



# FOGAL

CANADIAN FOUNDATION FOR THE AMERICAS  
FONDATION CANADIENNE POUR LES AMÉRIQUES  
FUNDACIÓN CANADIENSE PARA LAS AMÉRICAS  
FUNDAÇÃO CANADENSE PARA AS AMÉRICAS

## **GOBERNABILIDAD Y CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

*Omaira Mindiola*

Guatemala, 6 de abril 6 de 2006

En las dos últimas décadas las actividades extractivas, sobre todo la minería se han incrementado en los territorios de pueblos indígenas o cerca de ellos. El nuevo modelo de desarrollo cimentado en la explotación de los recursos naturales, la modernización de los estados y la tendencia a la privatización de lo público, se contraponen a sociedades y culturas que fundamentan su estructura social, económica y política sobre bases diferentes a las del mercado y al esquema de sujetos individuales definidos por lo privado. En este caso cuando la política de explotación de los recursos naturales se implementa en el plano de la desigualdad, amenaza la integridad y supervivencia de los pueblos indígenas en la medida que afectan sus dinámicas de reproducción étnica y cultural.

También en los últimos veinte años los pueblos indígenas en Latinoamérica han obtenido logros en cuanto a la protección de los derechos. A nivel nacional en la medida del proceso de democratización de los estados, se ha legislado al menos ratificando el convenio 169 de la OIT y adoptando recomendaciones expedidas por la legislación internacional, sobre la materia.

A pesar de eso, el conflicto por el territorio que históricamente se ha sostenido en las relaciones entre el estado, la sociedad nacional y los pueblos indígenas, se ha tornado más crítico. Me refiero principalmente al territorio porque desde la visión indígena es un concepto integral que involucra además identidad, desarrollo, autonomía, participación, de ahí que la lucha por el territorio no sea sencillamente una polémica por el valor mercantil e individual sino como un derecho colectivo.

Es sobre ese concepto de la relación con el territorio que los pueblos indígenas han mantenido una estructura social que funciona con instituciones o sistemas normativos propios referentes al trabajo, manejo y uso del suelo, aplicación de justicia, reproducción social, forma de gobierno y ejercicio de la

autoridad. En su conjunto, son mecanismos propios de la gobernabilidad indígena que ha identificado por siglos, a pesar de las influencias de la cultura no indígena, a las primeras naciones: Cree, Maya, Quechua, Aymara, Mapuche, entre muchas otras en el continente.

### **¿Qué es la gobernabilidad indígena?**

En realidad es un concepto que está en construcción en un intento por definir nuevos mecanismos para la integración de los pueblos indígenas a la sociedad nacional. Partiendo del concepto general de gobernabilidad, algunos analistas se refieren a las relaciones armónicas entre el estado, el sector privado y la sociedad civil. Esa relación armónica se logra con unas instituciones consolidadas, capaces de responder a las demandas de los ciudadanos; cuando hay conflictos se dice entonces que la gobernabilidad está siendo débil.

En este sentido, ubicando a los pueblos indígenas en el sector de la sociedad civil, algunos analistas definen la gobernabilidad indígena como las relaciones del estado con los pueblos originarios; para otros es una relación tripartita, adicionando las corporaciones privadas. Lo que se quiere es buscar el equilibrio, pero este se vuelve más esquivo cuando por presión de las multinacionales el gobierno reforma los códigos minero y forestal, en detrimento de los verdaderos dueños de los recursos naturales.

De esta manera la gobernabilidad indígena es vista como un instrumento que los indígenas deben acoger como beneficiarios del estado y las empresas privadas y por lo tanto se deben incorporar. Por eso es común leer documentos que señalan los programas sociales dirigidos a la población indígena, en algunos países, como muestra de gobernabilidad indígena; en realidad son programas diseñados desde otra visión de desarrollo.

Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo la define como el ámbito de autogestión de los pueblos indígenas, mientras que el Banco Mundial la ubica en el reconocimiento de los derechos para establecimiento de un sistema de relaciones multicultural y pluriétnico.

Lo cierto es que los pueblos indígenas tienen su propia gobernabilidad que se ha recreado en la construcción de mecanismos para la resistencia. Para mencionar solo un ejemplo, el ayllu como base de la relación tierra- familia, con algunas variaciones sigue siendo la esencia del derecho colectivo al territorio y el poder comunitario en las naciones Aymará y Quechua; igualmente las rondas

campesinas en el Perú, luego de fuertes presiones, fueron institucionalizadas debido a las formas propias de resolución de conflictos y la toma de decisiones en la comunidad.

Son figuras que coexisten en su medio, bajo el derecho consuetudinario, pero que, en la mayoría de los países no son reconocidas en ese intento del estado por establecer relaciones de buena gobernabilidad.

Podríamos decir entonces que esta no es posible sin el dialogo intercultural con equidad, y por el contrario se mantendrá una relación conflictiva entre las partes.

### **Consulta previa**

En el contexto de estas relaciones la consulta previa a los pueblos indígenas es un indicador de la interculturalidad bajo el principio del respeto a la diversidad y el reconocimiento de los derechos específicos. Veamos por qué.

En nombre del desarrollo y la reducción de la pobreza, la explotación de los recursos naturales y entre ellos los minerales, demandan la atención del mercado internacional.

En las Américas gran parte de esos recursos se encuentran en territorios ancestrales motivo por el cual se han requerido mecanismos apropiados para la incorporación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, cuando dichos recursos deben ser explotados ya sea por empresas estatales o privadas.

Los mecanismos para la toma de decisiones continúan debatiéndose en el campo del reconocimiento de los derechos indígenas. Uno de esos mecanismos es la consulta previa a las comunidades ya que la sola actividad de exploración, por ejemplo, es un acto que proviene de una medida administrativa que puede afectarles directamente.

La consulta previa es compleja para tratarla pero no difícil si se efectúa de buena fe con el fin de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, como dice el artículo 6 del convenio 169 de la OIT.

## **¿Qué es y qué no es la consulta previa en el contexto de la gobernabilidad indígena?**

(según las conclusiones de un estudio realizado por The North South Institute)

En general la Consulta Previa es mecanismo de diálogo intercultural que se da entre actores comprometidos con acciones que los afectan a todos.

La Consulta Previa implica:

- Informar sobre las características del proyecto o actividad que se desea realizar en territorio indígena.
- Conocer el punto de vista y las expectativas de participación de los PI (concepto de territorio/desarrollo/).
- Concertar los términos de realización de los proyectos garantizando la participación: beneficios (concepto de calidad de vida y bienestar: no de corto plazo y basados en el mercado) monitoreo de los impactos ambientales y sociales.
- Identificar la representación autentica de la comunidad para la vinculación al proceso (sistema de autoridad y liderazgo).
- Respetar el manejo de los tiempos y los mecanismos propios de consulta interna y la toma de decisiones entre las comunidades: dos tipos de consulta: interna/externa.
- Considerar la lengua nativa como elemento en el dialogo a través de una buena interpretación.

En este sentido, la Consulta Previa está ligada a la capacidad de los Pueblos indígenas de ejercer la autonomía, ligada al derecho al territorio y ligada a la capacidad de acceder a espacios democráticos.

Por lo tanto la Consulta Previa no es:

- un requisito para otorgar licencias (decir SÍ a un proyecto)
- informar sobre la ejecución de un proyecto
- interferencia para poner en marcha un proyecto

La consulta previa es un tema que tratan de evitar algunos gobiernos y la empresa privada porque se le considera un mecanismo de oposición a los proyectos. Se convierte entonces la Consulta Previa en una formalidad sobre la cual se imponen criterios en un diálogo desigual que hacen reaccionar a las comunidades con reclamos y protestas que luego son reprimidas por la fuerza pública. Hechos como esos indican que en el equilibrio de poder para la toma de decisiones, el gobierno y la empresa

privada suman el mayor peso cuando hay una subvaloración de la participación indígena en el proceso. En estas condiciones no podríamos hablar de gobernabilidad indígena si no se les tiene en cuenta como titulares de unos derechos.

Hay casos en que el gobierno cede a la empresa privada la responsabilidad del diálogo con los pueblos indígenas; de ahí que las empresas luego asumen compromisos de otorgar beneficios implementando programas sociales para las comunidades afectadas y con esto salvan su responsabilidad social. Los Pueblos indígenas no son unos interesados más en las tierras sino los titulares ancestrales de un territorio.

Este es otro punto que en algunos países los pueblos indígenas han considerado en los diálogos pues generalmente se confunde la Responsabilidad Social Empresarial como un sustituto de la responsabilidad del estado.

Esto demuestra un vacío en el conocimiento de las instituciones sobre la manera cómo funcionan las sociedades indígenas, cómo es su relación con el entorno (los recursos naturales); se pretende entonces que sean los indígenas quienes se adapten y asimilen los patrones culturales de la sociedad nacional.

El Banco Mundial desde hace diez años está promoviendo un acercamiento a lo indígena a través de consultas para identificar los mecanismos para unas relaciones bajo el respeto a la diferencia cultural de los pueblos indígenas. Sobre esa base ha diseñado una política operativa y una estrategia para asegurar los beneficios del desarrollo. En los últimos tres años se han realizado eventos con la participación del gobierno y los pueblos indígenas de los países de la Comunidad Andina para definir un programa de intercambio de conocimientos y experiencias de desarrollo, en los cinco países andinos. Se espera que estos aportes contribuyan con el mejoramiento de las políticas para las relaciones interculturales con equidad y participación democrática.

En fin, los pueblos indígenas saben cómo es su gobernabilidad y buscan espacios democráticos para articular con la otra gobernabilidad que ya ha sido establecida sin su participación.

**Omaira Mindiola** es Directora del proyecto "Gobernabilidad indígena en las Américas" en FOCAL