Globethics Repository



Tierras y territorios indígenas

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Iturralde G., Diego A.
Publisher	UNRISD
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-02 20:52:09
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/179070

RACISM and PUBLIC POLICY

Durban, South Africa
3 - 5 September 2001

CONFERENCE PAPER

Tierras y territorios indígenas: discriminación, inequidad y exclusión

Diego A. Iturralde G.

UNRISD
United Nations
Research Institute
for Social Development



The **United Nations Research Institute for Social Development** (**UNRISD**) is an autonomous agency engaging in multidisciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

Current research programmes include: Civil Society and Social Movements; Democracy, Governance and Human Rights; Identities, Conflict and Cohesion; Social Policy and Development; and Technology, Business and Society.

A list of the Institute's free and priced publications can be obtained by contacting the Reference Centre.

UNRISD work for the Racism and Public Policy Conference is being carried out with the support of the United Nations Department of Economic and Social Affairs. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: (41 22) 9173020
Fax: (41 22) 9170650
E-mail: info@unrisd.org
Web: http://www.unrisd.org

Copyright © UNRISD. This paper has not been edited yet and is not a formal UNRISD publication. The responsibility for opinions expressed in signed studies rests solely with their author(s). No publication or distribution of this paper is permitted without the prior authorization of the author, except for personal use.

Tierras y territorios indígenas: discriminación, inequidad y exclusión[i]

Diego A. Iturralde G.[ii]

Paper prepared for the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Conference on *Racism and Public Policy*, September 2001, Durban, South Africa

---

Introducción

En esta contribución examino la relación entre las políticas de control territorial y distribución de la tierra y la discriminación contra los pueblos indígenas en América Latina. Me interesa identificar las tendencias más generales que gobiernan esta relación y discutir los usos de los conceptos de raza, racismo y discriminación étnica para comprender las situaciones actuales y para explorar soluciones.

Considero que esta temática debe ser entendida desde una comprensión de la naturaleza y evolución de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado; que su tratamiento debe involucrar y distinguir dos asuntos centrales que en muchas ocasiones son confundidos: el control del territorio y la propiedad de la tierra; y que es necesario enriquecer el alcance de los conceptos de raza y de racismo. Por lo mismo, trato por separado el asunto de los territorios, como un elemento central del proceso de formación del Estado y el asunto de las tierras como un elemento de las dinámicas de la economía[iii] y hago una reflexión sobre sus conexiones con el tema de las fronteras interétnicas, en tanto ambos procesos afectan especialmente a los pueblos indígenas y configuran la situación de discriminación estructural que prevalece hasta ahora. Propongo utilizar categorías como discriminación étnica, desigualdad económica y exclusión política porque creo que hoy día contribuyen a comprender mejor estas situaciones que la categoría de raza, si bien reconozco que el concepto de racismo y la idea de combatirlo han prestado y prestan un servicio muy importante a la causa de los derechos humanos y la democracia y a la organización de las luchas de los sectores sociales discriminados[iv].

Parto del supuesto teórico de que la formación del Estado es un proceso histórico continuo, que supone al mismo tiempo el establecimiento de autoridad política sobre el territorio y sobre la población y la apropiación económica de los recursos naturales y del trabajo. La primera cuestión tiene que ver con el ejercicio del poder y la necesidad de establecer soberanía respecto de otras entidades políticas; la segunda cuestión tiene que ver con la disposición de los recursos como fuente de rentas. Al mismo tiempo la subordinación de la población persigue un doble objetivo: desplazar o modificar las instituciones políticas originarias y aprovechar la fuerza de trabajo de la población.

En América este sistema de relaciones - territoriales y demográficas, políticas y económicas - requirió desde el principio el establecimiento de una frontera entre la nueva sociedad en formación y las sociedades preexistentes en la región; frontera que fue principalmente interétnica y ha estado signada por la dinámica de la expansión de una sobre las otras. En algunos momentos a lo largo de la historia y en algunos sectores de las dos sociedades esta frontera fue y es comprendida y promovida como una frontera racial; pero es fundamentalmente una frontera de identidades, fuertemente enraizada en factores sociales como el parentesco y culturales como la lengua. Con el transcurso del tiempo han surgido sociedades étnica y culturalmente intermedias, cuyas fronteras son cada vez mas difusas

Aunque abordo los asuntos antes indicados a partir de algunas tendencias generales para la región, creo importante advertir que cuando nos referimos a los pueblos indígenas debemos tener en cuenta que se trata de una diversidad de entidades sociales en distintas situaciones. Hay cerca de cuatrocientos pueblos indígenas en las Américas[v], que hablan sus propias lenguas y conservan, en todo o en parte, instituciones sociales y culturales características, se articulan de modos particulares en los estados dentro de cuyas fronteras están asentados y son igualmente específicas sus formas de vinculación con el resto de la sociedad y con otras culturas[vi]. También los procesos de formación de los estados d la región y sus políticas son diversas y responden tanto a condiciones y dinámicas internas como a tendencias internacionales.

Formación del Estado y territorios indígenas [vii]

Los procesos de formación del Estado en la región han sido marcados por el curso de las tensiones en la relación entre las sociedades nacionales emergentes y las sociedades indígenas preexistentes; estas tensiones giran en torno a la ocupación del espacio y la subordinación de la población originaria y provocan el establecimiento y mantenimiento de distancias entre las sociedades y entre sus culturas. Como parte de este proceso el Estado en formación, colonial primero y republicano después, desarrolla estrategias para eliminar los obstáculos que los pueblos indígenas oponen al régimen de ejercicio de la autoridad, a la explotación del trabajo, a la apropiación privada de los recursos y a la extracción de la producción social. Al mismo tiempo algunas estrategias se dirigen a preservar condiciones mínimas de reproducción de los indígenas en tanto fuerza de trabajo y fuente de tributos. Estas políticas fueron y son acompañadas de un discurso que las justifica y reproduce ideológicamente: la construcción de la nación, entendida a la vez como proyecto de unidad política y económica y como propuesta de homogeneización social y cultural. El estilo de estas estrategias ha variado histórica y regionalmente en cuanto a su forma, pero en el fondo oscila entre el exterminio y la transformación forzada de la sociedad y la cultura indígenas. Substancialmente estas políticas se han caracterizado por la intolerancia de cualquier heterogeneidad cultural que obstaculice la formación del mercado interno o le dispute a la nación la legitimidad para ejercer la hegemonía sobre la totalidad social.

Las instituciones coloniales tempranas - como los pueblos de indios, las reducciones, las encomiendas, las mitas (las *semarias* en colonias de Portugal) - se establecieron para organizar las relaciones - territoriales y demográficas, políticas y económicas – entre la sociedad emergente y las sociedades originarias. Estas formas dieron origen a las instituciones de gobierno colonial que ordenaron el control político-territorial (los virreinatos, las audiencias, las capitanías) y a las instituciones económicas que organizaron la distribución de la tierra y el trabajo (haciendas, minas y obrajes).Entre estas dos esferas se generó y creció un nexo eminentemente tributario.

La independencia aceleró los procesos de subordinación de la población indígena y de eliminación de sus formas de organización política y la ampliación del ejercicio de la autoridad sobre el territorio. En las regiones nucleares como los altiplanos de Mesoamérica y los Andes y algunos puertos marítimos, este proceso se completó más temprano, mientras en las tierras bajas tropicales fue tardío y se realizó mediante delegación a terceros (misioneros, propietarios, colonizadores). En las selvas tropicales de la región la consolidación del control militar y administrativo por parte del Estado, así como su aprovechamiento económico, ocurrió apenas en la segunda mitad del siglo XX., Porque en la práctica este proceso estuvo basado en declaraciones legales y acuerdos diplomáticos, más que en una ocupación real del territorio.

En las tierras altas más densamente ocupadas y con mayores competencias por el suelo, esta situación es altamente dependiente del régimen de propiedad. En las tierras bajas donde el acceso a amplios espacios de sobrevivencia estuvo librado a las dinámicas interétnicas, la problemática de las

concesiones estatales, la regulación de la propiedad y la protección ambiental surgen frete a la presión de la colonización y de los procesos extractivos a gran escala.

En este contexto la relación entre los pueblos indígenas y los estados nacionales ha sido una relación de frontera territorial interna y, aunque la forma de estas relaciones y la naturaleza de estas fronteras han variado a lo largo del tiempo, medio milenio después del contacto las distancias sociales y culturales se mantienen y se reproducen, involucrando por una parte al conjunto de la sociedad que se considera unitaria y nacional y se organiza bajo el signo del Estado y por la otra a los pueblos indígenas que demandan ser reconocidos como distintos y autónomos y persisten en reclamar derechos sobre los territorios en tanto espacios de ejercicio de la autoridad.

La problemática territorial indígena ha sido tratada de diversas maneras a lo largo de la historia y según sean los países o regiones. Cabe distinguir tres tendencias de este tratamiento: la ocupación del territorio por la fuerza, incluyendo la reducción de la población originaria y la sustitución por colonos; la reducción de los pueblos indígenas a entidades políticas subordinadas al Estado que viabilizan su articulación subordinada con las demás entidades al interior de la nación; y la reservación de espacios territoriales dentro de los cuales los pueblos pueden organizar con relativa independencia su vida social y cultural y pueden mantener en cierta medida sus propias instituciones políticas.

Durante la conquista, la colonia y la vida independiente se dan campañas de exterminio. Algunas de éstas están claramente ligadas a los procesos de formación del Estado moderno, como por ejemplo la Campaña del Desierto en Argentina, las prolongadas guerras contra el pueblo Mapuche en el sur de Chile, la Guerra de Castas en Yucatán y más recientemente la prolongada Guerra Civil en Guatemala. Otros eventos militares que enfrentaron a los países latinoamericanos por asuntos de fronteras, como la Guerra entre Paraguay y la Triple Alianza, la Guerra del Chaco (Paraguay-Bolivia), la Guerra del Pacífico (Chile-Bolivia-Perú) y las reiteradas confrontaciones fronterizas entre Perú y Ecuador, dieron también como resultado la ocupación por parte del Estado y del Ejército de zonas apartadas que permanecían bajo control predominantemente indígena.

A lo largo de la Colonia la reducción de los indígenas en pequeños pueblos, misiones y comunidades como territorios dentro de las cuales continuaron operando sus propias dinámicas de autoridad y sus prácticas culturales, fueron formas de encapsulamiento que operaron como mecanismos de control político y económico. Con modificaciones formales estas políticas siguieron en uso hasta las reformas liberales y algunas permanecieron vigentes o fueron reinstaladas en la primera mitad del siglo XX. De cualquier manera estos espacios indígenas se fueron fragmentando, se debilitó hasta desaparecer la capacidad de autoridad interna y se impuso progresivamente la autoridad gubernamental. Como se verá mas adelante este proceso de desterritorialización progresiva del mundo indígena afecta principalmente a los pueblos en las tierras altas y es complementario de las políticas agrarias (de tierras y de mano de obra). Es también una forma de consolidación del Estado como entidad territorial que alcanza su límite superior en la época de las reformas agrarias.

La tercera tendencia - a la reservación de territorios - se dio de hecho en las tierras bajas y selváticas, extensas y con baja densidad poblacional, donde la ocupación temprana es principalmente de enclave por lo que los pueblos indígenas de esas regiones permanecieron por mucho tiempo no contactados y conservaron en la práctica el control sobre porciones importantes de sus territorios tradicionales de sobrevivencia. El contacto y por tanto los conflictos se intensificaron más tarde, por la colonización, la concesión de licencias para actividades extractivas (petróleo, madera, minas), la generalización de la crianza de ganado y el establecimiento de cosechas comerciales (soja, té, palma). Esa autonomía creativa; por aislamiento, se viene perdiendo progresivamente, si bien en años más

recientes los estados tienden a adoptar algunas medidas de preservación de tales territorios como áreas indígenas por diversas razones.

Cambios recientes en los textos constitucionales y legales de varios países latinoamericanos reconocen en alguna medida principios de territorialidad indígena. Unos se limitan a reconocer, bajo diversas denominaciones, aquellas porciones mas o menos extensas que han sido tradicionalmente ocupadas por los indígenas, cuya posesión se propone proteger de la presión externa mediante demarcación y titulación. Las constituciones de Argentina y Paraguay lo hacen de manera declarativa; las de Brasil, Bolivia y Perú son más concretas en las formas de protección, pero en todos los casos se trata de un traslado y ampliación de las normas y las políticas sobre tierras y sobre propiedad colectiva. Los regímenes constitucionales de Colombia (Entidades Territoriales), Ecuador (Circunscripciones Indígenas) y Panamá (Comarcas) van más allá de asegurar el acceso a las tierras y otros recursos renovables y establecen principios de jurisdicción y competencia propios dentro de los territorios indígenas, lo que da a estos un carácter político, más que agrario. El régimen de autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua es indudablemente el que enfrenta de manera más integral la problemática política y territorial de una región multiétnica.

Esta evolución reciente de las políticas de reconocimiento territorial responde a la presión de los pueblos indígenas, quienes han protagonizado importantes marchas y movilizaciones para reclamarlos y a la necesidad de los gobiernos de atender problemas de impacto social y ambiental precipitados por factores como el desarrollo vial, la generación de hidroelectricidad y la penetración del turismo. Estas medidas influidas por la discusión y adopción del texto del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y otros instrumentos internacionales, que aproximan las definiciones de tierras y territorios e introducen el concepto de pueblos indígenas, elementos que juntos contribuyen notablemente a prefigurar la idea de territorio en su sentido político. Son importantes también los esfuerzos de la comunidad internacional por inducir y financiar procesos de aseguramiento territorial en regiones ambientalmente muy frágiles, ocupadas por pueblos indígenas.. En la Amazonia se suma además la búsqueda de mecanismos para amortiguar los efectos del combate contra los cultivos, la transformación y tráfico de hoja de coca y del enfrentamiento con fuerzas militares irregulares.

Por último cabe resaltar la emergencia de una nueva dinámica, que no tiene que ver directamente con el uso de los recursos sino con reformas al régimen de división y organización territorial de la administración estatal, ligadas a los procesos de descentralización y transferencia de las funciones públicas. Allí donde estos procesos se están llevando hasta el nivel municipal (o aun a niveles más desagregados) pueden resultar en un fortalecimiento de las competencias en el nivel local, definido sobre una base territorial, creando oportunidades para que sociedades locales - como las indígenas - reasuman ciertos grados de control político territorial. Probablemente este es el principal sentido que tienen la creación de las entidades indígenas ya mencionadas en Colombia, Ecuador y Bolivia, medidas que en algunos casos implican además reformas electorales que aumentan la incidencia de las comunidades locales en la selección de sus propias autoridades[viii].

Los indígenas americanos lucharon siempre por la preservación de sus territorios, no únicamente como un medio de vida material, sino en el sentido de espacio simbólico y político de sus identidades. Una buena parte de los levantamientos y rebeliones indígenas que han sido documentadas por los etnohistoriadores persiguieron restituir la dignidad y competencia de sus autoridades propias y representaron reacciones a la intromisión de los gobiernos nacionales en sus territorios y sus asuntos locales. La larga lista de cruentos enfrentamientos con los indígenas de las tierras tropicales durante la colonia y buena parte de la época independiente deben ser vistos como episodios de invasión y defensa de territorios, ligados a la perturbación y preservación real y simbólica de espacios de poder, más que a disputas por recursos.

Hoy en día, prácticamente agotada la posibilidad de luchar por la restitución y redistribución de las tierras, los movimientos indígenas vuelven a plantear la reivindicación del territorio, cada vez con un énfasis más claro en el sentido político y simbólico que este ha tenido o ha adquirido para su cultura. Tal como se puede apreciar en las demandas y movilizaciones recientes de los pueblos indígenas de Bolivia, Chile, Ecuador y México entre otros, sus plataformas incluyen el tema territorial como un elemento de la demanda de autonomía, de la misma manera que incluyen temas relacionados con el ejercicio de la autoridad propia, la supremacía de los usos y costumbres locales sobre las leyes nacionales y la posibilidad de resolver sus asuntos conforme a sus propios sistemas de administración de justicia.

Tierras indígenas y economías nacionales [ix]

La historia de las políticas sobre las tierras indígenas se suele caracterizar en razón de las grandes épocas de la historia política de la región: la colonia, la independencia, la reforma agraria y la modernización del último cuarto del siglo XX. Dentro de este esquema general me parece relevante tomar en cuenta la propuesta de J. Aylwin de poner atención sobre la situación prevaleciente en la época precolombina para reconocer los modelos indígenas de ocupación y relacionarlos con las prácticas consuetudinarias contemporáneas y por su recurrente utilización como argumento en las reivindicaciones de los movimientos indígenas (Aylwin, 2001: 21 y ss); igualmente considero útil asumir las subdivisiones que hacen Plant y Hvalkof (2001: 6 - 12) del primer tramo de vida republicana en un período caracterizado por las reformas liberales y otro por el proteccionismo indigenista, y del período de las reformas agrarias en dos momentos: el de su implantación y el de su agotamiento y decadencia.

El último período, emergente, comprende importantes innovaciones en las normas y en las estrategias impulsadas por los organismos normativos y financieros internacionales, reformas constitucionales, nueva legislación especializada y puesta en marcha de programas de titulación y regularización de tierras en un buen número de países. Este *momentum* está fuertemente caracterizado por la revitalización de las identidades indígenas, el fortalecimiento de sus organizaciones y la emergencia de movimientos que reivindican autonomía y territorialidad como he señalado antes.

El examen de estas políticas también requiere distinguir dos grandes ecotipos de ocupación y aprovechamiento, según se trate de tierras altas en las que se han desarrollado lo que varios autores denominan una agricultura y una economía vertical e intensiva, como por ejemplo en los Andes y Meso América; o de tierras bajas y tropicales, como por ejemplo en el Chaco, la Amazonia, la Lacandonia o la costa del Caribe continental, en las cuales predomina una economía hortícola/forestal, horizontal y extensiva[x]. A grandes rasgos esta distinción se corresponde con la diversidad contemporánea de los pueblos indígenas entre sí, con las diferentes dinámicas de relación entre los pueblos indígenas y los Estados nacionales a lo largo de la historia y, evidentemente, con variaciones importantes en las políticas sobre tierras. El mayor porcentaje de población indígena está asentado en las tierras altas y muestra una larga tradición de integración al mercado y la vida nacional. La mayor diversidad étnica y cultural se encuentra entre los pueblos de las tierras bajas, principalmente de la cuenca amazónica, donde la historia del contacto es más reciente.

Una tercera caracterización importante se relaciona con el régimen de tenencia que han favorecido las políticas públicas: individual o colectivo. Este asunto ha animado el debate académico y político por mucho tiempo y es un elemento muy importante de la reivindicación indígena contemporánea. Existe la idea ampliamente generalizada de que la propiedad indígena sobre la tierra ha sido tradicionalmente colectiva y que la modernización capitalista ha presionado permanentemente para individualizarla, con el objeto de servir a las dinámicas del mercado. Esta convicción es expresada fuertemente por los líderes de la mayoría de los movimientos campesinos desde la década

de mil novecientos sesenta y la utilizan actualmente los movimientos indígenas para oponer resistencia a los programas de titulación y regularización individual de las tierras; al mismo tiempo este colectivismo agrario ha sido señalado como un obstáculo permanente para la modernización de las pequeñas explotaciones agrícolas y su plena inserción en las economías nacionales. Algunas discusiones recientes ponen en duda esta pretendida prevalencia histórica de la propiedad colectiva en el mundo indígena, pero todos coinciden en que las economías domésticas indígenas, cualquiera que sea el régimen legal de tenencia, necesitan de un ambiente comunitario que asegure el uso de las parcelas, los mecanismos de intercambio y agregación temporal de trabajo basados en usos alternativos de las tierras y del trabajo - como el arrendamiento y la aparcería-, y el acceso compartido a recursos claves como el agua, los bosques y las áreas de pastoreo en las tierras altas, o aquellas que solo se pueden aprovechar colectivamente o son muy frágiles, en las tierras bajas tropicales[xi]. De cualquier manera los arreglos colectivos para producir y manejar sosteniblemente los recursos son una característica persistente de las culturas indígenas y de sus economías y el tratamiento de este elemento en las políticas es muy relevante para ellos.

La evolución de las políticas sobre tierras está fuertemente ligada a la historia económica de los países de la región, en la cual han jugado un papel muy importante en la formación del mercado interno y su dinamización. Las principales variaciones, desde la colonia, pueden ser comprendidas a partir de las diversas formas de inserción de las economías nacionales emergentes en los mercados globales, arrastrando desde el principio una tensión entre éstas y las economías locales indígenas. Tales variaciones, como lo han indicado Plant y Hvalkof (2001: 13 a 15) se mueven dentro de tres enfoques: el primero es un enfoque de protección, que busca sustraer las tierras indígenas de las dinámicas del mercado. El segundo es un enfoque de derechos, que reconoce formas preferentes o especiales de acceso a la tierra para los indígenas. El tercero es un enfoque ambiental o ecológico, que atribuye a los indígenas un rol importante en la protección del medio ambiente.

El enfoque de protección de las tierras indígenas se ha llevado a la práctica poniendo restricciones a la posibilidad de transferirlas tres maneras: una muy generalizada en la región y todavía vigente en muchos países, consiste en la declarar (en la Constitución y en las leyes) que las tierras de los indígenas son *no enajenables* y *no embargables*, implicando que su propiedad no es transferible, pero además que no puede ser objeto de ninguna operación que limite o ponga en riesgo la posesión o la propiedad. Figuras legislativas especiales que cumplen este propósito han existido desde la época colonial y algunas existen todavía, como el Solar Campesino (Bolivia), la Pequeña Propiedad Agraria (México) o la Dotación de Reforma Agraria (Ecuador).

Una segunda manera de protección, más institucionalizada, dota a las tierras indígenas de un carácter colectivo que además de limitar las eventuales transferencias de la tierra, establece un sistema de control social sobre las mismas, para resolver dinámicas internas de tenencia y evitar a los extraños. Tal es el caso del régimen histórico de comunidades indígenas y de instituciones vigentes actualmente como las Tierras Comunitarias de Origen (Bolivia), el Resguardo (Colombia), la Reserva Indígena (Costa Rica), el Ejido (México) y diversas modalidades de Comunidad Campesina y de Comunidad Nativa (Perú, Nicaragua, Guatemala). En estos casos el enfoque de protección muestra algunos elementos del enfoque de derechos, como lo indicaré más adelante.

La tercera manera de proteger las tierras indígenas consiste en reservar su dominio para el Estado, establecer restricciones o condiciones para su disposición y otorgar el disfrute a la población originaria[xii]. Así lo dispone actualmente la Constitución de Brasil, la que además establece un sistema de control legislativo muy fuerte sobre la capacidad del gobierno de comprometerlas. En otros países algunas tierras y otros recursos - como los páramos, los bosques, las selvas tropicales y el agua para riego -, han sido puestas bajo propiedad pública y su utilización es adjudicada a las comunidades

indígenas que las ocupan tradicionalmente. En este caso se encuentra presente también, en cierta medida, el enfoque ambiental.

El segundo enfoque, de derechos, opera mediante el reconocimiento de alguno o varios de tres supuestos: el derecho originario de los pueblos indígenas a las tierras que les pertenecieron antes del establecimiento del Estado; el derecho a la restitución de las tierras amparadas por títulos coloniales o republicanos que hubieren sido objeto de despojo; y el derecho de los indígenas a ser compensados por haber sido objeto de discriminación y la obligación del Estado de procurar el restablecimiento de la equidad. Las políticas coloniales consideraron en alguna medida el primer tipo de derechos; el liberalismo creyó resolver los problemas mediante un régimen de propiedad y por tanto de reivindicación civil; el indigenismo participó a medias de argumentos de restitución y justicia social; las reformas agrarias se basaron también en una combinación del segundo tipo de derechos (de restitución agraria) y en una acción afirmativa de redistribución de la tierra, pero pusieron énfasis además en restaurar derechos laborales. Varias reformas constitucionales y legales de la última década han acogido, al menos retóricamente, la figura de los derechos originarios a las tierras (Bolivia y Paraguay, por ejemplo).

El enfoque ambiental arranca del propósito de proteger los recursos naturales frágiles. Si bien los modelos y experiencias más tempranos (parques nacionales y reservas forestales) no consideraban a la población, los que se han desarrollado después consideran incorporar a la población nativa en los planes de manejo o involucrarlos en la administración; experiencias mas recientes, como las basadas en el modelo de reservas de la biosfera, intentan conciliar la protección ambiental y el derecho preferencial de los pueblos indígenas a aprovechar sus espacios tradicionales de vida.

Actualmente se están poniendo a prueba combinaciones entre el régimen de reserva ambiental y el de propiedad colectiva indígena. El desarrollo de este enfoque implica reconocer que en determinadas circunstancias, principalmente en las tierras bajas aun cubiertas de selva tropical, las prácticas tradicionales indígenas son sostenibles y que los mismos pueblos se involucran activamente en la defensa de los recursos frente a terceros. Importantes procesos de titulación en la Amazonia de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia se han inspirado fuertemente en este enfoque, mostrando que la seguridad de las tierras indígenas y el medioambiente frágil amenazados por los avances de las empresas extractivistas, requiere de un enfoque político - como el de territorio indígena, más amplio que el de propiedad agraria.

Cualesquiera que sea el enfoque predominante en cada momento de la historia en un país o en una región, las políticas de tierras han oscilado a lo largo del tiempo entre la restricción de la participación en el mercado de tierras y la promoción de formas de tenencia libremente transferibles [xiii]. Esta variación ha estado sistemáticamente asociada con políticas de manejo de la fuerza de trabajo, sea para contraer o para ampliar el mercado laboral, así como para retener localmente o expandir la disponibilidad de mano de obra[xiv]. Una combinación de políticas de tierras y de trabajo aseguraron durante la colonia el pago de tributos y el abastecimiento de las minas y los obrajes (alimentos, insumos y mano de obra). Los sistemas de tenencia de tierras en precario y el endeudamiento, permitieron retener mano de obra cautiva en las haciendas; las reformas liberales, las reformas agrarias y la colonización dirigida dinamizaron el mercado de trabajo requerido por los nuevos cultivos comerciales y para exportación. Los mercados de trabajo quedaron siempre fuera del control de los campesinos trabajadores, y los mercados de bienes de consumo fuera del control de los pequeños productores. El precio del trabajo y de las cosechas tradicionales (maíz, frijoles, papa) siempre fueron bajos, porque la reproducción de la fuerza de trabajo permaneció subsidiada por una agricultura de subsistencia.

La defensa y el reclamo de tierras han sido constantes a lo largo de la historia de los pueblos indígenas, ellos buscaron siempre el acceso seguro a ellas y su posesión tranquila y usaron todas las estrategias posibles para conseguirla: el pago de un tributo, el canje por trabajo, la reivindicación legal, la compra, el arrendamiento y hasta el uso de la fuerza para defenderlas o recuperarlas. Las reivindicaciones agrarias (por tierra y trabajo) fueron el motor de las más importantes movilizaciones del siglo XX, que configuraron movimientos campesinos fundamentales en el desarrollo de las relaciones políticas de la región hacia mediados del siglo. El punto mas alto de estas movilizaciones y del proceso organizativo llega hasta la década de las reformas agrarias (1965 - 1975) y declina progresivamente conforme se va agotando el reparto. Después del reparto quedan pendientes muchos procesos de deslinde y titulación, problemas de resolución de conflictos internos por linderos, el uso de las aguas, los bosques y las zonas de pastoreo, que mantienen en pié las luchas campesinas. Estas luchas se enlazan con los reclamos más generalizados de los pobres por asistencia financiera, políticas de comercialización y precios justos, con las presiones para obtener o conservar servicios públicos como la salud, la educación y la dotación de infraestructura y con la demanda ciudadana de inclusión en la democracia.

En este contexto surgen los movimientos indígenas contemporáneos, que añaden a las reivindicaciones económicas y ciudadanas la lucha por la recuperación y el reconocimiento de sus identidades y de los derechos (lingüísticos, culturales, religiosos, políticos) que les corresponden como sociedades diferenciadas. Los pueblos indígenas son los últimos que luchan por la tierra, porque continúan afectados por las deficiencias de los procesos de reforma y la insuficiencia del reparto; parte de esta reivindicación es el reclamo de seguridad jurídica sobre las tierras y el saneamiento, demarcación y titulación de las zonas de reproducción en los bosques tropicales, ocupados de manera colectiva. Esta nueva forma, étnica, de luchar por la tierra y otros servicios se procesa junto con la demanda de reconocimiento de un estatuto territorial y se transforma en una parte importante del proyecto de autonomía.

El impacto y los resultados de las políticas públicas

A juzgar por los resultados, las políticas de protección, restitución y reconocimiento de derechos preferenciales sobre las tierras y territorios indígenas han sido muy poco efectivas. Como conjunto, los indígenas están sobre-representados en los índices de la pobreza y de la pobreza extrema para la región y la situación tiende a empeorar cada año. Esta situación se repite en el ámbito de cada país y se muestra también en las ciudades, hacia donde están migrando crecientemente los pobres del campo.

Aún cuando el acceso a las tierras y el régimen laboral no hacen parte del calculo de este índice, hay una amplia coincidencia en señalar que los factores estructurales de esta situación se encuentran en la desigual distribución de las tierras y la explotación de la mano de obra y que ésta es una condición histórica y acumulativa. También hay factores relacionados con la distintividad étnica (lo que he llamado la frontera étnica) que potencian el impacto de esos factores estructurales y qué determinan que estas políticas hayan afectado más y de un modo específico a los pueblos indígenas hasta convertirse en una condición estructural de discriminación (Stavenhagen, 2001) que sostiene y reproduce la inequidad y la exclusión.

Las medidas coloniales de protección no fueron efectivas para conservar las tierras en manos de los indígenas, ni preservar sus instituciones político territoriales. Como lo señaló hace casi cincuenta años Aguirre Beltrán en *Regiones de Refugio,* el proceso de dominación provocó la desestructuración de las sociedades indígenas y su desplazamiento hacia *regiones de refugio*, cada vez más lejos de los centros de poder y en espacios marginales; buena parte de los resultados de sus esfuerzos fueron transferidos como tributo; y una rápida caída demográfica contribuyó al vaciamiento

de los territorios originarios en las tierras altas. Pese a las previsiones legales que pretendían proteger la mano de obra indígena del abuso de los colonizadores y asegurar una base agrícola para el pago de los tributos a la Corona, los indígenas perdieron sistemáticamente sus tierras y fueron desplazados a espacios residuales.

Las instituciones creadas para preservar un espacio político local desde el cual las sociedades indígenas pudieran interactuar con las autoridades coloniales -como los pueblos de indios, las encomiendas, las misiones y mas tarde las comunidades – fueron aprovechadas para asegurar el control de la población por parte de los nuevos propietarios de las tierras y generar polos de poder (civil y eclesiástico), despojando a los indígenas de sus propias autoridades y del control de sus pequeños territorios remanentes. El contacto con los pueblos de las forestas tropicales fue muy débil durante la colonia. En todo caso se caracterizó por la reducción militar y la evangelización.

Las políticas liberales persiguieron la abolición de cualquier régimen colonial que protegiera las tierras indígenas y promovieron con éxito procesos de desamortización que resultaron fortalecidos por la adopción del modelo napoleónico de Código Civil y el establecimiento de sistemas de registro que facilitaron la concentración de la propiedad. Los indígenas fueron teóricamente asimilados al estatuto de ciudadanos, sujetos al orden administrativo y territorial común, desapareciendo cualquier tipo de *fuero* territorial o comunal que hubiera podido existir. Como ciudadanos pobres y comunes se volvieron sujetos de impuestos y de libre contratación, pero no alcanzaron ninguna incidencia en la gestión de los intereses nacionales, privilegio reservado a los ciudadanos electores que disponían de bienes, de ingresos y de ilustración.

Las tierras bajas fueron asimiladas a la figura jurídica del *res nullius* (cosa de nadie), declaradas formalmente bienes públicos y entregadas en concesiones a título individual a aventureros interesados en la extracción de productos como el caucho y la castaña. o encomendadas a misiones religiosas para *pacificar a los indios*.

En general, la introducción de las normas del Código Civil y de los regímenes de registro y catastro significaron una desventaja real para los indígenas porque supone un conocimiento y unas destrezas administrativas y legales de las que estuvieron culturalmente muy alejados. La relación con la tierra en esas culturas estuvo fuertemente ligada al trabajo acumulado y fue percibida como una unidad con la humanidad misma, no afectada por mediaciones legales o administrativas.

La reacción indigenista[xv] intentó reconstituir el régimen de comunidades e introdujo nuevamente restricciones legales a la transferencia de dominio de las tierras; sin embargo quedaron en pié una serie de formas de tenencia precaria, basadas en sistemas de usufructo pagado con trabajo indígena, como por ejemplo el *colonato* (Chile), el *pongaje* (Bolivia), el h*uasipungo* (Ecuador) y el *yanaconaje* (Perú). Las Comunas, los Ejidos, las Comunidades y otras formas de reconocimiento de personalidad jurídico-territorial y de organización interna quedaron colocadas en el escalón más bajo de la estructura de gobierno, despojadas de autoridad sobre los asuntos de tierras, territorios y administración de justicia, sujetas a burocracias locales y obligadas a participar en la construcción y mantenimiento de las obras y servicios públicos locales[xvi].

Corresponde a este período la penetración de las misiones protestantes, que son llamadas por los gobiernos para evangelizar y civilizar a las *tribus atrasadas d*e las regiones tropicales*,* documentar sus lenguas y culturas y traducir la Biblia a las lenguas nativas[xvii]. Estos grupos se suman a antiguas y nuevas misiones católicas, que se disputan la influencia sobre el mosaico indígena y trabajan fuertemente para reducir a la población dispersa y sedentarizarla, introducir la agricultura intensiva, combatir las prácticas rituales y curativas, los mitos y las formas de parentesco, afectando la unidad de

sentido de las culturas, quebrando la base territorial de sus culturas y despejando los recursos para la colonización.

Los procesos de reforma agraria - especialmente los más tardíos, de los años sesenta y setenta - generalizaron la titulación individual de las tierras de cultivo y promovieron, con poco éxito, modelos cooperativos de gestión[xviii]. La entrega de tierras de mala calidad, la prohibición de dividir las parcelas dotadas por la reforma agraria, la falta de previsión sobre la necesidad de ampliar las dotaciones para atender a nuevas generaciones, la inexistencia de políticas y de fondos de fomento de la pequeña producción agropecuaria y las insuficiencias y defectos de los procesos de titulación y demarcación, entre otros factores, dieron como resultado un rápido deterioro del modelo. Estas limitaciones afectaron a todos los campesinos y pequeños productores rurales; sin embargo el impacto sobre los indígenas fue otra vez mayor, porque los modelos de gestión cooperativa fueron impuestos sobre los esquemas de parentesco ampliado, la concentración parcelaria dificultó las estrategias de complementariedad de una agricultura vertical e intensiva, y el ritmo de ampliación de las dotaciones quedó muy rezagado del crecimiento demográfico, en franca recuperación.

En las tierras bajas, a las políticas de reforma agraria les correspondieron políticas de colonización. Las primeras se concentraron en las tierras altas para redistribuirlas al menos parcialmente y las segundas persiguieron ampliar la frontera agrícola para aliviar la presión sobre el suelo. La colonización involucró a campesinos (indígenas y no indígenas) de las tierras altas que se desplazaron hacia regiones de montaña subtropical y tropical, e impactó a pueblos indígenas nativos de esas regiones de muchas maneras, entre las que cabe destacar el establecimiento de linderos, la intensificación de las relaciones mercantiles, los cambios en las practicas agrícolas y pecuarias y, por supuesto, la generación de conflictos por el control territorial.

Las leyes substitutivas de la legislación de reforma agraria, algunas adoptadas desde finales de la década de 1980, abandonan progresivamente los criterios de redistribución y protección, persiguen fundamentalmente la regularización de la propiedad y están orientadas al fomento del desarrollo agropecuario, sin embargo no consideran medidas de asistencia técnica y financiera a la producción campesina. Esta política pone mayor atención al aprovechamiento comercial de las tierras bajas, al fomento de usos no agrícolas como el turismo y en cierta medida a la conservación ambiental. Sin embargo, la prospección y extracción de hidrocarburos son el interés dominante de los estados y de las empresas transnacionales, un nuevo actor que irrumpe en lo que queda de los territorios indígenas y que amenaza con provocar la desestructuración definitiva de sus estructuras sociales y de sus culturas. A las petroleras siguen hoy en día las empresas de bioprospección con fines farmacológicos, la expansión de las áreas con cultivos ilícitos y, concomitantemente, el combate al narcotráfico.

La discusión de las reformas constitucionales de la última década del siglo XX puso en evidencia un claro interés por desmontar definitivamente las restricciones sobre el mercado de tierras y regularizar la propiedad. Si bien la resistencia campesina e indígena a este tipo de reformas dio algunos resultados[xix], ya se introdujeron algunas fisuras - constitucionales y legales - muy significativas en regímenes agrarios tradicionalmente tan fuertes como los de Bolivia, México y Perú[xx]. Las dinámicas de la globalización del mercado y las tendencias neoliberales que acompañan este proceso, están favoreciendo la desregulación y presionando sobre la desincorporación de cualquier forma de propiedad pública como mecanismo de protección de las tierras indígenas.

La solución ambiental, que implica el establecimiento de reservas indígenas- es eficiente en algunas zonas de las selvas tropicales. Sin embargo donde se han dado estas medidas no han resuelto por si solas la cuestión del aprovechamiento sostenible, la falta de capital y la debilidad de la infraestructura comercial y de servicios. Pero por lo general esta solución implica una estrategia jurídica sumamente compleja porque sobrepone derechos (públicos y privados, administrativos y

patrimoniales) cuyo ejercicio puede resultar en ocasiones incompatible. También es altamente dependiente de la existencia de sistemas de catastro y registro suficientemente claros y seguros que limiten el riesgo de conflictos y permitan solucionarlos oportunamente, cuestión que es muy deficitaria en la región. Por último esta solución requiere de una contraloría eficaz por parte del Estado, que se está perdiendo rápidamente. Hay varios ejemplos de esta fragilidad de la solución etno-ambiental, como la situación de las Reservas Indígenas en Costa Rica, donde menos del 50% de los territorios (en términos absolutos) están todavía libres de la ocupación por terceros y donde la mayoría de las familias indígenas están reducidas en pequeñas parcelas de la peor calidad.

Consideraciones sobre discriminación, inequidad y exclusión, y sobre su combate[xxi]

El examen de las tendencias que han seguido las políticas públicas sobre territorios y tierras en América Latina y su impacto sobre los pueblos indígenas me anima a proponer que es conveniente distinguir tres fenómenos interconectados que afectan la relación entre los pueblos indígenas y las sociedades nacionales dentro de las cuales viven: la discriminación étnica, la inequidad económica y la exclusión política; y que estos constituyen un círculo vicioso.

Considero que es necesario reconocer el carácter específico de cada uno de éstos fenómenos y su capacidad de operar con autonomía y que, si bien las prácticas discriminatorias son funcionales al mantenimiento de la inequidad económica y la exclusión política y contribuyen a profundizarlas y a justificarlas, no son la causa misma de tales fenómenos. Por lo anterior el combate a la discriminación no puede ser planteado como la única ni la principal medida para revertir la inequidad y la exclusión. Es necesaria una estrategia combinada que combata simultáneamente los tres fenómenos, cada uno en su campo.

Utilizo los conceptos discriminación, inequidad y exclusión, para referirme a fenómenos íntimamente ligados que se corresponden con ordenes distintos de la vida social: la cultura, la economía y la política respectivamente. La discriminación es un conjunto de prácticas que niegan o impiden el goce de derechos en razón de diferencias étnicas o culturales, y que están fundadas en actitudes que comprenden tales diferencias como prejuicios y estereotipos socialmente generalizados (muy frecuentemente de tipo racista). La inequidad es un resultado acumulativo de la distribución desigual de bienes, servicios y oportunidades entre sectores de la población, más allá de su posición como actores económicos y en relación con factores sociales y culturales. La exclusión es el fenómeno por el cual una parte de la población es dejada fuera de los mecanismos de participación y de representación de sus intereses en la arena política; porque sus estructuras organizativas y sus formas de representación no tienen cabida en la operación del sistema democrático tal como está organizado en nuestros países.

Entre los muchos textos en preparación sobre la temática con oportunidad de Conferencia Mundial contra el Racismo [...] hay cuatro que se refieren a América Latina y tocan de diversas maneras estas cuestiones. Álvaro Bello y Marta Rangel (2000) discuten y documentan los problemas generales ligados a etnicidad, raza e inequidad; Rodolfo Stavenhagen (2001) hace una profunda reflexión sobre el tema en relación con los pueblos indígenas; sobre las comunidades afro americanas y caribeñas, Celina Romaní (2001); y sobre migrantes, Fredy Rivera (2001) **.** Los tres últimos documentos, preparados por encargo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), identifica tres o cuatro campos críticos en los cuales la problemática del sector es más aguda; coinciden en lo que se refiere a acceso y disponibilidad de recursos y servicios (tierras, territorios, educación, salud, capital productivo), de seguridad jurídica y acceso a la justicia (ciudadanía plena, prevención y penalización de la discriminación) y de plena participación democrática. Hay énfasis distintos en la importancia de algunos campos según sector:

identidad y educación (afro americanos), territorios y autonomías (indígenas), ciudadanía y empleo (migrantes y desplazados).

De manera consistente con el diagnóstico de la problemática y la identificación de campos críticos los documentos sugieren recomendaciones sobre políticas de carácter general, tanto en las relacionadas con medidas generales de prevención y protección, como y programas que podrían desarrollarse desde el Estado y/o con la cooperación internacional, y aportan algunos ejemplos relevantes (reformas legales, fomento del desarrollo, mejoramiento de los servicios de educación y salud).

Sobre la base de los textos citados y otros, quiero argumentar que los pueblos indígenas de la región han sido y son víctimas de discriminación, de inequidad y de exclusión, y que esta situación es históricamente acumulativa y tiene impacto sobre su destino. Este complejo puede recibir la denominación propuesta por Stavenhagen (op.cit) de "discriminación estructural", que modifica el sentido más común de racismo. Esta forma de comprender privilegia una mirada sobre los procesos históricos y sus resultados actuales, más que sobre la persistencia de normas y prácticas (en la legislación y en las instituciones), y de actitudes y conductas (en los gobernantes y en la sociedad), que pueden estar operando por medio de estereotipos racistas y sentimientos de intolerancia, pero que no explican suficientemente la profundidad del problema y la dificultad de las soluciones posibles. Esa "discriminación estructural" da como resultado una situación de desigualdad en el acceso a los recursos naturales, a los servicios básicos y a la economía, comprometiendo déficit de distribución y de seguridad jurídica de la tierra, así como defectos en la configuración y ejercicio del poder fundados en la concentración y la inequidad del control del territorio, como base de la vida social, cultural y política.

La discriminación puede estar enraizada todavía en una actitud racista, pero hoy es más explícita la intolerancia respecto de las diferencias étnicas y culturales, aunque estas no sean más percibidas como diferencias raciales. Se trata de una actitud dominante en los actores políticos y en la opinión pública, que consiste en la negación del derecho de los diferentes a participar del proyecto nacional (su construcción y sus beneficios) desde sus particularidades, ejerciendo un grado razonable de autonomía y reteniendo el control de los recursos y de los procesos sociales y culturales enraizados en sus territorios[xxii].

La inequidad económica es fundamentalmente una cuestión ligada a la distribución de los bienes, servicios y oportunidades, que en el caso de los pueblos indígenas se manifiesta como una brecha respecto de otros sectores de población en los indicadores de desarrollo. Este fenómeno de brecha revela déficit acumulados históricamente, pero también tiende a ampliarse con el crecimiento general de la sociedad. Evidentemente la acumulación ha generado incapacidades estructurales para asimilar el crecimiento (algo que opera de manera semejante al síndrome de desnutrición crónica) y el hecho de que las brechas aumenten pone de manifiesto que la ampliación de la cobertura de los servicios básicos con los mismos modelos estándar no está contribuyendo a solucionarla.

La exclusión política proviene de una democracia que todavía es insuficiente porque es poco inclusiva de la diversidad social y cultural. Nuestras sociedades muestran un tipo de desarrollo democrático que ha dejado fuera del juego a las instituciones tradicionales de representación y organización social indígena, basadas en nexos de carácter cultural, étnico o regional. Mientras tanto, el control sobre la cultura propia, indispensable para el mantenimiento de la misma y como sustento de una identidad cultural específica, requiere el ejercicio de decisiones autónomas por parte de cada pueblo.

En el contexto de las transformaciones que constituyen la globalización, la intolerancia a la multiculturalidad, la inequidad y la exclusión hacen parte de una nueva trama económica y política, distinta a la que las hizo necesarias en anteriores momentos de la historia. Hoy en día opera como un mecanismo para forzar la homogeneización, práctica que se realiza principalmente en las comunicaciones y en los mercados sin fronteras. Los programas de modernización en curso de ejecución implican el desmantelamiento de las políticas sociales y de las instituciones de desarrollo del aparato estatal y cierta transferencia - más retórica que real - de responsabilidades al sector privado (entendido como conjunto de intereses empresariales más que como sociedad civil).

Ahora bien, sin desestimar la importancia que tienen las medidas de política que pueden adoptar los estados o impulsar las agencias internacionales para combatir la discriminación étnica, la inequidad económica y la exclusión política, considero que se debe reconocer el importante rol que vienen jugando los movimientos indígenas en el combate contra este conjunto de situaciones, conjunto al que suelen denominar con frecuencia racismo. Las luchas de los movimientos nacionales indígenas en los últimos años han sido un factor clave para provocar cambios en el campo de las relaciones étnico-nacionales, con algunos resultados favorables - en curso de establecimiento - para la modificación de las actitudes racistas y las prácticas discriminatorias, con efectos decisivos sobre la opinión pública y sobre la reforma legal e institucional del Estado.

He explorado sistemáticamente el curso de las relaciones entre las dinámicas de los pueblos indígenas, la modernización del Estado y el rol de la comunidad internacional en América Latina durante el último cuarto de siglo[xxiii] y encuentro que en muchos países el papel que viene desempeñando las organizaciones y los movimientos indígenas es clave para destrabar la maraña constitutiva de la discriminación y sus efectos. En algunos países - como Ecuador y México por ejemplo -estas dinámicas han sido determinantes en el curso que están tomando las políticas públicas. Allí los movimientos alcanzan una dimensión nacional y afectan a la agenda de la democracia y no sólo a la problemática de los pueblos indígenas. Evidentemente en algunos sectores de la sociedad han aflorado -de modo espontáneo o inducido- viejos temores y actitudes de tipo racista.

Los problemas y retos pendientes

Bajo estas condiciones hay varios asuntos de la relación Estado-Pueblos Indígenas que requieren ser modificados: (i) la carencia de un régimen territorial que garantice a estos grupos diferenciados el acceso y el control de los espacios y los recursos necesarios para su reproducción material y cultural; (ii) la marginación de las comunidades étnicas y culturales de las decisiones y el diseño de su propio desarrollo, de la administración y ejecución de las acciones y del acceso a los recursos técnicos y financieros para promoverlo; así como de la participación en la gestión y en los beneficios del desarrollo nacional; (iii) la exclusión de los pueblos, etnias, regiones, comunidades y en general de los grupos culturales de los mecanismos democráticos de acceso al poder desde sus propias formas organizativas y la imposibilidad de garantizarles espacios políticos autónomos de realización de sus capacidades de autogestión y autogobierno; (iv) el mantenimiento de un sistema deficiente de administración de justicia que no garantiza un acceso equitativo para toda la población, ni toma en cuenta las particularidades étnicas y culturales, ni permite algún grado de autorregulación, ni valida las formas propias de arreglar los conflictos

La solución de las tensiones en torno al régimen de acceso a los recursos territoriales pasa por dos caminos: la factibilización de las demandas indígenas más allá de su alcance esencialmente ideológico y el de la reforma legal más allá del régimen de propiedad. Las reformas recientes a la tradición constitucional sobre los territorios tierras indígenas en Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, y Paraguay; algunas experiencias relacionadas con el régimen de administración de los

recursos naturales, las reservas forestales y las áreas protegidas en Bolivia y Brasil; muestran un camino posible.

La solución que se dé a la demanda territorial deberá responder al mismo tiempo a la demanda de autonomía mediante la modificación del sistema de distribución de las competencias. Los pueblos indígenas y otros grupos que demandan genéricamente autonomía deberán comprenderla como una posibilidad en el marco de los procesos de reordenamiento y reorganización del Estado y desarrollar las capacidades necesarias para asumirla. Hay algunas propuestas para modificar los sistemas centrales de distribución y ejercicio de las competencias en favor de regiones, organizaciones locales y entidades indígenas, pero no hay todavía balances críticos de sus alcances y de su aplicación real.

El desarrollo comprendido como un proceso de sustitución de las prácticas y valores tradicionales por otros adecuados a la construcción de un destino nacional homogéneo, es por definición incompatible con el fortalecimiento de las identidades particulares y con el mantenimiento de la diversidad y las metodologías para fomentar la participación, largamente experimentadas, no desvanecen por sí mismas esta oposición. Las tensiones con relación al desarrollo provienen de su definición y se materializan en la exclusión de las perspectivas y de la gestión desde los beneficiarios. El carácter multiétnico y multicultural que ahora reconocemos en las formaciones nacionales demanda una nueva concepción del desarrollo como un impulso desde las culturas, los intereses y las maneras de hacer de las comunidades; una redefinición de los roles de los diferentes actores en los escenarios locales, nacionales e internacionales, así como condiciones de seguridad sobre los recursos, democracia en las decisiones y justicia en la distribución. Hace falta una modificación sustancial de la calidad y forma de la entrega de bienes y servicios, como lo demandan las organizaciones cuando plantean la necesidad de un desarrollo definido a partir de las características sociales y culturales de los pueblos indígenas.

Tal como lo ha propuesto recientemente la CEPAL al formular la estrategia de Transformación Productiva con Equidad (TPE), el desarrollo es un asunto ligado al crecimiento, pero también a la distribución y a "la integración social del sistema a través de una "ciudadanía moderna" y activa, que de cuenta, por un lado, de la diversidad y la multiculturalidad, y por otro, del pleno disfrute del derecho a desarrollar sus identidades propias a los distintos grupos sociales que componen el tejido social de la región". Tal "ciudadanía moderna" implica "... la existencia de actores sociales con posibilidades de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas, y el pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos" (Ottone citado por Bello y Rangel, 2000).

Se trata entonces de desarrollar un modelo de democracia que efectivamente proteja los Derechos Humanos y promueva la participación de la sociedad como una poliarquía, esto es un sistema en el cual el poder está distribuido y tal distribución tiene significado para todos los ciudadanos y ciudadanas, en tanto les permita ejercer los derechos a tomar parte en las decisiones que afectan a la colectividad, exigir la debida atención de sus demandas, participar en el control de la legalidad y del ejercicio de la autoridad (la rendición de cuentas), y organizarse y actuar autónomamente en tanto sociedad civil[xxiv].

El acceso a la justicia y la solución de una aparente oposición entre derecho indígena y derecho nacional combina soluciones en el régimen territorial (que define jurisdicciones), en el campo de las autonomías (que establece competencias) y en el sistema judicial (que fija procedimientos). Reformas constitucionales recientes en México, Bolivia, Paraguay, Colombia y Ecuador reconocen algún valor a los sistemas tradicionales de realización de la justicia o a la sujeción voluntaria a las costumbres y tradiciones. Las normas constitucionales de Colombia y Ecuador posibilitan la

combinación territorio-autoridad-justicia, pero aun no han sido puestas en práctica. Hay muchos esfuerzos pendientes para hacer viable una solución desde la perspectiva del pluralismo.

En el campo del desarrollo económico, social y cultural, la diversidad étnica plantea muchos retos que aun no han empezado a ser enfrentados. En la coyuntura de la modernización y desde el fondo de la crisis el reto del desarrollo con identidad se proyecta como el eje de la reorganización de todos los elementos que gravitan en la configuración de las tensiones entre diversidad social y homogeneidad del modelo: territorios, autonomía, justicia e identidad.

Una gestión de las transformaciones que permita vislumbrar soluciones posibles demanda una extensa revisión de las comprensiones y las prácticas que en el pasado instalaron los problemas.

Bibliografía

Aylwin O, José, 2001,*El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos*. Santiago, CEPAL y GTZ

Bello, Álvaro y Marta Rangel, 2000, *Etnicidad, "raza"y equidad en América Latina y El Caribe*. Santiago, CEPAL

Cuéllar M. Roberto, 2000, *Una política de Estado para combatir la discriminación y promover los derechos humano,* Seminario de Expertos sobre Racismo, Alto Comisionado en Derechos Humanos. y CEPAL (Santiago, octubre 2000).

de la Cadena, Marisol, 2001 "The racial politics of culture and silent racism en Latin America: a case study of Perú"en *UNRISD Conference on Racism and Public Policy* (Abstracts), Geneva, UNRISD.

Deininger, Klaus y Hans Binswagner, 1999 , "The Evolution of the Word Bank Policy: Principles, Experience and Future Challenges", en *The Word Bank Research Observer*, Vol No. 14, No 2, Washington DC. WB.

Iturralde, Diego,1980 *Guamote, campesinos y comunas,* Otavalo, Instituto Otavaleño de Antropología.

1984 "Notas para una historia política del campesinado ecuatoriano", en González Casanova, Coordinador, *Historia Política del Campesinado en América Latina*, Volumen III, México DF, UNAM y Siglo Veintiuno Editores.

1991 Los pueblos indios como nuevos sujetos sociales en América "Latina", en *Nueva Antropología: 39*, México DF.

1995a "Naciones Indígenas y Estados Nacionales en América Latina haciael año 2000" en H. Díaz Polanco (comp.) *Etnia y Nación en América Latina,* México DF, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

1995 b. "La gestión de la multiculturalidad y la multietnicidad en América Latina"; *MOST, Documentos de Debate - Nº 5* , París, UNESCO,

2001a "Ethnic discrimination, economic inequality and Political Exclusion in Ecuador", en *IRDH Seminar The Economics of Racism*, Geneva 2001b"Pueblos Indígenas en América Latina y reformas neoliberales", en *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe, San José, FLACSO.*

Plant, Roger y S. Hvalkof 2001 , *Titulación de tierras y pueblos indígenas*. Banco Interamericano de Desarrollo (IND), Washington DC.

Plant, Roger, 1998, *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones.* Banco Interamericano de Desarrollo (IND 105), Washington DC.

Riddel, James C., 1998 *Emergin Trends y Land Tenure Reform,* Paris, CNESEA

Rivera, Fredy, 2001 *Migrantes y racismo en América Latina: dimensiones ocultas de realidades complejas*, San José, IIDH y BID

Romany, Celina, 2001, *De frente a la impunidad: la erradicación de la discriminación racial en el camino hacia las democracias pluriculturales y multiétnicas*, San José, IIDH y BID

Stavenhagen, Rodolfo, 2001, *El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación*, San José, IIDH y BID.

Psacharopoulus y H. Patrinos,compiladores 1994, *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis,* Washington DC. Banco Mundial

Zúñiga, Gerardo, 1998, "Los procesos de construcción de los territorios indígenas en América Latina". en *Nueva Sociedad*, Caracas ILDIS.

Notas

[i] Texto preparado para el Seminario *Racismo y Políticas Públicas* organizado por el United Nations Institute for Social Development (UNRISD); Septiembre 2001, Durban, Sud África.

[ii] Coordinador de la Unidad de Investigaciones Aplicadas; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica. Este texto no representa una posición institucional.

[iii] En español el uso de los términos **tierras y territorios** tiene connotaciones diferentes - que no son tan claras en el inglés de **land**. Esto ocurre también en varias lenguas indígenas, para las cuales un término da cuenta del espacio de reproducción social y cultural y por tanto de las fronteras de una identidad (*pacha, marka*) y otro da cuenta de la parcela donde se cultiva individual o colectivamente (*sayaña, aynuqa*).

[iv] Llamo la atención sobre el hecho de que hace dos décadas o más los principales movimientos indígenas de América Latina dejaron de utilizar este término en sus plataformas de lucha para reemplazarlo por los de nación, nacionalidad, y pueblo indígena. Su reaparición en ciertos momentos se ha dado con oportunidad del Quinto Centenario y de la III Conferencia Mundial contra el Racismo [...] y expresa una búsqueda de puntos de contacto con los movimientos de afro descendientes y otros.

[v] El 45% de estos pueblos está constituido por menos de 1.000 personas, el 26% por menos de 5.000 y los cuatro pueblos más numerosos - *quechua, maya, aymará y náhuatl* - (un millón o más de personas) están fuertemente imbricados en las sociedades y en los países en que viven, hasta el punto de quedar invisibilizados como campesinos o como mestizos (Cifras para 1988 calculadas por S. Nahmad y D. Iturralde, sobre datos e CADAL, México DF). Las estimaciones más recientes de población se deben a Presley y Chakiel, 1999;citado en Bello y Rangel (2000).

[vi] Debido a la amplitud y ambigüedad de las definiciones que se utilizan para caracterizar a los pueblos indígenas estamos frente a una amplia franja compuesta igualmente por comunidades agro forestales y campesinas, así como por conglomerados urbanos y grupos de migrantes, cuya identidad social y étnica es variada y variable a lo largo del tiempo, pero que se han visto envueltas permanentemente en los mismos problemas atinentes a la distribución de la tierra y el ejercicio del control territorial. Esta situación es posiblemente uno de los elementos constitutivos de su distintividad histórica y actual.

[vii] La literatura sobre el desarrollo las relaciones entre los pueblos indígenas y los estados nacionales y sobre el curso que estas vienen tomando en el marco de las aceleradas modificaciones en los años recientes es abundante; una buena síntesis del estado de la discusión se puede leer en el libro compilado por Willem Assies: *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*., (Zamora, 1999). Parte de la literatura más reciente atiende el tema de los territorios indígenas, en conexión con el tema de la autonomía y como una respuesta a los planteamientos centrales de los movimientos indígenas contemporáneos; para una aproximación muy completa a esa discusión y a las perspectivas indígenas sobre el asunto puede leerse en Gerardo Zúñiga (1998)

[viii] En México algunos estados permiten ahora la elección de autoridades municipales "por usos y costumbres". En Ecuador se ha habilitado un nivel electoral sub-municipal (la Junta Parroquial). La Ley de Participación Popular en Bolivia ha establecido una suerte de Municipio Indígena. Las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia son, además, distritos electorales. En un artículo reciente he analizado el impacto de este acceso de los indígenas a los gobiernos municipales en el caso de Ecuador (Iturralde 2001a).

[ix] Utilizo recurrentemente en esta sección los trabajos de Plant y Hvalkof (2001) y de Aylwin (2001), que hacen un recuento de la problemática de las tierras indígenas en América Latina, incluyendo una revisión de los antecedentes históricos, un examen de los procesos de reforma agraria y sus efectos, y una relación de las

modificaciones en la legislación y en las políticas públicas en el último decenio. El estudio de Plant y Hvalkof también da cuenta de los programas de titulación y regularización de las tierras indígenas y campesinas, en curso de ejecución con el apoyo de organismos internacionales y formulan recomendaciones para el BID. El trabajo de Aylwin ensaya un balance sobre las dificultades para poner en práctica la normatividad internacional y nacional emergentes.

[x] Se puede ensayar una tipología mucho más detallada, pero no es urgente para efectos de este texto. Si hay particularidades muy importantes. Si hay zonas de interactuación de los dos modelos. Esta distinción ha sido muy útil para comprender la dinámica andes/amazonía desde los trabajos de Murra y Megers, por ejemplo.

[xi] Esto es más crítico entre los indígenas que viven en las tierras bajas, donde la fragilidad ecológica hace necesario que el productor individual tenga acceso a áreas territoriales vastas sobre las cuales ejercer la flexibilidad requerida en las estrategias de producción. Entre otros Plant y Hvalkof (2001:23), Klaus Deininger y Hans Binswagner, 1999 y James C Riddel, 1998.

[xii] Esta práctica esta fundada en la consideración de que las amplias zonas de selvas, bosques, páramos y punas, ocupadas de manera extensiva por cazadores, recolectores y pastores, constituyen "tierras de nadie" (*res nullius*) y que por tanto su dominio y disposición corresponde al Estado. Solamente en los últimos quince años esta ficción jurídica ha empezado a ser modificada.

[xiii] Plant y Hvalkof (2001) desarrollan extensamente este argumento.

[xiv] Roger Plant, en otro texto reciente (1988) preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, explora estas relaciones y su conexión con el origen y persistencia de la pobreza indígena en América Latina.

[xv] Esta reacción al liberalismo fue muy temprana en Colombia, donde una ley de 1890 restituyó los resguardos; en México este proceso se dio con la Revolución y la Reforma Agraria (1910 - 1920); en Perú una ley de restitución de 1916 fue consolidada por la Constitución de 1920. En Panamá se estableció la Comarca Kuna entre 1925 y 1930. En la década de 1930 se expidieron leyes de Comunidades Indígenas en Bolivia y Ecuador.

[xvi] Escribí hace años un estudio sobre el sistema de Comunas en Ecuador y sus nexos con el sistema estatal (Iturralde 1980), y varios años después un ensayo sobre la historia política del campesinado ecuatoriano entre 1900 y 1980 (Iturralde 1984).

[xvii] El Instituto Lingüistico de Verano (Traductores Bíblicos Mundiales de la Universidad de Oklahoma), llegó a México en 1936 invitado por el gobierno de Lázaro Cárdenas y se instaló en los países andino / amazónicos a partir de 1950. Los contratos y convenios que amparaban sus labores fueron cancelados en la década de 1980.

[xviii] Las reformas más tempranas (México y Bolivia) promovieron soluciones colectivistas.

[xix] En la discusión de las reformas constitucionales recientes los movimientos indígenas estuvieron más interesados en los asuntos relativos a la naturaleza del Estado (multicultural y pluriétnico), las autonomías, el territorio, el ejercicio de su propio derecho. Sin embargo presionaron también por mantener el carácter inalienable de sus tierras.

[xx] Algunos textos constitucionales reformados establecen posibilidades de división de las tierras tenidas en común, de dación en arrendamiento o comodato, de asociación con capital productivo y la pérdida por prescripción.

[xxi] Esta sección y la siguiente reproduce en parte conclusiones de un texto que preparé a solicitud del International Council of Human RigthsPolicy para el seminario sobre *The Economics of Racism (Ginebra,* enero 2001).

[xxii] Los argumentos recurrentes en contra de las propuestas indígenas se refieren regularmente a la necesidad de preservar la unidad de la nación, la integridad territorial como base de un mercado global y la oposición a un régimen de excepciones o fueros en el contexto de un proceso de liberalización. No se repiten estos argumentos cuando se trata de las autonomías provinciales o municipales impulsadas desde los sectores más comprometidos con el ajuste neoliberal y la globalización. En el juicio de las propuestas indígenas prevalecen los prejuicios infundados de que éstas procuran la atomización de la nación, la supremacía de lo indígena, el estancamiento tecnológico, etc., hasta el punto de constituir el estereotipo de que los pueblos indígenas son algo así como un enemigo interior a la seguridad del Estado.

[xxiii] Entre otros ver Iturralde 1991, 1995a y 2001b. Sobre los asuntos pendientes (1985b).

[xxiv] Estos dos párrafos están inspirados en la ponencia de Roberto Cuéllar (2000), en el cual además propone una serie de medidas para combatir la exclusión política y los problemas de acceso a la justicia