

# LOS PUEBLOS INDÍGENAS, LA TIERRA, EL TERRITORIO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

Ponencia preparada para las “Jornadas pueblos indígenas y política en América Latina”,

Fundación CIDOB, Barcelona, 10-11 de octubre 2006.

Willem Assies<sup>i</sup>

Assies, W. (2006). *Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y las políticas públicas en tiempo de globalización*. Ponencia preparada para las Jornadas Pueblos indígenas y política en América Latina, 10-11 de octubre 2006. Barcelona: Fundación CIDOB.

Recién el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y recomendó su adopción por la Asamblea General. La declaración es un ejemplo de los derechos indígenas “emergentes”. En este trabajo se discute el proceso de elaboración de la declaración para luego enfocar la cuestión de las tierras y territorios, esbozando el proceso histórico, las políticas de tierra bajo la colonia y en los Estados independientes así como el surgimiento de los nuevos movimientos indígenas a partir de la década de los 1960. Es en este marco que se elabora un nuevo discurso sobre la territorialidad que va reflejándose en instrumentos legales internacionales tal como el Convenio 169 de la OIT de 1989 y también en la referida declaración. Finalmente se presentan unos ejemplos del reconocimiento de derechos indígenas sobre tierras y territorios.

El 29 de junio de 2006 el recién creado Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y recomendó su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas. De los 47 países miembros del Consejo 30 votaron a favor de la declaración, 12 se abstuvieron, 2 votaron en contra y 3

estuvieron ausentes (IWGIA, 2006). Al escribir esas líneas se espera que la Asamblea General votará la declaración durante su sesión de septiembre-octubre de 2006. Así, tras 11 años de arduas negociaciones en el Grupo de Trabajo creado por la Comisión de Derechos Humanos en 1995 a fin de elaborar la declaración se dio un paso adelante en el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Aunque la declaración no es más que una declaración y no un instrumento vinculante ella establece un horizonte en la lucha por los derechos de los pueblos indígenas, que hoy en día se estima son unos 370 millones de personas en el mundo y alrededor de 40 millones en América Latina o cerca de 10% de la población total, diferenciadas en unos 650 grupos diferentes.

La elaboración de la declaración que finalmente se encuentra en el recto final hacia su adopción por la Asamblea General refleja el proceso de visibilización de los pueblos indígenas y lucha por sus derechos que tomó nuevos bríos en el transcurso de la década de los 1970. Cabe recordar, sin embargo, que ya en 1923 Deskaheh, líder y vocero del Consejo de la Confederación Iroquoi de Canadá viajó a Ginebra a fin de presentar una queja contra el gobierno canadiense ante la Liga de Naciones. Aunque el caso atrayó mucha atención pública y Deskaheh ganó el apoyo de algunos gobiernos finalmente la Liga no tomó el caso en consideración argumentando que sería un asunto interno de Canadá y por lo tanto fuera de las competencias de la Liga. Solamente en la década de 1970 los pueblos indígenas comenzaron a ganar acceso al sistema de las Naciones Unidas (Allmand, 2005; Lâm, 2004).

En 1971 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías designó a uno de sus miembros, Sr. José Martínez Cobo, como Relator Especial encargado de un estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas; estudio que solamente se finalizó en 1986. Mientras, en 1982 el Consejo Económico y Social había creado

un Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, formado de cinco expertos independientes. Este grupo de trabajo tomó la iniciativa de abrir sus reuniones anuales en Ginebra a representantes de todos los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones. Así las reuniones del grupo de trabajo se convirtieron en momentos de encuentro entre representantes indígenas del mundo entero y en una plataforma de lucha y denuncia pública de discriminaciones y otros hechos que aquejaban a los pueblos indígenas. Si en la primera sesión del Grupo de Trabajo participaron una treintena de representantes indígenas en el curso de la existencia del grupo el número de participantes indígenas en las deliberaciones llegó a centenas, incluyendo a maories de Nueva Zelanda, inuit de la región polar, saami de los países escandinavos, una variedad de pueblos indígenas de las Américas, así como un número creciente de indígenas de regiones de Asia y África.

Este grupo generó una variedad de iniciativas como son los estudios sobre tratados y arreglos constructivos entre pueblos indígenas y Estados, incluyendo los parlamentos en el caso chileno, sobre propiedad intelectual de los pueblos indígenas o sobre la relación entre pueblos indígenas con su territorio así como reuniones de expertos sobre cuestiones de racismo, autodeterminación o indígenas y el medio ambiente. Asimismo la iniciativa de declarar al 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas, seguida en 1994 por la declaración de un Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Mientras tanto, en 1984 se comenzó la elaboración de un proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que en 1994 fue remitido a y aprobado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías que la envió a la Comisión de Derechos Humanos para su estudio. La Comisión creó un Grupo Especial de Trabajo donde la declaración quedó entrampada por largos años debido a la oposición de ciertos Estados a la utilización de términos como “pueblos” –en vez de “poblaciones”–

“territorios” o “libre determinación” así como el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas. Hasta el 2004 sólo se logró un consenso sobre dos artículos de la declaración.

La Declaración ahora aprobada por el recién creado Consejo de Derechos Humanos y enviado a la Asamblea General de la ONU en sus primeros artículos incluye el derecho a la libre determinación, a la autonomía o autogobierno y la participación en la vida política, económica, social y cultural del Estado. Los siguientes artículos tratan de la protección contra amenazas a la supervivencia cultural como pueblos distintos; la identidad cultural, espiritual y lingüística; los derechos a la educación, información y los derechos laborales; el derecho a la participación y la consulta; el derecho al desarrollo y otros derechos económicos y sociales; los derechos a la tierra, territorios, y recursos; y el ejercicio de la libre determinación y las instituciones indígenas.

Como hemos señalado la declaración fue aprobada por votación y no por unanimidad y así el debate sobre términos y su interpretación seguirá, incluso en la próxima Asamblea General y subsiguientemente en el proceso de implementación de los derechos esbozados en este instrumento no vinculante. No obstante, cabe señalar un cierto cambio de actitud entre los países asiáticos e incluso africanos en dirección de apoyo a la declaración, aunque los términos siguen siendo sumamente ambiguos. Tal como dijeron los representantes indígenas se tratará de soplar vida en las palabras de la declaración.

La declaración, junto al proyecto de Declaración de la Organización de los Estados Americanos (Donayre Pinendo, 2005), es un ejemplo de los “emergentes” derechos de los pueblos indígenas y la elaboración de nuevos estándares que con el paso del tiempo afectarán

la relación entre Estados y pueblos indígenas. A lo largo de las últimas décadas se ha visto una mayor incorporación de asuntos indígenas en pactos y tratados y un mayor activismo a nivel internacional así como nacional así como el desarrollo de una jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, la Declaración de Rio de Janeiro sobre el Desarrollo y Medio Ambiente de 1992 incluye un capítulo sobre los indígenas y otras declaraciones también incluyen referencias a los derechos indígenas, como es el caso de las declaraciones sobre derechos lingüísticos, la salud o el desarrollo social. Asimismo cabe señalar la designación por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 2001, del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, el Dr. Rodolfo Stavenhagen quien visitó a Chile países como las Filipinas, México, Colombia, Canadá, Sur África, Chile y Nueva Zelanda. Otro hecho significativo fue la creación en 2000 del Foro Permanente para los Pueblos Indígenas como órgano asesor de alto nivel del ECOSOC, reflejando un fortalecimiento de la presencia indígena en la ONU.

Por otra parte, el sistema de monitoreo de los Derechos Humanos de la OEA incluye preguntas específicas sobre la situación de los pueblos indígenas y la Comisión Interamericana hace recomendaciones sobre casos como el de los Miskitos en Nicaragua (1984), los Yanomami en Brasil (1985). Muy significativo fue el fallo de la Corte Interamericana en el caso de la comunidad de Awas Tingni en 2001 que obligó al gobierno Nicaraguense delimitar, demarcar y titular las tierras de la comunidad, indemnizar la comunidad por los costos incurridos en el proceso judicial así como compensarla por el sufrimiento emocional padecido (Castrillon Orrego, s.f.; Inter-American Court of Human Rights, 2001). Así, a nivel global como regional y nacional podemos observar un proceso de

consolidación de los derechos indígenas aunque, tal como lo observa Rodolfo Stavenhagen en su informe de 2004, existe una enorme “brecha de implementación”.

Particularmente relevante a nivel regional son los procesos de ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y de reforma constitucional. Hasta la fecha 17 países han ratificado el Convenio 169 de la OIT de los cuales una docena son países latinoamericanos. El Convenio ha sido ratificado por Noruega (1990), México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Dinamarca (1996), Guatemala (1996), los Países Bajos (1998), Fiji (1998), Ecuador (1998), Argentina (2000), Venezuela (2002), Dominica (2002) y Brasil (2002). La ratificación del Convenio implica la adaptación de la legislación nacional a la normatividad del Convenio así como la presentación de informes sobre el cumplimiento de esa normatividad. Asimismo el Convenio hace posible reclamar su cumplimiento ante la OIT aunque el procedimiento está complicado ya que la OIT es un organismo compuesto por representantes de los Estados, los trabajadores y los empleadores. Las organizaciones indígenas que buscan presentar un reclamo entonces tienen que aliarse con una organización de trabajadores a fin de presentar su reclamo.

Paralelamente a las ratificaciones del Convenio 169 se dio un proceso de reformas constitucionales que con menor o mayor alcance reconocieron la composición pluricultural de la población y unos derechos de la población indígena. Países como El Salvador, Guyana, Suriname y Uruguay solamente hacen alguna referencia, mientras países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela de una u otra manera aceptan y protegen la diversidad étnica de sus poblaciones (Roldán Ortega, 2004).

## **Las tierras y los territorios**

Aquí nos interesan particularmente las formas en que se plasman los derechos indígenas en lo que se refiere a tierras y territorios. Sobre este tema la declaración de la ONU ahora por votarse en la Asamblea General dice lo siguiente:

**Artículo 25** Los pueblos indígenas tienen el derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras.

**Artículo 26-1.** Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Cabe señalar que la Declaración de las Naciones Unidas no contiene una definición de lo que son pueblos indígenas. La definición más aceptada, que también se refleja en el Convenio 169, es la del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención y Protección de las Minorías, José Martínez Cobo, de 1986:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no-dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

Aspectos clave de esa definición son los criterios de pre-existencia, no-dominio, diferencia cultural y la auto-identificación. Aunque la definición apunta la “continuidad histórica” esto no quiere decir que es una continuidad sin cambios. Se trata más bien de una continua recreación identitaria entre “lo propio y lo ajeno” y esto también se refleja en las formas de tenencia de la tierra y en la territorialidad que han sido afectados por siglos de dominio colonial, el embate liberal durante la época republicana o las reformas agrarias del siglo XX. Sin embargo, se observa también la persistencia de arreglos locales o “consuetudinarios”.

Desde los inicios de la colonización los indígenas han sido despojados de sus tierras. Como sabemos, inicialmente rigió el sistema de la encomienda que antes de otorgar un derecho a la tierra “encomendo” la población de una cierta área a un encomendero encargado de cristianizarla –la conquista espiritual– en cambio del derecho de cobrar tributo a dicha población. Con la consolidación de la conquista y tras la denuncia de los abusos de los encomenderos la Corona buscó cambiar el sistema y limitar el poder de los encomenderos mediante las Nuevas Leyes de las Indias de 1542, que intentaron eliminar el sistema de la encomienda y sustituirlo con un sistema de repartimientos. La población nativa debería

trabajar para los conquistadores en base de un sistema rotativo en cambio de una remuneración fija. En segundo lugar, se buscó reubicar la población remanente tras las guerras de conquista, las epidemias y las hambrunas mediante una política de reducciones o congregaciones y la formación de los llamados pueblos de indios o repúblicas de indios con derechos a una cierta cantidad de tierra. A lo largo de la época colonial la Corona distribuyó miles de títulos y escrituras que en cierta medida protegieron las tierras de la población nativa. Así se creó un marco legal que a menudo fundamentó las luchas indígenas por la protección o recuperación de sus tierras, incluso durante la época pos-colonial. Sin embargo, a pesar de las intenciones proteccionistas de la legislación colonial la propiedad comunal de la población nativa iba reduciéndose a través de la otorgación de mercedes (o sesmarías en el área de ocupación portuguesa), la confirmación de ocupaciones *de facto* mediante composiciones, la compra de tierras o la usurpación. Con el paso de tiempo y dependiendo de situaciones locales surgió el sistema de las haciendas dedicadas a la producción para los centros mineros y urbanos, mientras en ciertas regiones surgieron plantaciones dedicadas al cultivo de productos para la exportación y a menudo vinculados al trato de esclavos. La región amazónica en buena parte quedó fuera del alcance de los conquistadores a pesar de unas expediciones en búsqueda de El Dorado o con fines de capturar esclavos y el establecimiento de misiones, como fue el caso en lo que ahora es Bolivia.

Aunque los líderes de las luchas por la independencia, influenciados por el liberalismo, inicialmente buscaron introducir un sistema de propiedad privada siguiendo el modelo napoleónico de Código Civil (Iturralde, 2001) poco cambió durante la primera mitad del siglo XIX. Oficialmente se abolió el tributo colonial pero muy pronto se reinstitucionalizó bajo nuevas denominaciones. Fue solamente más tarde, con la renovada incorporación de los países ahora independientes en el sistema mundial capitalista en expansión que se vieron

nuevas tentativas de disolver las comunidades indígenas. Así en 1856 en México se promulgó la *Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas*, también conocida como la Ley Lerdo. Aunque nominalmente se buscó promover la pequeña propiedad en los hechos se abrió el camino hacia una consolidación y expansión de los latifundios, proceso profundizado durante el Porfiriato (1877-1910) con el accionar de las compañías deslindadoras y la legislación sobre terrenos baldíos de forma que hacia 1910 87% de la tierra fue concentrada en manos de unos 8,500 hacendados, o el 0.2% del total de terratenientes. Este brutal proceso de despojo preparó el terreno para la reforma agraria revolucionaria inicialmente empujada por los zapatistas. Algo similar ocurrió en Bolivia con la promulgación de nuevas leyes sobre la tenencia de la tierra en 1866 y 1874 que resultaron en una expropiación masiva de las comunidades indígenas en la región andina. El proceso provocó una serie de sublevaciones y otras actas de resistencia hasta que bajo la presión de la población rural se promulgó la Ley de Reforma Agraria de 1953.

Los casos mexicano y boliviano son unos ejemplos del proceso de concentración de tierras que ocurrió a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Esos fueron también los dos casos de reforma agraria revolucionaria. En otros países latinoamericanos la inestabilidad rural también llevó a procesos de reforma de mayor o menor intensidad y a menudo promovidos en el marco de la Alianza para el Progreso. Si bien esas reformas inducieron una cierta redistribución cabe señalar que a menudo ellas fueron acompañadas por políticas de colonización y expansión de la frontera agraria. Así en los países andinos se iniciaron las "marchas hacia el Oriente" mientras en Brasil se marchó "hacia el Occidente" bajo la promesa de "tierras sin gente para gente sin tierra". Esa ocupación del espacio amazónico también respondió a intereses geopolíticos o, como se decía en el Brasil de los gobiernos autoritarios, "integrar para no entregar". Además de la colonización dirigida o espontánea se iniciaron

proyectos a gran escala para la explotación de los recursos naturales renovables y no-renovables de la región amazónica. Sin embargo, muy pronto quedó claro que la región no era precisamente una “tierra sin gente” sino habitada por un sin número de pueblos indígenas adaptados al ecosistema selvático de la región y viviendo de una combinación de agricultura itinerante, recolección, caza y pesca. Este modo de vida contrastante con la de agricultores sedentarios dio lugar a las demandas territoriales en vez de las demandas por tierras que habían caracterizado las luchas campesina-indígena en décadas anteriores en el marco de las reformas agrarias. Fueron esas las luchas que poco a poco dieron lugar a las alianzas entre ambientalistas preocupados por la destrucción masiva de los bosques amazónicos y los indígenas de la región así como con otros segmentos de la población amazónica como es el caso, por ejemplo, de los seringueiros liderados por Chico Mendes. Así a partir de la década de los 1970 surgieron nuevos movimientos indígenas en la región amazónica, presentando un nuevo rostro de las luchas indígenas.

De forma paralela surgió un nuevo discurso identitario enfatizando la indianidad. Los precursores más claros de este cambio fueron la Federación Shuar en el Ecuador, el movimiento indígena en la Cauca colombiana y los kataristas bolivianos. Mientras las luchas indígenas a menudo habían sido asimiladas o subordinadas a la lucha de clases —como campesinos— ahora se enfatizó que “como indios somos oprimidos y como indios nos liberamos”. Con matices distintos se resaltó que los indígenas no solamente fueron explotados como campesinos sino también oprimidos como pueblos o naciones. Se sentaron los cimientos para las demandas de libre determinación y de autonomía. Poco a poco los discursos sobre territorialidad y autonomía se entrelazaron en un discurso cada vez más articulado y sofisticado que claramente impactó las negociaciones sobre la sustitución del Convenio 107 de 1957 de OIT. Un nuevo Convenio, el 169 de 1989, por primera vez incluyó

el término “pueblos” –en vez de poblaciones o grupos étnicos– aunque fuera con candados. Asimismo este Convenio marcó un hito al hablar de territorios. La declaración de la ONU retoma esos términos de forma más consecuente en lo que concierne la libre determinación y el control territorial (Lâm, 2004).

### **Un panorama**

Como lo demuestra el caso panameño el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 no son condiciones necesarias para lograr avances en materia de derechos indígenas mientras en países como México, a pesar de la ratificación del Convenio 169 y dos reformas constitucionales en 1992 y 2001, se han logrado pocos avances sustanciales. Como se sabe, la reforma constitucional mexicana de 2001 no correspondió a las expectativas creadas por los Acuerdos de San Andrés de 1996 entre el gobierno y el movimiento zapatista. Mientras, el gobierno de Vicente Fox implementó una política paternalista hacia los indígenas buscando fomentar el “desarrollo empresarial” de las comunidades indígenas. La modernización y el desarrollo fueron nuevamente planteadas como panacea y alternativa a la redistribución de recursos y la autonomía política. Los críticos acuñaron el término “neoindigenismo” para caracterizar esas políticas enmarcadas en el neoliberalismo.

Para la gran mayoría de los indígenas en América Latina la cuestión de la tierra, el territorio y los recursos naturales es central no sólo para su subsistencia sino también como espacio de reproducción cultural; recursos y espacios que están bajo la presión de procesos de colonización y las políticas públicas de los Estados de apertura económica en el marco de la globalización. Se favorece el ingreso de muchas empresas involucrados en la explotación de

de empresas madereras. De repente el país se recordó de la existencia de esos pueblos y bajo la presión de los marchistas el entonces presidente Jaime Paz Zamora firmó una serie de decretos reconociendo varios territorios indígenas. Una nueva legislación agraria, introducida en 1996, incluye la figura de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y abrió la posibilidad para nuevas demandas. Hasta 2005 se han planteada 56 demandas de TCO en las tierras bajas con una superficie total de unos 22 millones de hectáreas, pero el proceso de titulación ha sido sumamente lento y solamente 5.4 millones de hectáreas han sido tituladas. Mientras, después de un inicial rechazo a la nueva legislación agraria los indígenas de las tierras altas han comenzado a demandar TCO. Para 2005 el número de demandas en esa región había llegado a 171 con una superficie de 12 millones de hectáreas, pero solamente 434,000 de hectáreas habían sido tituladas.

Un aspecto importante es que en esos dos casos de dominio de la tierra bajo la modalidad colectiva no se incluye una forma de mantener un sistema de gobierno propio. En el caso ecuatoriano la Constitución de 1998 llegó a incluir la posibilidad de crear "circunscripciones territoriales" pero muy poco se ha avanzado en la creación real de tales entidades y los movimientos indígenas parecen más bien buscar la conquista de gobiernos municipales sin modificar sustancialmente la estructura institucional de los municipios. En Bolivia las formas de autoridad indígena fueron formalmente reconocidas en la Ley de Participación Popular de 1994, que es esencialmente una ley de descentralización. Se abrió la posibilidad de representación de autoridades indígenas en los Comités de Vigilancia encargados de orientar y monitorear los gobiernos municipales. Asimismo se creó la posibilidad de formar distritos municipales indígenas con un sub-alcalde indígena, aunque sus competencias fueron muy poco definidas. Por otro lado, con la denominación de TCO se evitó expresamente la noción de "territorio" por temor de crear territorios realmente autogestionadas por autoridades

indígenas, lo que se suponía podría llevar a una “balcanización” del país. A menudo las TCO pertenecen a varios municipios, lo que socava la gobernabilidad de las mismas. En los últimos años, sin embargo, las organizaciones indígenas parecen haber desarrollado estrategias para superar esa fragmentación. Buscan hacer coincidir TCO, creadas a través de la legislación agraria, con Distritos Municipales Indígenas, creados a través de la legislación administrativa, a fin de lograr una territorialidad bajo autoridad indígena y luego la creación de “municipios indígenas”. La elección de Evo Morales en diciembre de 2005 y la convocatoria para una Asamblea Constituyente para agosto de 2006 ciertamente llevarán a nuevas propuestas para una reorganización administrativa y mayores autonomías indígenas.

En Colombia los resguardos indígenas sí han sido formalmente reconocidos como elementos de la estructura administrativa del Estado con un estatus formalmente a la par con los municipios, mientras en Panamá las comarcas también tienen sus formas de autogobierno reconocido. Esos no han sido procesos fáciles o sin avances y retrocesos. Panamá es un ejemplo de un reconocimiento temprana de la autonomía a partir de la rebelión Kuna en 1925 contra las políticas asimilacionistas del recién creado Estado panameño, la firma de un tratado de paz bajo la presión de los Estados Unidos y la paulatina consolidación de un régimen de autogobierno Kuna que implicó una reorganización substancial y una formalización de la organización social y política kuna bajo el liderazgo de sus autoridades tradicionales. A partir de la década de las 1980 nuevas comarcas han sido creadas para los otros pueblos indígenas del país. En Colombia los resguardos, creados inicialmente en la época colonial, han estado bajo presión a partir de la independencia del país. A pesar de una ley de 1890 que temporalmente suspendió la disolución de los resguardos la presión continuó y para la década de los 1960 solamente unos 70 todavía existieron. Sin embargo, para estas fechas se inició un proceso de re-emergencia indígena resultando en la consolidación de los resguardos existentes

y la creación de otros nuevos. Este proceso culminó en la reforma constitucional de 1991 en el cual, pese a constituir solamente 2% de la población, los representantes indígenas consiguieron jugar un papel prominente. Desde entonces el número de resguardos creció nuevamente hasta alcanzar un número encima de los 600 y formalmente ocupando una cuarta parte del territorio nacional. Sin embargo, a partir de 1994 las esperanzas generadas han sido vulneradas en el contexto de las políticas neoliberales y la implementación de nuevos megaproyectos para la explotación de recursos naturales así como el fomento de proyectos agro-industriales que forman parte del "Plan Colombia" auspiciado por los Estados Unidos. Asimismo, los indígenas son víctimas de la violencia guerrillera y (para) militar.

En Brasil la nueva Constitución de 1988 incluyó un capítulo dedicado a los derechos indígenas que estipuló la demarcación de tierras indígenas dentro de cinco años. El proceso no avanzó tan rápido y la adopción, en 1995, de una nueva legislación que hizo posible impugnar el proceso de demarcación causó una ola de protestas por el temor de una reversión del proceso de identificación y delimitación de territorios indígenas. Sin embargo, la mayoría de la impugnaciones fue rechazada y se avanzó bastante en la demarcación de territorios indígenas que hoy en día cubren más de 100 millones de hectáreas o algo como 12% del territorio nacional. A pesar de esa demarcación los territorios indígenas están bajo la presión de campesinos en busca de tierras y pequeños mineros, sin hablar de proyectos de urbanización o otros "intereses mayores".

**A modo de conclusión**

Tras unas décadas de renovadas luchas indígenas y la respuesta de los Estados en forma de políticas de reconocimiento el panorama es uno de luces y sombras. Innegablemente, las políticas de remplazamiento de las formas de tenencia indígena por formas de propiedad consideradas más “modernas”, sea la propiedad individual o alguna forma de propiedad cooperativa, han sido sustituidos al menos formalmente por una política de reconocimiento. Incluso el Banco Mundial ha paulatinamente cambiado en cierta medida su opinión sobre formas indígenas o “conseutudinarias” de regulación de tenencia de la tierras o territorios y su capacidad de garantizar seguridad de tenencia (World Bank, 2003). En las reformadas constituciones latinoamericanas el concepto tradicional de “tierra”, que implica propiedad comercial en términos de los Códigos Civiles, se transforma con la adopción de conceptos como Tierras Comunitarias de Origen (Bolivia, 1994), tierras comunales de grupos étnicos, territorios indígenas, resguardos (Colombia, 1991) o tierras de las Comunidades de la Costa Atlántica, tierras comunales (Nicaragua, 1987) (Barié, 2003).

Sin embargo, a pesar del reconocimiento formal de derechos indígenas esos son objeto de “guerras de interpretación” y se observa una “brecha de implementación”. Aunque a veces se ha argumentado que el reconocimiento de derechos indígenas es compatible con el modelo neoliberal cada vez es más claro que este modelo, que solamente favorece al “Indio permitido” y reclamos “culturales”, se topa con la resistencia de los movimientos indígenas que buscan una real redistribución del poder y de recursos. La criminalización de la protesta indígena en el caso chileno es un ejemplo extremo de la mezcla de “neoliberalismo armado” y políticas de reconocimiento limitadas y reducidas a un neoindigenismo o “multiculturalismo neoliberal”. El caso chileno es ilustrativo de que se trata principalmente de una aproximación a la “cuestión indígena” como un asunto de políticas sociales de cuño asistencialista y clientelista. En lo que concierne la protección y restitución de tierras los logros han sido

limitados por la falta de recursos, la especulación que elevó el precio de la tierra, y la falta de voluntad política. Al mismo tiempo el gobierno impulsó proyectos de inversión en tierras indígenas o reclamadas por indígenas sin consultar a los indígenas afectados y sin considerar mecanismos de compensación.

En el informe sobre su misión a Chile el Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Dr. Rodolfo Stavenhagen observó que en asuntos de tierras, minas y aguas “deberá primar el principio de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas por encima de intereses comerciales y económicos particulares”. Asimismo, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ahora aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, dice entre otras cosas que “los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos”. También dice que los Estados deberán celebrar consultas y cooperación de buena fe a fin de obtener el consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Como bien lo destaca Lâm (2004) esto va más allá del “co-control” de la Convención 169 de la OIT y fortalece el aspecto de libre determinación y autogobierno.

## Bibliografía

ALLMAND, Warren. "The International Recognition of Indigenous Rights". *McGill International Review*, Spring 2005, p. 34-39.

AYLWIN O., José. *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: Un estudio de casos*, Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

BARIÉ, Cletus Gregor. *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama*. La Paz: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003 (2ª edición).

CASTRILLON ORREGO, Juan Diego. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos y los derechos de los Pueblos Indígenas". México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s.f.

Centro internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático. *Seminario Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas; Ponencias de los participantes y síntesis de las discusiones, Nueva York, 18 de mayo 2002*. Montreal: Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 2002.

DONAYRE PINEDO, Miguel. *¿Nueva carta de navegación? Declaración Americana de Pueblos Indígenas: El persuasivo soft law indígena*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005.

Inter-American Court of Human Rights. "The Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. Judgment of August 31, 2001.

International Labour Office. *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169: A Manual*, Geneva: International Labour Office, 2003.

ITURRALDE G., Diego. "Tierras y territorios indígenas: discriminación, inequidad y exclusión". Conference Paper "Racism and Public Policy", Durban, South Africa, 3-5 September 2001, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

IWGIA. "Human Rights Council Adopts the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples [en línea]. Copenhagen: International Work Group on Indigenous Affairs (IWGIA) [Consulta: 10 de julio de 2006]. <http://www.iwgia.org/graphics/Synkron-Library/Documents/Noticeboard/News/International>.

LÂM, Maivân Clech. "Remembering the Country of Their Birth: Indigenous Peoples and Territoriality". *Journal of International Affairs*, Vol. 57, no. 2 (Spring 2004), p. 129-150.

ROLDÁN ORTEGA, Roque. "Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America". *Biodiversity Series*, Paper No. 99. Washington: The World Bank Environment Department, 2004.

World Bank. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research Report*, Washington: The World Bank, 2003.