Programa Regional ProIndígena-GIZ
Fortalecimiento de Organizaciones
Indígenas en América Latina

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en el Ecuador

Alberto Chirif
2014

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Guerrero Shuar,Zamora Chinchipe-Amazonía/Ecuador
Foto: Philip Anghag

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en el Ecuador*

Alberto Chirif
2014

Primera Edición 2014:
Angela Meentzen
Directora ProIndígena-GIZ

Equipo ProIndígena-GIZ

Diseño y diagramación:
María Virginia Vivar Z.

Foto portada:
© 2014 Alberto Chirif
Sede del Programa ProIndígena:
Iñaquito E3-124 y Av. Amazonas
Casilla 17-07-8721
Quito-Ecuador
T + 593 2 2432 589
F + 593 2 2439 907
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de/ecuador

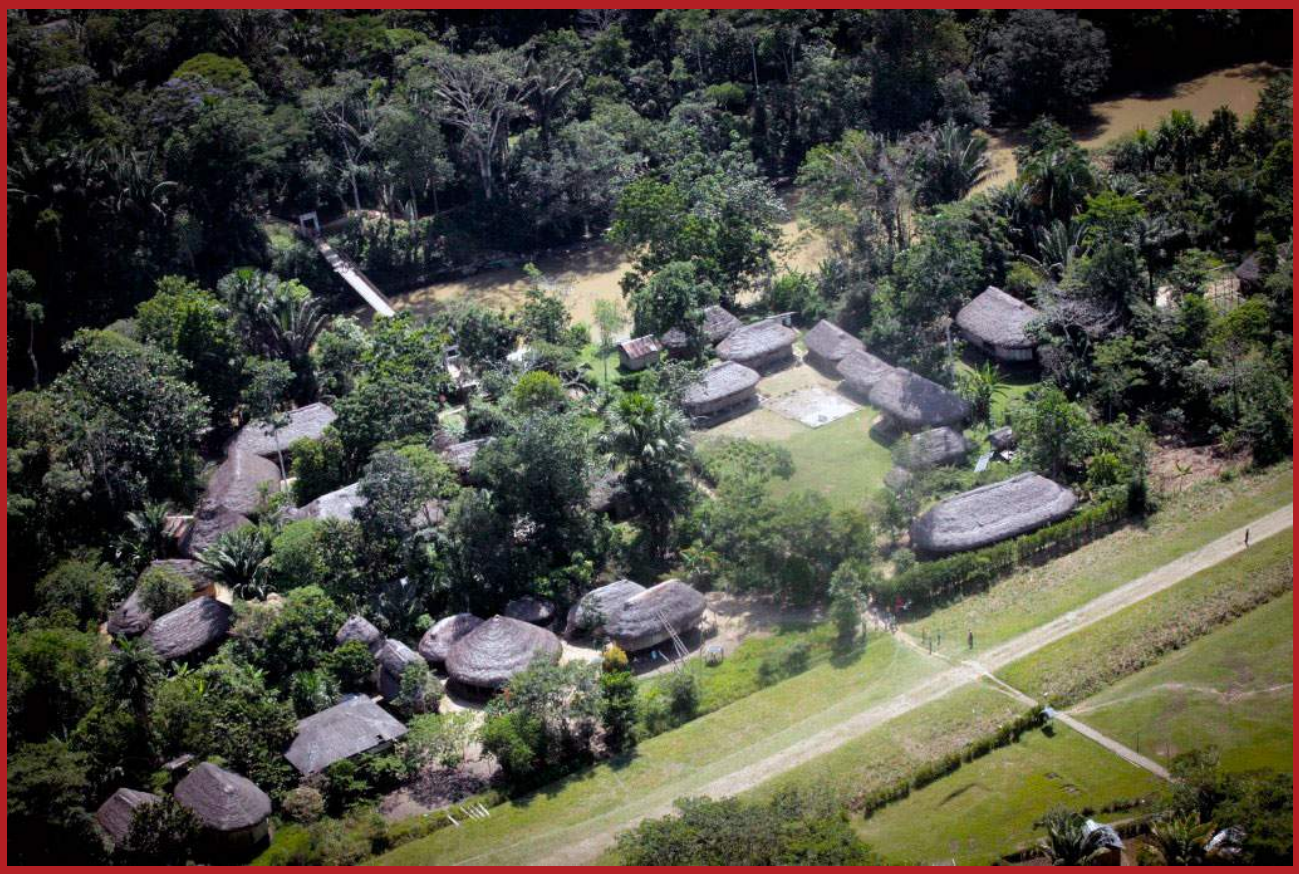
*Este documento forma parte del estudio regional ***"Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación"*****,** realizado en Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia y Paraguay.

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

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

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

Índice



Comunidad Sarayaku-Amazonía/Ecuador
Foto: www.justicia.gob.ec

ÍNDICE

1. Siglas 7
2. Marco Legal 9
3. Las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) 14
4. Reconstitución de pueblos y comunidades 20
5. Territorio del pueblo indígena Sarayaku 23
6. Manejo territorial de Sarayaku 27
7. Territorio del pueblo Shuar Arutam 32
8. Conclusiones del estudio regional “Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación” 37
9. Bibliografía Regional Andina 46

Siglas

Mujer brinda chicha de yuca. Comunidad de Taruka, Shuar/Amazonía-Ecuador
Foto: Jorge Martínez/ www.landscapes.org

C

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

E

ECORAE. Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico.

- **ECUARUNARI**. Ecuador Runacunapac Riccharimui.

F

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

G

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

I

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

N

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

O

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

Marco Legal

Foto aérea comunidad Sarayaku/Amazonía Ecuatoriana
Foto: Francisco Granja/ http://www.planv.com.ec

Ecuador ha cambiado dos veces la Constitución de la República en los últimos 12 años, la primera en 1998 y la segunda en 2008. El primer texto incorporó aportes tomados de la Constitución de Bolivia de 1994, señalando los derechos colectivos de los pueblos indígenas y confirmando la autodefinición de los pueblos indígenas como nacionalidades de raíz ancestral[1].

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

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

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

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

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

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

Algunos líderes pensaban que esto debilitaría al movimiento indígena dado que, en la mayoría de las provincias, implicaría el desmantelamiento de las organizaciones históricas para subdividirlas en organizaciones de pueblos.

Esto determinó que desde la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) no se dieran lineamientos claros para avanzar en la conformación de las CTI.

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

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

Los intentos del movimiento indígena por generar esta legislación fracasaron por falta de una política de alianzas. La participación de algunos representantes indígenas en el Congreso Nacional del Ecuador, poco a poco fue

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

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

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

A lo largo de medio siglo[3], la población indígena recurrió a las fórmulas jurídicas disponibles en las leyes generales para lograr personería y acceso a la titulación de sus tierras.

Las normas sobre centros, comunas, asociaciones y cooperativas sirvieron durante este periodo de tiempo para que los pueblos indígenas recuperen y consoliden su patrimonio territorial ancestral.

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

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

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

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

Esta situación cambió a partir de 2009, cuando se promulgó la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la que redujo la franja a 20 km y levantó la prohibición de acceder a la propiedad de ciudadanos ecuatorianos, incluso en el caso de los casados con extranjeros con un mínimo de cinco años. Las superposiciones de derechos se dan en dos campos. El Primero es entre áreas naturales protegidas (ANP) y territorios indígenas. Un informe de Wray de 1997 (citado en Ibíd.: 92) señala 59 casos de conflictos generados por este tipo de superposición.

Por su parte, la Confederación de Nacionalidades Indígenas Amazónicas del Ecuador (CONFENIAE[4]) ha indicado que el sistema de ANP interfiere el 20% de las demandas territoriales de sus bases.

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

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

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

La actual Constitución de la República, aprobada en el 2008, señala que las nacionalidades

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

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

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

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

Los derechos colectivos, *"de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos", están ampliamente reconocidos para las "comunas, comunidades* [5]*, pueblos y nacionalidades indígenas"* en el capítulo IV ("Derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades") y en el extenso artículo 57. Vinculados con el tema del territorio, la identidad y la autonomía, que son los pilares de la gobernanza, dicho artículo menciona los siguientes derechos colectivos de los pueblos indígenas:

- Identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
- Carácter imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de la propiedad comunitaria de las tierras, que está exenta del pago de tasas e impuestos.
- Posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
- Uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
- "La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen".
- Conservación y promoción de sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.
- "Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral".
- Desarrollo y práctica de su derecho consuetudinario, siempre que no vulnere derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
- "Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora".
- Mantenimiento, recuperación, protección y desarrollo de su patrimonio cultural e histórico.
- Desarrollo, fortalecimiento y potenciación del sistema de educación intercultural bilingüe.
- Construcción y mantenimiento de organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y la diversidad cultural, política y organizativa.
- Participación mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine

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

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

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

La Constitución de la República contempla nuevamente el caso de las Circunscripciones Territoriales como derecho de *"los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios*[6]*",* para la preservación de su cultura, señalando que una ley especial deberá regular su conformación. Afirma también el reconocimiento de "las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial" (Art. 60).

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

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

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

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

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

Las Circunscripciones Territoriales Indígenas

Amazonía Ecuador
© 2014 Alberto Chirif

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

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

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

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

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

a. Legislación, normatividad y fiscalización;

b. Ejecución y administración; y,

c. Participación ciudadana y control social.

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

"Debemos primero fortalecernos"

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

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

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

Uno de los temores del pueblo Kichwa de Sarayaku es tener problemas con la Contraloría si no administran bien los fondos públicos y de la cooperación que puedan lograr a través de esa nueva institucionalidad. Afirman la importancia que para ellos tiene saber hacia dónde proyectarse, cómo administrar su autodeterminación, qué roles cumplir y hasta dónde quieren llegar. Saben que existe un Estado y se preguntan hasta dónde puede llegar su derecho consuetudinario estipulado en la Constitución de la República, haciendo respetar sus derechos. Señalan no tener claro el tema de los recursos estratégicos, como el petróleo, minerales y los recursos biológicos. Existe la preocupación de que una vez constituidos como CTI, si se oponen a las actividades extractivas que pueda

realizar el Estado, éste les diga: "ustedes son una institución pública reconocida a través del Congreso. Si ustedes se oponen, los recursos no van a llegar a su institución".

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

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

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

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

La población de Sarayaku considera que antes el Gobierno tenía mayor disposición para conformar las CTI. Sarayaku comenzó a trabajar con ECORAE[7], organización que financió varias actividades con este fin.

Con ECORAE hicieron un convenio con cuatro componentes: 1. Mapeo del territorio: Actualización de los cambios físicos y de asentamientos. 2. Construcción participativa del plan del Sumak Kawsay, mediante talleres y asambleas. 3. Socializar el marco jurídico y hacer el Estatuto. 4. Capacitar a las comunidades para que tengan líneas de acción, una vez que haya sido aprobada la CTI.

Posteriormente se generaron problemas entre el Gobierno y el pueblo Sarayaku, lo que produjo desconfianza[8]. El Gobierno consideró que no era correcto que un pueblo indígena acoja prófugos de la justicia y condicione al Estado como si se tratara de otro Estado. Así surgió la discusión de hasta dónde llega la autodeterminación de los pueblos. "Nuestra intención no era la de crear un nuevo Estado. Viendo el problema que se suscitó, el Gobierno ha dicho que no va a financiar las CTI. Por eso ECORAE está paralizado".

De todas las CTI que ECORAE apoyó financieramente para su creación, la que más avanzada es el la nacionalidad Kichwa de Pastaza. También se brindó un soporte a los Achuar, a

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

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

los Shiwiar, a los Waorani, a algunas parroquias en Loreto y a los Andwas.

El Estado y organizaciones, desconfianza recíproca

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

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

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

1. La población indígena andina está ahora ocupando los mismos espacios que la mestiza, gran parte de ella vive además en las ciudades.

2. Existe desconfianza recíproca del Estado y de las organizaciones y esto impide dar el paso hacia las CTI; y,

3. Las organizaciones temen que de conformarse en CTI se volverán dependientes del Estado.

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

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

CTI, vacíos y confusiones

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

El Congreso hizo algunas reformas, como la que dispone que la creación de una CTI se hará a partir de una parroquia, cantón o provincia[9]. En lugar de aclarar las dudas, la medida produjo incertidumbre en la población ya que una vez constituidas las juntas, el proceso pudiera estancarse, con el temor de que al formar parte del Estado pudieran quedar sujetos a él. En el 2010 paralizaron los trámites y no se realizaron avances en relación a las CTI.

Otro vacío legal se relaciona con quién debe decretar la creación de una CTI, la Corte Constitucional, el Congreso o el Presidente. En 2011 se volvió a hablar del proceso de conformación de las CTI, cuando el presidente Correa men-

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

cionó que éstas debían crearse como una manera de canalizar las regalías petroleras. Sin embargo, su decisión no duró mucho tiempo y nuevamente todo se volvió a paralizar.

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

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

Viabilidad e interés en la CTI

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

En el Municipio de Cotacachi, por ejemplo, se estableció una asamblea cantonal que convoca a las diversas organizaciones del cantón: jóvenes, mujeres, niños, comerciantes, juntas parroquiales, gremios, barrios y otras. Con ellos el Municipio ha formado comisiones de trabajo para hacer la planificación municipal y definir el presupuesto participativo. Además, controlan el avance del plan y la ejecución del presupuesto. Esta dinámica inició en 1994 cuando la ley electoral permitió la participación de movimientos locales en los procesos electorales, no solo de partidos políticos. Lo que sucede en Cotacachi es también válido para otros municipios con amplia mayoría indígena para los cuales conformarse como CTI no les aportará nada en términos de mayor autonomía. En el Municipio Indígena de Guamote, se da un caso similar. La asamblea reúne a comunidades indígenas del cantón y a pobladores urbanos.

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

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

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

El poder en juego

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

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

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

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

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

Las CTI en la Costa presentan incluso más dificultades. Los Tsáchilas, Chachis y Epera tienen asentamientos ancestrales más o menos delimitados pero pequeños. Los Epera tienen 300 has compradas por una monja hace años atrás. Su población aproximada es de mil personas, y experimentan un fuerte crecimiento demográfico dentro de sus tierras a causa de la inmigración desde Colombia. Los Chachi tienen dos pedazos de tierra más o menos delimitados. Si bien los Awás tienen un territorio extenso están en tres provincias y en dos países (Ecuador y Colombia), además están en un Parque Nacional.

Reconstitución de pueblos y comunidades

Pueblo Cayambi--Pichincha/Ecuador
Foto: http://galeria.milenteinformacion.com © MLI

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

La recomposición de las comunidades en Ecuador implica lo siguiente:

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

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

El primer paso en este sentido es la reunificación de las comunidades bajo una sola estructura organizativa, lo que implica que las diversas asociaciones o comités existentes creadas para atender programas del Estado (desayuno escolar, cooperativas, clubes deportivos, padres de familia, grupo de mujeres y también de jóvenes, juntas de agua potable, electricidad o de riego y otras) se conviertan en secretarías de la junta directiva comunitaria.[11] Al mismo tiempo, las organizaciones han puesto en marcha un proceso para generar estatutos que respondan a las necesidades y características de la comunidad. En el pasado, el órgano encargado de asuntos indígenas en Ecuador imponía un mismo reglamento para todas las comunidades indígenas del país, sin importar sus características socioculturales ni tampoco la región geográfica en que se ubicasen.

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

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

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

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

El tema del territorio en las comunidades an-

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

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

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

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

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

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

Así, la única posibilidad que tienen algunas comunidades de conseguir o ampliar sus escasas tierras comunales son los páramos. No obstante, sean o no propios su mirada está centrada en ellos como lugares importantes para la producción del agua necesaria que se consume en las zonas bajas. Este es un tema de extrema importancia y que define la visión territorial particular de este pueblo que no pasa por la propiedad de la tierra sino por la necesidad de regular su uso y el del agua sobre la base de una metodología que busca que el aprovechamiento de los recursos sea de manera sostenible.

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

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

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

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

Territorio del pueblo indígena de Sarayaku

Comunidad Sarayaku/Amazonía-Ecuador
Foto: Dejusticia/http://dejusticiablog.com

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

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

La guerra con el Perú en 1941 cortó los viajes y los intercambios comerciales que realizaba la gente de ambos lados de la frontera, y casi de inmediato la empresa Shell comenzó a perforar pozos en territorio de Sarayaku. Una nueva entrada de empresas petroleras se produjo durante la década de 1970. Desde 1947, con la construcción de la carretera a Puyo, comenzó la entrada de colonos, y en la década de 1960 se instaló la Misión Evangélica, cuya presencia generó divisiones entre las familias. En la siguiente década la gente creó su primera organización política, el Centro Alama Sarayaku, como forma de responder a los problemas.Sus objetivos fueron la defensa territorial, el fortalecimiento de la unidad de los ayllus y el desarrollo de la comunidad. Luego se crearían nuevas organizaciones en su reemplazo: la Federación de Centros Indígenas de Pastaza (FECIP) y luego la Organización de Pueblos indígenas del Pastaza (OPIP) aún vigente. La actividad petrolera causaría nuevos problemas a fines de la década de 1980, cuando el gobierno otorgó una concesión a la empresa ARCO sobre territorio de Sarayaku. La gente logró detener las actividades de la compañía e hizo que el Estado firmara un documento garantizando sus derechos que luego este no cumplió.

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

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

El Plan de Manejo Territorial

Ubicado en la parroquia del mismo nombre, el territorio de Sarayaku es de 135.000 hectáreas, en el que vive una población de 1164 personas (187 familias), distribuida en seis centros poblados.

La máxima autoridad en la comunidad del territorio autónomo de la Nación Originaria del Pueblo Kichwa de Sarayaku es el *Tayjasaruta* y está compuesta por un Consejo de Gobierno conformado por los kurakas y los dirigentes elegidos para cada cargo. Es presidido por el/la presidente/a.

Los problemas

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

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

Dentro de este aspecto también están el permanente conflicto de tierras entre los ayllus por falta de una normativa comunitaria que regule el control de tierras y el manejo de recursos; y el ingreso de los pobladores a las áreas de reserva con la finalidad de cazar. La débil economía de los ayllus es causada por la limitada oferta de productos de las familias para la comercialización y seguridad alimentaria de los ayllus. Esto es consecuencia del debilitamiento de los conocimientos ancestrales sobre manejo de los agroecosistemas. También faltan canales de comunicación[12], estrategias de comercialización e iniciativas productivas que generen ingresos económicos.

La causa de que la educación no satisfaga las necesidades de formación y fortalecimiento cultural, se debe a la ausencia de programas educativos que fortalezcan los conocimientos ancestrales y al descuido de los programas de educación intercultural bilingüe que no han adecuado los contenidos curriculares y de capacitación de los profesores bilingües a la realidad amazónica y a la especificidad cultural. Asimismo, señala el documento, el Colegio Técnico agropecuario existente no responde a las necesidades de formación para generar alternativas productivas a partir del aprovechamiento no extractivo de los recursos naturales.

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

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

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

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

pérdida de fertilidad de los suelos. También, el debilitamiento de la transmisión de técnicas ancestrales de manejo de los agroecosistemas a las nuevas generaciones.

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

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

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

Los objetivos

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

1) Asegurar el control y manejo del territorio;

2) Fortalecer la economía de los ayllus;

3) Lograr que los programas de educación existentes satisfagan las necesidades de formación y fortalecimiento cultural;

4) Fortalecer la organización comunitaria y;

5) Crear condiciones de salud mejoradas en la comunidad.

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

1) Aumentar la productividad y diversidad de los agroecosistemas;

2) Recuperar las especies medicinales, frutales y maderables;

3) Recuperar la población de animales de importancia para la comunidad y;

4) Recuperar los peces en los ecosistemas acuáticos.

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

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

Manejo territorial de Sarayaku

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

Las líneas de trabajo[13]

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

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

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

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

En 2004 se hizo plan de manejo de recursos de fauna e ictio fauna sobre 134 000 has. Luego se planteó hacer uno para toda la cuenca, desde Pacayacu hasta Montalvo y Boveras. Fue entre 2009-2011. Se hizo con participación de toda la comunidad. También se hizo participativamente una estrategia para monitorear el plan. Fue en el marco del programa "Fortalecimiento de la gestión y administración del pueblo Kichwa de la cuenca del Bobonaza".

La tercera línea que se ha trabajado es la productiva para garantizar la seguridad alimentaria de la población, a fin que ella no dependa solo del aprovechamiento de recursos naturales. Se ha trabajado en la instalación de piscigranjas familiares pero con especies amazónicas, como bocachico, cachama roja y gamitana. Actualmente la piscicultura se trabaja con 105 familias. Se han instalado más de 230 piscigranjas, sembrando alevinos de tres especies que han sido comprados en diferentes laboratorios en Lago Agrio y Loreto. Ahora la organización está construyendo su propio laboratorio en la zona media de la cuenca del Bobonaza.

En agosto de 2014 se inauguró y en octubre quieren se hizo la primera incubación para producir peces. La idea es fortalecer la seguridad alimentaria, produciendo especies de ictio fauna y que las familias consuman una parte y vendan el excedente. Muchas familias han trabajado muy fuerte y ya han sacado la primera cosecha de lo que han sembrado. Algunos empiezan a vender al mercado. El laboratorio que están equipando le dará sostenibilidad a la actividad piscícola para beneficio de las familias que ahora trabajan y otras que quieran hacerlo más adelante. "Estamos hablando con el concejo provincial para hacer un convenio a fin de ofrecerle alevinos para que expanda la producción de piscigranjas en otras comunidades", señala Santi.

En el área de producción de recursos naturales, Sarayaku está desarrollando una estación científica socio ambiental para controlar y manejar recursos, a partir de una base de datos. La estación estará bien equipada. Actualmente se la está construyendo en la cuenca media del Bobonaza. Las familias de Sarayaku, que son 180 en total, serán ingresadas en la base de

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

datos. Quienes trabajen en esa estación harán un monitoreo ambiental de las zonas de caza.

La base de datos será alimentada con información proporcionada por los mismos cazadores. Una familia en promedio sale a cazar una o dos veces a la semana. Sus datos (nombre, lugares de cacería, piezas conseguidas según especies, frecuencia de caza y otros) serán ingresados en formularios y luego procesados. De esta manera se sabrá anualmente cuántas especies de sajinos y otros animales se han cazado y en dónde.

Esta información se incluirá en mapas. "De esa forma podemos controlar y administrar bien los recursos naturales. De acuerdo a esto vamos a saber bien la situación de los recursos y de las especies. El tapir, por ejemplo, es una especie en extinción, y su caza está prohibida. No se la puede cazar y si se hace, el reglamento contempla sanciones".

En la línea productiva por el momento la organización solo ha pensado en la ictio fauna. Pero está conversando con el Concejo Provincial del Pastaza para trabajar en el fortalecimiento de las chacras tradicionales. Quieren clasificar las variedades de yuca, plátano, papa china y otros cultivos y establecer semilleros y viveros, así como trabajar en el mejoramiento de semillas. Ven que en algunas chacras hay especies que se están perdiendo. Eso es consecuencia de que la gente las ha ido convirtiendo en monocultivos de plátano o yuca. Por eso consideran que es necesario fortalecer la actividad con el conocimiento tradicional porque las chacras son importantes para la seguridad alimentaria.

"En la organización que tuvimos, la OPIP[14] , vimos que se hacían muchas capacitaciones y cursos pero no había la sostenibilidad de las personas que iban a esos cursos. Tuvimos un programa de formación y de ahí salieron más de 60 técnicos locales capacitados en cursos y talleres. Pero de ellos ninguno entró en actividad, todos se fueron", señala Santi.

Esta ha sido la razón por la cual el pueblo Sarayaku consideró en los últimos años la necesidad de crear una escuela de especialización en tres líneas: liderazgo, planificación y administración de recursos amazónicos, y manejo y producción de ictio fauna amazónica. En la primera promoción prepararon a 23 bachilleres. Los que se han especializado en manejo y producción de ictio fauna amazónica serán quienes se encarguen de llevar el laboratorio que se está construyendo. Son ocho alumnos.

En la línea de manejo y producción de ictio fauna la organización contrató un consultor de Perú que trabaja en el IIAP: Línder Isuiza. Él ahora está trabajando en la construcción del laboratorio y su contrato se extenderá hasta diciembre cuando logre la primera producción de alevinos. Los bachilleres que han participado en el curso han recibido 580 horas presenciales. La organización ha firmado un convenio con la Corporación Social Andina para obtener el título de tecnólogos. La gente ya no quiere cursos ni talleres, sino especializarse en el trabajo. Mientras que los ocho bachilleres se harán cargo del laboratorio, los seis alumnos de planificación y gestión de recursos naturales administrarán la estación científica socioambiental que se está construyendo. Los que están en liderazgo están fortaleciendo los gobiernos de cada pueblo. En Sarayaku, un alumno que salió de la formación ahora es el actual presidente del pueblo y está ejerciendo sus conocimientos. La idea es que los jóvenes que se preparen lleven adelante a su pueblo y le den sostenibilidad a su formación. La organización cuenta con apoyo financiero de la cooperación del Gobierno Vasco desde el 2004, con una ONG: Fundación Paz y Solidaridad. En 2014 finalizará esta ayuda. Actualmente la organización está en tratos con ese gobierno para hacer un convenio directo.

Una estrategia para transformar la educación formal

El empobrecimiento de las chacras es consecuencia del decaimiento de la educación tradicional. Dice Daniel Santi: "Nosotros somos de la práctica oral. Nuestras mamás y papás nos enseñaron. La pérdida de esta costumbre es

14 La Organización de Pueblos Indígenas del Pastaza (Opip), que congregaba diferentes pueblos indígenas, ha sido disuelta para dar paso a un tipo organización por nacionalidades y pueblos indígenas. Dentro de la nacionalidad Kichwa del Pastaza existen hoy varios pueblos, uno de ellos es el de Sarayaku.

más que todo por la educación formal. Nuestros mayores antes poco asistían a la educación. Ahora la mayoría, casi todos pasan por la educación formal. Nos hemos dado cuenta que los muchachos que van a la escuela aprenden historia y matemática y ya olvidan lo de acá. Nosotros nos hemos dado cuenta en el diagnóstico. Ahora estamos trabajando para fortalecer nuestra educación. Hay que ver cómo podemos trabajar los textos académicos para que fortalezcan también nuestro conocimiento, nuestra agroproductividad".

En esa línea los profesores están ahora trabajando mucho para que los alumnos no piensen solo en la lógica occidental, sino que también valoren los recursos del pueblo Sarayaku. Antes había una Dirección de Educación Bilingüe y la Dirección Hispana. Ahora las han unificado de acuerdo a la malla curricular que ha formulado la Secretaria Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. La agrobiodiversidad ha sido considerada como una materia, lo que es importante. Ahora en el bachillerato se pueden escoger entre una serie de especialidades. Los profesores de Sarayaku son indígenas en su mayoría. Antes eran de Quito, Riobamba, Ambato y otras partes. Desde hace cuatro años la organización cuenta con recursos humanos propios y con ellos trabaja para fortalecer la organización del pueblo.

A través de la escuela están tratando de incorporar los conocimientos propios, la sabiduría del pueblo. Los planes de manejo que tienen han sido insertados en los currículos de algunas escuelas y colegios. Actualmente la organización está haciendo un video de toda la experiencia del trabajo para que sirva como material didáctico a los estudiantes de la escuela y el colegio.

Estamos trabajando para la legalización de la Escuela de Especialización. Los alumnos que terminan salen con un título porque han hecho un convenio con la Corporación de Gerencia Social que depende del Ministerio de Educación. También tiene programas de maestría. Los muchachos salen como "tecnólogos". La escuela tiene un local en Sarayaku y los docentes, que son Kichwas y mestizos, son contratados por el Estado. Sarayaku está en proceso de legalizar la escuela como instituto tecnológico, con especialización en recursos amazónicos. Han ido a conversar con autoridades del Ministerio de Educación y con los decanos que están llevando la Universidad Yachay en Imbabura. Han presentado la propuesta.

Socialización del plan

Para socializar el plan han hecho un trabajo comunidad por comunidad, practicando con la gente misma. En Sarayaku hay siete comunidades. En realidad la socialización del Plan se ha hecho desde el momento de elaborarlo ya que sabían que si no se hacía así luego sería difícil poder aplicarlo. Han visitado a todas las familias, por pequeñas que estas fuesen. De este modo la gente se ha dado cuenta de que se la integra al proceso de trabajo. Los jóvenes, que son de las comunidades mismas, hablan en su idioma y dicen "nosotros estamos haciendo el trabajo".

En algunos casos, la organización ha contratado consultores que ya antes han trabajado en la Amazonía, no solo en Ecuador sino en otras regiones de la Amazonía, y eso les ha aportado mucho. Consideran que la experiencia de ellos ha sido muy importante. Sin embargo, son claros en señalar que la dirección política, la gestión y la participación han estado a cargo de ellos mismos, de los jóvenes, de los mayores, de los ancianos.

En noviembre de 2014 editaron un nuevo folleto más didáctico acerca del monitoreo del plan, así como un video de 45 minutos dando cuenta de toda la experiencia de gestión territorial: cómo se construyó el plan de manejo y se hizo el monitoreo y adónde apuntan para lograr la gobernabilidad autónoma de la cuenca del Bobonaza.

Control de los recursos

Antes del Plan de Manejo había extracción de los recursos de la cuenca. Por ejemplo, la madera se explotaba sin control en la zona alta

desde Pacayacu hacia abajo. Mucha gente pensaba que estaba bien, que todo era cuestión de cortar, vender y coger la plata, y que así iba a tener bastante dinero. El tema petrolero dividió a la gente en 2002. Las comunidades de Molinos y Pacayacu se dividieron a causa de las empresas petroleras. Unos estaban a favor y otros en contra. Esto golpeó mucho al pueblo.

Desde 2004 han trabajado políticamente para reorganizarse y han logrado consolidarse. “Pacayaku, Sarayaku, Montalvo tenemos hoy la misma visión, misión y objetivos trazados para llevar adelante, manejar nuestros recursos y protegerlos. Por eso, la decisión política de la cuenca del Bobonaza se ha puesto fuerte”, señala Santi. Con Canelos también tuvieron problemas por el tema petrolero. Antes ellos trabajaban junto con la gente Sarayaku pero se separaron.

También en la cuenca había pescadores comerciales que venían para llevar pescado a los mercados de afuera. Pescaban con dinamita. Lograron frenar esta actividad. Hoy la gente dice que si no hubiese tomado estas decisiones estarían en crisis. “La gente ahora puede hacer tranquila su chacra, tomar su chicha, puede ir a cazar reglamentariamente, pueden ir a pescar con redes”, afirma Santi. Una vez al año está permitido pescar con barbasco. Toda la comunidad sale a pescar en un día.

Territorio del pueblo Shuar Arutam

Mujeres pueblo Shuar Arutam/Amazonía-Ecuador
CC: http://ecuador.indymedia.org

El pueblo Shuar Arutam es parte de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH)[15]. En el territorio integral de ese pueblo existen seis asociaciones: Arutam, Santiak (Santiago), Mayaik, Sinip, Nunkui y Shurubia. Estas se definen con criterios geográficos y sociales, unificando familias y clanes familiares. Tanto el pueblo Shuar Arutam como las asociaciones tienen reconocimiento jurídico de CODENPE. Dentro de estas últimas hay centros o comunidades en los que suelen existir escuelas y cancha de fútbol y, en algunos, centro de salud y pista de aterrizaje. Son 47 centros en total, con una población estimada en 8500 personas. La asociación más clave en lo que a cultura se refiere es Nunkui.

Su territorio se ubica en la Cordillera del Cóndor, en el extremo sureste del Ecuador, en la provincia de Morona Santiago. Su divisoria de aguas constituye la frontera con Perú que se extiende hacia el sur[16]. El río que drena su ladera septentrional es el Kuankus, mientras que el de la meridional es el Cenepa, tributario del Marañón. El macizo tiene en conjunto unos 11 mil kilómetros cuadrados. Su altura fluctúa entre los 300 y 3000 msnm. Su clima subtropical, por influencia tanto amazónica como de los Andes, configura sus partes altas como un bosque nublado, con una humedad de 90% y temperatura de hasta 32º C. Contiene una flora y fauna de alta diversidad, con especies endémicas.

El territorio Shuar Arutam tiene unas 230.000 hectáreas y es atravesado por el río Zamora, en cuya margen izquierda hay colonos, al igual que en la parte oeste. Al parecer, su ocupación permanente se produjo cuando, en la década de 1960, comenzó la colonización de las partes bajas de la Cordillera del Cóndor regadas por los ríos Zamora y Santiago, más fértiles y con mayor abundancia de animales terrestres y peces. En el cantón Santiago, ubicado en la parte norte, existe una guarnición militar.

Los Shuar crearon este territorio de hecho a partir de conversaciones que sostuvieron dirigentes de los 60 centros entre 2001 y 2003, aunque más tarde se redujeron a los 47 actuales. Su estrategia de ocupación puede ser calificada como de refugio ante el avance de los colonos. Los centros tienen títulos pero no de manera individual. Desde la década de 1980, en diferentes momentos, han sido titulados conjuntos de centros que, en total, suman unas 160 000 has, quedando así unas 70 000 has por titular que están básicamente en la asociaciones Sinip y Nunkui. Dentro de los centros, las familias tienen fincas definidas. Aunque estas no constituyen propiedad privada, son una manera de posesión permanente que puede ser dejada en herencia a los hijos. Su tamaño es variable dependiendo de la extensión de los centros.

Existe un presidente de todo el territorio y seis ejecutivos responsables de diversos temas, como salud, educación, territorio y otros. Ellos más los seis presidentes de las asociaciones conforman un Concejo. Por su parte, cada centro tiene un jefe.

Los temas más delicados, como los relacionados con la industria minera y petrolera, se discuten en la asamblea general. Un 80% de la población es contraria a dichas industrias. Cuestiones como los permisos a extractores para explotar madera se discuten internamente en cada centro. Con el petróleo las asociaciones más afectadas serían Mayak y Santiak. Casi todo el territorio está con concesiones mineras que en total suman unas 40, de las que 31 están ya otorgadas y el resto en trámite. Constituye una amenaza el llamado “cinturón del cobre” que atraviesa el territorio y se proyecta hacia los territorios awajun y wampis en Perú.

Recién después del último conflicto con Perú, en 1995, el gobierno ecuatoriano comenzó a prestarle importancia a la zona. Después de la guerra y de la firma del acuerdo de paz en 1998, se organizó el Plan Binacional y los indígenas tuvieron más relación con el Estado. Algunas ONG también pusieron interés en la zona, entre ellas, Conservación Internacional (CI), Fondo Flamenco y la Cooperación Alema-

15 La información para elaborar el presente acápite proviene principalmente de dos fuentes: un texto de Santiago Kingman (2007) y una entrevista a su hijo Nicolás que trabaja en el Centro de Planificación y Estudios Sociales (Ceplaes), realizada el 12 de agosto de 2014 en Quito.

16 Hemos tomado la información para ilustrar este caso del trabajo Kingman (2007). Sólo indicaremos las citas textuales.

na GTZ. El año 2000 se inició el proyecto Paz y Conservación con dinero de la Fundación Moore y CI que en Ecuador fueron canalizados por Fundación Natura.

La propuesta de gestión

El pueblo Shuar Arutam planteó realizar un trabajo de ordenamiento y generación de normas. Aprovechando una figura introducida por la Constitución de 1998, lo denominaron inicialmente Circunscripción Territorial[17] Shuar Arutam. Fundación Natura apoyó la definición de planes de gestión territorial y de manejo de los recursos naturales. La propuesta buscaba consolidar la posesión de una parte del territorio ancestral y recuperar el control político del área dominado por tres gobiernos locales manejados por colonos que tenían jurisdicción sobre el territorio. La construcción de la propuesta territorial fue un trabajo difícil porque implicaba crear al mismo tiempo un gobierno territorial indígena que tuviera ascendencia con la población local y a la vez fuera reconocido por el Estado.

Para garantizar la posesión del territorio, al comienzo pensaron en crear un área protegida, pero luego desistieron de esto por considerar que no serían ellos, los Shuar, quienes la dirigieran, sino el Estado a través del Ministerio del Ambiente. La propuesta fue entonces un híbrido, al que denominaron *"Territorio Shuar Protegido", con el objetivo de "garantizar la supervivencia y el desarrollo de la cultura así como mantener la riqueza de la biodiversidad existente en este territorio"* (Kingman 2007: 32).

Los shuar conformaron el gobierno y resolvieron realizar el manejo de los recursos naturales en 50.000 hectáreas, conservando el resto del bosque. El Ministerio del Ambiente tuvo que escuchar la propuesta y el tema se abrió al debate nacional, considerando que importantes regiones de buen manejo y conservación y con cobertura vegetal se hallaban en regiones con presencia de pueblos indígenas.

17 Las Circunscripciones Territoriales Indígenas fueron creadas por la Constitución de 1998, pero hasta la fecha no han llegado funcionar por falta de una ley específica.

Durante cinco años los Shuar trabajaron con criterios de autonomía en diversos aspectos: salud, educación, territorio, reafirmación de la identidad y otros. Así lograron cierto control sobre su territorio. Admiten madereros porque con ellos hacen negocios y consiguen dinero, pero no turistas porque ellos le pagan a la empresa y no queda nada para la población.

En 2003 la gente se entusiasmó con la idea de crear una circunscripción territorial indígena (CTI). En ese momento los dirigentes comenzaron a consultar con la población la posibilidad de constituirla. Los requisitos principales son estatuto, plan de vida y elaboración de un mapa de la jurisdicción, y también la certificación de que las autoridades representan verdaderamente a la población.

Sin embargo, la legislación acerca de las CTI presentaba vacíos legales. Entonces el Congreso hizo algunas reformas a las normas. Una de ellas es la que dispone que antes de crear una CTI la se deben constituir juntas parroquiales. En 2010 a la gente le entraron dudas y temieron que una vez constituidas dichas juntas el proceso se estancara. Temieron entonces entrar a formar parte del Estado y quedar sujetos por este. En ese momento se paralizaron los trámites y no quisieron saber más acerca de la CTI.

En 2011 el pueblo Shuar Arutam reanimó el proceso de las CTI cuando el presidente Rafael Correa dijo que debían crearse como una manera de poder canalizar las regalías petroleras. Pero este nuevo impulso no duró mucho tiempo y nuevamente todo volvió a estancarse.

El pueblo Shuar Arutam ha trabajado diversos planes: de salud, educación, de tierras. Tuvieron en una época planes de manejo de caza y pesca y normas para aprovechamiento forestal. Los planes incluyen diagnósticos sobre las diversas especies, censos de animales, determinación de épocas vedas, normas para uso de artificios y otras cuestiones. Todo funcionó bien durante unos 4 años que se prolongaron hasta 2007. Los planes de aprovechamiento forestal duraron un poco más, hasta 2010, y esto permitió que los bosques se recuperaran. Las iniciativas de manejo se cayeron en parte

porque entraron otros dirigentes que no le dieron importancia a esta estrategia. También fue decisivo para su decaimiento el hecho de que ONG como Fundación Natura y CI terminaran sus proyectos y dejaran de invertir dinero en el territorio.

En el campo educativo, se trató de recuperar el rol del padre y la madre en la formación de sus hijos. Se buscó que los niños estuvieran solo unas cuatro horas en la escuela y otras tantas con sus padres aprendiendo los trabajos para vivir y conocer el territorio.

Dificultades y amenazas

El reto es grande, como lo es para toda propuesta actual de gobernanza territorial que debe construir un modelo que recree la tradición adaptándola a la realidad actual en la que están presentes nuevos actores y procesos. Por eso, durante los primeros años el tema central de debate con los habitantes y dirigentes de los centros fue cómo mantener la alianza de los Shuar con el bosque en un medio modificado e inmerso en nuevos procesos. De hecho, los centros representaban esta nueva realidad con nuevos personajes y jerarquía, como los profesores y las autoridades modernas, cuyo poder viene, en el caso de estos últimos, de manejar mejores contactos con el mundo exterior y, en el de los primeros, de disponer de ingresos fijos.

Otro problema tiene que ver con las características de la ocupación y posesión, ya que los centros tienen títulos individuales y, en muchos casos, mantienen conflictos entre sí porque un comunero vende su posesión a un colono o por disputas de linderos. Poco a poco se trabajó para superar estos problemas, y así *"el concepto de territorio fue adquiriendo la forma planteada anteriormente: un espacio de uso y de vida, circunscrito y con un gobierno interno"* (Kingman, 2007: 38).

Esto llevo a que la gente definiera el trabajo en tres líneas de acción: *"Las relaciones sociales y conflictos internos de tierras; la relación con los organismos externos y la creación de una frontera real y efectiva; [y] el manejo de los recursos del bosque y el desarrollo humano"* (Ibíd.: 38). Se trabajó en el ordenamiento del territorio y en la generación de normas sobre caza, pesca, recolección, extracción de madera y solución de conflictos; y se crearon autoridades territoriales y por ejes temáticos: recursos naturales, educación, salud y otros.

Como bien se señala en este caso, la zonificación y, en especial, el ordenamiento territorial implicaban cambios profundos en la concepción tradicional según la cual son las familias quienes toman decisiones de manera autónoma. En sociedades donde no han existido instancias supra familiares para la toma de decisiones, ¿cómo reglamentar y controlar las decisiones de estas para que actúen en función de nuevas normas, en cuya definición intervienen actores y elementos nuevos introducidos por el creciente proceso de inserción social de las sociedades indígenas dentro de redes nacionales e internacionales?

El manejo de recursos coloca nuevamente el problema de no aceptar autoridad externa sobre las decisiones de la familia. La cuestión de que los recursos ya no son ilimitados es de difícil comprensión y, por lo general, la gente responde señalando que de qué va a vivir si se le prohíbe recolectar y cazar.

La concepción del bosque como patrimonio de la colectividad es asimismo un concepto nuevo de difícil comprensión, como también lo es la organización del trabajo colectivo para beneficio común. La negociación de árboles en pie con intermediarios parece ser una buena solución para muchos, ya que les permite de manera inmediata resolver el tema de ingresos. No obstante, la ilegalidad de la extracción, en la que también están implicados comuneros, hace que esta modalidad no siempre sea aplicable.

Las huertas familiares han perdido biodiversidad a causa de la interrupción de la transmisión de conocimientos y prácticas asociadas a ellas, en parte porque el sistema de escuelas ha separado a las niñas del ámbito tradicional y, en parte, porque el mercado ha impuesto nuevos hábitos de consumo.

Un seria amenaza para la propuesta territorial

Arutam es la minería aurífera que causa graves impactos sobre el medio ambiente, los cuales previsiblemente aumentarán cuando las empresas abarquen mayores espacios e intensifiquen su producción; y, sobre todo, sobre la estructura de la sociedad Shuar. Las empresas pagan a comuneros para captar su apoyo y eliminar a los opositores, lo que genera divisiones entre ellos y serios conflictos que el Gobierno Shuar no puede manejar. Como señala Kingman: *"Si el Gobierno general Shuar se opone a la minería, no tiene capacidad de actuar sobre familias y comunidades que han pactado con ella"* (Ibíd.: 43). Un enemigo tan poderoso como la minería aurífera impulsada por empresas, que no sólo tienen poder económico sino también político, es una gran amenaza para los intentos del gobierno shuar de definir, ordenar y definir un sistema de gobernanza sobre su territorio[18] .

Los relacionistas comunitarios de las empresas mineras no han dejado de trabajar con las familias, los centros y las asociaciones, buscando dividirlos mediante ofertas de dinero, regalos y la ilusión de mejoras futuras.

18 La amenaza de la extracción aurífera está en ambas vertientes de la Cordillera del Cóndor. Sobre los problemas que causa en el Perú y el poder económico y político de las empresas vinculadas a los círculos más altos del gobierno, puede verse el documento elaborado por ODECOFROC (2009).

Conclusiones Regionales

Quito/Ecuador
© 2014 Alberto Chirif

Conclusiones del estudio regional "Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación"

Hemos dividido las conclusiones por temas para poder desarrollarlas de manera más ordenada y comprensiva. Se trata de establecer comparaciones entre los cuatro países andinos incluidos. Salvo en el primer tema, referido a cuestiones legales, en todos los demás las conclusiones solo dan cuenta de los casos que hemos conocido en el desarrollo de nuestro corto estudio, limitado a una visita de 10 días por país y a determinadas lecturas. No tenemos entonces la pretensión de que nuestras conclusiones den un panorama global de lo que sucede en cada país con temas tan vastos como gestión territorial y otros.

Aspectos legales

1. Salvo Perú, los otros tres países que hacen parte de este estudio (Colombia, Ecuador, y Bolivia), tienen propuestas legales para la creación de circunscripciones indígenas. Sin embargo ninguno de ellos ha culminado con la declaración formal de una Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC, Bolivia), Entidad Territorial Indígena (ETI, Colombia) o Circunscripción Territorial Indígena (CTI, Ecuador). No obstante, mientras hay avances consistentes en Colombia, en Bolivia y Ecuador el proceso parece estancado.

2. En Colombia, efectivamente, el Estado, en coordinación con las organizaciones indígenas, ha dado pasos importantes para la transferencia de funciones y de fondos a los resguardos, en los campos de la educación, salud y obras de agua potable y alcantarillado. Si bien esas transferencias han tomado más cuerpo con la aprobación de dos decretos recientes (Nº 1952 y 1953, ambos del 7 de octubre de 2014), que se realizaban en algunos resguardos desde hace algún tiempo, comprometiendo traspasos de diversa envergadura.

3. En Colombia, si bien está pendiente la ley orgánica que constituirá el eje central para la creación de las ETI, con los decretos recientemente aprobados se pueden conformar territorios indígenas, a condición de que los resguardos cumplan con ciertos requisitos que no presentan dificultades especiales.

4. En Ecuador y Colombia, algunas de las organizaciones indígenas no parecen conformarse con el simple traspaso de funciones y fondos del Estado. Es decir, no les satisfacen las transferencias que ubican el tema de las circunscripciones dentro de la lógica de descentralización del Estado y buscan que la nueva configuración territorial implique una distribución del poder. Al menos algunas organizaciones de Colombia, como el CRIC, buscan que el poder sea pleno e incluya no solo decisiones de gobierno interno, sino también la propiedad sobre los recursos del subsuelo.

5. En Ecuador la atomización de los territorios indígenas andinos y también costeños (a excepción de los Awas que presentan otras complicaciones (ser a la vez un área natural protegida, tener población foránea dentro y estar también en Colombia), así como el alto grado de urbanización de la población, son factores que la desaniman a iniciar el proceso de creación de CTI. Además, la fuerte participación de la población andina en los procesos electorales de gobiernos locales y el control real de muchas municipalidades les abren espacios de participación y gobierno.

6. La población indígena amazónica del Ecuador demuestra interés en conformarse como CTI, una parte, dentro de la lógica de descentralización y otros, como Sarayaku, apuntando más hacia la de autonomía.

7. En Perú, donde según hemos señalado no existe una propuesta legal para la creación de circunscripciones indígenas, hay una participación fuerte de la población andina en los gobiernos locales. En el caso amazónico, esa participación fue consistente en algunas zonas hace 20 años, o más, pero

luego se debilitó, en parte, por la presencia de partidos y frentes políticos foráneos que han dividido el voto indígena, y porque los líderes indígenas cayeron en una visión criolla de la política, con lo que esto implica en términos de autoritarismo y corrupción.

8. La creación de nuevas circunscripciones indígenas genera conflictos con los municipios existentes, en tanto que ellas implicarán el redimensionamiento de sus ámbitos. Los grupos locales perderán poder cuando esas circunscripciones empiecen a regirse por una lógica diferente a la de las elecciones y en su lugar se implante la designación de autoridades por normas y procedimientos culturales. Además, esos municipios perderán ingresos por la reducción de tributantes.

9. En Bolivia, las autonomías indígenas no parecen ser prioritarias para el gobierno, como lo demuestra el casi nulo avance de procesos iniciados hace ya varios años. Los requisitos puestos para su conformación parecen obstáculos para impedir que las autonomías se concreten. Esto podría ser una estrategia para no dar cumplimiento a derechos reconocidos por el país en el Convenio No.169, en la Constitución Política del Estado (CPE) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, alegando que solo se podrán hacer efectivos una vez establecidas las autonomías.

10. La opción de Raqaypampa de comenzar a ejercer autonomía en el espacio de un distrito indígena, parece una buena alternativa para salir del entrampamiento del proceso autonómico oficial. Es una manera de ganar experiencia y conocimientos en el campo de la gestión territorial y el autogobierno. Para Raqaypampa esta alternativa no significa que haya abandonado su derecho a conformarse como autonomía de acuerdo a los términos establecidos en la ley, ya que impulsa las dos opciones de manera simultánea.

11. La calidad normativa de los cuatro países es diferente. Mientras en Colombia, que se sitúa en el nivel superior, se dan nuevas normas que fortalecen los derechos de los pueblos indígenas, en Perú, ubicado en el extremo opuesto, se bombardea, cada vez de manera más bárbara, los reconocimientos logrados por ellos en el Convenio No.169, en la Declaración de la ONU y en la propia legislación nacional, vigente desde hace cerca de cuatro década, aunque debilitada por sucesivas modificaciones desde 1995, durante el gobierno del presidente Fujimori.

12. Más allá de las leyes, en Colombia gran parte de la legalidad sobre derechos de los pueblos indígenas se ha construido sobre la base de sentencias de la Corte Constitucional, es decir, mediante jurisprudencia. En este sentido, podemos decir que la normativa es constantemente enriquecida en ese país. Por lo demás, existe en Colombia un respeto por la institucionalidad y por la independencia de poderes que no es común en ninguno de los otros países incluidos en este estudio.

13. En el Perú, el atropello de las normas no es solo creciente sino que cada vez encuentra menos oposición por parte de un movimiento indígena nacional debilitado. La época de máximas protestas por los atropellos de los legisladores fueron los años 2008 y, sobre todo, 2009 que terminó con los trágicos sucesos de Bagua que dejaron 35 muertos entre policías (la mayoría), indígenas y otros ciudadanos. La reciente ley Nº 30230, mucho más demoledora de los derechos de los pueblos indígenas, no ha sido ni siquiera objeto de un tímido pronunciamiento por parte de AIDESEP, organización que representa a la mayoría de las organizaciones regionales y locales de la Amazonía.

14. En este contexto de deterioro legal en el Perú, la reciente promulgación de la Resolución Ministerial Nº 0547-2014-MINAGRI (septiembre 30, 2014) aparece como un hecho extraño. La norma simplemente señala que la existencia de un bloque de producción permanente en tierras ocupadas por comunidades indígenas no debe

constituir motivo para que se paralicen los trámites de titulación y que, por el contrario, debe procederse a redimensionar dicho bosque para continuar con el proceso en beneficio de las comunidades. La norma es lógica y solo reafirma lo que está en la normativa nacional e internacional: que el derecho propietario de las comunidades es anterior al título. Lo extraño proviene de la singularidad de una norma favorable a ellas dada luego de dos décadas de demolición de sus derechos. Todo indica que ha sido dada para aplacar las críticas al gobierno por el asesinato de cuatro líderes Ashaninkas en el alto Ucayali. Si es así, debería aprovecharse el momento para impulsar otros cambios normativos.

15. En Bolivia no puede decirse que la legislación referida a derechos de los pueblos indígenas es deficiente, sobre todo considerando que ha convertido en ley nacional no solo el Convenio No.169 (lo que está dentro de las normas establecidas de cualquier país que lo haya ratificado), sino también la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Este último hecho es fundamental, en primer lugar, por el peso de los derechos que esa declaración reconoce a los pueblos indígenas y, en segundo, porque zanja de manera definitiva la discusión acerca de si se trata de un instrumento vinculante. El problema en Bolivia es de cumplimento debido, en parte, a un prurito legalista (compartido entre funcionarios –o tal vez impulsado por ellos- e indígenas) que hace ver siempre "que falta algo" (un reglamento, una norma aclaratoria u otro tipo de formalidad) y, en parte, porque los derechos reconocidos son reformulados en normas (como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, LMAD) que ponen requisitos que en verdad se constituyen como obstáculos para su materialización.

16. En Ecuador en cambio, aunque la normativa secundaria referida a derechos de los pueblos indígenas está atrasada respecto a lo que señala la Constitución, las organizaciones no se han hecho problemas al respecto y han conseguido, mediante grandes movilizaciones y presiones ante el Ejecutivo), el reconocimiento de importantes derechos territoriales.

17. El cumplimiento del derecho de consulta previa presenta diferencias en cada uno de los países. En Colombia, de acuerdo a los entrevistados, se han realizado muchos procesos de consulta previa, algunos formales y manipulados, mientras otros han sido serios y han cumplido con la finalidad del dispositivo que es llegar a un acuerdo. De todas maneras, como explicó uno de los entrevistados (Ramón Laborde), en ningún caso la empresa y el gobierno han forzado la ejecución de proyecto contra la voluntad de los indígenas ya que, siendo inalienable el territorio, no sería posible hacerlo a menos que se modifique la Constitución o se actúe en contra de ella. El país no cuenta con una ley específica ni una norma de menor importancia para guiar los procesos de consulta que, sin embargo, se han ido perfilando jurisprudencialmente, mediante sentencias de la Corte Constitucional.

18. En el Perú, el actual gobierno ha promulgado una ley de consulta que recorta los alcances del derecho establecido en el Convenio No 169. Se han realizado algunos procesos formales de consulta sobre cuestiones un poco comprometedoras (por ejemplo, se consultó con las comunidades del pueblo Maihuna, del río Algodón y Napo, acerca de una propuesta de creación de ACR que ellos mismos habían impulsado), pero otros más importantes están detenidos, como el que compromete a la población indígena asentada en las cuencas petroleras de Loreto (Pastaza, Corriente, Tigre y Marañón). Más grave aun ha sido el caso del Parque Nacional Ichigkat Muja, en la Cordillera del Cóndor, cuya creación se consultó a la población Awajun, a través de sus organizaciones representativas. Sin embargo, una vez que las partes llegaron a un acuerdo, es decir, cumplida la finalidad de la consulta, el gobierno del presidente García cambió las actas y procedió arbitrariamente a recortar el parque nacional -que constituía para los Awajun la garantía de que ahí no se realizarían actividades ex-

tractivas-, entregando la parte seccionada a empresas mineras.

19. No obstante lo señalado, la fuerte oposición social de comunidades y organizaciones indígenas en algunas cuencas han impedido en el Perú el inicio de emprendimientos económicos que ellas consideran dañinas para sus actividades económicas y salud. El caso más emblemático, por la envergadura de la empresa paralizada a causa de las protestas, es el de CONGA[19] (no considerado en el presente estudio), donde la minera Newmont no puede iniciar actividades desde hace tres años por la oposición de comunidades y otras organizaciones sociales. Otro caso de paralización de actividades extractivas debido a la presión social es el del Pastaza, donde los Achuares bloquean desde hace años el inicio de nuevas actividades petroleras.

20. En Ecuador, al menos en un caso muy conocido, como el del pueblo Sarayaku, las comunidades han logrado detener el inicio de actividades petroleras mediante, por un lado, una acción de fuerza y, por otro, la presentación de una demanda ante la CIDH. Esta emitió una sentencia favorable al pueblo que se ha constituido en emblemática de este tipo de reclamos.

21. Una acción de fuerza similar logró, en Bolivia, detener la construcción de la carretera Cochabamba-Beni, atravesando el Isiboro Sécure, un área que es, a la vez, parque nacional y territorio indígena, y donde además se explota petróleo, y existen fundos ganaderos, extracción forestal y un creciente número (unos 10.000) de colonos andinos. La situación compleja de esta área habría terminado de reventar con dicha carretera. Sin embargo, más que cancelada, la iniciativa parece estar solo demorada por razones de imagen política del actual gobierno y temor a una explosión social.

19 CONGA: proyecto minero de explotación de oro, ubicado en las provincias de Cajamarca y Celendín, en la región de Cajamarca. Está a cargo de la sociedad anónima Minera Yanacocha, conformada por las empresas Newmont Mining Corporation, Compañía de Minas de Buenaventura e International Finance Corporation. La explotación del yacimiento de oro implica la destrucción de lagunas que proporcionan agua de riego para los cultivos de los campesinos de la zona. Por esta razón, ellos se oponen al proyecto, lo que ha originado acciones represivas por parte del gobierno. Los enfrentamientos entre las partes en conflicto han dejado hasta la fecha más de 10 muertos, y numerosos heridos y procesados.

Territorios y Áreas Naturales Protegidas

1. Aunque el concepto de Parque Nacional (PN) está definido internacionalmente como una categoría de área que no debe ser objeto de ningún tipo de intervención económica, en la práctica los países incluidos en este estudio le dan diferentes interpretaciones a la norma. En un extremo podemos ubicar a Colombia y Perú y, en el otro, a Bolivia y Ecuador.

2. En Colombia y Perú existe respeto por la intangibilidad de los Parques Nacionales que constituyen áreas protegidas donde solo se pueden hacer intervenciones calificadas como indirectas: investigaciones científicas y turismo, y estas, solo en las partes zonificadas para estos fines. Hasta el momento esto se ha cumplido en ambos países, lo que ha llevado a los pueblos indígenas a considerar a los parques como una estrategia para darle protección a sus territorios. En el caso de Colombia, se trata de una protección adicional ya que, como explicamos en una conclusión anterior, intervenir en un resguardo para favorecer la implantación de una actividad extractiva sin consentimiento de la población, implicaría una expropiación de su territorio y un desconocimiento de la garantía constitucional que señala que este es inalienable. Una experiencia interesante de doble declaración es la del Resguardo Yaigogé Apaporis, declarado también como Parque Nacional en 2009. El acuerdo se logró luego de largas negociaciones entre las partes y el compromiso de trabajar juntas un Régimen Especial de Manejo (REM) para el área.

3. En el caso del Perú, sin embargo, existen cuestiones que debilitan la condición de los Parques Nacionales. Una de ellas es que algunos de ellos, incluyendo los del Manu, el más emblemático del país, Río Abiseo y Cordillera Azul, tienen población en su inte-

rior, y no precisamente indígenas aislados, sino colonos, muchos de ellos dedicados al cultivo de la coca. Por otro lado, se han producido varios intentos, que hasta el momento han sido bloqueados, por parte del Estado de intervenir en ellos, se ha recortado su área (Bahuaja Sonene) o intentando autorizar la exploración petrolera (Manu). Sobre el PN del Manu pesa además la amenaza de un proyecto de carretera que correría cerca de su límite oriental, paralelo a las fronteras con Bolivia y Brasil, que pondría en riesgo la invasión del área por empresas madereras y colonos. Si bien el proyecto es impulsado por particulares y no por el Estado, este no ha sido rotundo en descartar su ejecución, como si esperara que se haga para recurrir luego a la argucia de hechos consumados.

4. Además existe un caso en Perú, que de hecho marcará las relaciones entre organizaciones indígenas y Estado con referencia al tema de las ANP. Como antes hemos señalado, las comunidades Awajun del Cenepa (región de Amazonas) aceptaron que se declare un Parque Nacional en la zona de la Cordillera del Cóndor, que ellas consideran parte de su territorio, como estrategia para evitar la explotación aurífera. El proceso de negociación duró años pero finalmente las partes acordaron la creación de un parque, dos reservas comunales y la titulación de las comunidades adyacentes a estas. Desconociendo los acuerdos, el Estado arbitrariamente creó luego el parque recortando su extensión para poner una parte en manos de empresas extractoras de oro, declaró solo una reserva comunal y no efectuó la titulación de las comunidades. La situación ha generado duros enfrentamientos entre los Awajun y el Estado y además ha creado una desconfianza grande en los indígenas quienes difícilmente volverán a considerar que los parques constituyen una estrategia para garantizar sus territorios ancestrales.

5. En Bolivia, la debilidad de los parques como estrategia para defender el medio ambiente y los derechos territoriales de los pueblos indígenas se pone en evidencia en el caso del Isiboro Sécure, al que ya antes nos hemos referido. En este caso, no es solo que al momento de su declaración del área se encontrara con una situación particularmente difícil desde el punto de vista de la conservación y los derechos de los indígenas, sino que el Estado está dispuesto a agravar la realidad, construyendo una carretera que lo atraviese y lo conecte con una zona expulsora de campesinos andinos por la sequía y la falta de trabajo.

6. Por su parte, el caso emblemático de Ecuador es el del PN Yasuní. Si bien la legislación del país establece el carácter intangible de esa categoría de ANP, señala que este podrá ser levantado en caso de "interés nacional". Se trata de una excepción que en la práctica los países suelen convertir en norma.[20]

Gestión territorial

1. La existencia en Colombia de algunos resguardos de gran extensión, entre los cuales destaca el Predio Putumayo, así como de un porcentaje muy grande del territorio nacional titulado a los pueblos indígenas (32%) lleva a pensar que se trata de una realidad constante en el país y que todos los resguardos tienen este tipo de características. Pero no es así como lo han demostrado Houghton (s/f) y Roldán y Sánchez Botero (2013). En las zonas de colonización existen muchos resguardos pequeños, donde la gente carece de las tierras necesarias para su desarrollo. De uno de ellos, que no es el más pequeño, damos cuenta en este estudio: Karmatarua.

2. Más allá del tema de extensión, los datos que hemos levantado en esta oportunidad relacionados con las características del Resguardo Predio Putumayo (RPP), en Colombia, indican que ahí no se ha de-

20 Al respecto, podemos mencionar que en el Perú la Constitución Política del Estado (CPE) señala que en la franja comprendida a 50 km de las fronteras ningún extranjero, ni persona natural ni jurídica, podrá tener propiedad o concesión alguna, "salvo caso de interés nacional". En la realidad, hasta hace apenas un año no existía ni un solo kilómetro de zona fronteriza que no hubiera sido entregada a empresas mineras o petroleras extranjeras. Si actualmente hay algunos espacios que han quedado libres, es porque la empresa brasileña Petrobras devolvió al Estado varios lotes que tenía a lo largo de todo el Putumayo, en la frontera con Colombia.

sarrollado una nueva visión territorial que incluya la totalidad del espacio ni, en consecuencia, se han elaborado normas para su gobierno como un todo. En efecto, en este resguardo existen cinco asociaciones de comunidades. Así como cada asociación sabe hasta dónde se extiende su dominio, cada comunidad (que por lo general corresponde a un clan) conoce también sus límites. Esto no implica que se trate de propiedades divididas, ya que el dominio sigue siendo unitario, pero sí significa una limitación en cuanto al manejo del espacio. De hecho, cada comunidad y asociación es libre de decidir sobre los acuerdos y contratos que pueden realizar con agentes externos para explotación de sus recursos. Aunque se nos mencionó que en el caso de emprendimientos mayores, como explotación minera y de hidrocarburos tendría que hacerse una consulta con la totalidad de la población del resguardo, lo cierto es que hasta la fecha no existe una instancia de coordinación en ese nivel. No es difícil imaginar los problemas que puede generar la ausencia de un espacio de reflexión global en un mundo cada vez más individualizado por el resquebrajamiento de normas tradicionales de control social y el avance de la lógica de la ganancia personal.

3. Una visión territorial más firme, a pesar de no estar avalada por un título único, parece ser la que impera, en el Perú, en el caso de los Achuares de la cuenca del Pastaza, quienes han logrado hasta hoy detener el inicio de nuevas actividades petroleras y han creado una federación (FENAP) con el propósito de coordinar acciones tendientes al reconocimiento de un territorio unitario, que se rijan por una visión compartida entre las comunidades.

4. En Ecuador, el caso de Sarayaku es también importante por su visión territorial. De hecho, las comunidades cerraron filas en lo que concierne a la explotación petrolera (y hasta el momento están ganando las batallas) y ahora trabajan, con apoyo técnico generado por personal propio y foráneo, una propuesta de manejo territorial global que respete la sostenibilidad de los recursos y procesos ambientales. No obstante, hay que recordar que la propuesta inicial, fundada en el supuesto de la unidad de la nacionalidad Kichwa, se quebró y ahora cada pueblo Kichwa define su propio derrotero. Mientras el de Sarayaku se reafirma en sus raíces, hay otros que aceptan las ofertas de empresas petroleras.

5. La visión territorial del pueblo Kayambi, en Ecuador, es particularmente importante. Se trata de un espacio compuesto por tierras que hoy pertenecen a diversos propietarios: parcelas de comuneros, páramos fiscales, propiedades agrícolas privadas y espacios urbanos de la ciudad de Cayambe. Los Kayambi conciben ese espacio como su territorio a pesar que parte de él ya no le pertenezca por estar en manos de otra gente. Sin embargo, este hecho no le impide generar normas de consenso para el buen uso de los páramos donde se ubican los acuíferos que benefician a todos. Tratan así de generar normas de control social del agua para que esta no sea privatizada en favor de unos pocos o contaminada por el uso de insumos tóxicos o de alguna otra manera. Hay una clara noción de responsabilidad sobre el territorio que va más allá de la propiedad.

6. Varias de las experiencias reseñadas por Parellada y Betancur dentro del programa GTI, en Bolivia, cinco son de hecho interesantes y bien orientadas hacia la gestión territorial sostenible. No obstante, como no hemos podido visitarlas no sabemos qué rumbo habrán seguido, a excepción de una: Raqaypampa.

7. En Bolivia destaca la opción tomada por Raqaypampa. En una zona sensible por la escasez de agua, las comunidades han comenzado por identificar sus acuíferos y a diseñar normas para el buen uso del recurso. La conformación de una Organización Económica Comunitaria (OECOM) para transformar su producción agropecuaria y su decisión de generalizar la agroecología, mejorar la nutrición y fortalecer la organización económica está bien orientada hacia la soberanía alimentaria y la generación

de recursos con valor agregado. Los éxitos que ha logrado Raqaypampa con la fábrica de galletas, que ahora abastece a los desayunos escolares de todo el municipio, pueden ser potenciados con nuevas iniciativas de este tipo.

8. Las actividades iniciadas por el programa Kemito Ene, de CARE, en el río Ene, en Perú, parecen muy positivas para generar recursos monetarios mediante el uso sostenible del espacio. En poco tiempo, y con baja inversión, están alcanzando logros importantes. Estos logros tienen un significado particular para las comunidades Ashaninkas de una zona que fue bárbaramente goleada, durante la década de 1980 y parte de la siguiente, por la presencia de la subversión y el narcotráfico. Resulta admirable la capacidad de un pueblo de recomponerse con sus propios esfuerzos porque del Estado no ha recibido más que indiferencia y golpes contra sus derechos.

9. El tema de las ACR en Perú abre una buena opción para manejo territorial sostenible. Sin embargo, subsisten problemas por visiones erradas o autoritarias por parte del Estado. Erradas porque no obstante estar concebidas como áreas de gestión comunal de uso directo para satisfacer las necesidades de las comunidades campesinas e indígenas vecinas, las normas contienen una serie de disposiciones que debilitan esta figura, al poner énfasis excesivo en la conservación. Autoritarias porque esas mismas normas y el comportamiento del personal del Estado implican una constante amenaza para la gestión autónoma. Aunque estas áreas se presentan con el lema de “conservación productiva”, el lastre de las visiones conservacionistas heredades de los Estados Unidos y mantenidas por grandes ONG del Norte sigue siendo muy pesado.

10. El grado de avance en la gestión territorial en Perú, es bastante diferente en las dos ACR incluidas en este estudio, y esto tiene que ver con la historia de cada una de ellas y las características de su población. La historia de la ACRC Tamshiyacu Tahuayo está marcada por la confrontación de sus moradores con pescadores industriales foráneos que llegaban con redes de arrastre y botes congeladores para barrer la principal fuente de proteína de la población. Pero el pescado no solo era fuente de alimentación para ellos sino además de recursos monetarios, porque parte de este era comercializado en Iquitos. Se trataba entonces de una competencia entre dos partes con poder diferente. La unión de los moradores ante la agresión está en la base de la iniciativa de la creación de esta ACR.

11. En el caso de la ACR Apiyacu Apayacu, en Perú, el principal recurso extraído por foráneos era (y sigue siendo) la madera. Si bien la organización de la cuenca del Ampiyacu reaccionó contra esto, se trataba de un recurso que la población no tiene capacidad de extraer por sí sola ni menos comercializar en un mercado dominado por grupos de poder. La alternativa de las comunidades ha sido buscar acuerdos (en general muy desventajosos para ellas) con los madereros. Esta dependencia ha impedido consolidar la organización interna para la gestión del área. Por otro lado, la iniciativa de creación de esta ACR vino de una ONG, lo cual, según nuestra percepción, es otra razón para que la idea no haya calado con la misma profundidad que en el caso de la ACRCTT.

12. Existen además dos diferencias que consideramos importantes para entender el grado de consolidación de cada una de estas ACR, en Perú. Una es su población y otra el ambiente natural de las áreas. La población de la ACRCTT es la conocida como “ribereña”, indígena en su origen pero ahora mestiza, que ha pasado por un proceso de adaptación de nuevas tecnologías y modos de producción e inserción económica en el mercado. En cambio, la población de la ACRAA es indígena y está más cercana a modelos tradicionales. El fácil acceso al mercado de Iquitos de la primera, frente a la lejanía de la segunda han propiciado estos cambios.

13. Con relación al medio ambiente, la cuenca del Tamshiyacu Tahuayo, en Perú, es un ecosistema acuático, en el cual la agricultura tiene poco peso en la economía de la población, a diferencia de la del Ampiyacu, que es de tierras de altura, no inundables, y con una producción importante de agricultura, aunque para consumo interno. El manejo de un espacio amplio y de una diversidad de recursos de manera simultánea es fundamental para la población de Tamshiyacu Tahuayo, y esta es una estrategia que desarrolla en el ambiente de la ACR. En el Ampiyacu, en cambio, la agricultura se realiza en parcelas que los moradores tienen en sus comunidades. Es significativo además el hecho que las comunidades del Ampiyacu sean tituladas y los caseríos del Tamshiyacu Tahuayo no.

Bibliografía Regional Andina

Vista aérea Sarayaku/Amazonía-Ecuador
Foto: www.andes.info.ec

Albó, Xavier y Carlos Romero
2009 *"Sentido de naciones y pueblos indígenas originario campesinos en la CPE"*. En: Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución, cap. 1. Vicepresidencia de la República. La Paz.

Betancur, Ana Cecilia
2014 *"La consulta previa a los pueblos indígenas. De la participación democrática a la expropiación de territorios."* En: Observatorio Étnico, Centro de Cooperación al Indígena (CECOIN): http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121

Betancourt, Ana Cecilia; Chirif, Alberto
2014 Defensa de los derechos indígenas y monitoreo de operaciones petroleras en la Cuenca de Corrientes; RFN.

Chirif, Alberto
2012. *"La historia del Tahuayo contada por sus moradores".* Wildlife Conservation Society, Lima, Perú.

Chirif, Alberto y García, Pedro
2007 Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorio indígenas en la Amazonía. IWGIA. Copenhague.

Defensoría del Pueblo del Perú
1998 Análisis de la normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas.

Freyer, Bärbel.
2000 Los Chiquitanos. APCOB. Santa Cruz de la Sierra.

Fundación Tierra Bolivia
2011 Territorios Indígenas Originarios Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama. Fundación Tierra. La Paz.

García, Pedro
1995 Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú. Racimos de Ungurahui,IWGIA. Lima.

OREL-PROCEL, Perú
2012 Plan Maestro 2011-2015. Área de Conservación regional Tamshiyacu Tahuayo. Iquitos.

Houghton, Juan Carlos
S/f *"Los territorios indígenas colombianos: teorías y prácticas".* Bogotá. (Mimeo.)

Kingman, Santiago
2007 Áreas protegidas y pueblos indígenas. Un estudio de caso en Ecuador. Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales. Programa FAO/OAPN. Septiembre. Santiago de Chile.

Ministerio de Coordinación de la Política
2010 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Quito, 2011.

ODECOFROC
2009 Perú: Crónica de un engaño. Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajun en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería. Equipo de Investigación de ODECOFROC. Informe 5. ODECOFROC/Racimos de Ungurahui/IWGIA. Copenhague.

Okamoto, Tami
2012 Puinamudt: Proceso organizativo y avances como plataforma indígena. Documento de trabajo. Iquitos.

Ortiz, Pablo
2010 *"Dilemas y desafíos de la autonomía territorial indígena en Latinoamérica".* En: Ortiz, Pablo y Alberto Chirif, ¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica. Intercooperación/RRI. Quito, pp. 10-129.

Parellada, Alejandro y Ana Cecilia Betancur
2010 Derechos de los Pueblos Indígenas. La cooperación entre Dinamarca y Bolivia (2005-2009). La Paz.

Tamburini, Leonardo
2013 *"Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas"*. En: Artículo Primero. Separata sobre autonomía indígena. Nº 20: 10-31. Santa Cruz.

Roldán Ortega, Roque
2007 *"Territorios indígenas y parques nacionales naturales. Aproximación al Examen Jurídico sobre la Naturaleza, los Fines y Potenciales Concurrencia y Coexistencia de Ambas Figuras sobre unos Mismos Espacios Físicos"*. Programa de Consolidación Amazónica (COAMA). (No publicado.)

Roldán, Roque y Esther Sánchez Botero
2013 *"La problemática de tierras y territorios indígenas en el desarrollo rural".* En: Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. Oxfam. Bogotá, pp. 189-273.

Sarayaku, Ecuador
2006 *"Plan de gestión y administración del territorio y los recursos naturales del pueblo Kichwa de Sarayaku"*. Pastaza. (Mimeo)

Plan de gestión y manejo integral del territorio Kichwa de la cuenca el Pastaza.
2011 Sarayaku.

Wray, Natalia
1997 Proyecto: Estudio nacional sobre el régimen legal y territorial de los pueblos indígenas de los ocho países de la Cuenca Amazónica: caso Ecuador. YTCA/CONFENIAE/UE.

Amazonía-Ecuador
Foto: http://www.taringa.net

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en el Ecuador

Alberto Chirif

2014

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH