, presenta un instrumento con potencial para la sensibilización de la opinión pública y para obligar al Estado a actuar. Un gran avance es la posibilidad de denuncias individuales.

### **6.8.3 Convención de la ONU sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial**

La Declaración de Durban, Sudáfrica (2001) firmada en la Conferencia Mundial de la ONU contra el racismo, la cual es un instrumento adicional de la Convención de las Naciones Unidas sobre Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial (Marzo 1968) , contiene también en su plan de acción una sección dedicada a los pueblos indígenas. Las recomendaciones no tienen carácter vinculante, pero los Estados son llamados a formular e implementar políticas de Estado para los pueblos indígenas; habrán de crearse instituciones estatales especiales para la lucha contra la discriminación y el racismo, así como para la protección de las víctimas de la violencia y la discriminación racial. En muchos países – Guatemala entre otros– se adoptaron las recomendaciones como directrices para la política de Estado. Sin embargo, las medidas concretas siguen siendo insuficientes.

### **6.8.4 Relator del Consejo de Derechos Humanos**

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puede incorporar un relator sobre determinados temas. Así se creó el relator sobre derechos humanos de los pueblos indígenas. Su responsabilidad radica en informar sobre la situación de los pueblos indígenas, a pedido del país respectivo. Su informe y las recomendaciones pretenden instar a los gobiernos a tomar medidas faltantes y también a sensibilizar a la opinión pública local sobre la situación que viven los pueblos indígenas. La visita del relator permite a las organizaciones indígenas describir sus experiencias directamente y presentar ellas mismas sus propuestas. Por experiencia, el informe del relator es dado a conocer por los medios del país. El mismo proporciona argumentos a organizaciones indígenas y de derechos humanos para sus reclamaciones frente al Estado.

### **6.8.5 Iniciativas latinoamericanas**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) fomenta desde 1990 una instancia de cobertura informativa sobre derechos humanos de pueblos indígenas en Latinoamérica, la “*Relatoría sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*”. Ésta realiza el trabajo preliminar de la *Secretaría Ejecutiva* de la Comisión de Derechos Humanos CIDH. Le compete la función de monitoreo en la implementación de las resoluciones de la OEA y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se encarga del cumplimiento y la mejor implementación de las recomendaciones por parte de los países firmantes de la CIDH. También son tareas de la *Relatoría* influir para que las medidas de protección de los derechos de los pueblos indígenas sean aplicadas por los países firmantes y para que sean ampliadas y sistematizadas en la Comisión Interamericana. Recibe peticiones y denuncias, tanto de personas como de organizaciones indígenas y las procesa para presentar la causa ante el Tribunal Interamericano. También le atañen las consultas oficiales a los gobiernos con respecto a las denuncias y peticiones presentadas. Un obstáculo en el procedimiento de denuncias es la táctica dilatoria de los gobiernos, los cuales se toman su tiempo, a veces años, en dar sus respuestas, o no reaccionan del todo. En caso de que los derechos humanos estén seriamente amenazados, la CIDH puede llevar a efecto “medidas provisionales” en el Tribunal Interamericano, antes de tratar un caso.

Las acusaciones individuales o colectivas de los indígenas ante el Tribunal Interamericano pueden realizarse solamente a través de la CIDH. Con el transcurso del tiempo hubo numerosos juicios a su favor. En la mayoría de los casos, se constató la dificultad para que los gobiernos o la economía privada respeten los fallos. Los servicios de apoyo de la CD a través de las relaciones públicas específicas en forma de audiencias, publicación de fallos y entrevistas en los medios, foros de discusión, seminarios, etc., hubieron sido seguramente un valioso aporte.

La instancia de relatoría publica sus reportes y declaraciones. En la declaración del 9.8.2007 confirma nuevamente el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de América, junto con la exhortación a los países firmantes para que apliquen cabalmente las resoluciones de la OEA y la CIDH.

A pedido de la OEA, un grupo de trabajo de la CIDH elaboró la *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas* (CIDH 2007), que está en proyecto desde 1999. Debe constituirse en el fundamento legal para la ejecución de los derechos de los pueblos indígenas. Como su contenido coincide en gran parte con la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, de septiembre 2007, es dudoso que se siga trabajando en ella.

#### Declaración de Brasilia

En el 2004 los representantes de numerosos países latinoamericanos, entre ellos los países andinos y Guatemala, aprobaron en su “Primera reunión intergubernamental sobre institucionalidad y políticas para los pueblos indígenas” la Declaración de Brasilia (*Fondo Indígena* 2004). En ella los firmantes se comprometen a la creación de instituciones estatales especiales para asuntos indígenas, al desarrollo de medidas para mejorar la situación de vida de los indígenas, a la elaboración de los conceptos pertinentes, los cuales

deben ser integrados en todos los sectores estatales y adaptados a las respectivas realidades y situaciones de un pueblo, así como al desarrollo de las posibilidades de los indígenas de influenciar en la política nacional. Si bien esta declaración ha sido poco difundida hasta ahora, la misma ofrece un enfoque para que los indígenas defiendan sus intereses frente al Estado.

#### **6.8.6 Ofertas de capacitaciones**

La organización FAO de las Naciones Unidas ha presentado en el 2005 un manual (Engel/Korf 2005), que pone a disposición estrategias y medidas cercanas a la práctica sobre técnicas de negociación y de mediación en el ámbito del manejo de recursos naturales. Es apropiado para el personal de proyectos que desee profundizar sus conocimientos, sistematizar las experiencias prácticas y recibir nuevos incentivos respecto de estrategias para resolver o evitar conflictos.

La *Comunidad Andina* ofrece en Lima capacitaciones sobre estrategias de resolución de conflictos. Los cursos estuvieron dedicados a “*Derecho Comunitario y Solución de Controversias*” (2007) y “*Ordenamiento Jurídico Comunitario y Sistema Andino de Solución de Controversias*” (2008) y, en la medida en que éstos continúen dictándose, son recomendables para el personal de proyectos.

### **6.9 Convenios marco internacionales para la protección del ambiente**

#### **6.9.1 Convenio sobre la Diversidad Biológica**

El convenio internacional más amplio hasta ahora sobre protección de la diversidad biológica es el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que fue aprobado en 1992 en la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en Río de Janeiro. Entró en vigencia en Diciembre de 1993 y fue ratificado por más de 180 países y por la Unión Europea.

Los objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica son:

- La preservación y protección de la diversidad biológica.
- El uso sostenible de sus componentes,
- La distribución justa y equitativa de los beneficios (económicos) derivados del uso de los recursos naturales.

Las partes firmantes (Estados) se comprometen a desarrollar estrategias nacionales para la protección y el uso de la diversidad biológica. Ello incluye la creación de áreas protegidas y el saneamiento de ecosistemas perjudicados y la reducción de los riesgos causados por organismos modificados biotecnológicamente.

Si bien África, Latinoamérica y Asia disponen de la mayor diversidad biológica del planeta, los países apenas se beneficiaron de esta riqueza natural. Fueron y son, en primer lugar, proveedores de materia prima para la industria de los países del Norte –principalmente la industria cosmética y farmacéutica se ha beneficiado de ello–. En el Convenio sobre

Diversidad Biológica se reconoce internacionalmente, por primera vez, la soberanía de un país sobre sus recursos biológicos naturales y se plantea una distribución justa de los beneficios económicos derivados de su uso. Además, todos los países industrializados – incluso Alemania– no sólo están obligados a preservar la diversidad biológica en el propio país, sino a apoyar a los países en vías de desarrollo en la aplicación del convenio.

En el año 2000 se firmó el Protocolo de *Bioseguridad*, como primer acuerdo complementario de la Convención sobre Diversidad Biológica. El protocolo sobre la seguridad biológica establece estándares mínimos en el comercio de productos manipulados genéticamente. Se basa en el principio de prevención que permite a las partes firmantes promulgar restricciones a la importación de productos genéticamente manipulados, aún cuando los posibles riesgos no hayan sido científicamente demostrados.

Así, en este ámbito, se valoró más la protección ambiental y del consumidor que la liberalización del comercio mundial.

En el preámbulo y en cuatro artículos del convenio se hace referencia a las comunidades indígenas y locales. El eje lo constituye el Artículo 8(j). Mientras tanto, la Conferencia de las Partes del Convenio implementó un grupo de trabajo para la aplicación de estas normas. Las prioridades del GdT son:

- La participación de las comunidades indígenas y locales en la implementación de las normas sobre conocimiento tradicional y de las actividades de capacitación pertinentes;
- El fomento a la creación de redes y a la cooperación de las comunidades indígenas;
- La elaboración de instrumentos que protejan la propiedad intelectual del conocimiento tradicional. Se trata principalmente del carácter colectivo intergeneracional de este conocimiento, que no está incluido en los derechos convencionales de propiedad intelectual (patentes, marcas comerciales o derechos de autor), debido a que éstos se orientan a la propiedad individual.

Las organizaciones de pueblos indígenas de todos los rincones del planeta lograron llevar a efecto su participación en las negociaciones en los ámbitos del convenio. El “Foro Indígena Internacional sobre Diversidad Biológica” ha conseguido el status de órgano asesor en las negociaciones sobre la aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica.

#### Directrices Akwé-Kon

En la Conferencia de las Partes COP 7 de Kuala Lumpur se aprobaron las directrices *Akwé-Kon*.<sup>25</sup> Son pautas para llevar a cabo evaluaciones de impactos culturales, ecológicos y sociales en proyectos que hayan de realizarse en tierras o aguas ocupadas o utilizadas por comunidades locales o indígenas. En este sentido, deben tenerse en cuenta el conocimiento, las innovaciones y prácticas tradicionales.

---

<sup>25</sup> Concepto de los Mohawk, asentados en la región de Montreal/Canadá, para „everything in creation“.

La COP instó a los gobiernos a utilizar estas directrices y a crear un marco institucional y jurídico para su aplicación.

### **6.9.2 El Convenio de Washington sobre Protección de las Especies**

Ya en 1973 fue celebrado en Washington el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestres (CITES, por su sigla en inglés *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*). El convenio es una reacción de la comunidad internacional contra el comercio de especies amenazadas de fauna y flora, o bien de partes de ella, como es el caso del marfil.

### **6.9.3 Convenio de Ramsar**

El objetivo del convenio sobre los humedales, de importancia internacional (Convenio de Ramsar) es la preservación y el desarrollo sostenible de los humedales, como bosques inundados, pantanos y lagunas llanas. Es el único convenio que se ocupa de la preservación de un hábitat específico. Fue firmado en 1971 en Ramsar, Irán. Algunas organizaciones ambientalistas de Venezuela que protestaron contra la exploración petrolífera en el delta del Orinoco, citaron al Convenio de Ramsar en su argumentación.

### **6.9.4 Convenio Marco sobre Cambio Climático**

A partir de la Conferencia del Clima del 2007 en Bali, el Convenio Marco sobre Cambio Climático adquiere mayor importancia para los pueblos indígenas, debido a que en el mismo se resolvió integrar la protección del bosque en las negociaciones (Protección del clima según Kyoto). En el Protocolo de Kyoto, la función de los bosques en cuanto a relevancia climática sólo fue considerada en el aspecto de la deforestación de superficies de bosques. No estaba incluida la preservación de los bosques primarios y secundarios. Esto ahora cambiará fundamentalmente –¿cómo? se abordará en las próximas COP–.

Hasta ahora, las organizaciones indígenas han considerado que la Convención sobre el Clima era poco relevante para ellos. Ello podría cambiar ahora. Para comienzos del 2009 está planificada una conferencia internacional de indígenas sobre biodiversidad y protección del clima; en este año el cambio climático fue abordado como tema prioritario en el Foro Permanente sobre Asuntos Indígenas de las Naciones Unidas.

## **7. Campos de acción para la cooperación alemana al desarrollo**

Para la cooperación alemana al desarrollo, de los campos temáticos arriba mencionados se desprenden diferentes puntos de partida para abordar proactivamente el tema “pueblos indígenas y conflicto”.

En este sentido, los puntos centrales son:

### 1. Perfeccionamiento de la reforma jurídica y del afianzamiento de los derechos indígenas

Para esto son fundamentales los diferentes convenios internacionales, las declaraciones sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, así como la constitución y las directrices políticas de los Países Andinos y Guatemala. En este sentido, los siguientes temas deberían estar en primer plano: coordinación de la jurisdicción indígena y el Derecho nacional, Derecho indígena y derechos humanos, especialmente los derechos de la mujer, implementación de los derechos constitucionales, o sea los derechos civiles políticos, sociales y culturales.

### 2. Perfeccionamiento del concepto de consentimiento libre, previo e informado (*free, prior and informed consent*, FPIC) y del concepto de acceso y distribución de beneficios (*Access and Benefit Sharing*, ABS).

En la polémica por el uso de los recursos naturales renovables y no renovables, el consentimiento libre, previo e informado de la población indígena y local involucrada en los proyectos es esencial. Como se mencionó anteriormente, la implementación concreta aún no ha sido claramente definida. En este sentido, la CD podría, por un lado, apoyar a las organizaciones indígenas en el desarrollo de las propuestas de ley y, por otro, asesorar a las instituciones del Estado sobre cómo se podría integrar el consentimiento en los procesos de planificación de los proyectos de desarrollo, adjudicación de concesiones, etc.

### 3. Fortalecimiento de los derechos de la mujer

En este contexto, la CD alemana debería seguir apoyando a las mujeres para que se organicen en grupos de interés, o fomentar y fortalecer institucionalmente a las asociaciones existentes en campos temáticos específicos.

Con respecto a las dimensiones de género, el principio conductor debería ser la creación del nexo entre el concepto indígena de género y los derechos humanos. En caso de conflictos entre normas tradicionales y normas de los derechos humanos, los actores externos deberían promover el diálogo, con gran sensibilidad cultural. Se trata de la igualdad en materia de género, los derechos individuales de la mujer y los derechos humanos, pleno ejercicio de los derechos civiles y protección contra la violencia doméstica.

Además, el apoyo a la capacidad de articulación de los pueblos indígenas y de sus organizaciones, así como el fortalecimiento de sus posturas de negociación y diálogo, son considerados aportes importantes para la transformación y resolución de conflictos.



## Bibliografía

Albó, Xavier (2002): Pueblos indios en la política. CIPCA/plural: La Paz.

Barié, Cletus Gregor (2003): Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama. Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Abya Yala: Mexico.

Barié, Cletus Gregor (2001): La guerra y la paz entre hermanos: Conflictos interétnicos y Derechos Humanos en el norte de Potosí y el sur de Oruro (Bolivia). Tesis de Master Universitario, Universidad Internacional de Andalucía: Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida.

Brandt, Hans-Jürgen/Franco Valdivia, Rocío (Comp) (2006): Justicia comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador - el tratamiento de conflictos, un estudio de actas en 133 comunidades. InWEnt/One World/Instituto de Defensa Legal, et al: Lima.

Bringezu, S. et al. (2007): Towards a sustainable biomass strategy. Diskussionspapier Nr. 163. Wuppertal Institut: Wuppertal.

Camus, Manuela (2002): Mujeres Mayas: sus distintas expresiones. In: Ströbele-Gregor, Juliana (Coord.): Dossier: Nuevas tendencias de movimientos indígenas en los Países Andinos y Guatemala al fin del milenio. INDIANA 17/18: Berlin.

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007): Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997) y avances del Grupo de Trabajo (2007).

Internetveröffentlichung: <http://www.cidh.org/annualrep/96span/IA1996CapIV.htm>

Daes, Erica-Irena (2004): Prevention of discrimination and protection of indigenous peoples: Indigenous peoples' permanent sovereignty over natural resources. Commission on Human Rights, final report of the special rapporteur, United Nations E/CN.4/Sub.2/2004/30.

de la Torre Araujo, Ana (1995): Violencia contra la mujer rural en Cajamarca. APRISABAC. Atención Primaria y Saneamiento Básico de Cajamarca: Cajamarca.

Dillmann, Hans-Ullrich (2008): Lernen, mit den Minen zu leben. In: Die Tageszeitung –TAZ – 4.1.2008, S. 5.

ECOPETROL (2007) Biofuels in Colombia, Vortrag ARPEL Konferenz: Oil and gas companies or energy companies? Internetveröffentlichung: [www.ecopetrol.com.co](http://www.ecopetrol.com.co)

Elwert, Georg (2004): Anthropologische Perspektive auf Konflikt. In: Eckert, Julia M. (Hg.): Anthropologie der Konflikte. Georg Elwerts Konflikttheoretische Thesen in der Diskussion. transkrip Verlag: Bielefeld.

Eckert, Julia M. (Hg.) (2004): Anthropologie der Konflikte. Georg Elwerts Konflikttheoretische Thesen in der Diskussion. transkrip Verlag: Bielefeld.

Engel, Antonia/Korf, Benedikt (2005): Negotiation and mediation techniques for natural resource management. FAO: Rom.

FAO, OECD (2007): OECD – FAO agricultural outlook 2007 – 2016, Paris.

Fauné, María Angélica (1994): Cambios de las familias en Centroamérica. In: Familias en el siglo XX. ISIS No 20, Nov..Santiago, S. 107- 150.

FDMCA - Fundación para la Democracia "Manuel Colom Argueta"/KAQLA - Grupo de Mujeres Mayas (2000): Algunos Colores del Arcoiris - Realidad de las mujeres mayas.

Fondo Indígena (2004): Memoria – Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas Orientadas a Pueblos Indígenas en América Latina y El Caribe. Zúñiga Navarro, Gerardo (ed.), Fondo Indígena/AECI: La Paz.

Gaitán Gómez, Iván Mauricio (2004): Resistencia civil indígena en Zonas de Conflicto armado en Colombia. In: Oswald Spring, Ursula (ed.): Resolución no violenta de conflictos en sociedades indígenas y minorías. El Colegio de Tlaxcala A.C., Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz, Fundación Heinrich Böll u.a., México, S. 71-94.

Goedeking, Ulrico (im Druck): Conceptos de seguridad y ciudadanía en el contexto de experiencias de violencia: el caso Lucanamarca, Perú. Nueva Sociedad, FES. Veröffentlichung der Beiträge zur ADLAF-Tagung 2006: Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad. Bonn, 16 bis 18. Nov.

González Piñeros, Nadia Catherine (2006a): Resistencia Indígena. Alternativa en medio del conflicto colombiano. Pontificia Universidad Javeriana: Santiago de Cali.

González Piñeros, Nadia Catherine (2006b): Colombia hacia una democracia participativa. Contribución indígena 1990-2003. Pontificia Universidad Javeriana: Santiago de Cali.

EU (1998). Resolution of 30 November 1998. Council of the European Union: Brüssel.

EU (1998): Working Document of the Commission of May, 1998 on support for indigenous peoples in the development co-operation of the Community and the Member States. Commission of the European Countries: Brüssel.

EZLN - Ejército Zapatista de Liberación Nacional (ed.) (1993): Ley Revolucionaria de Mujeres zapatistas. EZLN – Leyes de Guerra. Capítulo "Ley Revolucionaria de Mujeres". In: El despertador mexicano, Órgano Informativo del EZLN, México, 1.12.1993.

Feldt, Heidi (2008): Konfliktregelung in der Erdölindustrie am Beispiel der Vorhaben im ecuadorianischen Amazonasgebiet und dem venezolanischen Orinokobecken. Kassel (im Druck).

GTZ (2007): Angebot: Unterstützung der Konsolidierung der Reform des Strafrechtsverfahrens sowie der Justiz, Peru. GTZ: Eschborn.

GTZ (2007): Angebot: Unterstützung der Reform der Strafrechtsordnung, Bolivien. GTZ: Eschborn.

GTZ (2004): Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit, GTZ: Eschborn.

Fernández O., Marcelo (2004): La Ley del Ayllu. PIEB: La Paz.

Huhle, Rainer (1997): Rückkehr in die Zukunft? Das Leben in den Bürgerkriegsgebieten nach der Vertreibung des Sendero Luminoso. In: Gabbert, Karin u.a. (Hg.): Land und Freiheit. Lateinamerika – Analysen und Berichte. Bd.21, Horlemann: Bad Honnef, S. 96-108.

ILDIS/FES (2008): Análisis de Coyuntura Económica - Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2007. Internetveröffentlichung: [www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

Kalny, Eva (2008): Der "Westen" und die Menschenrechte. Abschied vom Ursprungsmythos einer Idee. In: Peripherie Nr. 109/110, März 2008, S. 196-223.

Kaltner, F. et al. (2005) Liquid biofuels for transportation in Brazil. Potential and implications for sustainable agriculture and energy in the 21st century. Studie im Auftrag der GTZ, Rio de Janeiro.

Kuppe, René (2000): Religionsfreiheit und Schutz der kulturellen Identität im Widerspruch? In. ÖARR S. 48- 80.

Kuppe, René (2001): Die Anerkennung indigener Rechtsautonomie im interkulturellen Spannungsfeld. In: Borsdorf, Axel/Klömer, Gertrud/Pranreiter, Christof (Hg.): Lateinamerika im Umbruch: Geistige Strömungen im Globalisierungsstress. Innsbrucker Geographische Studien. Innsbruck: Institut für Geographie der Universität Innsbruck, S. 61-76.

Kuppe, René (2002a): Indianisches Recht und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates. In: Ströbele-Gregor, Juliana (Coord.): Dossier: Nuevas Tendencias de los movimientos indígenas en los Países Andinos y Guatemala a comienzos del nuevo milenio. INDIANA 17/18, IAI Berlin. Gebr. Mann Verlag: Berlin, S. 105-134.

Kuppe, René (2002b): Indigene Völker, Ressourcen und traditionelles Wissen. In: Brand, U./Kalcsics, M. (Hg.): Wem gehört die Natur? Konflikte um genetische Ressourcen in Lateinamerika. Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, Bd.5, Frankfurt am Main, S.112-133.

Meentzen, Angela (2002): Ambivalenzen und Widersprüche in der partizipativen Gestaltung indigener Staatsbürgerschaft und staatlicher Politik für indigene Völker. In: Ströbele-Gregor, Juliana (Coord): Dossier: Nuevas Tendencias de los movimientos indígenas en los Países Andinos y Guatemala a comienzos del nuevo milenio. INDIANA 17/18, IAI, Gebr.Mann Verlag: Berlin, S. 135-154.

Meentzen, Angela (2007): Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas en América Latina. Los casos México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia. KAS: Lima.

Müller-Plantenberg, Clarita (1988): Indianergebiete und Großprojekte in Brasilien. Gesamthochschule Kassel.

Müller-Plantenberg, Clarita/Rathgeber, Theo (2001): „Plan Colombia“. Militarisierung der Drogenbekämpfung statt friedlicher Konfliktlösung. In: Jahrbuch Lateinamerika: Beharren auf Demokratie. Münster, S.178-187.

Nicolas, Vincent/Fernández, Marcelo/Flores, Elba (2007): Modos Originarios de Resolución de Conflictos en Pueblos Indígenas de Bolivien, PIEB/UNIR: La Paz.

ONIC, CECOIN, GHK (1995): Tierra profanada: grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia. Disloque: Santafé de Bogotá.

Orellana Halkyer, René (2004): Interlegalidad y Compos Jurídicos - Discurso y derecho en la configuración de órdenes semiautónomos en comunidades quechuas de Bolivia. Huella Ed.: Cochabamba.

Resnake, Roger (1989): *Autoridad y Poder en los Andes, Los kuraqkuna de Yura*. hisbol: La Paz.

Stolz Chinchilla, Norma (1999): "Ich habe hart dafür gekämpft, nicht 'die Frau von....' zu sein. In: *Lateinamerika - Nachrichten März 1999*, Nr. 297, S. 10-12.

Ströbele-Gregor, Juliana (1994): *Politische Kultur der Aymara und Quechua in Bolivien - Formen des eigenständigen Umgangs mit der Moderne*. In: Baumann, Max Peter (Hg.): *Kosmos in den Anden*. Dietrich: Düsseldorf, S. 458-488.

Ströbele-Gregor, Juliana (1996): *Culture and Political Practice of the Aymara and Quechua in Bolivia - Autonomous Patterns of Modernity in the Andes*. In: *Latin American Perspectives LAP*, Issue 89, Vol 23, No.2, Spring 1996, Riverside S. 71-89.

Ströbele-Gregor, Juliana (2004a): *Das Schweigen brechen - indigene Frauen und häusliche Gewalt - Wandlungsprozesse im Bewusstsein über Menschenrechte in indigenen Gemeinschaften in Peru*. In: Eckert, Julia M. (Hg.) (2004): *Anthropologie der Konflikte*. Georg Elwerts Konflikttheoretische Thesen in der Diskussion. transkrip Verlag: Bielefeld, S. 155-168.

Ströbele-Gregor, Juliana (2004b): *Kritische Partizipation oder Konfrontation? - Indígena-Organisationen in den Andenländern*. In: Kurtenbach, Sabine/Minkner Bünjer, Mechthilde/Steinlauf, Andreas (Hg.): *Die Andenregion - neuer Krisenbogen in Lateinamerika*. Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde. Verfuert: Frankfurt am Main, S. 163-188.

Ströbele-Gregor, Juliana (2006) *Zur Problematik der Coca in Bolivien*. Konferenzpapier *Drugs entre las Americas*, Universität Nürnberg Erlangen, 30.6.-1.7.2006, Erlangen.

Ströbele-Gregor, Juliana (2007): *Autoridad, poder y liderazgo. Observaciones conceptuales acerca de la práctica de los pueblos indígenas*. In: Birle, Peter/Hofmeister, Wilhelm/Maihold, Günther/Potthast, Barbara (Hg.): *Elites en América Latina*. Iberoamericana; Verfuert: Madrid; Frankfurt am Main, S. 105-124.

UN General Assembly (2007): *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. UN: Washington, 12 of September 2007.

Wörrle, Bernhard (2008) *Hacia un modelo cooperativo para el uso comercial de plantas medicinales, y conocimientos tradicionales en la Amazonía ecuatoriana*. In: Sevilla, R./Ströbele-Gregor, J. (Hg.): *Pueblos Indígenas: Derechos, estrategias económicas y desarrollo con identidad*. Foro de diálogo Europa - Pueblos Indígenas, Bad Honnef, S.231-239.

World Watch Institute (2006): *Biofuels for transportation: Global potential and implications for sustainable agriculture and energy in the 21st century*. Studie zusammen mit der GTZ und FNR im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Washington, D.C.