

La experiencia de Alaska como modelo para integrar a los aborígenes en la economía de las Américas

INTRODUCCION

Como Presidente del Comité de Recursos de la Cámara de Representantes, mi comité tiene jurisdicción sobre la relación del gobierno federal con los aborígenes estadounidenses, incluyendo los que viven en Alaska. Durante más de veintiséis años he sido congresista por Alaska y he participado en forma activa en los asuntos relacionados con esta comunidad a nivel estatal y federal, defendiendo en todo momento ante el comité los reclamos de los aborígenes en torno a su bienestar, tierras y derechos.

La promulgación de la Ley de resolución de los reclamos de los aborígenes de Alaska (ANCSA) y de la Ley Magnuson-Stevens sobre el Programa cuota para el desarrollo de la comunidad (CDQ) fueron esfuerzos innovadores y modelo para incorporar a los aborígenes en el sistema político, económico y social dominante en Alaska. Como representante ante el Congreso de los habitantes de Alaska, involucrado desde el principio en este histórico esfuerzo por reivindicar los derechos de los aborígenes, debo reconocer que ha quedado comprobada la sabia decisión de los habitantes de seguir un modelo corporativo.

Tony Smith es parte del grupo de abogados, consultores y líderes aborígenes que ha trabajado desde un principio para ayudar a que estos programas sean un éxito. Su artículo expone los beneficios del programa y esperamos que sea un catalizador para analizar más a fondo el éxito conseguido en Alaska y su aplicabilidad en el resto de América. Esta experiencia debería tomarse en consideración cuando los países de las Américas comiencen a hacer frente a la situación de sus poblaciones aborígenes. Aún cuando no se han resuelto todos los problemas sociales de la Alaska rural, la vitalidad del liderazgo nativo de Alaska, así como la conformación de empresas nativas a nivel local y regional, han fortalecido el sistema social, económico y político de esta región.

Mi compromiso con estos programas tanto a nivel nacional como estatal, me llevan a concluir que la exitosa integración de los aborígenes de Alaska en el sistema social, económico y político estatal, nacional y, en algunos casos, internacional, constituye un hecho sin paradigma. La experiencia de Alaska es un modelo que debería analizarse, adaptarse a las condiciones locales y considerarse como un posible plan para hacer realidad las aspiraciones de los pueblos aborígenes de las Américas.

En Alaska ha funcionado la integración total mediante un modelo corporativo. Nuestros aborígenes conservaron su identidad cultural a la vez que se convertían en exitosos líderes en los negocios y en la política. Aún no se han resuelto todos los problemas pero, como lo demuestra este artículo, los aborígenes de Alaska han avanzado mucho en el último cuarto de siglo.

Congresista Don Young
Presidente del Comité de Recursos de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.

Por Tony Smith
Abogado

La exitosa experiencia de Alaska en la integración de su inmensa población indígena dentro de la estructura económica y política estatal, ofrece lecciones valiosas para otros países de las

Américas con poblaciones aborígenes con desventajas políticas y económicas. La población nativa de Alaska constituye aproximadamente el 16% de la población total del estado (600.000 hab.) y está compuesta de cinco grupos étnicos, a saber: los esquimales o inuits, los aleutianos, los atabascos, los tlingit-haida y los tsimshianos.

En las últimas dos o tres décadas, los esfuerzos combinados de la delegación de Alaska ante el Congreso, la Federación de Aborígenes de Alaska (AFN), el estado de Alaska y los líderes empresariales, culturales y académicos de Alaska, han dado como resultado el desarrollo de dos programas complementarios. Estos programas transformaron la interacción que solía existir entre los aborígenes de Alaska y las instituciones sociales, económicas y políticas dominantes. Las dos iniciativas del poder legislativo que dieron origen a estos programas, y que son el objeto de este artículo, son la Ley de resolución de los reclamos de los aborígenes de Alaska (ANCSA) y Ley Magnuson-Stevens sobre el Programa cuota para el desarrollo de la comunidad (CDQ).

A. Antecedentes

Cuando los EE.UU. compraron Alaska a Rusia en 1867, en el Tratado de Cesión, se pospuso - para una posterior acción del Congreso de los EE.UU.- el asunto sobre los derechos de las poblaciones aborígenes. Durante casi un siglo, este asunto no se abordó, por lo que, mientras las poblaciones recién llegadas principalmente de EE.UU. continentales prosperaron en este estado rico en recursos, la población nativa se encontró económica y socialmente marginada.

Hasta hace poco, en muchas poblaciones nativas los niveles de vida se equiparaban con los de países en desarrollo. Las condiciones de infraestructura, educación y salud en las poblaciones rurales aisladas, eran inferiores a las de las grandes ciudades de Alaska como Anchorage, Fairbanks y Juneau. Tal como ocurre en otros países de las Américas, esta disparidad generó una corriente migratoria de poblaciones de las comunidades nativas hacia las grandes ciudades, acrecentando, en consecuencia, la brecha existente y contribuyendo además a agravar los males sociales que afligían a las comunidades nativas.

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, muchos políticos, legisladores y líderes aborígenes y empresariales, comprendieron que los reclamos y derechos territoriales de los aborígenes de Alaska debían resolverse, si habían de salvarse las disparidades entre los aborígenes y no aborígenes de Alaska para poder desarrollar y diversificar exitosamente su economía. En otras partes de los EE.UU. y del mundo, la política prevaleciente había sido la de establecer reservaciones semiautónomas, con la subyacente premisa de preservar los derechos, la propiedad y la cultura de los pueblos aborígenes. Sin embargo, lo que realmente produjo fue la marginación política y económica de los aborígenes al desligarlos del sistema político y económico de su país.

A través de su organización estatal, la AFN, los aborígenes de Alaska rechazaron el enfoque tradicional de establecer reservaciones semiautónomas y, en su lugar, propusieron el establecimiento de una estructura corporativa para los distintos grupos de poblaciones locales y regionales. El 18 de diciembre de 1971, el Congreso de los EE.UU. promulgó la Ley de resolución de los reclamos de los aborígenes de Alaska (ANCSA) la cual puso en vigencia la propuesta de la AFN y de otros grupos. Con la promulgación de la ANCSA, comenzó una gran transformación en el tratamiento a los reclamos y derechos de los aborígenes por parte de las instituciones políticas y comerciales dominantes del estado de Alaska.

B. Estructura de las empresas de la ANCSA

Conforme a la estructura propuesta por la ANCSA, los distintos grupos aborígenes de Alaska se organizaron como empresas con fines de lucro, a las que se les dio la titularidad y el control de las tierras y los recursos que, generalmente, se superponían con las áreas geográficas históricamente habitadas por los aborígenes. Por ejemplo, la Corporación Aleutiana recibió el traspaso de más de 1,5 millones de acres de tierra tradicionalmente ocupada por los aleutianos en las islas Aleutianas, las islas Pribilof y la península de Alaska. Del mismo modo, la

Corporación Sealaska recibió el traspaso de tierras que tradicionalmente habían sido el hogar de los tlingits, haidas y tsimshianos, en la región sudoriental de Alaska.

Como resultado de lo anterior, se constituyó un total de 12 empresas regionales en representación de los principales grupos y subgrupos étnicos, y 202 empresas comunales de los pueblos. Cada nativo participaba como accionista en una empresa regional y local. Las empresas regionales recibieron los derechos sobre el subsuelo (por ejemplo, los ingresos generados por las minas, el gas y el petróleo) y cada pueblo recibió el título de propiedad sobre las tierras circundantes, con el requerimiento de que ciertas tierras fueran retransferidas a los residentes y a los gobiernos locales. Por consiguiente, los pueblos tenían los derechos sobre las tierras utilizables incluyendo aquellas de vocación agrícola y forestal, mientras que las regiones recibieron la titularidad sobre los minerales, el petróleo y el gas existente en estas tierras. Conforme a las estipulaciones de la ANCSA, las empresas tienen la libertad de administrar, explotar, alquilar o celebrar acuerdos con compañías privadas para el desarrollo de los recursos que controlan, de la forma en que las asambleas de accionistas y las juntas directivas determinen que conviene mejor a sus intereses. Como los dividendos de los accionistas dependen de la buena administración de las empresas, existe un genuino interés por el éxito de las empresas regionales o locales. Los ingresos generados por la explotación de minerales, petróleo o gas se comparten, en cantidades iguales para cada habitante, entre todas las regiones, garantizando así que las comunidades nativas muy distantes de las áreas ricas en recursos, no queden en desventaja.

C. Los efectos de la ANCSA sobre los aborígenes de Alaska

En otras partes de EE.UU., el gobierno federal, a través de su condición de custodio llega a ejercer un control excesivo sobre las actividades económicas en las reservas creadas para los grupos aborígenes. Como resultado de ello, en muchos casos los aborígenes terminan recibiendo asistencia del gobierno, pero no asumen control sobre el desarrollo económico, la administración de sus propios recursos o los asuntos financieros de la localidad.

En contraste, la estructura de la ANCSA ha dado lugar a que los aborígenes de Alaska se conviertan en activos participantes en las ganancias de la economía local y estatal, lo cual demostró lo acertado de la creencia de la ANCSA de que el poder económico era requisito previo a la obtención del poder político. Asimismo, no ocurrió la pérdida de identidad y de poder político, ni el desperdicio de recursos y la corrupción que los escépticos y oponentes de la ANCSA predijeron ante la ausencia de supervisión gubernamental.

Aún cuando todavía persiste la pobreza en ciertas comunidades nativas rurales, después de la promulgación de la ANCSA, las condiciones han mejorado considerablemente y ha aumentado marcadamente la participación nativa en el proceso de toma de decisiones en Alaska. En lugar de depender de la generosidad del mundo político y de las organizaciones no lucrativas, los aborígenes de Alaska se han convertido en fuerzas económicas poderosas y, actualmente, ocupan importantes puestos en las juntas directivas de los principales bancos y corporaciones financieras y empresariales. Por ejemplo, la lista anual de las 49 empresas más importantes de Alaska que son propiedad y son operadas por habitantes de Alaska, incluye a la mayoría de las 12 empresas regionales de aborígenes establecidas bajo la estructura de la ANCSA. Este año, de las 12 empresas regionales, cinco obtuvieron ingresos de entre 5 y 10 millones de dólares, y siete generaron ingresos superiores a los 40 millones. Tres de estas empresas superaron los 100 millones y una tuvo ingresos por 662 millones de dólares. Cada empresa regional tiene programas de becas para educación, así como fundaciones patrimoniales y otras organizaciones sin afán de lucro bien financiadas y que preservan las artes, la cultura y el estilo de vida aborígenes.

A nivel político, la administración de las comunidades nativas está a cargo de los cuerpos administrativos federales, estatales y municipales existentes. Sin embargo, y en línea con el pensamiento de la AFN, un mayor poder económico de los aborígenes dio por resultado un mayor poder político, ya que los aborígenes usaron el recientemente adquirido respeto en los diversos sectores de la economía local, con el fin de aumentar su influencia política a nivel estatal e, incluso, a nivel nacional. Actualmente, algunos aborígenes encabezan o encabezaron

los Departamentos de Comercio, Desarrollo Económico, Asuntos Comunitarios y Regionales, Educación e, incluso, el Fondo Permanente de Alaska (una cuenta de ahorros de los habitantes del estado de 22.000 millones de dólares). De hecho, los intereses que originalmente se opusieron al ANCSA, argumentando que la estructura corporativa, como singular concepto de Occidente, era extraña para los aborígenes de Alaska y que, por consiguiente, éstos perderían su identidad e influencia política, se han unido en forma casi unánime al resto del estado para reconocer y apoyar el éxito de la ANCSA.

Los aborígenes de Alaska aprovecharon las oportunidades reales que les presentaron las empresas locales y regionales y sus subsidiarias y afiliadas. Muchos aborígenes eligieron participar en la administración de la empresa local y regional, preparándose con títulos académicos en negocios, leyes, ingeniería y otros campos avanzados. Otros, más interesados en la preservación de la cultura, las artes, la educación y las ciencias sociales, encontraron un camino que es único en su género ya que en Alaska, los líderes empresariales -en la mayoría de los casos accionistas o administradores aborígenes- comprenden la importancia de la historia, de la preservación de la cultura nativa, las artes y las ciencias sociales. Al nivel de la mano de obra y de la artesanía, las empresas nativas han hecho un esfuerzo real para capacitar y emplear a los accionistas. Muchas compañías multinacionales encontraron sumamente conveniente subcontratar con las empresas locales o regionales, dada la calidad de la mano de obra. Las empresas nativas tienen un verdadero incentivo de proporcionar becas para pagar el costo de obtener una educación o capacitación.

Desde muy temprano, la educación fue un objetivo importante para las empresas regionales. Las empresas regionales, por ser las organizaciones más grandes y poderosas de la ANCSA, tenían la obligación de asegurar que las personas en los pueblos comprendieran sus responsabilidades y oportunidades como accionistas. Veinticinco años después, está claro que los accionistas comprenden exactamente lo que significa el buen manejo de los bienes y del capital de las empresas, para ellos, sus familias y para las futuras generaciones. Lo que es más significativo, ellos lo comprenden desde la perspectiva de una comunidad nativa y de su singular cultura. La comunidad nativa se ha sentido exaltada por el hecho de que tienen incentivos reales para concentrarse en el comercio y en la rendición de cuentas, en la oportunidad y en la responsabilidad ya que ellos, como accionistas, ven los resultados a través de los dividendos o del aumento en el valor de sus intereses patrimoniales, para sus familias y para ellos, en las empresas locales y regionales.

D. El Programa cuota para el desarrollo de la comunidad

La clave para el éxito de las empresas nativas de la ANCSA ha sido el confiar la administración y control de una parte significativa de las tierras y de los recursos existentes de Alaska sobre o debajo de ellas, a los aborígenes organizados en empresas. El Programa cuota para el desarrollo de la comunidad ha complementado los objetivos de la ANCSA con respecto a las comunidades nativas dependientes de los recursos pesqueros marinos. En cierto sentido, lo que la ANCSA hizo para integrar a los aborígenes de Alaska que controlaban los recursos terrestres en el sistema comercial, el Programa cuota para el desarrollo de la comunidad lo hizo para las comunidades costeras.

A medida que se desarrollaron empresas pesqueras en alta mar, las inversiones multinacionales y el control de la pesca mar adentro, marginaron a muchos habitantes y aborígenes de Alaska. Una de las consecuencias de esta situación fue que el compromiso de los pueblos costeros, con el desarrollo sostenible de la pesca, se redujo debido a que la gente no tenía un interés personal en la sostenibilidad del recurso porque muy poco de la riqueza quedaba en manos locales. Era claro que la situación con la pesca marina debía cambiar.

En los años ochenta, el Consejo Administrativo de las Pesquerías en el Pacífico Norte, desarrolló el marco administrativo del Programa CDQ, el cual más tarde se codificó mediante la Ley Magnuson-Stevens. Este programa destina, mediante un proceso de asignación de cuotas, el 7,5% de toda la pesca permitida dentro de las 200 millas de la zona económica de los EE.UU., a las comunidades costeras del oeste de Alaska; áreas habitadas principalmente por

aborígenes. A su vez, las comunidades establecen asociaciones locales de pescadores encargadas de administrar y comercializar la cuota.

Los grupos o asociaciones locales del Programa CDQ pueden luego conformar sus propias empresas pesqueras o formar empresas conjuntas con las pesquerías y procesadoras multinacionales para desarrollar comercialmente sus cuotas. Los ingresos generados por este sistema permitieron el desarrollo de infraestructuras locales que benefician no solo los pescadores aborígenes sino también a no aborígenes. Ambos grupos son capaces de participar efectivamente en las pesquerías de tierra y crean oportunidades económicas en las comunidades remotas. Además, el destinar parte de la pesca para los grupos aborígenes y sus comunidades asegura que tengan un interés personal en el desarrollo sostenible de las pesquerías.

Aun cuando inicialmente hubo oposición por parte de las compañías pesqueras, aquellas interesadas en operaciones sostenibles, rentables y a largo plazo, se han convertido en los más decididos promotores del Programa CDQ. Muchas de las empresas pesqueras que operan mar adentro y de las empresas pesqueras en tierra firme, se dan cuenta ahora, de que combinar la oportunidad comercial y el éxito en la política trae como resultado decisiones eficaces en todos los niveles. Si bien al principio hubo cierta oposición, cuando se codificó el Programa CDQ, la experiencia demostró la sabiduría de asegurar que los aborígenes se involucraran en el proceso comercial y en la toma de decisiones relacionadas con la administración y el uso de los recursos naturales.

E. Conclusión

Merece consideración por parte de los países americanos la experiencia de Alaska como un laboratorio para el tratamiento de las poblaciones aborígenes. La lección aprendida en Alaska es que la integración en el sistema comercial es compatible con la capacidad de los grupos aborígenes para preservar su cultura e identidad, y aumenta su influencia política. La experiencia de Alaska demuestra que el proveer a los aborígenes con oportunidades económicas al confiarles la administración de recursos y el desarrollo, conduce a una mayor responsabilidad local en el proceso de toma de decisiones e integra a los aborígenes en una más amplia estructura política, social y económica de un país.

Aún cuando la historia, población y la base de recursos de Alaska son únicas, conceptos similares a aquellos propuestos por la ANCSA y el Programa CDQ pueden o han sido exitosamente aplicados en otros contextos ya sea para preservar bosques de caoba en Centroamérica, para administrar rebaños de vicuñas en los Andes del Perú o para la extracción de árboles de caucho en la Amazonía. Harían muy bien los países americanos si le dieran una buena mirada a la experiencia de Alaska como una guía o modelo para levantar los estándares de vida de sus poblaciones aborígenes, para incrementar su participación económica y política, y para desarrollar sus valiosos recursos naturales en forma sostenible.