

## **Mapeando las discusiones actuales sobre la planificación territorial indígena y rural, en el marco de los debates sobre la gobernanza territorial en un contexto post-extractivista**

José Manuel Mamani, Dionel Martínez, Janeth Gamarra, Betzabe Macedo, Camila Delgado, Cindy Chavarría<sup>1</sup>

### **Resumen ejecutivo**

El presente documento es un trabajo académico exploratorio sobre la planificación territorial indígena y rural (indigenous and rural (spatial) planning, en inglés) que indaga sobre: i) las actuales discusiones conceptuales respecto al tema; ii) algunos casos de estudio que matizan la primera parte de la discusión teórica; y iii) algunas inquietudes concernientes con la gobernanza territorial de las comunidades indígenas y sus recursos.

Desde hace más de tres décadas la planificación territorial (*spatial planning, en inglés*) se ha convertido en un término genérico que se usa para describir al conjunto de arreglos y procesos que utilizan los gobiernos para regular y gestionar el desarrollo territorial. La manera en cómo opera a través de un núcleo de instituciones se le denomina sistema de planificación territorial (spatial planning system), que se define como el marco institucional que tienen los Estados para regular las interacciones verticales y horizontales que abordan la organización espacial de los grupos sociales junto con sus actividades.

La planificación territorial tiene sus orígenes en Europa. Varias de sus tradiciones se han difundido ampliamente en todo el mundo gracias a los procesos de colonización y, en tiempos más recientes, por el conocimiento de la disciplina difundido en el idioma inglés. Estas tradiciones son las que, sin duda, acumulan la mayor producción científica. Sin embargo, a partir de la segunda década del presente siglo, en el marco del giro hacia el sur (“southern turn”) de las ciencias sociales, un conjunto de conocimientos, entre ellos, los de la decolonización y la mayor visibilidad de los aportes de los pueblos indígenas, han permeado, también, las teorías de la planificación territorial, cuestionando la planificación canónica.

En ese sentido, desde la aproximación de la decolonialidad se plantea que la planificación territorial canónica ha sido, tradicionalmente, el medio de los Estados coloniales para la

---

<sup>1</sup> Geógrafos, miembros de la Asociación Geografía y Planificación de Perú. La Asociación de Geógrafos para la Planificación y Gestión Territorial o en su denominación corta Geografía y Planificación es una asociación civil de profesionales constituida en Perú, que tiene por objetivo incidir en el proceso de planificación y gestión de las políticas públicas, con un enfoque de gobernanza territorial basado en la ciencia de la geografía.

apropiación de los territorios de las poblaciones indígenas y ésta se ha asumido como autoridad política y ha ejercido una hegemonía del conocimiento, minimizando o subyugando otros tipos de conocimiento entre ellos el de los pueblos originarios. Entonces, para entender la planificación indígena territorial es importante tener en cuenta su existencia desde siempre, al margen de lo colonial/occidental/estatal, su tradición de resistencia y compromiso político con el cambio, su estrecha relación con lo colectivo o comunitario en base a su cosmovisión y su ubicuidad en un lugar específico. La planificación territorial indígena, por lo tanto, se conceptualiza como un proceso, un resultado, y una tradición y metodología, que ha resistido al colonialismo y a la matriz de poder colonial que sigue operando desde los Estados.

Para finalizar el recuento de la primera parte de la discusión, es preciso hacer notar que, a pesar del cambio de mirada y puesta en valor de los conocimientos producidos en el sur global, quienes más han teorizado sobre la planificación indígena, siguen siendo los académicos de la anglósfera, mientras que, por el contrario, esta tarea sigue pendiente en los países del sur global, los cuales tienen presencia de grandes grupos de población indígena. Esperamos que con este trabajo podamos motivar el diálogo para la elaboración de un marco de referencia de planificación indígena con características propias desde nuestras geografías.

La segunda parte del documento de trabajo se desarrolló a partir de la compilación y análisis de casos de estudio, para contrastar en cierta medida la teoría revisada en la primera parte. Haciendo uso de bibliografía hoy disponible sobre el tema. Se exploró diversos casos en el mundo, tanto en el Sur como en el Norte global, y en cuatro continentes, a fin de identificar algunos factores claves (cinco como resultado de este estudio exploratorio) que pueden explicar los mecanismos de funcionamiento de estas experiencias de planificación territorial indígena y rural.

Un primer factor está referido a la **concertación y sinceramiento de los intereses** de los Estados con las poblaciones locales, rurales e indígenas. Esto permite alinear y consensuar objetivos comunes, en lugar de contraponerlos. El caso de Tonga, donde la amenaza del cambio climático es real, y ya ha ocasionado traslados de población, muestra un ejemplo de planificación territorial consensuada a varias escalas, desde lo supranacional que viene de la Cooperación Europea, hasta lo nacional y local. Por otro lado, en Mali, la experiencia del mapeo y planificación de las rutas de trashumancia y nomadismo muestran cómo se redujo las posibilidades de conflictos entre pastores y entre países limítrofes, evidenciando que estas iniciativas pueden superar los marcos normativos nacionales, y adaptarse a realidades locales.

El segundo factor está referido al tipo de **normas que intervienen en la ejecución de políticas** de la planificación territorial. En la planificación territorial canónica la participación de las comunidades suele reducirse a una formalidad, otorgándoles un rol meramente de observador sin un real poder de decisión, debiendo ser una invitación a co-desarrollar los procesos. Los casos revisados en el estudio nos permiten observar que, generalmente, coexisten visiones casi opuestas entre las normas creadas por los Estados, predominantemente de origen foráneo (recordemos que el mismo origen de la planificación territorial tradicional como tal surge en Europa), y las normas locales o consuetudinarias desarrolladas por las comunidades rurales y/o indígenas. Y, si convergen teniendo la misma

visión (como el caso de la conservación de recursos), las instituciones del Estado no incorporan los conocimientos de los pueblos originarios. No obstante, el caso de Nueva Zelanda puede dar luces sobre los intentos de articular estos dos tipos de normas desde las legislaciones oficiales.

El tercer factor está referido al **uso y aplicación de saberes técnicos** en los procesos de la planificación territorial en comunidades rurales e indígenas. Estos saberes técnicos, hasta ahora, si bien ayudan a recoger, sistematizar y difundir los conocimientos de los pueblos indígenas, su manejo y control recae, predominantemente, en especialistas ajenos a las comunidades. Aunque, algunas experiencias parecen prometedoras, como el mapeo participativo, implementado en muchos países como Mali o México, donde la articulación de saberes sigue siendo un gran reto para estos procesos.

Un cuarto factor son las **dinámicas productivas**, ya que estas suelen promocionarse como medios beneficiosos que pueden escalar hacia la implementación de procesos de planificación en las comunidades. No solo los Estados las promocionan, sino también ONGs basadas en conocimientos técnicos. El caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó en Colombia es un claro ejemplo de cómo las dinámicas productivas forman parte de planes de desarrollo y procesos de planificación territorial a escala local. Estas propuestas muchas veces contrastan con las iniciativas provenientes de los Estados. Encontrar puntos comunes en estas dinámicas productivas puede impulsar procesos de planificación territorial indígena y rural, aunque, debe tenerse cuidado con los posibles impactos de estas iniciativas productivas sobre el ambiente.

El quinto factor hace referencia a la **geografía**, y cómo las particularidades de los ecosistemas y los recursos pueden jugar un rol crucial en el éxito de iniciativas de la planificación indígena y rural. Estos postulados coinciden con la corriente determinista en geografía, pero no pretenden reducir el éxito de estos procesos a las condiciones del medio físico, sino que las incluyen como una variable más, que en algunos casos puede resultar decisiva.

Ahora bien, lo que nos permite observar la casuística de la planificación territorial indígena y rural es que es sumamente complicado encontrar estos casos en la literatura, no solo por la dispersión de estos, sino sobre todo por la variedad de estas experiencias en los países del sur global. No es el caso de países como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia donde existe una reciente y muy rigurosa producción científica sobre el tema. Sin embargo, es este hueco en la literatura lo que hace necesario este tipo de trabajos.

En la última parte del documento, a manera de reflexiones finales exploramos algunas respuestas (principalmente en base a las casuísticas revisadas y el caso peruano que más conocemos), acerca de las dificultades y alternativas que tienen las comunidades indígenas para incorporar sus visiones de desarrollo en el modelo dominante de planificación. Así mismo, exploramos la relación, aún por estudiarse, de la planificación territorial con las políticas sectoriales en los países del sur global. También, de manera breve aportamos algunos puntos de vista sobre la creación de áreas naturales protegidas como una categoría de la planificación territorial y su relación a veces problemática con la planificación indígena

de los pueblos originarios, según la casuística peruana. Por último, abordamos escuetamente la cuestión del cambio climático en relación con la planificación territorial.

Finalmente, antes de leer el documento en extenso, recomendamos tener en cuenta las siguientes consideraciones: este es un trabajo exploratorio que pretende poner algunas ideas sobre la mesa para un diálogo más extendido acerca de la importancia de la planificación (territorial) indígena y rural en un contexto más amplio de los debates sobre la gobernanza territorial actual en países con presencia de pueblos originarios; que promueven tanto CooperAcción y PMPI, con el apoyo de Misereor. Debido al tiempo ajustado para la ejecución de la investigación, nuestro equipo no llegó a completar la idea inicial de una base de datos más compleja y con más casos, sin embargo, los analizados cumplen con el rigor y la variedad geográfica que nos propusimos al inicio de la tarea. Así mismo, en el análisis casuístico, consideramos que una cuestión fundamental que no hemos tratado al caracterizar las experiencias de planificación territorial indígena (y que ha aparecido en nuestras conversaciones al cerrar el documento), es el tema de la autonomía de estas experiencias, ya que no se trata de que actores externos o especialistas elaboren planes u otros instrumentos para el “desarrollo” de las comunidades indígenas, si no que la tradición y la práctica de la planificación (territorial) indígena es desde y para los pueblos indígenas. No obstante, ello nos anima a continuar investigando y ampliando el conocimiento sobre el tema.