

Borrador

Una visión del tema tierra/territorio orientada hacia los Pueblos Autóctonos: Un enfoque posible

Palabras claves: pueblos autoctonos, tierra, espacio de dialogo

FAO, División de Tierra y Agua (NRL)¹
Roma, mayo de 2010

Las perspectivas expresadas en este documento son las de los autores y no necesariamente las opiniones de la FAO.

¹ Documento preparado por Paolo Groppo, funcionario FAO-NRLA, y Carolina Cenerini, consultora FAO

Contenidos

Prólogo.....3

1. Comentarios de introducción.....4

2. Conceptos claves.....8

3. Principios básicos para el reconocimiento los derechos territoriales autóctonos... 10

4. Un Equipo de Facilitación.....12

5. Herramientas para garantizar un proceso efectivamente inclusivo.....13

 a) Delimitación Participativa de Tierras

 b) Construyendo territorios y desarrollo

 c) El consentimiento libre, previo e informado

 d) Indicadores territoriales

Conclusión.....21

Referencias.....22

Prólogo

Este documento es el resultado de un proceso empezado hace unos años atrás y refleja el camino realizado desde entonces. Un camino de posible convergencia entorno de principios básicos sobre como abordar la cuestión territorial de los pueblos autóctonos a partir de los principios regidores de la comunidad internacional consagrados en varios documentos de las Naciones Unidas además de las experiencias concreta que los participantes a este debate han tenido y continúan teniendo en materia de tierra y territorios autóctonos.

La inspiración inicial viene de la Declaración Final de la Conferencia sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), celebrada en marzo de 2006 en Porto Alegre, Brasil:

(párrafo 14) "Reconocemos que las políticas y prácticas para ampliar el acceso cierto a la tierra, al agua y demás recursos naturales y el suministro de servicios rurales deberían ser revisadas para lograr el completo respeto de los derechos y aspiraciones de la población rural, mujeres y grupos vulnerables, incluyendo comunidades rurales tradicionales e indígenas..."²

El propósito de este documento es, por un lado, de hacer el punto, el estado del arte, de las discusiones empezadas el año pasado, a través de una red de contactos/participantes extremadamente enriquecedora. Por otro lado, confirmar que existe una voluntad clara de profundizar el tema tierra y territorio junto a los pueblos autóctonos a partir, antes de todo, de las experiencias de personas que conocen profundamente el tema y desde años son involucrados con eso. Los principios mencionados y las herramientas propuestas son plataformas para impulsar una discusión más alargada y una integración de visiones que pueda llegar a iniciativas concretas de terreno.

Bajo del título hemos escrito tres palabras - pueblos autóctonos, tierra, espacio de diálogo. Estas no son palabras casuales, sino palabras que a nuestro juicio son emblemáticas de la trayectoria que queremos seguir.

El documento será circulado entre el conjunto de participantes a la discusión de manera a solicitar sugerencias/comentarios, en vista de su continua elaboración futura. Creemos sea importante juntar la práctica a la teoría, por eso que la intención es de ver juntos donde y como se podría ir testando estas reflexiones en contextos reales de la vida cotidiana.

Esto va a necesitar un esfuerzo de diálogo también con los demás actores, gobiernos, sector privado, donantes, de manera a crear condiciones de viabilización política y práctica de lo que se esté elaborando.

² http://www.icarrd.org/es/news_down/C2006_Decl_es.pdf

1. Comentarios de introducción

Los pueblos autóctonos constituyen un tercio de los 900 millones de personas que viven en áreas rurales en condiciones de extrema pobreza³. Frecuentemente se hallan discriminados y muchos de ellos no cuentan con un completo reconocimiento legal, social o cultural. Es necesario analizar y ocuparse de las circunstancias que afectan a las poblaciones marginadas, como es el caso de los pueblos autóctonos, para así dar un significado a los esfuerzos en aras del desarrollo y el alivio de la pobreza.

Entre las varias cuestiones que se deben tener en consideración, los temas de la tierra y los derechos territoriales suscitan una especial preocupación puesto que los pueblos autóctonos propenden a la desposesión, desplazamiento y otras situaciones de inseguridad. Otro elemento importante es el aumento de la degradación del medio que amenaza los recursos naturales de los cuales muchas comunidades indígenas dependen para sobrevivir. De hecho, los indígenas y las cuestiones ambientales están estrechamente relacionados y es necesario considerarlas de forma paralela.

Los pueblos autóctonos han lanzado varios alarmes sobre los graves cambios que se estaban dando en su medio ambiente mucho tiempo antes de que la comunidad científica se preocupase de las consecuencias del cambio climático. Sin embargo por varios años ni la comunidad internacional ni la comunidad científica tomaron en cuenta dichas preocupaciones a pesar de que ellos sean sin duda alguna los mejores observadores del clima y de los cambios en el medio ambiente.

Además de las consecuencias directas, el cambio climático también afecta a las comunidades autóctonas de manera indirecta. El recalentamiento terrestre está permitiendo una lucrativa actividad minera en zonas en donde hace varios años casi no era posible o era muy costoso extraer recursos naturales. Las tierras indígenas se han vuelto aún más interesantes para gobiernos e impresas transnacionales que en algunos casos intentan comprar las tierras y en otros casos simplemente desalojan a las comunidades residentes. Por un lado para las comunidades se vuelve entonces más difícil reivindicar con éxito el derecho a las tierras ancestrales y por otro lado se alimenta de esta manera el conflicto entre las mismas comunidades. Mientras hay comunidades y personas dispuestas a vender, otras quieren seguir viviendo según las tradiciones. El cambio climático amenaza entonces no sólo a la base vital de las comunidades indígenas sino también a su cultura, identidad y estilo de vida tradicional⁴.

Durante el séptimo período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la NNUU, reunido en mayo 2008, se alentaba a la FAO y a otras agencias de la NNUU a promover el reconocimiento de los derechos territoriales y el empoderamiento de los pueblos autóctonos⁵. El artículo 69 del Informe del séptimo período de sesiones declara:

³ FIDA. 2008. "Los pueblos indígenas". Factsheets. <http://www.ifad.org/pub/factsheet/ip/s.pdf>.

⁴ GFBV. Copenhague: más de 150 millones de Indígenas están amenazados por los cambios climático. <http://www.gfbv.it/2c-stampa/2009/091207es.html>

⁵ UNPFII Informe sobre el séptimo período de sesiones, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/338/84/PDF/N0833884.pdf?OpenElement>

“El Foro Permanente alienta a la FAO y a otros organismos pertinentes a que promuevan e incentiven en los países miembros el reconocimiento y a la mejora de los marcos jurídicos sobre tenencia de tierras con objeto de reconocer los derechos territoriales de los pueblos autóctonos. El Foro recomienda que la FAO y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas presten apoyo a las actividades para la delimitación participativa y a la adjudicación de títulos en los casos en que el marco jurídico reconozca los derechos territoriales de los pueblos autóctonos. La FAO debería prestar atención especial a las leyes consuetudinarias de los pueblos autóctonos.”

La FAO se compromete a dar respuesta a esta recomendación y a las relativas disposiciones. Para ser de ayuda a los pueblos autóctonos, cada iniciativa relacionada con los derechos territoriales y el desarrollo territorial debe considerar atentamente su “cosmovisión”. Sin esta sensibilidad, cada intervención será antitética al verdadero significado de “indígena”. Sin embargo, al mismo tiempo, la viabilidad y la sustentabilidad de los derechos territoriales autóctonos (y, de hecho, los derechos en otros sectores de recursos) dependerán del contexto legal y político del país donde residen.

La importancia por parte de los organismos internacionales y de los Estados de considerar el contexto legal y garantizar una protección jurídica a la tierra, territorios y recursos de los pueblos autóctonos es una prioridad subrayada también por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁶.

El objetivo de este documento es de seguir alimentando un diálogo sobre las cuestiones relativas a la tierra (y territorios) entre la FAO y los países miembros, pueblos autóctonos, el Foro Permanente y otras organizaciones interesadas. Son detallados algunos principios básicos sobre un enfoque metodológico para el reconocimiento territorial así como para un desarrollo de estos espacios a partir de la constatación que el simple reconocimiento jurídico en muchos casos no es garantía suficiente para el mejoramiento de las condiciones de los pueblos autóctonos. De allí que hemos decidido proponer una reflexión más abierta que incursione dentro de la cuestión delicada del “desarrollo”. Estos principios se basan en la experiencia de campo de la Unidad de Gestión Territorial de la FAO (NRLA) y son puntos para empezar un intercambio preliminar de ideas y conceptos.

Los lectores son invitados a comentar y enviar comentarios de manera que ninguna opinión o perspectiva importante se deje de lado. Así este documento es una primera base de una metodología elaborada conjuntamente que consideramos abierta y que queremos ir afinando en base a otros aportes y experiencias.

Dado el ámbito de intereses y opiniones que son incluidos en esta dinámica, el documento es dirigido tanto a los actores internos como externos. Una mayor sensibilidad a los derechos territoriales de los pueblos autóctonos es necesaria entre las autoridades gubernativas y los actores privados, al mismo tiempo es también necesario un aumento de conciencia y reflexión dentro de la misma FAO.

⁶ 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Art 26.

La FAO ha reconocido muy claramente la relación estrecha entre tierra y pueblos autóctonos, como ha expresado en sus propias palabras el Director General Jacques Diouf:

"La tierra es, ha sido y será una pertenencia económica esencial en las sociedades rurales pero su valor monetario no es el único ni el más importante para muchos millones de personas. Para los pueblos autóctonos es la base de su identidad, es su casa y la de sus antepasados, su farmacia, su lugar de trabajo y de ocio. En la mayoría de las sociedades la tierra significa poder, estatus, pertenencia a una clase social. Y para muchas mujeres es la base de su autonomía. La tierra significa en definitiva pertenencia a un lugar, a una cultura. Por eso, cuando hablamos de hombres y mujeres sin tierra, hablamos de personas sin pasado, presente y sin futuro⁷".

Para los pueblos autóctonos la tierra es su correlación con la vida y no una pertenencia pues nadie es dueño o puede ser dueño de la vida; esto es lo que hace integral la cosmovisión de su existencia: una pertenencia fundamental porque es la fuente de su subsistencia económica y la base de su identidad social, cultural y espiritual. La relación entre hombre y naturaleza está integrada a la cosmovisión de los pueblos autóctonos y el bienestar de ellos es contingente a la existencia de un balance sano entre los dos elementos. Los pueblos autóctonos por lo tanto buscan un nivel de autonomía más alto con respecto a los otros actores territoriales en los espacios en los cuales viven. Esta capacidad de decisión es importante como la actual adjudicación de un título de propiedad.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la tierra es considerada como una materia prima administrada a través de la propiedad individual y sujeta a movimientos comerciales que frecuentemente alienan las reivindicaciones de los pueblos autóctonos y a sus residentes.

Por lo tanto la definición de propiedad privada es frecuentemente extraña a las creencias y prácticas indígenas. Más que considerar la tierra como posesión, los pueblos autóctonos la entienden como un espacio a través del cual crean una vida común, valores y autonomía. La dificultad de integrar esta cosmovisión en las estructuras administrativas y legales del Estado ha llevado a varios problemas y es un desafío que todavía queda irresuelto.

La FAO ha puesto a prueba e implementado un enfoque de **delimitación participativa territorial** en algunos países como Mozambique, Angola, Chile y Guinea Bissau⁸. Estas experiencias han ayudado a identificar algunos elementos iniciales como respuesta a estos desafíos. Los elementos claves son: construcción de la confianza, el diálogo, la negociación, y el acuerdo entre los actores locales a través de un proceso de validación en el contexto del reconocimiento espacial. Esencialmente, este es un proceso de empoderamiento a través del cual los miembros de la comunidad juegan su papel social, económico y político en la

⁷ FAO. Director General en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), Brasil, marzo 2006. http://www.icarrd.org/es/press_down/Diouf_debate.pdf

⁸ FAO. 2009. Methodological guidelines for Participatory Land Delimitation: an innovative method for securing rights acquired through customary and other forms of occupation (forthcoming)

esperanza de manejar el desarrollo de los recursos naturales desde su propia perspectiva y sistema de valores.

Paralelo al trabajo de campo, la FAO trabaja junto con los gobiernos hacia la adaptación/mejoramiento del marco político/legislativo, de manera que los derechos consuetudinarios tanto de las comunidades locales como de los pueblos autóctonos queden plasmados en las leyes de los países.

Esto es lo que permite, al final del proceso, la obtención de un certificado/título de tierra por parte de la comunidad. Sin embargo, aunque este reconocimiento formal es importante, la experiencia nos lleva a pensar que no sea suficiente. La seguridad de la tenencia de la tierra es solo el primer paso hacia la seguridad/soberanía alimentaria. Esta es la razón por la cual la FAO está también reflexionando sobre un marco más general (como el del Desarrollo Territorial Participativo y Negociado, DTPN)⁹, para así poder conectar la cuestión del acceso a los recursos naturales a la de la gestión territorial, partiendo de la perspectiva del actor local y promoviendo un enfoque incluyente.

⁹ FAO. 2005. *Un enfoque sobre el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado*
http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_pt.pdf

2. Conceptos claves

a) Pueblos autóctonos

Existen muchas definiciones de pueblos autóctonos.

(i) La de las NNUU según como aparece en el Estudio de Discriminación contra Pueblos Indígenas-Sr. Martínez Cobo (enfocado mayoritariamente hacia los Indígenas de América, Australia y el Pacífico):

"Comunidades, gente y naciones indígenas son aquellos que tienen una continuación histórica con pre-invasión y pre-colonial comunidades que han desarrollado en su territorios, que se consideran a si mismos distintos de otros sectores de la sociedad que ahora esta en este territorios, o en partes de ellos. Ahora en presente se forman un sector non-dominante de la sociedad y están determinados en guardar, desarrollar y transmitir sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia como Pueblos en acuerdo con su propia cultura, sus propias instituciones sociales y sistemas legales a nuevas generaciones. En breve, Pueblos Indígenas son las descendientes de un territorio vencido por conquista o establecimiento extranjeros".

(ii) La de la Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con respecto a los derechos de trabajo de gente indígena y tribal:

"Refiere a tanto los Pueblos Indígenas que están distinguidos del resto de otras secciones de la sociedad nacional por su condiciones sociales, culturales y económicos y de quien su posición esta completamente o de parte regulado por su propios costumbres o tradiciones o por leyes especiales y regulaciones, como los Pueblos Indígenas que están distinguidos como indígenas por su descendencia de los poblaciones que vivían en el tiempo de conquista o colonización".

(iii) La del Banco Mundial (directiva operacional 4.20, 1991):

"Pueblos Indígenas pueden ser identificados en áreas particulares geográficas por la presencia en grados variables de las siguientes características: a) implicación cerca con territorios ancestrales y con los recursos naturales en estas regiones; b) auto-identificación y identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto; c) una idioma indígena, a menudo diferente de la idioma nacional; d) la presencia de instituciones sociales y políticas ; y e) principalmente la producción orientado a su subsistencia¹⁰".

La cuestión de quién constituye un grupo indígena, o no, ha sido difícil de resolver. Algunos países afirman que no tienen pueblos indígenas dentro de sus fronteras, mientras que grupos de personas que viven en esos países y tienen idiomas y culturas propias se consideran indígenas de las tierras en las que viven, e intentan proteger activamente su cultura y sus derechos a sus tierras y sus recursos¹¹.

¹⁰ http://www.antenna.nl/~nciv/Millennium/Definitions/algunas_definiciones_para_trabaj.htm

¹¹ <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/indigenas/#5>

b) Tierra-Territorio

Son los actores que definen el territorio en el que viven o interactúan. La visión territorial de los actores ayuda a establecer una identidad común y favorece la realización de sus estrategias y proyectos¹².

La pluralidad de actores con intereses y valores diferentes, y a veces en conflicto, influyen sobre la dinámica y las interrelaciones dentro del territorio común. El territorio es el producto de un proceso de construcción social¹³, entonces no es solamente un espacio geográfico administrativo, sino puede ser varios espacios que comparten intenciones y poseen características afines, ya sea la cultural, lingüísticas y/o la de marginación.

Siguiendo en la búsqueda de enfoques más integradores debemos mirar más allá de los horizontes rurales. El territorio es siempre más un concepto abierto en continua evolución y los actores que lo viven son diferentes. Cuando hablamos de actores territoriales estamos hablando de los pueblos autóctonos, de los campesinos con y sin tierra, de los demás productores rurales, del sector privado, de las instituciones, de la sociedad civil etc... Todos influyen fuertemente y de manera diferente en las dinámicas territoriales.

c) Espacio de diálogo

El territorio puede ser concebido como una arena donde los actores expresan sus intereses, visiones y donde entran constantemente en contacto con otros actores, lo que los obliga, todos, a buscar ciertas formas de negociación, de arreglos entre los intereses/visiones de unos y las de los demás. Hay claramente asimetrías de poderes, lo que hace que los derechos de los más débiles no sean siempre respetados y/o tomados en cuenta. Estos "desencuentros" pueden desembocar en disputas y/o conflictos violentos o, al revés, cuando sean dadas las condiciones, pueden resultar en acuerdos sólidos y duraderos.

La reflexión es entonces como evitar los niveles altos de disputas/conflictos y como estimular un espacio de diálogo abierto donde todos los actores logren sentarse en una mesa, un mecanismo de negociación donde puedan expresar sus ideas, problemas, potencialidades del territorio e intereses. Existen dos condiciones prioritarias para llegar a esto: por un lado atacar las asimetrías de poder y por el otro la creación de confianza entre ellos.

Es claro que no son condiciones fáciles y que no es algo que se pueda lograr en un día; son procesos que toman mucho tiempo y necesitan de muchos esfuerzos de mediación. Considerando que en la mayoría de los países en desarrollo hay una gran complejidad en reconstruir relaciones de confianzas destruidas por razones diversas, son necesarios esfuerzos para crear una red de confianza, que sin duda es determinante para soportar una cualquier acción de desarrollo que realmente sea inclusiva.

No es cierto que impulsando este proceso de diálogo se pueda llegar a un pacto, pero la esperanza es de aumentar los vínculos de cohesión social.

¹² FAO. 2005. Un enfoque sobre el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado

¹³ Schejtman A. 2009 Desarrollo territorial rural. Seminario FAO. Santiago, Chile. 28 mayo

3. Principios básicos para el reconocimiento los derechos territoriales autóctonos

En base a las experiencias desarrolladas por FAO, fueron identificados algunos “**principios básicos**”, piedras angulares sobre las cuales una estructura metodológica para el reconocimiento de los derechos territoriales autóctonos puede ser construida. Los lectores son nuevamente alentados a compartir sus opiniones en el tema para que ningún elemento esencial sea pasado por alto.

Los principios básicos son:

- Basado en los actores: El reconocimiento de la heterogeneidad de los intereses y visiones de los actores del territorio.
- Territorial: basado en los territorios y en las unidades espaciales de análisis, formadas sobre las relaciones sociales e históricas entre actores y territorio.
- Dinámico: aprender y comprender la complejidad de los cambios ambientales para apoyar las tendencias positivas de cambio y mitigar las tendencias negativas.
- Sistémico: presuposición de la complejidad del contexto territorial y de las interdependencias en y entre los territorios.
- Multi-sectorial: integración de la dimensión ambiental, social, política, cultural en la percepción que tienen los actores de su territorio.
- Multi-nivel: integración de los diferentes niveles y escalas territoriales del sistema de gobernanza.
- Participativo y negociado: el territorio se entiende como una arena de negociación para reforzar el diálogo y la confianza recíproca y para aumentar el poder de contratación.
- Modestia: reconocimiento de las utilidades de diversas disciplinas, métodos e instrumentos; establecer la prioridad de las áreas de intervención y de los problemas; identificación de los proyectos territoriales modestos (elementos: un objetivo, pocos resultados, pocos indicadores)¹⁴.

Estos principios pueden ser la base para la construcción de una propuesta metodológica para abordar el tema tierra, territorios y pueblos autóctonos.

Desde este punto de partida resultan algunas reflexiones relacionadas.

Considerando lo que significa “basado en los actores” es necesario reconocer la importancia de partir de un mejor conocimiento tanto antropológico como sociológico de los pueblos autóctonos, huyendo del etnocentrismo y trabajando desde el relativismo cultural.

¹⁴ FAO. 2005. Un enfoque sobre el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado

FAO. 2006. Manuel de formation: comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation. Le modèle RED-IFO et son utilisation, FAO, Institutions pour le développement rural, 2, Directives, Rome

Reflexionando sobre lo que significa "dinámico", es importante tener en cuenta la capacidad de adaptación de los pueblos autóctonos al contexto social y ambiental. El movimiento indígena de América Latina reclama que el modelo de desarrollo occidental ha sido depredador de los recursos humanos y culturales del mundo, y ofrece un mensaje poderoso en términos de cosmovisión, espiritualidad, organización social y destrezas en la aplicación de estrategias de sobrevivencia ante condiciones de extrema adversidad y presión. Esta elasticidad y capacidad de adaptación en condiciones adversas presenta para nuestra sociedad lecciones importantes que requieren de un respeto y de una voluntad de diálogo¹⁵. Comprender la complejidad de los cambios ambientales es un elemento fundamental para entender las dinámicas territoriales.

¹⁵ Deruyttere A. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. 2001. Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia

4. Un Equipo de Facilitación

El objetivo es de entender quienes son los actores de un determinado espacio territorial, los conflictos de intereses que existen y las necesidades que deben ser satisfechas. Considerando esto, la FAO y muchas organizaciones de los pueblos autóctonos ponen mucha énfasis sobre la inclusión de un [Equipo de Facilitación](#) que pueda actuar como un mediador durante el proceso de negociación. La idea es pensar en personas dotadas de características propias de mediación cultural (conocimiento de los usos y de la cultura local, capacidad de escucha y de comunicación, control de las técnicas de interpretación y de la psicología relacional, conocimiento jurídico, empatía...)¹⁶.

No olvidemos que frecuentemente los pueblos autóctonos son excluidos de cualquier tipo de participación social, civil, política, es decir, son actores invisibles. El papel del equipo de facilitación es también de permitir de salir de esta invisibilidad. Esto significa desarrollar un análisis territorial amplio y completo. Como ejemplo, podemos recordar un trabajo recién desarrollado por FAO en Costa Rica junto con el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA); se trataba de un proyecto de desarrollo territorial dirigido al fortalecimiento de las capacidades institucionales, de la sociedad civil y de los gobiernos locales.

En este contexto fueron analizados diferentes diagnósticos territoriales de la zona norte del país donde no se hacía mención de ningún grupo étnico entre los actores territoriales. En realidad, un análisis más profundizado evidenció la presencia de un grupo de miskitos que vivía en él área y que nunca habían sido involucrados en las iniciativas anteriores. Por lo tanto fueron incluidos en el proceso de formación y gracias a su profundo conocimiento del territorio fue posible realizar un cuadro histórico de la zona mucho más completo y extremadamente útil.

Los Facilitadores tienen que ser bien informado sobre el contexto de la comunidad, sus dinámicas sociales, sus fuerzas políticas influyentes, las relaciones económicas, las situaciones religiosas y culturales.

Existe una información general sobre la comunidad en término de historia, características, bases de poder que influyen en la vida de la comunidad. Las fuentes que pueden proporcionar esta información pueden ser los líderes locales, los líderes religiosos y consuetudinarios, los jefes políticos, los empresarios privados locales, las personas que prestan asistencia sanitaria, educación.

La información externa que es relevante por la vida de la comunidad tiene que ser proporcionada. Por ejemplo la actual legislación gubernamental, las leyes, los reglamentos, las políticas y las prácticas a nivel local como provincial y de distrito. Así la comunidad tiene que conocer las implicaciones sociales y legales y sus efectos sobre ellos mismos¹⁷.

¹⁶ FAO. 2007. La Facilitación Territorial para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado

¹⁷ ASPBAE. 2007. Indigenous Peoples' Poverty Alleviation. Community Action Tool. Mumbai, India

5. Herramientas para garantizar un proceso efectivamente inclusivo

a) Delimitación Participativa de Tierras

Una herramienta que FAO ha venido usando en varios de sus programas de campo en materia de reconocimientos territoriales es la llamada "[Delimitación Participativa de Tierras](#)"¹⁸.

Este proceso tiene dos componentes: una es relacionada a la estructura política/legal, la otra al trabajo de campo (como hacerlo en práctica). Mientras que nos reconocimos la importancia de trabajar hacia una estructura legal/política adaptada para reconocer los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, a la misma manera el área de trabajo tiene que ser entendida no solo como una etapa de implementación de lo que he sido establecido arriba, si no como le primera fuente de las practicas sociales/técnicas que son realizables y aceptables da los actores.

Eso es porque este documento subraya algunos de las cuestiones relevantes para el trabajo de campo y en su próxima elaboración va a profundizar la discusión sobre las políticas y los aspectos legales.

Todas las actividades relativas a la delimitación territorial y desarrollo territorial deben necesariamente incluir una fuerte componente de verdadera participación y consultas extensas para construir consenso. Diferentes elementos ecológicos, históricos y políticos-económicos son considerados para conseguir una correcta y completa comprensión del sistema territorial y consuetudinario. Dado que los actores son varios y frecuentemente conflictivos, el diálogo social y el diagnóstico participativo son indispensables.

¿Que es una delimitación?

Una delimitación es esencialmente un proceso de auto-identificación de una comunidad, in términos espaciales y socio-económicos. Los actores locales explican al equipo técnico donde están sus límites con la comunidad vecina.

Durante el proceso ellos prueban su derecho de uso de tierra adquirido por ocupación. Toda esta información es transferida en un mapa oficial y luego el Certificado de Delimitación va a ser emitido.

Los actores locales conocen la historia de ocupación de su tierra, conocen el uso, que recursos utilizar y cuando, y cuales pueblos o grupos de personas vinculo familiar han mas fuerte o mas débil, organización política, etc. Por lo tanto es lógico que los actores locales sean los actores principales del proceso de identificación de propia comunidad, demostrando sus derechos de uso de tierra y estableciendo los límites de estos derechos.

El papel del equipo técnico es principalmente de facilitar este proceso. Los miembros del equipo trabajan con la comunidad apoyándola en la producción de los datos necesarios para probar su derecho de uso de tierra y establecer sus confines. El equipo técnico también juega un papel crucial en la validación de la información con las comunidades vecinas.

¹⁸ FAO. 2009. Methodological guidelines for Participatory Land Delimitation: an innovative method for securing rights acquired through customary and other forms of occupation

Esta es una etapa obligatoria en el proceso de delimitación y la participación activa de las otras comunidades es fundamental.

La sensibilización es una primera etapa crítica y esencial.

El proceso comporta diferentes eventos e encuentros para explicar a la comunidad la información general sobre leyes territoriales, y en particular sobre la delimitación territorial comunitaria.

Toda la comunidad necesita saber porque debería delimitar su tierra y que comporta. Es necesario tener tiempo suficiente para discutir y reflexionar sobre la necesidad de delimitación sin personas de fuera presentes.

Por último, es necesario un acuerdo común - legalmente es la comunidad que pide y empieza la delimitación, no la ONG facilitadora o la agencia de soporte.

Diagnostico Rural Participativo (DRP)

El Diagnostico Rural Participativo involucra plenamente el grupo clave o la comunidad como participantes que directamente contribuyen a la nuestra comprensión de la realidad que determina su vida cotidiana. Utilizando la metodología de Diagnostico Rural Participativo el equipo técnico suporta la comunidad en la creación y análisis de una amplia gama de información que luego son utilizadas para probar el derecho de uso de tierra de la comunidad y para establecer sus límites. El papel del equipo en este caso es de ayudar la comunidad en un proceso de autodefinición, tanto como entidad social con derechos territoriales, que como entidad de manejo con límites específicos que definen su área de jurisdicción. En esta forma ellos prueban sus derechos de uso de tierra adquiridos por ocupación y efectivamente define su propia comunidades, en términos espaciales y socio-económicos.

Utilizando esta técnica, un número de mapas participativos son producidos por parte de diferentes grupos de intereses, resultando en un mapa general consensual que representa el territorio de la comunidad como es percibido da los miembros de la comunidad misma. La producción de estos mapas frecuentemente empieza con un encuentro donde se pregunta a los miembros de la comunidad de dibujar donde creen que son sus límites. Conjuntamente con otros actores se genera un debate donde todos los presentes contribuyen a producir el "mapa participativo".

A través la comparación de los mapas producidos anteriormente da los diferentes grupos, se logra un consenso sobre cuales recursos están presentes en el área de la comunidad, cual es el principal confín (una calle, un río etc.) y cuales pueblos y otras infraestructuras son partes de la comunidad.

El cartogramma evoluciona desde una sencilla aproximación espacial de la comunidad local en una mas clara imagine que es el resultado del acuerdo de todos los miembros de la comunidad. Luego esto mapa tiene que ser confirmado por parte de las comunidades vecinas - si ellos no están de acuerdo con los limites pueden seguir conflictos sucesivamente. Estas reuniones tienen que ser mas participativos posible.

El dialogo y el consenso son las palabras claves. Sin una animada discusión, facilitada por parte del equipo técnico, es difícil lograr un resultado exitoso donde

todas las comunidades vecinas también están de acuerdo con los límites indicados en el cartogramma.

Una vez logrado el acuerdo con todas las comunidades vecinas, es necesario transferir todos los datos coleccionados en el mapa oficial. Los límites indicados en el cartogramma son siempre presentados en una manera descriptiva, en mapas sin escala. Esta muy relativa representación de los límites locales y del paisaje tiene que ser transferida en un mapa en escala con los límites reconocidos¹⁹.

El proceso de DRP es una forma de integración entre comunidades indígenas y el resto de la sociedad. Casos de buenas prácticas en este sentido se han registrado en el contexto de Angola y las comunidades San²⁰. A través un proceso largo y un diálogo inclusivo, fue posible crear las condiciones para desarrollar una delimitación territorial que llegó en Abril del 2007 a la titulación de la primera comunidad San.

Una metodología para la delimitación de los territorios comunitarios necesita de:

- i) La (auto) identificación de la comunidad local;
- ii) La demostración que la comunidad local ha obtenido los derechos territoriales a través la ocupación según las normas y prácticas consuetudinarias;
- iii) La identificación de los límites de estos derechos.

Diferentes iniciativas de campo desarrolladas en Mozambique y Guinea Bissau pueden ser consideradas la base de esta metodología²¹.

b) Construyendo territorios y desarrollo

La pregunta que nos parece fundamental es que hacer después de este proceso de delimitación territorial, como apoyar las comunidades autóctonas en la gestión de los territorios delimitados.

Es emblemático el caso de Colombia donde, desde 1966 hasta 2006 se habían constituido 650 resguardos indígenas por más de 360 millones de hectáreas a los pueblos autóctonos. Según propia declaraciones de la delegación colombiana en la CIRADR: "La política de dotación de tierras para los grupos étnicos se ha convenido en un instrumento eficaz para la construcción de territorialidad de estas comunidades, pues los ha dotado de una base jurídica segura para la defensa y consolidación, de sus territorios [...]".

El concepto de territorio involucrado en el desarrollo de esta política es integral, pues va más allá de la propiedad colectiva sobre el suelo, porque además incluye la propiedad colectiva sobre los bosques y el vuelo forestal existente en estos territorios, sobre los recursos naturales renovables, e involucra un derecho de prelación para el uso y aprovechamiento de los recursos del subsuelo y el derecho

¹⁹ FAO. 2009. Methodological guidelines for Participatory Land Delimitation: an innovative method for securing rights acquired through customary and other forms of occupation

²⁰ Groppo, P. Madureira, S. Di Grazia, A. 2006. Collecting Land Titling for indigenous minorities in Africa. Case study of the San in Mupembati, Angola

²¹ De Wit, P. 1996. Uma metodologia para o estudo da gestão de terra a nível da comunidade na Guiné Bissau, Ministry of Public Works, Construction and Urbanism, Project ACP/GUB No 7

a la consulta previa cuando la explotación de estos recursos se realiza sobre hidrocarburos, carbones, sales, o minerales estratégicos.

La política de dotación de tierras para los grupos étnicos se ha convertido en nuevo mecanismo de ordenamiento territorial al avanzar en la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas ETIS y en las Divisiones Territoriales Afrocolombianas DETAS, como nuevas entidades en la organización política y territorial del país, de acuerdo con lo previsto en los artículos 285 y 286 de la Constitución Política.

Estas entidades se caracterizan por la autonomía, y el gobierno propio de sus territorios, la participación de los ingresos corrientes de la nación, la circunscripción especial electoral y un régimen fiscal especial.

La titulación colectiva de los territorios étnicos, se ha consolidado como una estrategia de resistencia étnica frente a los actores armados, los cultivos ilícitos y el desplazamiento forzado, por cuanto este instrumento ha permitido a las comunidades reclamar sus derechos y facilitado los procesos de retorno.

El Gobierno Nacional considera que la mejor manera de garantizar la protección y sostenibilidad de los territorios de las comunidades étnicas, es promoviendo la ocupación pacífica de estos territorios con actividades productivas lícitas que generen desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de estas comunidades, respetando sus culturas ancestrales".

Casos como este, junto con nuestra propia experiencia de campo, nos han llevado a considerar la necesidad de incursionar en la cuestión del desarrollo. Una reflexión metodológica está en curso desde varios años, consolidadas en la propuesta metodológica para un Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)²², y creemos que esto pueda ser un punto de partida interesante para abrir el diálogo con las demás instituciones.

c) El consentimiento libre, previo e informado

El [consentimiento libre, previo e informado](#) ha llegado a ser valorado como una herramienta crucial para el logro de la sustentabilidad social. El ejercicio del derecho al consentimiento libre, previo e informado se deriva del derecho de los pueblos autóctonos a la autodeterminación y está estrechamente vinculado con los derechos de los pueblos a sus tierras y territorios en función de los vínculos consuetudinarios e históricos que tienen con ellos.

Como se interpreta comúnmente, el derecho al consentimiento libre, previo e informado está destinado a permitir que los pueblos autóctonos alcancen el consenso y adopten decisiones de acuerdo con sus sistemas tradicionales de adopción de decisiones²³.

Este principio ha sido igualmente aceptado por un número de procesos sectoriales para establecer normas de buenas prácticas para el sector privado y las agencias no-gubernamentales. Por ejemplo. El Consejo de Manejo Forestal (FSC) exige que las empresas madereras "reconozcan y respeten los derechos legales y

²² FAO. 2005. Un enfoque sobre el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado

²³ Forest People Programme. 2007. *Poniendo en práctica el CLPI. Consentimiento libre, previo e informado. Desafíos y perspectivas para los Pueblos Indígenas*

consuetudinarios de los pueblos autóctonos de poseer, utilizar y manejar sus tierras, territorios y recursos”. Además exige que “los pueblos autóctonos tengan control sobre el manejo de los bosques en sus tierras y territorios, a menos que deleguen el control a otras agencias con el consentimiento libre, previo e informado. El FSC aplica el mismo principio a las compañías de plantaciones que operan en tierras indígenas.²⁴

La relación entre pueblos autóctonos y los organismos de conservación (incluidos los gobiernos), sobre territorios autóctonos y áreas protegidas es muy crítica, porque a menudo se presentan visiones distintas sobre el concepto de conservación, pues para estos últimos la conservación pura es la que debe prevalecer sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y por tanto, aún no se incorpora con plenitud en sus políticas que para el fomento de un verdadero desarrollo sostenible es importante diseñar políticas y estratégicas para la conservación con la presencia de la vida humana en las áreas protegidas.

Esta actuación parte del supuesto de que los pueblos indígenas no tienen capacidades para administrar las áreas protegidas, por lo que sólo participan como guarda parques, pero el caso es que en estas mismas áreas las empresas extractivas obtienen licencias de operación con suma facilidad, especialmente madereras, mineras y de hidrocarburos; el caso del Parque Nacional Yasuní en la amazonía ecuatoriana, adjudicado una gran parte de ella a la empresa petrolera estatal Petrobras del Brasil, es un ejemplo clásico. Es por ello que los pueblos indígenas, reclaman el derecho a tomar decisiones en estos territorios porque en la constitución de las Áreas Protegidas, el problema fundamental es que los pueblos indígenas casi nunca son consultados y menos aún que hayan otorgado el consentimiento libre, previo e informado.

Pero lamentablemente, lo que domina es la prioridad económica privada y cortoplacista, en contra de los equilibrios ambientales colectivos de mediano y largo plazo. Sociedades basadas en la producción y el crecimiento económico y, que consecuentemente, persiguen la acumulación del capital, son intrínsecamente anti ecológicas.

Son precisamente estas diferencias conceptuales las que rinden muy complicado el encuentro entre pueblos autóctonos, Estados nacionales y empresas privadas. No hay coincidencia en la visión y en los valores que permita elaborar una cooperación mutua orientada a un verdadero desarrollo sostenible. El consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, para la declaratoria de cualquiera de las categorías de protección, en territorios indígenas es un asunto pendiente y de alta prioridad en la agenda ambiental²⁵.

c) Indicadores territoriales

Las organizaciones de los pueblos autóctonos han desarrollado **indicadores** que expresan su situación y que son útiles para informar los tomadores de decisión y hacer presión a nivel gubernamental para la gestión de recursos y para la

²⁴ www.fscoax.org ; Colchester, Sirait y Wijarjo 2003; collier 2004

²⁵ ONU. De la Cruz R. 2005. Taller Técnico de las Naciones Unidas sobre el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas

implementación de cambios políticos. Entre estos indicadores existen indicadores territoriales (relativos a tierra, agua, mar e islas) que deben ser tomados en cuenta para desarrollar un enfoque verdaderamente inclusivo y que pueda ser representativo de las reales necesidades de los pueblos autóctonos²⁶.

Los indicadores son instrumentos para medir, evaluar y proteger los recursos naturales. La idea base es que estos indicadores permitan a los pueblos autóctonos de ponerse en una posición mas sólida para negociar y reducir sus posición de invisibilidad.

Siguen algunas tablas relativas a los indicadores territoriales.

Indicators of territories (lands, waters, seas and islands)

Production/spirituality and sacred sites

Structural indicators	Process indicators	Outcome indicators
<ul style="list-style-type: none"> • International and regional agreements and treaties recognize the ownership, control, use and territorial management of the resources and traditional knowledge of indigenous peoples and peoples in voluntary isolation 	<ul style="list-style-type: none"> • Recognition and preservation of toponymy in indigenous languages as a cultural manifestation of territoriality • Programs for the recovery and sustainable management of wildlife resources • Policies, programs, laws, ordinances and agreements that recognize ownership and facilitate the development of indigenous peoples 	<ul style="list-style-type: none"> • Number of indigenous communities that have their own territorial zoning plans • Mechanisms for retribution and permanent compensation to indigenous peoples for environmental services • Sustainable development plans, programs and projects based on the cultural identity of indigenous peoples

²⁶ TEBTEBBA, Indigenous Peoples International Centre for Policy Research and Education. 2008. *Indicators relevant for Indigenous Peoples: a Resource Book*. p. 162-164

Structural indicators	Process indicators	Outcome indicators
	<ul style="list-style-type: none"> • National legislation referring to environmental impact studies and studies of the impact on culture and traditional knowledge of projects that have a direct and indirect influence on indigenous territories and peoples • National legislation that grants indigenous peoples the capacity to make decisions about the appropriateness of projects in indigenous territories 	<ul style="list-style-type: none"> • Studies, in coordination with indigenous peoples, of impacts on culture and traditional knowledge • The communities have and apply regulations for research on and use of traditional knowledge • Percentages of indigenous territories used for conservation of traditional crops • Level of empowerment through the flow of information to indigenous communities
<ul style="list-style-type: none"> • Recognition of the legal systems of indigenous peoples by the national legal frameworks and other governmental entities 	<ul style="list-style-type: none"> • Programs for recovery and strengthening of the indigenous peoples' own legal systems • Mechanisms in the national legal framework for the valorization of the indigenous peoples' authorities and organizations according to their uses and customs 	<ul style="list-style-type: none"> • Recovery and implementation of the indigenous peoples' own legal systems
<ul style="list-style-type: none"> • Existence of a political-cultural project as a process to achieve indigenous autonomy and self determination 	<ul style="list-style-type: none"> • Self-demarcation projects 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentage of territories that are self demarcated • Incorporation of indigenous criteria for self-identification and quantification of the indigenous peoples • Recovery and implementation of the indigenous peoples' own institutional systems

Structural indicators	Process indicators	Outcome indicators
<ul style="list-style-type: none"> Categories of recognition and legalization of indigenous territories, which are characterized, among other things, by being inalienable, imprescriptible and unattachable 	<ul style="list-style-type: none"> Size (area) of legalized indigenous territories Mechanisms for the legalization of full rights to indigenous territories 	<ul style="list-style-type: none"> Mechanisms to facilitate the coexistence of and exchange between transborder peoples
<ul style="list-style-type: none"> Direct management and administration of protected areas and sacred sites by indigenous peoples 	<ul style="list-style-type: none"> Classification of forms of land tenure according to the criteria of access, control and administration by indigenous peoples 	<ul style="list-style-type: none"> Protocols and agreements among indigenous peoples and states for the recovery, access, control and administration of protected areas and sacred sites
<ul style="list-style-type: none"> Definite property rights of the indigenous peoples over natural resources, including, <i>inter alia</i>, biota, genetic resources, soil and subsoil in the indigenous territories and sacred sites 		

²⁷ TEBTEBBA, Indigenous Peoples International Centre for Policy Research and Education. 2008. *Indicators relevant for Indigenous Peoples: a Resource Book*. p. 162-164

Conclusión

En última instancia, un enfoque sobre el desarrollo territorial para los pueblos autóctonos necesita una visión más amplia que pueda abordar el tema tierra/territorio a través de sus dimensiones materiales, socio-culturales y ambientales. La FAO reconoce que tierra/territorio es una cuestión contenciosa que debe ser considerada con gran sensibilidad. Actuar de facilitadores en las reivindicaciones territoriales de los pueblos autóctonos significa buscar razonables puntos de encuentro entre los gobiernos y los actores locales. Reconocimientos de los derechos territoriales, construir los territorios como espacios de desarrollo y de sostenibilidad ambiental, que permitan pasar a ser instrumentos eficaces para garantizar la autonomía y la participación política. Para todo eso, los principios que hemos mencionado antes, así como las herramientas deben ir juntos con el compromiso al diálogo, la negociación y la promoción de acciones concertadas.

El numero creciente de conflictos y disputas relativas a la tierra y a los recursos naturales; los casos de acaparramiento de tierras, la inseguridad de la gestión de los recursos, expresa una necesidad urgente de darle contenido a esta discusión que esperamos pueda contribuir a recrear lazos de confianza entre actores. De hecho las personas no se hablan más, no confían más entre ellas, y si se hablan son diálogos entre sordos, incapaces de pasar adelante a sus posiciones e intereses personales.

¿Como hacer para que la gente vuelva a hablarse y escucharse? No tenemos ninguna solución cierta, ninguna formula mágica. Tenemos pero una certeza: que en todas las situaciones, también las más complicadas, existe un espacio para empezar el diálogo. Es necesario encontrar este punto de entrada, como hacer para que distintos actores se sientan juntos y sean dispuestos a ceder un poco de su poder, donde puedan nacer acuerdos legitimados por parte de todos y el nivel de cohesión social pueda efectivamente aumentar.

Para seguir esta dirección es necesario reforzar las alianzas, buscar maneras para facilitar esta conexión entre agencias de las NNUU, organizaciones indígenas y de la sociedad civil, ONGs y actores territoriales. Sin esta cooperación es imposible pensar a cualquier tipo de acción concertada de desarrollo. Es como un grande rompecabezas: cuando faltan algunos pedazos, seguramente sería posible entender aproximadamente cual es la imagine general, pero sin ellos el cuadro no es completo. Nuestro deseo es de buscar los pedazos faltantes, ponerlos juntos y intentar de colocarlos en el mismo cuadro.

Referencias

- ASPBAE. 2007. Indigenous Peoples' Poverty Alleviation. Community Action Tool. Mumbai, India
- CIRADR. Conferencia Internacional sobre la reforma agraria e el desarrollo Territorial. 2006. Declaración Final
- De Wit, P. 1996. Uma metodologia para o estudo da gestão de terra a nível da comunidade na Guiné Bissau, Ministry of Public Works, Construction and Urbanism, Project ACP/GUB No 7
- Deruyttere A. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. 2001. Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia
- FAO. 2009. Methodological guidelines for Participatory Land Delimitation: *an innovative method for securing rights acquired through customary and other forms of occupation*
- FAO. 2007. La Facilitación Territorial para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado
- FAO. 2006. *Manuel de formation: comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation. Le modèle RED-IFO et son utilisation*, FAO, Institutions pour le développement rural, 2, Directives, Rome
- FAO. 2005. *Un enfoque sobre el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado*
- FIDA. 2008. "Los pueblos indígenas". Factsheets.
- Forest People Programme. 2007. *Poniendo en práctica el CLPI. Consentimiento libre, previo e informado. Desafíos y perspectivas para los Pueblos Indígenas*.
- GFBV. Copenhague: mas de 150 millones de Indígenas están amenazados por los cambios climático
- Grosso, P. Madureira, S. Di Grazia, A. 2006. *Collecting Land Titling for indigenous minorities in Africa. Case study of the San en Mupembati, Angola*
- ONU. De la Cruz R. 2005. Taller Técnico de las Naciones Unidas sobre el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas
- Schejtman A. 2009 Desarrollo territorial rural. Seminario FAO. Santiago, Chile. 28 mayo
- TEBTEBBA, Indigenous Peoples International Centre for Policy Research and Education. 2008. *Indicators relevant for Indigenous Peoples: a Resource Book*. p. 162-164
- UNPFII. Informe sobre el séptimo período de sesiones

UNPFII. 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Art 26