

# Construcción de criterios territoriales de identificación de Pueblos Indígenas en el marco de la Ley de Consulta Previa

Rafael Barrio de Mendoza  
Alexandra Cussianovich

# Contexto

- Los hechos de **Bagua** en Agosto de 2008 refieren a un episodio significativo en las relaciones entre el **Estado** y las **comunidades nativas**.
- Recelo sobre legislación pensada como vinculada a las **Industrias Extractivas**.
- Consenso sobre la necesidad de debatir la **Consulta Previa**.
- Promulgación de la Ley y elaboración del Reglamento durante la segunda mitad del 2011 y primera mitad del 2012

# Problema

- Criterios de Identificación de Pueblos Indígenas: uno subjetivo y cuatro objetivos.
- Objetivos:
  - **Descendencia** directa de poblaciones originarias.
  - Estilos de vida, vínculos espirituales o históricos con el **territorio** que usan u ocupan.
  - **Instituciones** y costumbres propias.
  - **Modos de vida** distintos a la de otros sectores de la sociedad nacional.
- El criterio subjetivo plantea la **afirmación de la identidad indígena** por los miembros del colectivo.

# Problema

- El problema del concepto “**indígena**”:
  - No es una **esencia**, sino una **relación**.
  - Es una relación **ubicua** y toma distintas modalidades según la sociedad.
  - Esta relación se desarrolla en muchos planos, desde el **cotidiano** hasta **el político**.
  - Compone un sistema de **diferenciación social** que lo ubica en una escala de connotaciones **desfavorable**.
  - En términos legales, la **definición internacional** del concepto esta **condicionada** por ciertas experiencias nacionales (Norteamérica, Australia, Sudamérica) **y no es sensible** a otras (África, “la controversia asiática”).

# Problema

- ¿Cómo establecer criterios objetivos de identificación con indicadores **sensibles**, **versátiles** y **replicables**?
- Tomar uno de los criterios, el de la **relación distinta con un territorio**.
- La relación con un entorno físico es **ubicable** y **ubicada**. A partir del estudio de sus dimensiones es posible establecer criterios preliminares.

# Planteamiento

- Generar  **criterios conceptuales**  e  **indicadores**  a partir del estudio de la  **relación de un colectivo con un territorio** .
- Todos los grupos sociales  **generan**  instituciones, prácticas y discursos con los cuales controlan, usan, ocupan y conceptualizan un  **espacio adscrito** .
- Esta relación es  **específica**  en el caso de la territorialidad indígena.
- Se plantea el concepto de “ **territorio** ” a partir de  **tres dimensiones** .
- Estas dimensiones son operadas a partir de uno de los rasgos de la definición de indígena: la  **diferencia cultural** .

# Conceptos

- El **territorio** es un **espacio físico** con contornos discernibles sobre el cual un **colectivo** ejerce o intenta ejercer **ocupación** y **uso**, elabora **descripciones** y **narrativas** que lo vinculan a él, y emplea o intenta emplear **reglas** y **organizaciones** para regular el acceso y las actividades que se desenvuelven en su interior.
- Es un concepto construido a partir de tres dimensiones:
  - La dimensión de **prácticas territoriales** explica la forma en la cual un colectivo usa y ocupa el espacio.
  - La dimensión **discursiva** da cuenta de la forma en la cual un colectivo relata, narra, elabora memorias, representa e historiza su relación con el espacio.
  - La dimensión de **arreglos institucionales** expone la forma en la que un colectivo genera acuerdos, consensos, reglas y organizaciones para controlar y gestionar el espacio.

# Conceptos

- La **diferencia cultural**, para operar la relación entre el colectivo y el territorio, definido a partir de lo que los actores identifican como **divergencia, contradicción o contraste** local entre una práctica, discurso o institución desarrollado por ellos frente a aquellos desarrollados por el Estado (sus agencias locales, sus sectores, sus representantes, sus leyes y reglamentos) y otros sectores sociales (planteados por los actores como no pertenecientes al mismo grupo cultural).



# Preguntas

- Principal:
  - ¿De qué manera las concepciones, instituciones y prácticas territoriales locales pueden facilitar **la identificación del carácter indígena de un territorio?**
- Específicas:
  - ¿Qué **prácticas territoriales** diferencian a un colectivo indígena de otros colectivos?
  - ¿Qué **discursos territoriales** diferencian a un colectivo indígena de otros colectivos?
  - ¿Qué **arreglos institucionales** territoriales diferencian a un colectivo indígena de otros colectivos?

# Sujeto de estudio

- Dos colectivos: una comunidad campesina de los Andes y una comunidad nativa en la selva.
  - Comunidad Campesina de **Chacán**. Ubicada en el distrito y provincia de Anta, en la región Cusco. Tiene alrededor de 4000 miembros. Seis sectores. Reconocida como tal en 1944, está en trámites de distritalización. Cuenta con un Municipio de Centro Poblado. La principal actividad es la agricultura, con terrenos bajo riego y de secano. Una cartera de cultivos domésticos de haba, maíz, quinua y papa. Esta última se vende al mercado.
  - Comunidad Nativa de **Puerto Azul**. Ubicada entre las provincia de Padre Abad (Ucayali) y Puerto Inca (Huánuco). Miembros de la familia pano, los comuneros se definen como incaunibos y son conocidos como cacataibo. La comunidad alberga a cerca de 2000 personas, entre nativos y colonos. Se practica horticultura, caza y pesca.

# Metodología

- Entrevistas a profundidad, mapas participativos, observación, talleres grupales y trabajo de archivo.
- Trabajos de campo de tres semanas cada uno.
- Se realizaron seis talleres grupales, 22 entrevistas grabadas.
- Se obtuvieron: mapas locales, transcripciones, material de archivo comunales, literatura secundaria sobre las zonas.

# Hallazgos – Prácticas Territoriales

- Tanto en Chacán como en Puerto Azul, las **prácticas productivas** actuales provienen de una **re-elaboración** producida por la interacción con **agentes externos** al colectivo, como agentes y programas del Estado, por un lado, y colonos, por el otro.
- En el caso de Chacán, los comuneros **modificaron** la jerarquía de cultivos en contraprestación a una serie de incentivos, como crédito y tecnología, desplegadas por la **intervención Estatal** y la **cooperación internacional (SIPA)** con la finalidad de cambiar **comportamientos productivos**.
- En el caso de Puerto Azul, la agricultura, caza y recolección ha venido **adaptándose** de acuerdo a prácticas matrimoniales con **colonos**, alquileres de tierra, expansión de la frontera maderera y paulatino vínculo con el mercado y las ciudades.

# Hallazgos – Prácticas Territoriales

- A partir de la relación con actores externos:
  - En Chacán, la priorización de la papa para el mercado –como la escasez de parcelas- ha provocado una tendencia hacia el **uso intensivo de la tierra y los insumos agrícolas**, abreviando los ciclos de rotación anteriores.
  - En Puerto Azul, la rotación de chacras ha venido moderándose, asimismo, por la **presión** y los **incentivos** que la producción intensiva **colona** genera. Así los **ciclos** de roce y preparación de la horticultura y agricultura entre los incaunibo se hacen más **cortos**, y los usos de los espacios más frecuentes.

# Hallazgos – Prácticas Territoriales

- Los miembros de ambas comunidades, Chacán y Puerto Azul, han desplegado un **circuito de movilidad** que los vincula con otros espacios exteriores a los que ellos reconocen como territorio. Esta práctica establece distintas **estrategias de residencialidad** en las ciudades intermedias.
- Difieren en la existencia de **un ritual de linderaje**. A diferencia de Chacán, en Puerto Azul el reconocimiento del territorio no se da por prácticas rituales, sino de forma discontinuada a través de las **incursiones** al bosque para la caza, la navegación para la pesca, y la roza y quema para la preparación de chacras.

## Hallazgos - Discursos

- En Chacán toma la forma de una historia con vacíos, por un lado, y episodios detallados, por el otro. En esta historia, los chacavinos ensayan un **argumento de ancestralidad** vinculando sus orígenes a un **ayllu** de reciente desaparición. La extensión de su territorio siempre se pensó como más amplia de lo que fue en el momento del reconocimiento de la comunidad. Es en la **época de haciendas** y la **toma de tierras** en donde se funda una memoria de rasgos comuneros y se despliegan las **acciones colectivas sostenidas** para revalidar las áreas ganadas.
- En Puerto Azul, la narración toma la forma de una historia secuenciales y se expresa mejor como una memoria que enfatiza episodios organizados a partir de **fronteras míticas**.

# Hallazgos - Discursos

- Con distintos grados de vigencia, los discursos sobre la **relación interpersonal** con **entidades físicas del paisaje** se encuentran en los dos casos.
- En Chacán se activan para **dar sentido** a episodios que **perturban** la vida cotidiana.
- En Puerto Azul, la identificación de **mundos sociales-naturales** paralelos e interactuantes con los incaunibo está presente en las experiencias y decisiones de la **vida cotidiana**.
- De esta manera, de forma más significativa para los incaunibo que para los chacavinos, estos discursos organizan la **relación** con **los recursos del bosque** y los **ríos** en áreas sagradas, áreas de interacción, terrenos de asentamiento y zonas de producción.



# Hallazgos – Arreglos Institucionales

- Chacán tiene una **densidad** y **especialización** mayor de comités y juntas directivas con **tareas específicas** sobre determinados **recursos, actividades** y **espacios**.
- En el caso de Puerto Azul, el control y vigilancia es **difuso** y se apoya en la vocación de los miembros incaunibo y las unidades domésticas para este fin.
- Las **figuras institucionales permanentes** en Chacán están **ausentes** en Puerto Azul, en donde solo existe el jefe comunal.

# Hallazgos – Arreglos Institucionales

- En Chacán los **espacios familiares, comunales y públicos** tienen **distintos esquemas de gestión**.
- En Puerto Azul el acceso a los recursos del bosque y los ríos se organiza de acuerdo a la interacción con las áreas de producción colona, como chacras y zonas de extracción maderera. A partir del asentamiento de la comunidad nativa se despliega una **escala concéntrica de espacios** que **no son regulados** formalmente por **ninguna institución**, sino que son usados y explotados por familias colonas y nativas a su **discreción**.
- Se puede anotar una tendencia hacia la renovación de recursos entre los incaunibo, reparo no tan identificable en el caso de los colonos.

# Hallazgos – Arreglos Institucionales

- En Chacán se impulsa hace una década un proceso de **distritalización** de la comunidad campesina. Así, se han incorporado patrones de gestión territorial comunal propias de la organización política y geográfica del Estado: las municipalidades.
- En Puerto Azul, un grupo de jóvenes propone un enfoque sobre el manejo de los recursos naturales que incluye una participación activa de agentes externos en una **gestión comercial** del bosque, así como la aparición de una **cooperativa** de productores menores en la comunidad.

## Discusión - Vulnerabilidad

- Ambos casos muestran ausencia de **capacidad de injerencia** en algunos procesos que los **impactan** directamente.
- Estos procesos, echados a andar a partir de **decisiones** e **intervenciones** estatales, **interacciones** con colonos y haciendas, despliegan una serie de evidencias en donde los colectivos han tenido que **adaptar, ceder, acondicionar, moderar** o **eliminar** prácticas, fueros, controles e instituciones en orden de superar dichas experiencias.

## Discusión - Subordinación

- Ambos casos muestran, con distintos matices, una relación asimétrica entre el colectivo y los actores externos.
- En el caso de Chacán, el **sistema de haciendas** fue pensado como un despojo en donde hacendados ejercieron **prerrogativas** disimiles con respecto a aquellas adscritas a los campesinos, a la vez que la reforma agraria asignó a las comunidades un papel que no cabía dentro de sus **expectativas** de resarcimiento territorial. Asimismo, la intervención del SIPA subordinó las prácticas productivas anteriores a un nuevo esquema de **cambio de comportamiento** unilateralmente pensado y desplegado.
- En el caso de Puerto Azul, los incaunibo consideran haber perdido territorio con la **formalización** de sus tierras, a la vez que su relacionamiento con colonos los encuentra con esquemas de **titulación**, de uso de **tecnología** y de acceso a **recursos** que subordina progresivamente sus prerrogativas como colectivo.

# Hallazgos – Diferencia Cultural

- En Chacán, la intervención del SIPA proviene de un diseño **previo** que identifica como **culturales** aquellos **comportamientos** productivos y sociales a ser intervenidos. La modificación de las conductas se formula como una necesidad de **transformación cultural** de un colectivo para **homologar sus conductas** con aquellas propias de la cultura de la modernidad, el desarrollo y el progreso.
- En Puerto Azul se da cuenta de una sostenida interacción con colonos en donde los **límites culturales** de ambos grupos se dan en la forma de usar los recursos, de plantear la organización del espacio y la forma de manejarlo: renovación/uso intensivo; manejo territorial/manejo de propiedad.

# Recomendaciones – Conceptos e indicadores

- **Desagregar** el concepto “**indígena**” para quitarle **connotación** y operarlo desde sus **principales rasgos**.
- Estos rasgos son los constatados de forma preliminar en el estudio: **subordinación, vulnerabilidad y diferencia cultural**.
- Como estos rasgos son compartidos por otros colectivos no susceptibles de ser identificados como “indígenas”, es necesarios **enfocarlos** desde las **dimensiones territoriales** trabajadas en la investigación: prácticas, discursos, instituciones.
- Así tenemos los siguientes indicadores.

Ejes	Prácticas Territoriales	Discursos Territoriales	Arreglos Institucionales
Diferencia Cultural	Constatación de intervención sostenida o intermitente por actores externos al colectivo sobre sus prácticas de ocupación y uso del espacio.	Identificación, en las narraciones, memorias, relatos y representaciones, de la interacción con un actor externo que difiera en su concepción del territorio con el colectivo comunal.	Identificación de una divergencia entre el modelo institucional del colectivo y el del actor externo en términos de organización, reglas y categorización de los recursos.
Subordinación	Determinación sobre si esta intervención ha generado cooperación o conflicto.	Identificación, en las narraciones, memorias, relatos y representaciones, de la interacción con un actor externo que coloque al colectivo comunal en asimetría frente a las decisiones y actividades del primero.	Identificación de asimetría y predilección entre el modelo institucional del colectivo y el del actor externo, que enfatice a este último en términos de organización, reglas y categorización de los recursos.
Vulnerabilidad	Constatación sobre si esta intervención ha deteriorado la capacidad del colectivo y sus integrantes de acceder a los medios de su reproducción social.	Identificación, en las narraciones, memorias, relatos y representaciones, de la interacción con un actor externo que propicie un escenario de adaptación, condicionamiento o extinción de alguna práctica o institución del colectivo comunal	Identificación de deterioro o condicionamiento del modelo institucional del colectivo frente al del actor externo, en términos de organización, reglas y categorización de los recursos.



## Recomendaciones - Métodos

- Técnicas GIS participativas.
- Etnografía y estudios cualitativos.
- Mapeos de arreglos institucionales.

## Recomendaciones – Política Pública

- **Preparar un sistema de identificación de pueblos indígenas.** Se plantea que el criterio de identificación territorial del carácter indígena (a partir de los indicadores propuestos) de un pueblo se dé a partir de la **documentación y constatación**, por parte de un **grupo de peritos** sociales, abogados y geógrafos, de que este colectivo, en su historia reciente (los rangos de esta historia deben de ser trabajados con los mismos pueblos), **no ha estado en condición de controlar, mediante sus instituciones, los espacios que les son significativos para su reproducción económica y social a raíz de su vinculación con otro actor o colectivo que el pueblo identifica como distinto a él.**

## Recomendaciones – Política Pública

- Los riesgos con esta propuesta inciden en la **autoridad técnica** para la identificación de colectividades. No debe de perderse de vista que entre los peritos y los miembros de los colectivos se puede establecer una **relación de poder** que **reedite** las situaciones de subordinación, vulnerabilidad o diferenciación, y que las representaciones generadas apuntalen estereotipos.
- Para moderar estos riesgos se ha hecho énfasis en el carácter **participativo** de dicha operación, lo que permitirá que la información y las representaciones sean **co-producidas** y **verificadas** con los miembros de los colectivos estudiados

## Recomendaciones – Política Pública

- Generar un debate sobre la **diferenciación** legal entre **propiedad colectiva** y **territorio**.

GRACIAS