

**Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Conferencia:  
Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe:  
Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Acceso a Tierras y  
Finanzas Rurales**

*Fortaleza, Brasil*

**TERRITORIOS COLECTIVOS DE INDIGENAS Y  
AFROAMERICANOS EN AMERICA DEL SUR Y CENTRAL. SU  
INCIDENCIA EN EL DESARROLLO**

*Roque Roldán*

**Auspiciado por el Gobierno de Alemania**

7 de marzo, 2002

# **Territorios colectivos de indígenas y afroamericanos en América del Sur y Central Su incidencia en el desarrollo**

**Roque Roldán**

En estas notas se propone una aproximación reflexiva a un tema de particular interés para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y para las agencias de gobierno y entidades financieras y de apoyo, que deben asumir responsabilidades de trabajo con estos sectores de población. Es el de las modalidades que distintos Estados vienen utilizando para reconocer a comunidades indígenas y afroamericanas el dominio de los territorios que ocupan y la forma en que estas modalidades pueden ser articuladas a las iniciativas de desarrollo con identidad, que tales comunidades reclaman con apoyo de diversas entidades y gobiernos.

En el desarrollo del tema, se formulan algunas observaciones previas sobre el recorrido histórico de las comunidades indígenas y la presente situación política. Seguidamente, se avanza en la revisión de las formas actuales de tenencia y uso de la tierra, las modalidades jurídicas bajo las que se les ha reconocido el dominio de sus territorios y las limitaciones y alcances de dichas modalidades. Al referirse al tema del desarrollo, se hace mención de las características más marcadas de los agentes que intervienen en los proyectos de mejoramiento de estas comunidades, señalando sus recursos y carencias. El examen de estas materias se orienta a la obtención de unas pautas que permitan, de acuerdo con las experiencias conocidas en este campo, señalar un derrotero útil a comunidades indígenas y afroamericanas, gobiernos y organismos financieros, interesados en alcanzar de manera conjunta los objetivos propuestos en los planes y programas de desarrollo que buscan el beneficio de estos sectores de la población.

## **LOS PUEBLOS INDIGENAS: IDENTIFICACIÓN GLOBAL, PASADO, PRESENCIA EN LAS SOCIEDADES NACIONALES Y CIRCUNSTANCIA ACTUAL**

Según los datos más confiables, la población indígena en América del Sur y Central, alcanza una cifra superior a los 52 millones, un 10.57% de la población total en esta zona del continente. Un 88.12% está constituido, en un primer sector, por las etnias Azteca, Maya Quechua y Aymará, descendientes de las grandes culturas mesoamericanas y andinas precolombinas, caracterizados hoy por una carencia general de gobierno propio, una mediana inserción a las economías locales en las que participan como vendedores de excedentes agropecuarios y productos artesanales y una constante interrelación con la población no indígena que ha inducido cambios en todas las esferas de la vida comunitaria y de su patrimonio cultural ancestral. Un 11.88% de la población indígena conforma un segundo sector numéricamente reducido, pero formado por una inmensa variedad de pueblos y comunidades que, por su aislamiento relativo del resto de la población en áreas selváticas y periféricas de los países, conserva de modo más acentuado rasgos distintivos de su identidad cultural.

La expoliación a los pueblos indígenas durante la Conquista y la Colonia continuó con el nacimiento de las nuevas repúblicas. Al amparo de los principios filosóficos igualitarios que orientaron la nueva política, las formas de autogobierno y dominio comunitario sobre la tierra fueron vistas como un obstáculo para la consolidación de los nuevos regímenes. De ahí que los procesos de reducción, sometimiento y a veces exterminio, emprendidos contra los indígenas por los Estados, o por particulares con la tolerancia de los

Estados, salvo casos excepcionales como el de la explotación del caucho en la Amazonía a costa de la vida de millares de indígenas, se mantuvieron durante los últimos dos siglos, ante la indiferencia de los de la comunidad internacional. El botín perseguido eran las tierras y la mano de obra de las comunidades. Las insurrecciones indígenas se presentaron en casi todos los países y hubo repliegues masivos de comunidades a zonas inhóspitas. Las confrontaciones tuvieron diferentes matices y en algunos casos se prolongaron hasta ya muy avanzado el siglo veinte.

La Constitución Peruana de 1920 consagró por primera vez en América la existencia legal de las sociedades indígenas y su derecho de dominio imprescriptible sobre la tierra. En 1940, el Congreso de Patzcuaro, en México, creó el Instituto Indigenista Interamericano que trazó algunas pautas para la defensa de los indígenas. La OIT mediante los Convenios 107 de 1957 y 169 de 1989, abrió espacios de respeto a los derechos fundamentales de los indígenas, especialmente, el de tener su propio territorio. Los Estados centro y suramericanos han empezado a caminar de forma progresiva en esta misma dirección.

Según la información disponible, un 10.57 por ciento de la población total de Centro y Suramérica, es indígena. Esto entraña a los Estados la obligación de respuesta a las necesidades básicas y de desarrollo de este sector, de magnitudes muy altas en países donde el tamaño numérico supera o se acerca al 50%. Pero fuera de la incidencia numérica de estas comunidades que juega su papel en la estabilidad de los sistemas políticos, otros factores deben considerarse: el patrimonio cultural de los pueblos indígenas preservado contra todas las contingencias enriquece a las naciones ayudándolas en la búsqueda de su identidad; la solidaridad y comunitarismo de las formas de organización indígenas constituyen un elemento de reflexión sobre los modelos de relación de nuestras sociedades; el saber acumulado que ha permitido a los indígenas sobrevivir milenariamente en terrenos inhóspitos e insalubres, disponiendo moderadamente de los recursos y las especies naturales que conocen bien y que hoy son codiciados por lucrativas empresas particulares, debe ser defendido por los países como parte esencial de su patrimonio; y, finalmente, la misma magnitud de los territorios que con título o sin él, ocupan los pueblos indígenas, hace que reconocer legalmente sus derechos sea una forma de defender a cada país, puesto que las tierras ocupadas coinciden muchas veces con zonas limítrofes o con reservas naturales que comprenden valiosos recursos.

En las últimas décadas los indígenas han obtenido logros importantes en la formación y consolidación de sus organizaciones como el respeto ganado ante las sociedades nacionales, el reconocimiento institucional, la legalización de tierras, el alcance de algún grado de autonomía en asuntos internos y la posibilidad de intervenir en los asuntos de la vida política de su país. Pese a estos avances, las sociedades indígenas buscan la concreción de muchos de los nombrados y otros derechos como el desarrollo legal de las garantías acogidas en las Constituciones y los Convenios Internacionales; la consolidación de los procesos de entrega de tierras; mayor autonomía para el manejo de sus asuntos internos; las medidas que les permitan erigirse en entes político-administrativos en los casos en que las Constituciones les han concedido esa opción; libertad de intervención en la explotación y usufructo de recursos naturales renovables así como el poder de participación en la explotación y manejo de los no renovables; y derecho a acceder al desarrollo político y económico sin sacrificar su pensamiento, sus valores y su forma de relacionarse con el medio natural que habitan, ya que son elementos constitutivos de su identidad cultural.

El mantenimiento de los avances y el logro de las expectativas dependen sin duda de la fuerza y coherencia que consigan mantener los indígenas en su organización, así como la actitud de cada Estado frente a su población indígena y de la labor de las organizaciones y entidades con interés en la defensa de sus derechos. Sin embargo, parece necesaria una revisión crítica constante de las actitudes y acciones de cada uno de estos sectores ya que pudieran incidir negativamente en el desarrollo del proceso.

## FORMAS DE TENENCIA Y USO DE LA TIERRA EN COMUNIDADES INDIGENAS Y AFROAMERICANAS

Se hace referencia aquí a las formas de tenencia y uso tradicionales, entendiendo por tales las que han sido asimiladas por los indígenas a sus sistemas de organización y de vida tradicionales, independientemente de que lleven mucho o poco tiempo de uso. También es necesario señalar que por la infinidad de variables originadas en la diversidad geográfica y diferentes condiciones en el orden de los entornos donde tienen asiento las comunidades, ha sido preciso reducir el enunciado de estas formas a unas pocas categorías que ilustren de la manera más amplia posible el tema.

*Comunidades andinas y de otras áreas, con tierras colectivas propias y larga vinculación a la economía de mercado con actividades agropecuarias reducidas.* Entrarían en esta categoría, entre otras, comunidades de la Sierra ecuatoriana con familias que trabajan para su manutención y llevan el excedente a los mercados locales; comunidades del Cauca, en Colombia, que tienen una economía similar a los anteriores y habitan en resguardos coloniales; comunidades Andinas del Perú; y los pueblos Ngobe-Buglé de Panamá.

*Comunidades andinas y de otras áreas, con poca tierra o sin ella y larga vinculación a la economía de mercado.* Aquí entrarían comunidades de los valles interandinos colombianos; comunidades ecuatorianas no cobijadas por la reforma agraria; algunas del pueblo Chortí, de zonas limítrofes entre Honduras y Guatemala; otras de la región central de Guatemala; y varias comunidades supervivientes del Pacífico nicaragüense.

*Comunidades con tierras propias y medianamente articuladas a la economía de mercado, dedicadas a actividades agropecuarias, artesanales, turísticas, caza y pesca.* En esta categoría se agrupan las comunidades que han obtenido la legalización de grandes territorios como los Wayú y los Arhuacos, de Colombia; los Kuna de San Blas y Ngöbe-Buglé (de las comarcas así llamadas) en Panamá; los Shuar de la Amazonía ecuatoriana; y los Miskito que, aunque no han obtenido aún la legalización de sus tierras, ocupan amplias zonas de la Costa Atlántica centroamericana.

*Comunidades de las regiones selváticas o periféricas y/o regularmente distantes de los grandes centros metropolitanos y polos de desarrollo económico.* Pueden mencionarse en este grupo comunidades de distintos países, asentadas en la Amazonía y la Orinoquía, lo mismo que comunidades Embera y Waunan de Colombia y Panamá y Teribe de este último país, en la frontera con Costa Rica.

*Comunidades indígenas de regiones selváticas periféricas, afectados de manera drástica por la colonización o por actividades extractivas.* Aquí podrían agruparse distintas comunidades que han visto usurpado su territorio por el avance de actividades agrícolas o extractivas: Koreguaje y Sicuani, en Colombia; Confán, Inga y Siona, habitantes de la zona limítrofe entre Colombia y Ecuador; Kuna de Madugandí en Panamá y pueblos indígenas de la Costa Atlántica hondureña.

*Comunidades afroamericanas en tierras selváticas y periféricas, distantes de centros urbanos o polos de desarrollo económico de alguna consideración.* Caben bajo esta denominación las comunidades que habitan el llamado Chocó Biogeográfico que se extiende a cuatro departamentos de la costa Pacífica de Colombia, algunas de las comunidades que habitan la Provincia del Darién en Panamá y la Provincia de Esmeraldas en Ecuador.

*Comunidades afroamericanas rurales o semiurbanas, cercanas a centros poblados de alguna magnitud o desarrollo económico.* Cabrían en esta categoría, comunidades vecinas a ciudades como Buenaventura, Turbo, Río Sucio y Quibdó en Colombia, así como las comunidades cercanas a poblaciones como El Real y Yavisa en el Darién panameño y comunidades ecuatorianas vecinas a la ciudad de Esmeraldas en la provincia del mismo nombre.

## **MODALIDADES DE ENTREGA Y RECONOCIMIENTO LEGAL DE TIERRAS A INDIGENAS Y AFROAMERICANOS EN COLOMBIA, ECUADOR Y PANAMA**

Dentro de la vieja política de integración y asimilación compulsiva de los pueblos indígenas, los Estados latinoamericanos, sólo bajo una especie de régimen de tolerancia, admitieron la propiedad colectiva, porque la única modalidad de titulación estimulada y empleada para indígenas y afroamericanos fue la individual.

Sólo a partir de los años 60 del siglo pasado, después de que aprobaran algunos instrumentos jurídicos internacionales, como la Convención de Patzcuaro y el Convenio 107 de 1957 de la OIT, empezaron a acogerse en América Latina y en el marco de las leyes agrarias auspiciadas por la Alianza para el Progreso, regímenes que favorecían la entrega legal de tierras colectivas a las comunidades indígenas. En un comienzo, estos regímenes presentaban ambigüedades y vacíos que poco a poco se han venido corrigiendo. A continuación, se examinan las figuras jurídicas que se han venido aplicando en la entrega legal de tierras en Colombia, Ecuador y Panamá.

Las primeras normas y primeros planes de reforma agraria de los 60 en Colombia eran extremadamente ambiguos sobre la territorialidad indígena. El propósito inicial del INCORA fue el de parcelar los resguardos coloniales y entregar reservas de tierras baldías a las comunidades de regiones selváticas. Las reclamaciones de indígenas, de científicos sociales y organismos internacionales permitieron reorientar esta política. Se determinó así, mantener y fortalecer los resguardos antiguos y crear nuevos para los indígenas que carecían de títulos. El Resguardo constituye una figura de origen colonial, acogido y reformado en la legislación republicana que otorga el dominio de un territorio a una comunidad o grupo de comunidades, con capacidad de administrarlo a través de sus propias autoridades (Cabildos, Consejos etc.). Éstas tienen carácter de entidades públicas. Hasta la fecha, el gobierno colombiano ha creado un total de 583 resguardos nuevos con una superficie de 30.866.750 hectáreas y, sumados a los 53 resguardos coloniales con 405.743 hectáreas, cubren un gran total de 31.272.493 hectáreas.

Antes de 1991 no había en Colombia ninguna opción de titulación colectiva para las numerosas comunidades afrocolombianas que ocupan la extensa región del Chocó biogeográfico. En la Constitución de aquel año, se abrió esta posibilidad que fue desarrollada en la Ley 70 de 1993. Con apoyo en este texto se ha avanzado en la entrega de un total de 64 “títulos colectivos de comunidades negras” que benefician a 136.690 personas y cubren una superficie de 2.950.000 hectáreas. La Ley le da a estas tierras el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles, pero acepta las ventas que entre los comuneros sobre aquellas áreas en las que la autoridad comunal les reconozca para uso familiar. Asimismo, las comunidades afrocolombianas tienen amplias facultades administrativas de sus tierras al igual que el caso de los resguardos.

Los trabajos de titulación de tierras colectivas para indígenas en El Ecuador comenzaron, como en Colombia, con los programas agrarios de los años 60. La diversidad de ordenamiento legal del país en esta materia, la ausencia en todos ellos de disposiciones claras y la variedad de formas organizativas de las comunidades amazónicas parecen haber inducido al IERAC a realizar la titulación de la tierra a las comunidades bajo diversas modalidades como las Comunas, Centros, Asociaciones de Centros, Cooperativas, Territorios Étnicos y Títulos individuales. Esta última modalidad fue la más empleada hasta 1980.

Refiriéndose a estas titulaciones se han formulado dos cuestionamientos. En primer lugar, salvo la figura de la Comuna, ninguna modalidad comportaba la capacidad de las comunidades para administrar y manejar el territorio así como mantener el régimen de comunidad. En segundo lugar, todas las modalidades, incluyendo la Comuna, mantenían la propiedad indígena en el marco de las leyes civiles, lo

que la hacía insegura e inestable. Esta segunda observación ha perdido su vigencia desde el momento en que la Constitución del 98 le dio a las tierras indígenas el carácter de inalienables, inembargables, imprescriptibles e indivisibles. Sin embargo, persiste el vacío apuntado en la primera, porque la norma constitucional no ha tenido aún un desarrollo legal que defina cuál pueda ser el régimen futuro de las comunidades organizadas como comunas, centros, asociaciones de centros, cooperativas o territorios étnicos. La CONAIE, según lo averiguado, adelanta negociaciones con el Estado sobre un proyecto llamado “Ley de Pueblos Autodefinidos como Nacionalidades” que entraría a subsanar este vacío.

La Constitución del 98 también recogió en su artículo 85 que se reconocerían los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en lo que les fuera aplicable “a los pueblos negros o afroecuatorianos”. Aún no se ha adoptado ninguna norma legal para desarrollar la disposición señalada.

En las primeras décadas de vida de Panamá como país independiente se dieron algunos ordenamientos relacionados con indígenas, pero más dirigidos a resolver problemas coyunturales, como el conflicto de 1925 con el Pueblo Cuna de San Blas, que a definir una política en esta materia. En la Constitución de 1941 se determinó la posibilidad de crear, con carácter de entidades administrativas, Comarcas sometidas a regímenes especiales. La del 1946 autorizó al Estado para hacer reservas de tierras para indígenas. Pero fue sólo en la Constitución del 1972, donde se determinó con claridad que las tierras para los indígenas deberían ser entregadas en propiedad.

La norma constitucional del 72 no fue objeto de desarrollo en un ordenamiento legal general sobre indígenas, pero con apoyo en ella, la Asamblea Legislativa ha reconocido la propiedad de la tierra a los indígenas a través de una ley especial para cada pueblo en la que crea la Comarca. Se han creado hasta la fecha 5 Comarcas en Panamá que comprenden 16.347 km<sup>2</sup>, una superficie que representa algo más del 20% del territorio nacional para una población aproximada de 127.500 personas, un 68% de la población indígena total.

Bajo esta figura los indígenas reciben la tierra en plena propiedad y con amplias facultades de administración, determinadas en las leyes constitutivas y en el reglamento respectivo, llamado Carta Orgánica. El régimen comarcal contempla una estructura jerárquica de Congreso General, Congresos Regionales, y Congresos locales, cada cual con una clara definición de funciones y responsabilidades. Las autoridades comarcales son autoridades públicas y sus actos tienen plena validez y reconocimiento legal. Aún no se ha avanzado en Panamá en la solución de las demandas de tierra de las poblaciones Embera-Waunan y Ngöbe-Buglé, asentadas fuera del perímetro de las comarcas de estos nombres. Tampoco se ha hecho en las del Pueblo Teribe y las Comunidades Bribrí, en zonas limítrofes con Costa Rica que, sumadas, alcanzan un total aproximado de 41.000 personas. Asimismo, tampoco se ha resuelto el problema de asentamientos de colonos en las Comarcas Embera y Ngöbe-Buglé. El Estado panameño no ha acogido ninguna norma para reconocer tierras colectivas a las comunidades afropanameñas de su territorio, aunque haya algunos sectores que proyectan demandas en este sentido.

## **EFICACIA Y LIMITACIONES DE LAS MODALIDADES DE TITULACION DE TIERRAS A INDIGENAS Y AFROAMERICANOS**

*Seguridad en el ejercicio y mantenimiento del dominio.* A este tipo de seguridad se asocian dos factores, el reconocimiento a las comunidades y pueblos indígenas o afroamericanos como personas jurídicas y la solidez legal de los títulos de propiedad. La figura del Resguardo en Colombia ofrece sólidas garantías de seguridad a los indígenas, debido a la base constitucional, de instrumentos internacionales, de leyes ordinarias y de jurisprudencia en los que se apoya. Aunque sin la misma tradición, los llamados “territorios colectivos de comunidades negras”, en este país cuentan con una respetable base legal. Algo similar podría decirse de las Comarcas Indígenas en Panamá. Comarcas, Resguardos y Territorios de

Comunidades Negras, además, otorgan a sus comunidades titulares plena capacidad para el ejercicio de sus derechos. En El Ecuador, la diversidad de figuras empleadas, sin un claro y coherente ordenamiento de atribuciones y derechos de las comunidades, deja serias dudas sobre la eficacia de estos modelos para conseguir la seguridad y estabilidad en el dominio de la tierra.

*Protección de la integridad social y cultural.* La integridad social y cultural ha sido propuesta por las organizaciones indígenas y afroamericanas como razón última de sus reclamaciones y esfuerzos. También han indicado que el logro de este fin, se halla condicionado al reconocimiento de un amplio margen de autonomía de gobierno, el acceso a los recursos naturales y el respeto de su patrimonio cultural. De este modo, resulta razonable la convicción de indígenas y organismos que trabajan con ellos, sobre la ventaja que significa el tipo de propiedad colectiva como la de la Comarca panameña o el Resguardo para asegurar estas condiciones. La ausencia de un régimen administrativo y de propiedad claro en las figuras de titulación empleadas en el Ecuador, en cambio, parece aparejar dificultades a las comunidades para alcanzar aquel propósito.

*Fácil acceso al uso y manejo de los recursos naturales y a una adecuada base alimentaria.* La mayoría de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas viven de los recursos naturales que les ofrece su entorno. Las posibilidades de acceder al uso y aprovechamiento de ellos se encuentra asociado a la forma de posesión de la tierra. La experiencia ha mostrado a las comunidades que sobre espacios amplios y colectivos disponen de mayores opciones de vida (cultivo, caza, pesca, recolección) y pueden mantener sistemas de cooperación económica entre vecinos. Los regímenes de resguardos indígenas y comarcas traen una normatividad bastante clara de reconocimiento pleno de las comunidades en el dominio y capacidad de uso de los recursos naturales renovables de sus tierras con arreglo a las normas legales. En el Ecuador se presenta bajo el régimen de las figuras de titulación una gran falta de claridad sobre los derechos indígenas. La Constitución del 98, por su parte, mantuvo la ambigüedad en esta materia.

El examen de este punto suscita otras inquietudes importantes. Una, sobre la que se debe hacer mención, es la de las grandes áreas de tierras indígenas a las que se ha dado el carácter de parques naturales u otras áreas protegidas. Es un asunto en que Brasil, Colombia, Panamá, Bolivia, Costa Rica y algunos otros países han realizado avances concretos de conciliación para el manejo de estos espacios. No obstante, los conflictos no resueltos entre el Estado y los ambientalistas con las comunidades son frecuentes en casi todos los países.

*Contribución al desarrollo sostenible con identidad.* La ausencia de estudios sobre la incidencia que en materia de desarrollo y mejoramiento puedan haber tenido las acciones de titulación colectiva en las comunidades beneficiarias no permite mayores análisis sobre el tema. Un indicio muy serio sobre las ventajas de bienestar que ofrece el sistema colectivo de titulación, lo constituye la voluntad casi unánime de las comunidades aún pendientes de titulación para que se les reconozca su tierra bajo esta modalidad. Otro ejemplo es el caso de Colombia, donde parceleros de antiguos resguardos disueltos demandan la reconstitución legal de éstos.

*Logro de un grado razonable de autonomía en el manejo de sus propios asuntos y de participación en los asuntos nacionales.* La revisión de los ordenamiento que rigen Comarcas, Resguardos y Territorios de Comunidades Negras acredita que estos regímenes han logrado la concreción de un avanzado grado de autonomía de comunidades indígenas y afrocolombianas. Éste se ve reflejado en la administración del territorio y los recursos, la definición de planes de mejoramiento, la formalización de acuerdos con otras entidades, la participación en la vida nacional y el manejo de sus asuntos de justicia.

*El desarrollo con identidad y sus agentes.* Los pueblos y comunidades indígenas y de forma más reciente las comunidades afroamericanas, han expresado en diversidad de oportunidades su interés en el tema del desarrollo. No existe uniformidad ni en las concepciones de desarrollo sin embargo, se han observado en diversas fuentes algunos elementos que caracterizan el desarrollo para estas comunidades:

- Se debe respetar las formas de vida de las comunidades y contar con su participación libre y constante.
- Todo proyecto o acción de desarrollo debe articularse a un plan de ordenamiento y gobierno del territorio.
- Si tal plan no existe, debe prestarse apoyo a su formulación.
- Todo plan de ordenamiento y de gobierno del territorio y todo proyecto o acción de desarrollo deben incorporar el componente de capacitación.
- Debe ser ecológicamente viable.

Estas formulaciones, en buena parte, han sido ya clara y coherentemente recogidas y acogidas en ordenamientos internacionales y nacionales, en programas de gobiernos y en lineamientos de trabajo de organismos como el Banco Mundial y el BID. Y una obvia deducción de ellas es la necesidad de entender que en esta tarea de definición y búsqueda del desarrollo debe darse la participación y cooperación activa y concertada de comunidades indígenas y afroamericanas, gobiernos y organismos multilaterales de crédito y desarrollo. De ahí se deriva la necesidad de revisión del aprestamiento y las limitaciones de cada sector:

- Cabría señalar como elementos positivos del aprestamiento indígena para el desarrollo: su carácter de sector social organizado; su creciente poder de negociación; su conocimiento, adaptación al medio físico que constituye su espacio de vida; y su alto sentido de tolerancia y del diálogo como elementos de la convivencia. Entre las limitaciones, puede hacerse mención: del bajo nivel de escolaridad y de información técnica, la inexperiencia en el manejo de recursos financieros y un escaso o muy reducido sentido de la acumulación.
- Como elementos positivos de los gobiernos, en la perspectiva del desarrollo indígena sostenible, se podrían mencionar los siguientes, una larga experiencia en iniciativas de desarrollo con indígenas (fallidas o no pero que suponen una experiencia acumulada), un avance en la adopción de instrumentos legales relativos a indígenas y sus derechos, una mayor capacidad y disposición para atender a las reclamaciones administrativas y jurisdiccionales de los indígenas. Y entre las limitaciones: la ambigüedad legal en la mayoría de los países sobre el tema de recursos naturales en territorios indígenas, la adopción de proyectos contradictorios con las políticas indígenas, el temor en muchas entidades públicas, a la vigencia de la autonomía y al ejercicio del derecho a la participación y el bajo nivel de información y de conciencia sobre lo indígena.
- Entre los elementos favorables de apoyo al desarrollo sostenible de comunidades indígenas y afroamericanas, las entidades financieras, sin omitir el aporte específico de su carácter, podrían allegar: su amplia experiencia de proyectos con indígenas, donde han enfrentado dificultades y no pocos reveses; la reflexión de estas experiencias y adopción de instrumentos muy comprensivos de orientación en su trabajo; una disposición abierta a la información sobre el tema y gran capacidad de obtenerla; y personal calificado en el estudio y definición de propuestas ponderadas. Como debilidades que podrían afectar las relaciones de las entidades financieras con los indígenas y afroamericanos cabría nombrar la carencia de una información sólida sobre la realidad de las poblaciones indígenas y afroamericanas así como de instancias de comunicación con estas poblaciones y una falta de revisión crítica de las experiencias propias y ajenas en planes y proyectos de desarrollo con estas poblaciones.

### **VISUALIZACION DE UN CAMINO POR CONSTRUIR**

Un esfuerzo de recapitulación sobre las observaciones precedentes, debe hacer mención de cuatro focos de atención que podrían ofrecer un material interesante de reflexión:

- Se debe descartar la búsqueda y la adopción de fórmulas de validez general (examinar a fondo las experiencias, pero evitar réplicas mecánicas);

- El trabajo debe concebirse y ejecutarse como una construcción colectiva de Indígenas, gobiernos y organismos financieros (construir un lenguaje común, crear instancias de comunicación y concertación, acordar y asumir cronogramas de trabajo conjunto);
- Se hace necesaria una revisión exhaustiva de las experiencias apoyadas por organismos financieros, gobiernos y otras entidades, con poblaciones indígenas. Estas experiencias dejan enseñanzas que deben capitalizarse (sobre naturaleza y tamaño de los proyectos, participación comunitaria, el componente de género, articulación a un plan, capacitación, el tema de la autonomía, proyectos de atención preferencial, evaluación de proyectos etc.);
- Debe realizarse un examen de la realidad actual de indígenas y afroamericanos en sus potencialidades y debilidades. Este examen puede poner de presente alternativas y dificultades (de su tierra como base o garantía de apoyo financiero, su dominio territorial estratégico, su función como conservadores del ambiente, la compensación por explotación de recursos en sus tierras, los mercados de usufructos de tierras agrícolas, las tierras indígenas como reservas de especies biológicas y recursos genéticos).

Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo Sostenible de Recursos Naturales, Acceso a Tierras y Finanzas Rurales, a realizarse en Fortaleza, Brasil, el día 7 de marzo de 2002, con motivo de la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta Conferencia es convocada por el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco y patrocinada por el Gobierno de Alemania. Los documentos presentados en la Conferencia están disponibles en: [http://www.iadb.org/sds/ENV/site\\_47\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/ENV/site_47_e.htm). Las opiniones y conclusiones son del autor y no representan las políticas de las organizaciones mencionadas en el documento, ni la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

El autor fue Director Ejecutivo del Centro de Cooperación al Indígena, CECOIN. Es abogado y consultor en Medellín, Colombia, e-mail: [roldaven@epm.net.co](mailto:roldaven@epm.net.co).

## **I. INTRODUCCION**

Estas notas se proponen una aproximación reflexiva a un tema de particular interés para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y para las agencias de gobierno y entidades financieras y de apoyo que deben asumir responsabilidades de trabajo con estos sectores de población. Es el tema de las modalidades que distintos Estados vienen utilizando para reconocer legalmente a comunidades indígenas y afroamericanas el dominio de los territorios que ocupan y la forma en que estas modalidades pueden ser articuladas a las iniciativas de desarrollo que tales comunidades reclaman.

En el desarrollo del tema se hacen algunas observaciones previas sobre el recorrido histórico de las comunidades indígenas y afroamericanas en América del Sur y Central, su presente situación política, las formas actuales de tenencia y uso de la tierra, las modalidades jurídicas bajo las que se les ha reconocido el dominio de sus territorios y las limitaciones y alcances de dichas modalidades. Asimismo, y para adentrarse en el tema del desarrollo, se mencionan las características más marcadas de los agentes que intervienen en los proyectos de mejoramiento de estas comunidades, señalando sus recursos y carencias. Todo esto está encaminado a la obtención de unas pautas que permitan, de acuerdo con las experiencias conocidas en este campo, señalar un derrotero útil a comunidades indígenas y afroamericanas, gobiernos y organismos financieros, interesados en alcanzar de manera conjunta los objetivos propuestos en los planes y programas de desarrollo que benefician a estos sectores de la población.

## **II. LOS PUEBLOS INDIGENAS: IDENTIFICACIÓN GLOBAL, PASADO, PRESENCIA EN LAS SOCIEDADES NACIONALES Y CIRCUNSTANCIA ACTUAL**

### **Identificación global**

No existe a disposición de ningún organismo internacional, ni siquiera de aquellos que manejan programas o proyectos directamente relacionados con los pueblos indígenas, una información confiable con cifras exactas sobre la población indígena total en los países latinoamericanos.

Esto puede ser fruto de la ausencia casi generalizada de estadísticas por países, pues aunque en todos ellos se realizan periódicamente censos nacionales de población, los intentos de establecer la dimensión real de la población discriminada según su identidad étnica, no parecen haber tenido resultados positivos. Los datos más cercanos a la realidad surgen de las aproximaciones que realizan algunas entidades públicas, apoyadas en datos de distintas fuentes. Con ellos, algunos investigadores han llegado a manejar algunas cifras que ofrecen credibilidad y a determinar porcentajes de la población indígena en relación con la población total de cada país. De acuerdo con los porcentajes de población indígena que maneja el Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT y la población total actual por países, con apenas algunas salvedades, se ha elaborado el siguiente cuadro, cuyo propósito es ofrecer al menos una visión aproximada de la realidad demográfica indígena por países y subregiones.

**Cuadro 1. Población Indígena en América Central y del Sur**

<b>País</b>	<b>Población Nacional</b>	<b>Población Indígena</b>	<b>Porcentaje</b>
Bolivia	8,329,000	5,913,590	71.00
Guatemala	12,640,000	8,342,400	66.00
Perú	27,013,000	12,696,110	47.00
Ecuador	12,920,000	5,555,600	43.00
Belice	250,000	47,500	19.00
Honduras	6,250,000	937,500	15.00
México	100,350,000	14,049,000	14.00
Chile	15,211,000	1,216,880	8.00
El Salvador	6,122,515	428,576	7.00
Guyana	697,286	* 56,294	8.00
Panamá	2,808,268	168,496	6.00
Surinam	431,303	25,878	6.00
Nicaragua	4,812,569	240,628	5.00
Guyana Francesa	100,000	4,000	4.00
Paraguay	5,585,828	167,574	3.00
Colombia	39,685,655	793,713	2.00
Venezuela	23,542,649	470,852	2.00
Jamaica	2,652,689	53,053	2.00
Puerto Rico	3,600,000	72,000	2.00
Trinidad y Tobago	1,292,000	25,840	2.00
Dominicana	8,442,533	168,850	2.00
Costa Rica	3,644,000	36,440	1.00
Guadalupe	280,000	3,000	1.00
Barbados	274,540	2,745	1.00
Bahamas	294,982	2,949	1.00
Martinica	73,000	730	1.00
Argentina	36,955,182	369,551	1.00
Brasil	166,113,000	332,226	0.20
Uruguay	3,278,000	524	0.016
<b>Total General</b>	<b>493,648,484</b>	<b>52,182,499</b>	<b>10.57</b>

Estimaciones del consultor sobre la base de la población total por países, con porcentajes dados por la OIT y ajustes de otras fuentes confiables. Febrero del 2002.\* Estudio del TCA 1997.

La revisión de este cuadro, permite extraer algunas observaciones y consideraciones iniciales de interés:

- Todas las naciones suramericanas y centroamericanas y algunas del Caribe tienen población indígena, es decir, población con conciencia de tener su origen en los primitivos habitantes del Continente.
- La población de indígenas americanos, excluyendo a los de Estados Unidos y Canadá, ascendería a 52,182,499 frente a una población total de 493,648,484. Es decir, los indígenas representarían un porcentaje aproximado del 10.57% de la población total de la gran región que va de México hasta el sur de Chile.
- Cinco países (México, Perú, Guatemala, Bolivia y Ecuador) con 46,556,700 indígenas, albergan el 89.22 % de los indígenas centro y suramericanos y del Caribe. El resto de los países tiene apenas el 10.78 %. Se observa así que los actuales pobladores indígenas de la gran región pertenecen étnica y culturalmente, en su gran mayoría, a los pueblos quechua, aymará, azteca y maya que formaron las importantes sociedades políticas precolombinas, mesoamericanas y andinas.

- Puede deducirse también que los 5,625,799 indígenas que, según el cuadro, habitan hoy por fuera del ámbito de los cinco países señalados, descienden de poblaciones que se hallaban fuera del control de los grandes centros del poder político precolombino. A ellos habría que sumarles la mayoría de los indígenas selváticos de los cinco países, entre los que resulta muy importante señalar los pueblos indígenas amazónicos de Bolivia, Perú y Ecuador. Aunque en su conjunto este sector de indígenas latinoamericanos no representa numéricamente más del 10.78 % de dicha población, la mayoría de las agrupaciones étnicas del Continente forman parte de él, con una impresionante variedad de culturas, lenguas, tradición histórica y cosmogónica y formas de entendimiento y manejo de la naturaleza. Un estudio del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) muestra cómo en la Gran Subregión que forman los ocho países del Tratado, la población indígena apenas si alcanzaba al millón de personas, sin embargo se hallaba distribuida en un total de 388 pueblos culturalmente diferenciados.<sup>1</sup>

Pese a su carácter general, las observaciones precedentes sirven para señalar algunas de características más relevantes de la realidad actual de estas poblaciones, así:

- En su comportamiento económico, los pueblos indígenas de México hacia el Sur, presentan dos grandes variantes. Una, la de aquellos grandes núcleos con ascendencia quechua, aymará, maya y azteca, vinculados de tiempo atrás a la economía de mercado de sus países a través de actividad agrícola y pecuaria a pequeña escala, con tecnologías poco desarrolladas y una reducida producción de excedentes que comercian directamente en mercados locales o en otros mayores a través de intermediarios. Con este sector pueden identificarse otros menos numerosos de las regiones andinas de cordillera, de pequeños valles o mesetas interandinos y, en general, de zonas de vida drásticamente impactadas por los polos de desarrollo económico nacionales. La otra variante, corresponde a pueblos y comunidades que habitan regiones periféricas y han conseguido en algún grado mantener formas de subsistencia tradicionales sin proyecciones de mercado como la caza, pesca, recolección y horticultura. Muy pocos de estos grupos mantienen un aislamiento ajeno a las influencias externas, pero un alto número sobreviven básicamente de sus actividades tradicionales.
- Entre los indígenas de uno y otro sector, se observan también grandes diferencias en su vida cultural. Mientras en el primero, el centenario contacto con la cultura colonial o advenediza indujo cambios profundos en su pensamiento, su idioma, su organización y el modo de manejar su entorno, los cambios en el segundo, no sólo han sido menores sino que, aún hoy, es posible hallar en algunos pueblos modalidades de vida cercanas a las que pudieron hallarse al momento de la conquista europea.
- Y para terminar, otra de las muchas características distintivas entre ambos sectores, es la relativa a las formas de gobierno. El primer sector se caracteriza por la reiterada ausencia de formas de gobierno propio con un grado fuerte de autonomía. Sin duda, ello se debe a que estas poblaciones se han visto forzadas a definir y manejar su mundo de relaciones y administración interna dentro de las normas impuestas por el Estado nacional. En el segundo sector, aunque ha habido pérdida, en muchos casos considerable, de las primitivas formas de gobierno, se conserva un relativo grado de autonomía para proveerse de autoridades y para decidir sus asuntos internos con independencia de los poderes políticos locales no indígenas.

## **Pasado**

Aunque la vida de los pueblos y comunidades indígenas y otras agrupaciones étnicas bajo el régimen colonial reflejó un largo período de luchas y confrontaciones los historiadores, han señalado que el cambio determinado por la independencia política y formación de las repúblicas, no representó ni el final ni una tregua de aquellas experiencias. Por los principios políticos inspiradores de la independencia y por

---

<sup>1</sup> Tratado de Cooperación Amazónica (1997).

el propósito y tal vez la necesidad de consolidar la unidad de los nuevos entes nacionales, a los pueblos y comunidades indígenas y a sus formas de vida se les vio como opuestas a los intereses nacionales y contrarios a la civilización y al progreso de la sociedad. Y así se les trató.<sup>2</sup>

Las acciones de integración y sometimiento se orientaron fundamentalmente a la disolución de las formas colectivas de tierras y de gobierno semiautónomo que persistieron durante el régimen colonial y no fueron extrañas las operaciones de guerra contra los grupos insumisos que ponían en tela de juicio la recién conquistada soberanía política.<sup>3</sup> Los ejemplos podrían multiplicarse, porque la ofensiva de reducción, sometimiento y exterminio, no parece haber tenido muchas excepciones en el Continente. Podría decirse que en los comienzos de las repúblicas, estos esfuerzos de someter a los pueblos indígenas corrieron de manera directa y principal a cargo de los Estados. Sin embargo, a lo largo del siglo XIX y parte importante del XX agentes privados entraron a participar de manera muy activa en la función de “desindianizar” los territorios nacionales con el apoyo o la complicidad pasiva de los gobiernos. Algunos de estos hechos, como por ejemplo, la explotación del caucho en tierras selváticas de la Amazonía, cuya soberanía comparten ocho países suramericanos, llegaron a ocasionar algunos escándalos y denuncias internacionales. Sin embargo, la mayoría de estos casos fueron ignorados o pasaron casi inadvertidos por la comunidad internacional.

Como era de suponer, aquellas acciones emprendidas por los gobiernos de manera directa o por agentes privados con el apoyo o indiferencia gubernamental encontraron frecuentes, continuadas y muy diversas respuestas por parte de los indígenas. Documentos y testimonios abundantes ilustran este largo camino de luchas de resistencia que se presentaron en diferentes países:

- En Bolivia, durante la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del XX, hubo sublevaciones contra las medidas que intentaban liquidar las formas comunales de propiedad de la tierra.
- Acciones de resistencia se presentaron con especial intensidad y violencia en el Perú, durante las primeras décadas del siglo pasado, contra los abusos de gamonales y terratenientes que usurpaban tierras comunales y explotaban a precios viles la mano de obra indígena. Fruto de estas últimas, resultó la norma de la Constitución de 1920 en este país que, por primera vez, reconoció constitucionalmente la existencia legal de las comunidades y la imprescriptibilidad del dominio sobre sus tierras.
- En Brasil se dio resistencia debido a la ofensiva de ocupación del gran territorio amazónico, después de 1889. Tomó impulso durante la consolidación del dominio político de la recién instaurada República y se prolongó durante buena parte del siglo XX con infructuosas escaramuzas de resistencia o con el repliegue a parajes cada vez más distantes.

---

<sup>2</sup> En su estudio sobre el desarrollo del movimiento indígena mejicano, Mejía Piñeros y Sarmiento Silva dicen que “Con la independencia se estableció la igualdad formal de todos los habitantes de la República, figura jurídica que nunca correspondió a la realidad. Los sectores dominantes que emergieron del triunfo en la guerra de independencia se dieron a la tarea de construir la nación. Con ciertos matices entre conservadores y liberales, en el proyecto de nación que estos impulsaban no tenían cabida los indios, debido entre otras cosas, a que eran considerados un obstáculo para el desarrollo. Desaparecerlos a través del despojo sistemático de sus tierras y acabar con sus formas de vida y cultura, se volvió un imperativo para los artífices de la nueva patria”. (Mejía Piñeros, M.C. y Sarmiento Silva, S. (1987).

<sup>3</sup> Así sucedió, al parecer, en las campañas militares adelantadas en el siglo XIX por los gobiernos de Argentina y Chile para conseguir el sometimiento de los indígenas que poblaban las regiones del Sur. Y así ocurrió en Colombia, para mencionar solo un caso de este país, con las reiteradas operaciones militares contra el pueblo Motilón-Bari de la región del Catatumbo en la frontera con Venezuela.

- Desde los tiempos coloniales y aún en años muy recientes, la resistencia en Nicaragua se ve, siempre en la búsqueda de un reconocimiento claro del dominio que ejercen como sociedades culturalmente diferenciadas sobre buena parte de las tierras de la Costa Atlántica.
- Y para nombrar solamente un país más, se presentaron estas acciones de resistencia en Colombia, en las primeras dos décadas del siglo XX, en forma de sublevaciones armadas como respuesta a las leyes que buscaban la parcelación de los resguardos.

Con mayor o menor intensidad que en los casos señalados, en todos los países de Centro, Sudamérica y el Caribe, los pueblos y comunidades indígenas han procurado por diversos medios enfrentar las complejas estrategias de los Estados en sus propósitos de sometimiento y asimilación. En su conjunto, tales luchas representan, probablemente, el factor determinante en la búsqueda de un nuevo modelo de relación que de forma progresiva se ha venido adoptando. Sin desconocer sucesos muy importantes en este trayecto final de cambios en la institucionalidad y las políticas, resulta ilustrativo mencionar algunos hitos muy relevantes:

- El Congreso de Patzcuaro en México en 1940 y, como resultado del mismo, se creó el llamado Instituto Indigenista Interamericano y los institutos indigenistas nacionales inspirado en el pensamiento del Presidente Lázaro Cárdenas, impulsor de este nuevo modelo de relación que él resumía en la consigna de “mexicanizar al indígena”. Ello tenía por objetivo el mejoramiento económico y social de las condiciones de vida de los grupos indígenas dentro de la nueva estrategia.
- La adopción en el año 1957 por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, del Convenio 107 sobre protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales que aboga por el abandono de los métodos compulsivos y el reconocimiento de algunos derechos básicos como el de la tierra.
- La aprobación de reformas constitucionales en diversos países de Centro y Sudamérica, en las cuales se hace un claro reconocimiento de la existencia social y jurídica de las indígenas como sociedades culturalmente diferenciadas, con capacidad de mantener su identidad y sus formas de vida y con derechos especiales para conseguir este propósito, como la de Panamá en 1972, la del Perú en 1979, la de Nicaragua en 1987 y la del Brasil en 1989.
- La adopción en Junio de 1989, por la OIT, del Convenio 169 sobre pueblos indígenas, un instrumento que haciendo una revisión profunda del Convenio 107 del 57, provee las garantías necesarias para el reconocimiento de las sociedades indígenas, dentro del orden jurídico de los países, como sociedades con identidad propia que poseen un cuerpo claro de derechos fundamentales. Uno de estos derechos sigue siendo el de la tierra, según la tradición, la cultura y la voluntad de cada pueblo. Y en alguna medida inspiradas en este ordenamiento, ya ratificado por 11 países americanos, han sido acogidas nuevas reformas constitucionales en cinco países del Continente: Colombia, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela.

### **Presencia indígena en los países**

Un 10.57% de la población total de los países de Centro, Suramérica y Caribe, como se vio en el cuadro de población anterior, es indígena. Esta cifra implica para los gobiernos de los diferentes Estados la obligación de atender responsablemente las necesidades básicas de las comunidades en materia de salud, educación, seguridad, justicia y comunicación, mediante obras de infraestructura que permitan la relación de las comunidades con el resto de la población y su acceso a las posibilidades de desarrollo y crecimiento.

Esta responsabilidad se hace más perentoria en aquellos países en los cuales la población indígena representa porcentajes superiores al 40% de su población total, como ocurre en Bolivia, Guatemala, Perú

y Ecuador. Resulta claro que en estos el manejo que se dé a aquellas materias de alto interés para los indígenas, puede jugar un papel determinante en la estabilidad social y política futuras. Sin embargo, haciendo caso omiso del peso demográfico que tengan los pueblos indígenas en las respectivas sociedades nacionales, algunas consideraciones de otro orden resultan útiles para medir el significado de la presencia indígena en los países:

- Por su presencia milenaria en el territorio de los países, los pueblos indígenas han tenido una participación activa en la formación de las actuales sociedades que los habitan. Participando en la historia de cada país, han contribuido a otorgar identidad étnica y cultural a las sociedades nacionales en su conjunto. Y habiendo mantenido, como mantienen muchos de estos pueblos, parte importante de su acervo histórico y cultural, está claro que aún representan un valioso apoyo para el avance de estas sociedades en su búsqueda de estabilidad e identidad.
- Por la conservación de formas propias de organización social, fundadas en los principios de solidaridad y reciprocidad, seriamente quebrantados en el sistema de vida de otros sectores sociales de la nación, los pueblos indígenas y sectores muy importantes de las comunidades afroamericanas representan unos valores indispensables para la reflexión y la rectificación de los modelos de convivencia social en uso.
- Por su presencia milenaria en los espacios geográficos que habitan los indígenas de la Gran Región de Centro, Sudamérica y Caribe, en su inmensa mayoría, mantienen un rico acervo de conocimientos y de técnicas que les permiten la relación y el aprovechamiento del medio, haciendo un mantenimiento equilibrado del mismo. Un estudio del TCA del año 96 acreditaba la población actual de la Región Amazónica por un número de 386 pueblos indígenas. Cada una de estas agrupaciones (muchas con poblaciones que no superan las 500 personas) ha desarrollado y mantenido una serie de estrategias que les ha hecho posible la supervivencia en medios insalubres. Empresas que investigan con fines comerciales la riqueza de la biodiversidad y del conocimiento tradicional indígena avanzan en la búsqueda de este saber, frecuentemente al margen de los gobiernos y sin acatar un orden legal que haga justicia a los países y a los pueblos indígenas.
- También por la dimensión y las características geopolíticas de los territorios que ocupan, los pueblos y comunidades indígenas tienen y están llamados a tener en el futuro una presencia trascendente en la vida de los países. No existe una información precisa sobre el tamaño de las tierras ocupadas por los pueblos indígenas en los países de Centro, Sudamérica y el Caribe. El estudio antes citado del TCA, señalaba para 1996 en los 8 países firmantes del Tratado un avance de legalización de tierras que cubría una superficie de 109 millones de hectáreas en la Región Amazónica y beneficiaba sólo a un 56% de la población. Una estimación muy aproximada del avance actual, señalaría una superficie no inferior a los 155 millones de hectáreas para la misma región, quedando aproximadamente un 35% de la población indígena pendiente de la legalización. Si se considera que un altísimo porcentaje de tierras reconocidas (aproximadamente el 86%) correspondería a sólo dos países (Brasil y Colombia), que algunos han avanzado muy poco en las tareas de legalización y que otros aún no han iniciado este trabajo, se puede presumir la inmensidad del espacio físico ocupado por los pueblos indígenas, con título o sin él. Se sabe también que gran parte de las tierras indígenas corresponde a regiones limítrofes de los países o a grandes espacios de las cordilleras, importantes en ambos casos para la seguridad de los Estados y la protección de valiosos recursos naturales.

## **Circunstancia actual de los pueblos indígenas**

Tal vez la nota más destacada en la vida de los indígenas de Centro, Sudamérica y el Caribe en las últimas cuatro décadas ha sido el rápido avance que han logrado dar a sus organizaciones, probablemente, debido a que a diferencia de otros sectores de la población rural, han mantenido de tiempo atrás sus formas propias de gobierno y representación. En el ámbito de los distintos países han surgido en distintas épocas movimientos de tipo gremial o político abanderando causas de interés para amplios sectores de la población, pero ninguno de ellos ha logrado las condiciones que actualmente caracterizan a las organizaciones indígenas: amplia adhesión al interior de cada país; ordenada articulación entre las organizaciones de base, las zonales, regionales y nacionales; alcance de instancias en el ámbito internacional; capacidad de gestión para reclamar ante organismos nacionales e internacionales el reconocimiento de sus derechos; conocimiento de sus necesidades y coherencia en los planes encaminados a satisfacerlas.

Gracias al avance de sus organizaciones, los pueblos y comunidades indígenas han logrado algunas conquistas que hace dos décadas podrían parecer inalcanzables. En la definición de ordenamientos constitucionales, no sólo aceptan y reconocen la existencia de las sociedades indígenas dentro del Estado-Nación respectivo, sino que les otorgan un conjunto de derechos especiales, con el carácter de fundamentales, para asegurar y perpetuar dicha existencia. En la propiedad de la tierra, sus logros han sido notables en unos pocos países, razonablemente aceptables en un número significativo de ellos, muy pobres en algunos y nulo o casi nulo en los demás. En la participación de la vida política de varios países, y, gracias a los avances constitucionales y legales, han conseguido acceder a cargos de representación o de administración. Se ha avanzado en el incremento de la capacidad participativa dentro del estudio y decisión de los asuntos que les conciernen o afectan, así como en la concreción de reformas legales que les abren opciones especiales en los campos de la educación y la salud, entre otros.

No obstante, los avances alcanzados, los pueblos y comunidades indígenas afrontan todavía las siguientes tareas:

- El avance en los procesos de legalización de tierras.
- La búsqueda en la mayoría de los países de un reconocimiento práctico a su autonomía para manejar asuntos internos de su comunidad y para participar en aquellos que les incumben.
- El desarrollo legal de los derechos conferidos en reformas constitucionales o Convenios Internacionales.
- La claridad sobre sus opciones de acceso al dominio, uso y administración de los recursos naturales renovables de sus territorios y sobre su capacidad de intervenir en la regulación del aprovechamiento de los recursos no renovables.
- La concertación de acuerdos entre los pueblos y comunidades indígenas de Colombia, Bolivia y Ecuador y los Estados nacionales para dar vida a las modalidades de entes político-administrativos que fueron previstas en sus ordenamientos constitucionales.
- El desarrollo de alternativas de mejoramiento económico, social y cultural que guarden armonía con sus formas de pensamiento, de organización social y con las condiciones naturales del espacio de vida que habitan.

Los logros alcanzados y los que se encuentran todavía en el horizonte dependen en gran medida de la capacidad organizativa desarrollada y de la coherencia con que esa base de trabajo ha podido plantear planes de mejoramiento y reclamaciones de derechos. También dependen de la actitud tomada por cada Estado en particular frente a su población indígena y de la labor desarrollada por innumerables

organizaciones que a el nivel mundial y local abogan por el mejoramiento de la calidad de vida de estas comunidades.

Es necesario, sin embargo, que cada uno de estos factores que influyen en el destino indígena sea examinado y rectificado constantemente para evitar un futuro estancamiento o desviación en el proceso de desarrollo político y económico, pues se observan algunas tendencias negativas. Por parte de las organizaciones indígenas mismas, se constata un distanciamiento de los líderes frente a las comunidades que representan. Por parte de los Estados existe una dilación injustificada hacia las comunidades indígenas para atender las reclamaciones en los casos de imposiciones arbitrarias y medidas que los afectan. Por parte de las entidades no gubernamentales, organismos financieros, gremiales y de desarrollo, hay una tendencia a obrar con independencia de los indígenas, ignorando sus criterios y muchas veces impidiendo su participación en los programas previstos para ellos.

### **III. FORMAS DE TENENCIA Y USO DE LA TIERRA EN COMUNIDADES INDIGENAS Y AFROAMERICANAS**

Son necesarias varias aclaraciones al iniciar el desarrollo de este acápite. Una inicial para indicar que este esfuerzo de reflexión se ocupará fundamentalmente de la descripción de las formas tradicionales de tenencia y uso de la tierra, entendiendo por tales las que ahora emplean las comunidades y que se encuentran articuladas y asimiladas a sus modalidades actuales de pensamiento y de organización social y económica, con independencia de si tales formas fueron o no empleadas en el pasado más o menos distante. También se hará mención tangencial de formas nuevas de tenencia y uso de la tierra con el objetivo de hacer referencia a las que han sido objeto de adopción reciente, frecuentemente impuesta por factores externos a las comunidades con lo que éstas no las han asimilado ni integrado a sus modalidades de pensamiento y de organización.

Una segunda observación es para indicar que, aunque las consideraciones siguientes se apoyarán en información correspondiente a unos pocos países (especialmente Colombia, Ecuador y Panamá), resulta extremadamente alto el número de variables que pueden ser señaladas al hablar de las formas de tenencia y uso de la tierra. Se trata de un fenómeno que resulta comprensible debido a la diversidad de condiciones geográficas e históricas y a la diversidad de modelos de relación (Estado-Indígenas, Estado-Comunidades Afroamericanas) que han incidido en el devenir histórico de estas comunidades.

Por las razones señaladas y para realizar un acercamiento al tema lo más preciso posible dentro de las limitaciones de este trabajo, se ha seleccionado un espectro de siete grandes categorías, muy generales y no exentas de arbitrariedad que permitan identificar brevemente un número apreciable de casos capaces de ofrecer una visión aproximada de asunto tan complejo.

#### **Comunidades andinas y de otras áreas, con tierras colectivas propias y larga vinculación a la economía de mercado en actividades agropecuarias reducidas**

Pertencen a esta categoría, entre otras, las comunidades de la Sierra ecuatoriana que trabajan para la manutención de sus familias y llevan el excedente a los mercados locales; los indígenas del departamento del Cauca, en Colombia, que tienen una economía similar a los anteriores y habitan en resguardos coloniales; las comunidades Andinas del Perú; y los pueblos Ngobe-Buglé de Panamá. Las características más marcadas de esta forma de apropiación de la tierra son:

- La denominación de tierras comunales tiene efecto frente a terceros, pues al interior de la comunidad, el territorio está dividido en lotes y aunque existe una autoridad reguladora de los conflictos

que pueden surgir con relación a su uso, cada titular actúa en él como propietario, disponiendo del usufructo como si se tratase del dominio.

- La tierra es generalmente explotada en actividades agropecuarias de pequeña magnitud que atienden a la manutención de las familias y al logro de un excedente que pueda ser canjeado o vendido en los mercados locales a fin de obtener otros productos básicos. Las labores son realizadas por el grupo familiar y cuando la magnitud de la obra excede sus posibilidades, por uniones de vecinos que son alimentados por el beneficiado.
- Aunque a veces se presenta el caso de un mismo comunero con más de un lote, cuya explotación da a su titular la posibilidad de un excedente mayor y el consiguiente aumento de sus ingresos, no se acostumbra entre las comunidades pertenecientes a esta categoría el trabajo asalariado entre los mismos.
- La razón para que este tipo de tenencia colectiva de la tierra subsista es la sensación de seguridad que deriva para sus asociados el hecho de ser explotada entre familiares y vecinos en condiciones de reciprocidad.<sup>4</sup>

### **Comunidades andinas y de otras áreas, con poca tierra o sin ella y larga vinculación a la economía de mercado**

Se ajustan a esta categoría algunas comunidades de los valles interandinos colombianos; las comunidades ecuatorianas no cobijadas por la reforma agraria; algunas del pueblo Chortí, ocupante de zonas limítrofes entre Honduras y Guatemala; otras más de la región central de Guatemala; y varias comunidades supérstitas del Pacífico nicaragüense que se caracterizan por los siguientes rasgos:

- La tierra es ajena, pero cuando es propia, de poca extensión o mala calidad. Como las características de la ocupación varían mucho de un lugar a otro, no puede hablarse de una relación uniforme entre los comuneros ni de una manera uniforme de explotación.
- El uso de la tierra es, generalmente, limitado al autoabastecimiento y al no quedar excedentes, los indígenas se dedican a las labores artesanales o al trabajo asalariado.

Pese a las difíciles condiciones de supervivencia, el hecho de querer conservar este modelo de vida se cifra también en la sensación de seguridad que para los indígenas representa el interior de su comunidad con la que comparten una idiosincrasia.

### **Comunidades con tierras propias, medianamente articuladas a la economía de mercado y dedicadas a actividades agropecuarias, artesanales, turísticas, caza y pesca**

Se han agrupado en este renglón comunidades que han obtenido la legalización de grandes territorios como los Wayú y los Arhuacos, de Colombia; los Kuna y Ngöbe-Buglé (que ocupan la comarca así llamada) en Panamá; los Shuar de la Amazonía ecuatoriana; y los Miskito, que aunque no han obtenido aún la plena legalización de sus territorios, ocupan amplias zonas de la Costa Atlántica centroamericana. Sus rasgos distintivos son:

- La noción comunitaria del dominio de la tierra tiene para ellos una connotación política por ser un derecho larga y arduamente defendido, sea ocupada de hecho o legalmente. El concepto de propiedad comunal, como en el primer caso estudiado, opera generalmente frente a terceros, pues al interior de la comunidad el usufructo reviste las mismas características del dominio que a veces se ejerce no sólo de manera familiar, sino también a través de clanes.

---

<sup>4</sup> Núñez Palomino, P.G. (1996).

- La vasta extensión territorial permite a estas agrupaciones dedicar parte de él a fines comunales de distinta índole.
- Aunque la mayoría de estas comunidades deriva el sustento de los recursos existentes en sus territorios y comercializa sus excedentes, no dependen de este mercado para subsistir.

### **Comunidades de las regiones selváticas o periféricas y/o regularmente distantes de los grandes centros metropolitanos y polos de desarrollo económico**

Se pueden mencionar en esta categoría a los pueblos indígenas que habitan en distintos países las zonas de la Amazonía y la Orinoquía, lo mismo que a las comunidades Embera y Waunana de Colombia y Panamá y Teribe de este último país, en la frontera con Costa Rica. Entre las notas distintivas de este sector están:

- Habitan ancestralmente vastos territorios de difícil acceso que pueden o no, haberles sido legalmente reconocidos.
- Carecen de una noción de dominio, de usufructo personal o familiar sobre la tierra que es asumida por todo el grupo de manera colectiva, tanto para su explotación como para su protección.
- Aunque los recursos de sus territorios les bastan usualmente para su sustento y tienen escaso contacto con la sociedad mestiza, comercian excedentes y artesanías para obtener a cambio algunos productos.
- Por sus criterios culturales realizan un manejo altamente respetuoso del medio ambiente.

### **Comunidades indígenas de regiones selváticas periféricas, afectados recientemente de manera drástica por fenómenos de colonización o por actividades de empresas privadas**

Se ha establecido esta categoría para agrupar a distintas comunidades indígenas latinoamericanas que han visto usurpado su territorio debido al avance agresivo de actividades agrícolas o extractivas, tales como los Koreguaje y Sikuani, en Colombia; Confán, Inga y Siona, habitantes de la zona limítrofe entre Colombia y Ecuador; los Kuna de Panamá, vecinos al embalse del Báýamo y pueblos de la Costa Atlántica hondureña afectados por la colonización. Comparten las siguientes características:

- El despojo total o parcial de su territorio ha quebrantado seriamente las posibilidades de su manutención.
- Algunos de los indígenas se han desplazado a tierras más distantes y los que permanecen en la región se han visto obligados a trabajar por bajos salarios, a veces para los mismos colonos o en zonas dedicadas a cultivos ilícitos, como ocurre en el sur de Colombia.

### **Comunidades afroamericanas en tierras selváticas y periféricas, distantes de centros urbanos o polos de desarrollo económico de alguna consideración**

Al presentar esta categoría es preciso señalar que el término afroamericano se usa en este contexto para referirse solamente a los afrodescendientes que tienen, por su organización, concepto de autoridad, formas de trabajo y sistemas de relación, las características propias de una comunidad étnicamente diferenciada. También es necesario señalar que en América el único país que tiene un sistema de regulación legal de tierras para comunidades afroamericanas es Colombia, por lo cual gran parte de lo que se dice en este sentido tiene como base este modelo.

Cabe agrupar bajo esta denominación las comunidades que habitan el llamado Chocó Biogeográfico que se extiende a cuatro departamentos de la costa Pacífica de Colombia (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño), algunas de las comunidades que habitan la Provincia del Darién en Panamá y la Provincia de Esmeraldas en Ecuador. Son rasgos distintivos de esta categoría:

- En el caso colombiano las comunidades afroamericanas ocupan terrenos aledaños a los ríos, única vía de comunicación y espacio de la vida social.
- Las parcelas familiares se encuentran regularmente distribuidas dentro de todo el territorio.<sup>5</sup> Es común encontrar que a una misma familia le correspondan varias parcelas que son ocupadas alternamente para el desarrollo de las diversas labores.
- Además de las labores propiamente agrícolas se realizan otras actividades que dependen de la oferta de recursos del territorio, tales como la caza, la pesca, la extracción minera y maderera y la realización de artesanías con materia prima proveniente de la naturaleza.
- La explotación agrícola se hace con rotación de cultivos y está destinada básicamente a la manutención. Se acostumbra entre los comuneros afroamericanos la “minga” o mano cambiada, que consiste en la unión solidaria del trabajo de varios vecinos a favor de otro que los alimenta mientras se ejecuta la labor. Generalmente, no hay producción de excedentes y, para obtener ingresos en dinero, los comuneros trabajan en la extracción artesanal del oro o en el corte de madera.<sup>6</sup>

### **Comunidades afroamericanas rurales o semiurbanas, cercanas a centros poblados de alguna magnitud o desarrollo económico**

Se identifican en esta última categoría comunidades que tienen un mayor grado de vecindad y articulación con los grandes o medianos centros poblados. Pueden mencionarse comunidades vecinas a las áreas urbanas colombianas de Buenaventura, en el departamento del Valle del Cauca, a Turbo en el departamento de Antioquia, a Río Sucio y Quibdó en el departamento del Chocó. Es también el caso de algunas de las comunidades vecinas a centros urbanos como El Real y Yavisa en la Provincia del Darién panameño y a la ciudad de Esmeraldas en la provincia del mismo nombre, en Ecuador. Entre algunas características similares que revisten estas comunidades están:

- Las formas de ocupación de la tierra de estas comunidades, ajustadas a un modelo de organización familiar y social tradicionales, muy cercano al descrito para el sector anterior, han sido drásticamente afectadas y desarticuladas por el avance sobre sus territorios debido a los fenómenos de la colonización, la explotación maderera y minera en gran escala y el montaje de empresas de agroindustria y acuicultura. Aunque algunas de estas agrupaciones han conseguido mantener pequeñas unidades agrícolas o minifundios, otras han perdido sus tierras por completo, lo que ha ocasionado conflictos internos en las comunidades y migración de sus pobladores hacia los centros urbanos.
- El cambio en el modo de tenencia de la tierra ha modificado necesariamente las formas de su uso, de modo que las actividades agrícolas ocupan ahora un segundo plano. Las actividades de los

---

<sup>5</sup> Dice el investigador Jorge Tamayo que “se tiene derecho a la utilización de un terreno para las labores agrícolas por el hecho de pertenecer a una familia extensa cuyo antepasado fue la primera persona en utilizarlos. El derecho pasa de generación en generación. La herencia es de carácter patrilineal. De acuerdo con esto todos los hijos de un mismo padre (aun cuando haya diferente madre) tienen derecho a la utilización de un lote de terreno trabajado por el padre. La manera de hacer efectivo este derecho es simplemente turnando el uso, lo cual se facilita por el hecho de que cada familia posee un promedio de cuatro a cinco lotes a lo largo de las cuencas y microcuencas”. Tamayo, J. (1996).

<sup>6</sup> Romero Vergara, M.D. (1997), pag. 122.

afroamericanos desplazados se orientan ahora al trabajo asalariado, minería artesanal, corte de madera, pesca, oficios domésticos, comercio en pequeña escala etc.<sup>7</sup>

- La reducción del espacio territorial ha ocasionado la baja en la actividad agrícola y el creciente deterioro de la calidad de los suelos en estas zonas.

#### **IV. ACTUALES MODALIDADES DE ENTREGA Y RECONOCIMIENTO LEGAL DE TIERRAS A INDIGENAS Y AFROAMERICANOS EN COLOMBIA, ECUADOR Y PANAMA**

##### **Observaciones preliminares**

En la etapa post-independentista y durante un período que se prolongó hasta finalizar la década de los años sesenta del siglo pasado, la política general de los Estados latinoamericanos en su relación con las sociedades indígenas, se orientó a liquidar sus formas colectivas tradicionales de propiedad territorial y de gobierno que habían conseguido mantener durante el largo período colonial. Para aquellos sectores indígenas que habitaban regiones selváticas y periféricas, sin mayores contactos con el mundo externo, se definió una estrategia de reducción y “civilización” a través de misiones religiosas. Se alegaba en respaldo de estas medidas, el carácter atrasado que para el desarrollo comportaban instituciones de carácter colonial y la necesidad de avanzar en la consolidación de la unidad nacional que, a tono con las formulaciones de algún dirigente político colombiano del siglo pasado, podía darse cuando se pudiera hablar de una sociedad identificada con “una sola religión, una sola lengua y una sola estirpe”.

Se dieron en este largo período algunas treguas en el esfuerzo reduccionista o liquidacionista que más que intenciones de rectificación correspondían a vacilaciones sobre el método para alcanzar aquellos objetivos. En Colombia, por ejemplo, con la aprobación de la Ley 89 de 1890 se señalaba una especie de régimen de tolerancia a los resguardos y cabildos indígenas, mientras se encontraban las alternativas más aconsejables para sacar a los indígenas de lo que la misma ley denominaba “estado de salvajismo”. En Panamá se dio algo similar en 1925 con la firma de un armisticio entre el pueblo Kuna de San Blas y el Gobierno nacional, para poner fin a la llamada revolución Dule con la que los indígenas procuraron liberarse de los abusos de la fuerza pública gubernamental. En Ecuador se dio en 1937 con la aprobación de la Ley que señala la organización y régimen de las comunas y su decreto complementario del mismo año sobre las comunidades campesinas. Con estas disposiciones, como en el caso de la Ley de 1989, se señalaba un régimen provisional de tolerancia para las comunidades indígenas que persistían en su voluntad de impedir los intentos gubernamentales de liquidación.

Durante este largo período, las únicas opciones de titulación para los indígenas en los tres países de los que se ha hecho mención, al igual que para los otros países latinoamericanos, era la de titulación individual de las tierras que resultaban de la división de un territorio comunal supérstite o de un lote en las llamadas tierras baldías o fiscales en las mismas condiciones en las que lo recibían los colonos. Tampoco para las comunidades afroamericanas había opciones distintas a las de los colonos que ocupaban tierras fiscales. Pero aún bajo esta modalidad de títulos individuales, indígenas y afroamericanos encontraban obstáculos de orden económico y legal que dificultaban el acceso al dominio de un lote de tierra.

Un examen sobre los resultados alcanzados por los Estados en sus políticas de liquidación de las propiedades comunales que los gobiernos coloniales en América habían reconocido a los indígenas, se puede realizar con la lectura de algunos textos de historiadores y cronistas. Sobre los efectos que la

---

<sup>7</sup> Esta modalidad desesperada de atender a la satisfacción de las necesidades básicas, ha recibido en alguno de nuestros países la designación gráfica de “economía del rebusque”.

medida de división de los resguardos indígenas tuvo en Colombia, en las provincias de Cundinamarca y Boyacá, dice don Salvador Camacho Roldán, un historiador y sociólogo de la segunda mitad del siglo XIX: “Autorizados para enajenar sus resguardos en 1858, inmediatamente los vendieron a vil precio a los gamonales de sus pueblos, los indígenas se convirtieron en peones de jornal con un salario de cinco a diez centavos por día, escasearon y encarecieron los víveres, las tierras de labor fueron convertidas en dehesas de ganado, y los restos de la raza poseedora siglos atrás de estas regiones se dispersaron en busca de mejor salario a las tierras calientes, en donde tampoco ha mejorado su triste condición”.<sup>8</sup> Y don Miguel Samper, otro historiador y analista económico contemporáneo, confirma en términos aún más explícitos la suerte de los indígenas desposeídos de sus tierras.<sup>9</sup>

No obstante, la general ofensiva del Estado aprobando ordenamientos y medidas para alcanzar la liquidación de las tierras comunales, los testimonios históricos acreditan el intenso y general movimiento de resistencia que emprendieron las comunidades contra la aplicación de estas medidas. Este movimiento revistió las más diversas modalidades desde la simple resistencia pasiva, pasando por los recursos legales ante las autoridades, hasta los levantamientos armados que concluyeron con saldo trágico de heridos y de muertos. Ejemplo de estos últimos levantamientos se encuentran en la sublevación armada de los indígenas del Cauca en Colombia, en 1915, para impedir la aplicación de las leyes de parcelación. Movimientos de este tipo se presentaron en Bolivia, Perú, Ecuador y México. Esta resistencia se ha mantenido inalterable a través de los años en las comunidades indivisas. En Colombia un número no inferior a diez de los grandes resguardos indígenas del Cauca, oficialmente parcelados entre 1940 y 1960, han persistido en mantener sus formas de gobierno y sus modalidades comunitarias de trabajo y en los últimos años han hecho esfuerzos para que les sea restituida a sus tierras la condición de resguardos, renunciando a los títulos individuales que el Gobierno les entregó.

### **El nuevo orden legal de indígenas y afroamericanos y las nuevas figuras de titulación de tierras**

Un cambio progresivo en las políticas liquidacionistas e integracionistas de los tres países que se han tomado como referencia para este trabajo, se inició en la década de los sesenta del siglo pasado.

Este fenómeno histórico, que tuvo importantes antecedentes a los que ya se hizo breve mención anterior, se desarrolló simultáneamente con la aplicación de las reformas agrarias en los países latinoamericanos y con el fortalecimiento de las organizaciones indígenas en la mayoría de ellos. Este tránsito del viejo al nuevo modelo de relación Estado-Comunidades Indígenas ha sido amplia y convenientemente tratado en el importante trabajo de Plant y Hvalkof, realizado para el BID, y al mismo nos remitimos.<sup>10</sup>

Los ordenamientos que abrieron a las comunidades indígenas las posibilidades de acceder a la titulación colectiva de tierras en los casos de Colombia y Ecuador tenían el carácter de leyes ordinarias y empezaron a darse en el marco de los ordenamientos agrarios. Debe apuntarse que estos ordenamientos iniciales eran extremadamente ambiguos y poco imperativos. Estas ambigüedades fueron progresivamente corregidas en la legislación colombiana que concluyó acogiendo una sola figura legal de entrega legal de tierras a las comunidades, la figura del Resguardo. En Ecuador, las debilidades e imprecisiones de los instrumentos

---

<sup>8</sup> Camacho Roldán, S. (1996).

<sup>9</sup> Dice así el nombrado señor Samper: “Los pobres indígenas fueron inducidos a vender sus pequeños lotes de tierra, en los cuales tenían choza propia, gozaban de tierra independiente y encontraban una base segura para subsistir. En pocos años toda esa propiedad quedó concentrada en pocas manos, el indio pasó a ser arrendatario, la tierra fue destinada a crías o cebas de ganado y el consumo de víveres perdió gran parte de las fuentes que lo alimentaban. Todo esto como resultado de la teoría de la libertad planteada sin previo estudio de los hechos sociales. No son la juventud y el entusiasmo disculpa que pueda calmar el remordimiento que quien esto escribe sufre y sufrirá por su participación en la expedición de aquella inconsulta ley”. Samper, M. (1997).

<sup>10</sup> Plant, R. y Hvalkof, S. (2001).

legales persistieron hasta la adopción en 1998 de la nueva Constitución Política. Con apoyo en esa legislación aún no revisada totalmente a la luz del nuevo ordenamiento constitucional, se ha hecho entrega legal de tierras a los indígenas en forma individual y colectiva. En Panamá se da un fenómeno particular, una ausencia total de disposiciones legales ordinarias que habiliten al Estado para la entrega de tierras y fijen los procedimientos para hacerla de forma legal; las tierras reconocidas en propiedad lo han sido a través de leyes especiales de la Asamblea Nacional, invocando las normas constitucionales.

Otros países latinoamericanos han ido avanzando de forma progresiva en la definición de sus propios modelos. Brasil, con apoyo en el régimen especial adoptado en desarrollo de la Constitución del año 1988, ha realizado un ambicioso programa de titulación de tierras a sus pueblos indígenas que comprende una superficie superior hoy a los 100 millones de hectáreas. Perú tiene definido desde la década de los años setenta del siglo anterior, un régimen especial de entrega de tierras colectivas a las comunidades nativas (indígenas de la región amazónica) y a las comunidades campesinas (indígenas andinos). Bolivia también adoptó, durante el desarrollo de la Constitución de 1994, un nuevo régimen de reconocimiento de los llamados Territorios Comunitarios de origen. Regímenes orientados hacia el reconocimiento colectivo de tierras a los indígenas han sido acogidos por otros varios países, entre ellos Paraguay y Costa Rica, cada uno con variantes en la naturaleza jurídica de los títulos, en los procedimientos de entrega y en el tipo de garantías y limitaciones que atribuye a los beneficiarios de estos reconocimientos.

A continuación, se hará una reseña de los procesos de reconocimiento y titulación a las comunidades indígenas y afroamericanas que se han venido aplicando en Colombia, Ecuador y Panamá.

## **Tierras colectivas para indígenas y afroamericanos en Colombia**

### *Pueblos Indígenas*

Aunque la Ley de Reforma Agraria, aprobada en 1961, autorizaba al Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA, para constituir resguardos de tierras a favor de aquellos grupos que habitaban regiones selváticas y carecieran de títulos sobre sus territorios, la política de este organismo en sus veinte primeros años fue la de entregar a estas comunidades amplias porciones de tierras con la perspectiva de hacer parcelaciones posteriores entre las familias cuando éstas hubieran asimilado las “bondades” de la propiedad individual, y tramitar títulos individuales de propiedad sólo para las familias que los demandaran. De otra parte, el INCORA inició, con el apoyo de otras entidades del Estado, un trabajo sistemático de división de las tierras de los resguardos coloniales, con el pensamiento de entregar a cada familia un título de dominio que la habilitara para ser sujeto de crédito ante el mismo instituto y ante otros organismos que manejaban este tipo de recursos para los campesinos.

Ni las llamadas reservas indígenas que en alto número entregó el INCORA a diversas comunidades, pudieron ser parceladas posteriormente como lo pretendía aquel organismo, ni la campaña de división de los resguardos coloniales tuvo los resultados esperados. La oposición que encontraron estas políticas fue tan agresiva que se temió la alteración del orden público hasta el punto de que un resguardo que alcanzó a ser parcelado debió reconstituirse en poco tiempo para evitar enfrentamientos entre los comuneros que, en su mayoría, después de un corto tiempo, llegaron a la conclusión de que el nuevo sistema representaba un descalabro.

Después de un largo proceso de estudio a través de seminarios y talleres con la participación de universidades, científicos sociales y las propias organizaciones indígenas, el INCORA rectificó su política y determinó el mantenimiento y fortalecimiento de los llamados resguardos coloniales, adquiriendo tierras aledañas para aquellas comunidades que poseían muy pocas y acordando algunos programas de crédito y asistencia técnica con sus autoridades. Sobre las reservas indígenas constituidas, se determinó su

conversión en resguardos y con el mismo carácter se siguió entregando sus tierras ancestrales a las agrupaciones que habitaban zonas selváticas y sabanas naturales.

**Cuadro 2. Reconocimiento legal de tierras a los indígenas colombianos según formas de entrega y población**

<b>Figura Jurídica</b>	<b>Número</b>	<b>Area (Ha.)</b>	<b>%</b>	<b>Población</b>	<b>%</b>
Resguardos Coloniales	55	405,743	1.30	171.201	21.80
Resguardos Nuevos	583	30,866,750	98.59	511,303	65.10
En Tierras Fiscales	*	*	*	29,863	3.80
Parcialidades sin Tierras o en Tierras sin Definición Legal	*	30,470	0.10	71,989	9.17
En Reservas Provisionales sobre Tierras Fiscales	1	5,115	0.01	1000	0.13
<b>Total</b>		<b>31,308,078</b>	<b>100</b>	<b>785,356</b>	<b>100</b>

Fuentes: DNP, DDT, FPT, diciembre 31 del 2001.

\*Sin establecer

El cuadro 2 muestra la dimensión del trabajo adelantado por el Estado colombiano en materia de legalización de tierras. Son 638 resguardos, entre coloniales y nuevos, los que cubren una superficie de 31 millones de hectáreas. Sin detenerse en los pormenores resulta importante ampliar la información sobre dos aspectos básicos: cuál es la naturaleza jurídica de los resguardos y qué atribuciones y limitaciones representan para las comunidades titulares de su dominio.

Sobre la naturaleza jurídica del Resguardo debe apuntarse que no es una figura nueva en el ordenamiento legal pues viene del mismo régimen jurídico de la Legislación de Indias, desarrollada y ajustada por la legislación republicana. Reconoce dominio pleno sobre una superficie de tierra rural más o menos considerable a favor de una comunidad de ascendencia amerindia y cuenta con una forma de gobierno o administración relativamente autónoma, provista y supervisada por las mismas comunidades titulares del dominio. No es una figura del derecho privado (aunque el dominio lo es a plenitud), ni lo es del derecho público (aunque los cabildos y autoridades indígenas de los resguardos son reconocidos como entidades de derecho público). Se ha dicho, con razón, que se trata de una figura perteneciente a un régimen especial, porque el dominio ejercido sobre la tierra, que es pleno dominio patrimonial trasciende este carácter al habersele otorgado la connotación adicional de ser una forma de dominio político por estar destinado a la seguridad de una agrupación étnica reconocida como pueblo. De esta finalidad le vienen sus connotaciones de ser inalienable, imprescriptible e inembargable.

¿Cuáles son las atribuciones y limitaciones que el Resguardo confiere a los titulares de su dominio? Según los ordenamientos legales vigentes, salvo las de enajenar o contraer obligaciones con sujetas a gravamen, las comunidades tienen todas las atribuciones de administración, uso y aprovechamiento de la propiedad que tienen los propietarios bajo el régimen civil y todas las que les hayan transmitido sus usos y costumbres. Esto significa que en el interior de estos territorios las propias comunidades pueden hacer ordenamientos del territorio, según la naturaleza de sus recursos y según los hábitos y usos de los comuneros. Pueden determinar las formas de tenencia y de uso que a bien tengan, de carácter colectivo o de carácter individual, otorgando títulos de usufructo individual o familiar por el término que estimen conveniente, con el señalamiento de la capacidad de sus beneficiarios para negociar estos derechos con otros comuneros indígenas. Los comuneros titulares de estos derechos, pueden dar en garantía a las entidades de crédito las instalaciones y mejoras del predio que hayan sido fruto de su trabajo a través de la

figura de la prenda agraria. Sobre limitaciones en la tenencia y el uso de las tierras, los resguardos se encuentran sometidos, salvo en materia de contribuciones fiscales, a todas las demás responsabilidades de los propietarios privados tendientes a asegurar la debida protección del medio ambiente, los recursos naturales y los ecosistemas; servidumbres y gravámenes de Ley que resultaren necesarios para el desarrollo de predios vecinos y para la realización de obras de interés público etc. Las autoridades indígenas, como entidades de carácter público, tienen la responsabilidad y el derecho de participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con estas materias y con otras, como la de otorgamiento de concesiones para explotación de recursos naturales no renovables.

### *Comunidades afrocolombianas*

Nunca durante la República, antes de la Constitución de 1991, se dio en el país ningún ordenamiento especial tendiente a reconocerle a este sector social derechos especiales o relacionados con la tierra. Hasta el año 1991 las titulaciones a favor de los miembros de estas comunidades se cumplían con arreglo a las normas de carácter general aplicables a todos los campesinos del país. En las tres primeras décadas de reforma agraria (1961-1991), el INCORA realizó algunos programas muy intensos de titulación de tierras a afrocolombianos en la región del Pacífico, pero no se ha hecho un seguimiento para saber la suerte de estas titulaciones individuales que fueron acompañadas de crédito supervisado y asistencia técnica en los primeros años, aunque hay indicios serios de que buena parte de las tierras fue transferida a propietarios distantes que las han dedicado a la ganadería extensiva, las han dejado abandonadas o las mantienen como lugares ocasionales de veraneo.<sup>11</sup>

Con la Constitución de 1991, se abrió la posibilidad de un régimen especial que ofreciera a las comunidades afrocolombianas del Pacífico opciones de titulación colectiva de tierras. Con algunas dificultades y en medio de un debate que comprometió a muchos sectores del país, se avanzó en el estudio de varias propuestas de las comunidades y del Gobierno que concluyó en 1993 al aprobar el Congreso la Ley 70 o Ley de Comunidades Negras. Este ordenamiento, además de señalar algunas responsabilidades adicionales del Estado con este sector social, lo obliga a adjudicar a estas comunidades “la propiedad colectiva” de las áreas que han venido ocupando tradicionalmente en la región del Pacífico. Un decreto posterior del Ejecutivo determinó el procedimiento para cumplir los trabajos de adjudicación. La aprobación de la Ley motivó algunas críticas y protestas de diversos sectores, sin embargo, la mayoría de las comunidades y organizaciones de la población afrocolombiana, celebraron con alborozo su aprobación.<sup>12</sup>

No obstante, tras la aprobación de la Ley y su reglamento, la legalización de las tierras de las comunidades negras no se hizo de forma inmediata pues alegaba el INCORA, encargado de su ejecución, que carecía de recursos para hacerlo. No fue hasta 1996 con el Programa de Manejo de Recursos Naturales Renovables del Pacífico, PMRN, financiado por el Banco Mundial, el BID y otros organismos

---

<sup>11</sup> Grandes proyectos de titulación de tierras en el Pacífico colombiano fueron abiertos y ejecutados en el norte del departamento del Chocó, municipios de Ungía y Acandí; en el centro del mismo departamento, en el municipio de Quibdó; en el departamento del Valle, municipio de Buenaventura; en el departamento del Cauca, municipios de Guapi y Timbiquí; y en el departamento de Nariño, municipio de Tumaco. En los municipios más periféricos y de difícil acceso, regularmente las tierras continúan en poder de los adjudicatarios o sus herederos, pero los títulos no parecen haber tenido ninguna incidencia ni en la valorización de los predios ni en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus propietarios, porque, pese a los títulos, no existen entidades públicas ni privadas que ofrezcan programas de crédito.

<sup>12</sup> Algunas de estas críticas aparecieron en los medios de comunicación más influyentes del país. El periódico El Tiempo (8-IX-95) destinó dos páginas de la sección A, con titulares como “Tensión en el Chocó por propiedad de la tierra” y “Comunidades Negras, en la mira de la Guerrilla” y publicó aparte de las conclusiones de una investigación del Ministerio de Justicia sobre el tema. El periódico El Espectador (27-IX-96), por su parte, afirmó en su página editorial que “La ley 70 confina a los negros a ser guardianes de su propia pobreza”.

multilaterales de crédito, cuando se llevó a la práctica la legalización de tierras para comunidades negras e indígenas del Pacífico. Un informe de la evaluación de este Proyecto da cuenta de los resultados en materia de titulación que se consignan en el cuadro siguiente:

**Cuadro 3. Titulación colectiva de tierras a comunidades afrocolombianas**

Departamento	Títulos	Area km <sup>2</sup>	N° Comunidades	Población
Antioquia	4	208,728	32	8,695
Cauca	3	176,983	34	5,065
Chocó	14	792,025	134	41,595
Nariño	8	301,999	111	18,130
Valle	8	175,572	49	15,375
Nuevos	27	1,040,168	193	47,830
Totales	64	2,695,475	553	136,690

Fuente: Incora, enero 2002

El cuadro 3 refleja una visión general del programa que cubre toda la región del llamado Chocó Biogeográfico con tierras de cinco departamentos. Da también una idea aproximada del número de comunidades atendidas, el tamaño de su población y el espacio territorial que les ha sido reconocido. Sobre la naturaleza jurídica de los títulos otorgados a estas comunidades y las atribuciones y limitaciones que ellos acarrearán, cabe señalar:

- Como en el caso de la figura de los Resguardos de Indígenas, el título de territorio colectivo de una comunidad negra entraña una plena propiedad para la comunidad que, por virtud de su dominio de este espacio, queda investida de la facultad de nombrar un Consejo Comunitario, responsable de ejercer las funciones de administración y manejo de las tierras adjudicadas, de acuerdo a un reglamento expedido por el Gobierno nacional. En virtud de éste, el consejo tiene entre otras la función de delimitar y asignar áreas dentro de las tierras adjudicadas para el uso colectivo o familiar. Las tierras de uso colectivo de la comunidad son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Pero las asignadas como de uso familiar o individual pueden ser transferidas en venta a otras personas, dando opción preferencial de compra a otros miembros de la comunidad y, en su defecto, del mismo grupo étnico.
- Los ordenamientos legales que dieron vida a los territorios colectivos de comunidades negras señalan las atribuciones y limitaciones del título. Entre las primeras está la facultad de crear su propio órgano de gobierno con facultades amplias de gestión en materia de tierras, administración y manejo de recursos naturales, solución de conflictos internos y representación de la comunidad ante organismos y personas externas, con el fin de asegurar la vigencia de los derechos de la comunidad y la defensa de sus intereses y los de sus miembros. En este sentido, resulta claro que la figura del territorio colectivo de comunidad negra, trasciende el carácter jurídico de simple propiedad patrimonial para dar vida a un verdadero régimen de convivencia de las comunidades negras o afrocolombianas. Entre las limitaciones de la figura está la imposibilidad de crearla sobre aquellas áreas que revisten el carácter de parques nacionales y otras áreas protegidas (limitación que no se presenta para el caso de los resguardos indígenas), y la ausencia de disposiciones que definan el tipo de derechos de uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables distintos de la madera.

#### *Tierras colectivas para indígenas y afroamericanos en Ecuador*

También en Ecuador las tareas de reconocimiento legal de tierras a los indígenas comenzaron con los programas de reforma agraria impulsados por la ley, en los años sesenta del siglo pasado. Una característica de la reforma agraria ecuatoriana es el haberse adelantado con arreglo a dos regímenes

legales distintos, no siempre coherentes y compatibles: el de reforma agraria y el de colonización de la región amazónica, cada uno de ellos con sus normas complementarias. Ambos ordenamientos, que además fueron reformados con frecuencia, contemplaban disposiciones destinadas a las comunidades indígenas amazónicas, pero no definían un procedimiento de titulación de tierras para ellas.

Por otra parte, resulta importante señalar que mientras las comunidades indígenas de la Sierra mantenían de tiempo atrás la única forma organizativa de la Comuna, en la región amazónica de las provincias de Sucumbíos, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe habían florecido diversas formas de organización, además de la Comuna que la población quichua colonizadora había llevado desde la Sierra: la de los llamados Centros y Asociaciones de Centros, que habían promovido algunas misiones religiosas entre la población Shuar; la de Cooperativas, originadas en algunos programas especiales de gobierno; y la organización tradicional que mantenían algunas poblaciones poco contactadas como la de los Huaorani. Al parecer, la ausencia de ordenamientos claros y la diversidad de formas organizativas de base, hicieron que se adoptara un reconocimiento legal particular a cada una de las modalidades de organización o formas no organizadas que pudieran acreditar los usuarios. Dentro de este espectro de figuras, deben ser mencionadas las siguientes:

- **Los Títulos individuales** que fueron, al parecer, un porcentaje muy alto de las titulaciones del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria, IERAC, a partir de 1966 y por lo menos hasta el año de 1980. De ahí en adelante se siguieron realizando simultáneamente titulaciones individuales y colectivas. Estas últimas eran gratuitas mientras que en las primeras el interesado debía sufragar los gastos de la titulación, lo que las hizo preferibles para el IERAC. Estos títulos individuales de adjudicación se otorgaban, según los términos del artículo 39 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, bajo las condiciones de “cultivar el predio dentro de los plazos y de acuerdo con las normas que fije el IERAC ...pagar el precio en los plazos y formas estipuladas ...explotar directamente el predio y radicarse en él”. Los indígenas adjudicatarios recibían títulos iguales a los otorgados a los demás campesinos, con plenas capacidades para disponer de la tierra vendiéndola o gravándola.
- **Los Títulos a Cooperativas**. Las leyes agrarias de los años 60 y posteriores daban especial importancia al modelo de tenencia y aprovechamiento cooperativo de la tierra. La Ley de Tierras Baldías y Colonización posibilitaba a todos los adquirentes de tierras del Estado la integración al sistema cooperativo, señalado como el mejor mecanismo de transformación.<sup>13</sup> Según esta ley (art. 9), la adjudicación a los socios se hacía en forma individual y el IERAC debía determinar una distribución planificada de la parcela, señalando la que correspondía al aprovechamiento individual del socio y la que estaba destinada al aprovechamiento colectivo. Aunque este sistema pretendía reproducir los principios de mutualismo y solidaridad de las comunidades indígenas, su implementación presentaba dificultades de tipo administrativo, lo que hizo que pocas de estas cooperativas impulsadas por el IERAC sobrevivieran. Las mayores críticas a este modelo de título surgieron de las mismas organizaciones indígenas por la escasa seguridad jurídica que ofrecía a los asociados.
- **Títulos a Centros**. Tal como se dijo, los Centros son la forma de expresar la Comunidad entre los indígenas Shuar y Achuar. Sin embargo, esta figura no estaba en la tradición organizativa de estos indígenas. Se gestó, tal vez, en el contacto de este pueblo con organizaciones privadas de carácter religioso, los Shuar y Achuar la asimilaron e incorporaron a su organización sociopolítica, pero la figura no fue nunca convenientemente regulada, ni habilitada para ser sujeto de otorgamiento de títulos de propiedad sobre tierras.<sup>14</sup> Se sabe que en un principio el IERAC obvió esta dificultad, realizando la

<sup>13</sup> Decreto 2172 de Septiembre 22 de 1964.

<sup>14</sup> Una publicación de la CONAIE (1989) explica que por iniciativa de los padres salesianos, que evangelizaban a los Shuar, los Centros fueron creados como una réplica de las comunas de la Sierra, para facilitar el trabajo comunitario de construcción de aulas escolares, capillas etc.

adjudicación de títulos a los dignatarios de los Centros como personas naturales. Los riesgos de este procedimiento se hicieron evidentes y más adelante se optó por las titulaciones con mención de la totalidad de los miembros de Centro y dado el alto nivel organizativo de estos indígenas, no hubo dificultades en el funcionamiento del modelo. No obstante, existen interrogantes jurídicos sobre la naturaleza de los derechos que tienen las personas sobre las tierras, los que tiene el Centro como tal y sobre las atribuciones y limitaciones en el manejo de estos derechos.

- **Los Títulos a Comunas.** Aunque formalmente nació 65 años atrás, con dos ordenamientos que determinaban su naturaleza y su funcionamiento, esta figura resulta ser la modalidad indígena más antigua de organización sociopolítica y de tenencia y administración de tierras que se conoce en el Ecuador.<sup>15</sup> En efecto, revisando su historia se encuentra que pese a la ofensiva estatal para obtener su liquidación a través de los siglos XIX y XX, el sistema de comunidad de tierras logró sobrevivir y la actual Comuna es la continuidad de las antiguas parcialidades o resguardos de origen colonial. Se sabe que una gran parte de las tierras legalmente entregadas a las comunidades indígenas por el IERAC a partir del año 1980, fue bajo la modalidad de la figura de la Comuna. En su régimen, esta figura se encuentra claramente habilitada para ser titular del dominio de tierras y para administrarlas, como persona jurídica con plena capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones. Sin duda, entre las formas de entrega legal de tierras, empleadas hasta hoy por el Estado, ésta resulta ser la más ajustada a la tradición y la que mejores posibilidades abre a las comunidades para su manejo, porque tal como sucede con el Resguardo indígena en Colombia, cuenta con un régimen legal claro que da cabida a comunidades con características muy disímiles y que reconoce la validez de los ordenamientos del derecho consuetudinario. Hasta la adopción de la Constitución de 1998, las tierras adjudicadas a las Comunas podían ser hipotecadas a las entidades de crédito y embargadas. También podían ser vendidas por decisión del Cabildo con la autorización del Ministerio de Agricultura.

- **Los Títulos a Pueblos Indígenas o Grupos Étnicos.** En abril de 1990, variando las formas tradicionales de adjudicación de tierras, el Gobierno nacional, a través del IERAC transfirió en propiedad al Pueblo Huahorani una superficie de 612.000 hectáreas.<sup>16</sup> Posteriormente se han dictado otras resoluciones de este tipo. El examen de esta modalidad de títulos no deja dudas sobre su plena validez, por haber sido otorgados por la autoridad competente y en desarrollo de normas que autorizan su otorgamiento, pero sí sobre su eficacia práctica, pues al carecer la figura “Territorios Colectivos de Pueblos Indígenas o de Grupos Etnicos” de un marco legal que establezca los derechos de sus titulares y las garantías para ejercer y defender esos derechos, quedan los pueblos indígenas beneficiados –es el caso específico de los Huaorani- privados de las herramientas para proteger su espacio contra invasores o contra los abusos de las compañías petroleras que, después de reconocido su territorio, entraron a explorar y extraer petróleo en sus tierras.

La diversidad de las figuras legales utilizadas en Ecuador para hacer titulación de tierras en respuesta a las demandas de los indígenas, plantea muchas inquietudes difíciles de resolver dentro del marco limitado de este trabajo. Sin embargo es preciso señalar al menos una de las más importantes, que tiene que ver con la naturaleza jurídica del dominio otorgado a los indígenas; en todas las figuras, por distintas que sean, se ha determinado que su propiedad sobre el territorio debe enmarcarse dentro de las normas del régimen civil, lo que habilita a los indígenas para disponer de ellas, gravándolas o dándolas en venta. La Ley del Desarrollo Agrario de 1994, por su parte, ratifica la obligación estatal de reconocer la propiedad territorial

---

<sup>15</sup> Ley de Organización y Régimen de Comunas (Registro oficial No. 558 de 6 de Agosto de 1937); y Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas (Registro oficial Nos. 39 y 40 del 10 y el 11 de Diciembre de 1937).

<sup>16</sup> Algunos cuestionamientos a esta medida atribuían la decisión gubernamental a la necesidad de justificar de alguna manera la sustracción de este territorio del área de un parque nacional, con el fin de abrir este espacio a las actividades petroleras, imposibles de adelantar en las zonas de parques.

a los indígenas y confirma el carácter civil de esta propiedad cuando en el artículo 22 de su texto habilita a los dueños de las tierras comunales a disolver a su voluntad estas formas de tenencia.<sup>17</sup>

La Constitución de 1998 modificó, sin embargo, el tratamiento jurídico dado hasta entonces a la territorialidad indígena, cuando determinó que las tierras comunitarias indígenas serían en adelante “imprescriptibles”, “inalienables, inembargables e indivisibles” y que estarían “exentas de pago de impuesto predial”. Aún no se ha avanzado en la definición de un régimen legal ordinario que determine cuáles podrían ser los alcances de estas normas constitucionales en relación con las tierras anteriormente reconocidas a los indígenas, bajo cualquiera de sus modalidades, como propiedades colectivas. En principio, parece que todas las tierras reconocidas colectivamente a las comunidades, bajo cualquier modalidad, han entrado a tener las características ya señaladas. Si esto es así como parece, está claro que el nuevo ordenamiento tendrá que entrar a sustituir el régimen administrativo actual de Centros, Asociaciones de Centros, Cooperativas, Comunas y Territorios de Pueblos o Grupos étnicos. La confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, adelanta actualmente negociaciones con el Estado ecuatoriano para avanzar en el estudio y posible adopción de un proyecto de Ley denominado “Ley de Pueblos Autodefinidos como Nacionalidades”. Este texto de ser acogido como ley, definiría una compleja estructura de gobierno de los territorios indígenas que trasciende ampliamente el marco de la simple propiedad patrimonial colectiva sobre la tierra.

La Constitución ecuatoriana del 98 también dijo en su artículo 85 que el Estado reconocería y garantizaría “a los pueblos negros o afroecuatorianos los derechos determinados” por la misma Constitución para los pueblos indígenas “en todo aquello que les sea aplicable”. Aún no se ha acogido ninguna norma legal, de la que se tenga conocimiento para desarrollar la disposición señalada.

#### *Tierras colectivas para indígenas y afroamericanos en Panamá*

La legislación agraria y, en general, el conjunto de las leyes ordinarias de Panamá, anteriores a la última década, no traen muchas disposiciones relacionadas con el tema de las tierras indígenas. Algunas normas de orden constitucional y legal se produjeron durante 1925, tendientes a resolver el conflicto que se había suscitado con las comunidades Kuna del Archipiélago de San Blas. Estas normas, reiteradas en las constituciones de 1941 y de 1946, habilitaban al Estado para crear comarcas regidas o administradas por ordenamientos especiales con el carácter de entidades político administrativas. La Constitución del año 46 que traía un capítulo especial sobre colectividades campesinas e indígenas comprometió por primera al Estado a reservar tierras a favor de las comunidades indígenas. En 1972 fue acogida una nueva Constitución política que abrió un espacio jurídico a los indígenas del país, al determinar, por una parte, que se podrían crear nuevas divisiones políticas sujetas a regímenes especiales por motivos de conveniencia o de servicio público; y, por otra, que la responsabilidad de la reserva de tierras para los indígenas entrañaba la del reconocimiento de “la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social”. Decía también la Constitución que la Ley regularía los procedimientos a seguir “para lograr la finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras”.

Ya para el año de 1972, el Estado panameño, en sus esfuerzos por definir un régimen que facilitara el entendimiento razonable con los indígenas Kunas de San Blas, había proferido diversas disposiciones que le daban al territorio, primero, el carácter de reserva indígena, reconociendo su ocupación por las tribus aborígenes que las habitaban,<sup>18</sup> luego definían este mismo territorio como Comarca de San Blas, pero sin reconocer poder alguno a las autoridades indígenas,<sup>19</sup> y, finalmente, definían los principios de la

---

<sup>17</sup> Ley 54 de Junio 10 de 1994.

<sup>18</sup> Ley 59 de Diciembre 12 de 1930.

<sup>19</sup> Ley 2 de 16 de septiembre de 1938.

organización de la Comarca de San Blas, atribuyendo algún grado de poder al Congreso Kuna para asuntos administrativos y jurisdiccionales.<sup>20</sup> Según estos ordenamientos esta primera Comarca Indígena de San Blas, fue creada al amparo de un orden constitucional en el que la figura jurídica de la Comarca y la Reserva indígenas, no entrañaban todavía un claro derecho de propiedad sobre la tierra. Vino entonces a otorgársele este derecho a los indígenas de ese primer territorio en virtud de la norma constitucional del 72.

Después de la Comarca Kuna de San Blas, han sido creadas, en el curso de las últimas dos décadas, cuatro comarcas más. En ausencia de un régimen legal especial que estableciera un procedimiento para dar vida legal a estas entidades, las Comarcas han sido creadas directamente por leyes especiales, después de largos procesos de negociación. Cuatro de estas comarcas cuentan ya con sus respectivas cartas orgánicas, aprobadas por el Ejecutivo.

Las cifras del siguiente cuadro que ilustran los datos de territorio y población de las Comarcas creadas, señalan el reconocimiento legal de un territorio que cubre aproximadamente 16.347 km<sup>2</sup>, área que representa aproximadamente un 20.9% del territorio del país. También señalan que un porcentaje significativo de la población indígena del país (68%) ha obtenido seguridad jurídica sobre la tierra. Quedan todavía pendientes de atención un importante sector de comunidades Embera, con asentamientos por fuera de esta comarca, comunidades Ngöbe – Buglé no establecidas en la comarca así llamada, la totalidad de las comunidades Teribe y la pequeña agrupación Bribri.

Una breve revisión de la naturaleza, alcance y limitaciones de la Comarca puede ayudar a formular conjeturas sobre el futuro indígena en Panamá.

#### Cuadro 4. Comarcas Indígenas en Panamá

Comarca	Grupo Etnico	Area (km <sup>2</sup> )	Población
San Blas	Kuna	3,206	40,000
Embera Waunana	Embera Waunana	4,326	9,000
Madugandí	Kuna	1,800	5,000
Guaymi	Ngöbe-Buglé	6,240	72,500
Wargandi	Kuna	775	1,500
<b>Total</b>		<b>16,347</b>	<b>127,500</b>

<b>Población indígena en Comarcas</b>	127,500	68%
<b>Población indígena sin territorio definido</b>	41,000	32%
<b>Total</b>	<b>168,500</b>	<b>100%</b>

Fuente: Contraloría General de Panamá. Censos y Publicaciones Varias 2000

- La Comarca Indígena es dentro de la legalidad latinoamericana una forma novedosa de definir y manejar las relaciones entre un Estado nacional y una agrupación étnica. La novedad estriba en que la Comarca es una figura compleja que apareja el múltiple carácter de a) forma de propiedad colectiva de tierras en cabeza de un pueblo indígena, b) entidad político administrativa dentro del territorio nacional, c) régimen especial de administración de aquella y d) estrategia para el alcance de propósitos de interés público, como el mantenimiento del orden y la convivencia social en una nación democrática y pluralista, la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente y el mantenimiento y desarrollo del patrimonio cultural nacional. En su esencia, la Comarca resulta ser una modalidad nueva de reconocimiento de autonomía política, administrativa, económica y cultural, a una sociedad étnicamente diferenciada dentro

<sup>20</sup> Ley 16 de Febrero 19 de 1953.

del país, sin lesionar el principio de la soberanía y procurando un nuevo modelo de integración nacional sobre la base de la plena aceptación de las diferencias.

- Como forma de propiedad colectiva, la Comarca representa una alternativa razonable, en cuanto confiere no a la simple comunidad, sino al pueblo o grupo étnico en su conjunto, la propiedad del territorio, lo que, al menos formalmente, permitiría hacer una distribución y un aprovechamiento más conveniente del espacio reconocido.<sup>21</sup> También resulta claro, con arreglo a las leyes creadoras de las comarcas y los decretos que definen las cartas orgánicas que el régimen comarcal asegura a las comunidades y familias la posibilidad de usar y aprovechar sus tierras respetando sus pautas culturales, pero de acuerdo a procedimientos que garantizan un uso adecuado del suelo y sus recursos. En el futuro habrá que verificar la eficacia de este modelo para garantizar a los indígenas su autonomía y desarrollo, pero hasta el momento el sistema parece adecuado a estos fines.
- Como figura del ordenamiento político y administrativo del país, la Comarca Indígena se orienta a poner en práctica uno de los propósitos de la administración pública actual, la participación activa de la sociedad civil en los asuntos públicos. Es evidente que dentro del nuevo esquema administrativo se podrán encontrar más fácilmente las fórmulas para atender necesidades prioritarias de salud, educación y defensa del medio ambiente y sus recursos. No sobra añadir que para lograr la eficiencia de una estructura funcional tan compleja y novedosa será necesario mantener una relación recíproca de apoyo y capacitación entre los sectores indígena y estatal comprometidos en los resultados.
- Pese a las bondades del régimen comarcal, hay en su regulación legal algunos vacíos que generan inquietud; uno es el relacionado con la suerte de las comunidades que, perteneciendo a la misma identidad étnica favorecida con la creación de la Comarca, tienen asentamiento en zonas distantes de ella y por tanto quedan excluidas de su radio de acción. El otro está relacionado con el tratamiento que se dará a los colonos campesinos que habitan en el territorio de las Comarcas (caso de la Embera Waunana y la Ngöbe-Buglé), personas que al parecer siguen ampliando sus posesiones y mejoras, lo que podría ocasionar serios conflictos futuros.

Hay entre la población campesina de Panamá un índice importante de afrodescendientes, algunos de ellos establecidos tradicionalmente en el país y otros, recientemente radicados allí, inmigrantes que vienen del departamento colombiano de Chocó, en busca de trabajo. Algunos de estos sectores, por tradición o porque han reconstruido en sus asentamientos las modalidades organizativas de sus zonas de origen, se identifican en sus formas de apropiación de la tierra y convivencia como verdaderas comunidades. Algunas de ellas, como las que habitan la zona del Darién, afrontan serios conflictos al no tener legalmente regulada su ocupación territorial y se han planteado la necesidad de demandar al Estado el establecimiento de un régimen jurídico que las reconozca, sin que hasta el momento se haya dado un avance en este sentido.

### **Reflexión conclusiva preliminar**

El examen de las formas de apropiación y uso de la tierra de las comunidades indígenas y afroamericanas, parece acreditar que tales modalidades se encuentran articuladas históricamente a su vida económica, social y cultural y que su quebrantamiento alteraría el desarrollo de las comunidades mismas y de sus integrantes considerados individualmente. Por otra parte, al examinar las diversas modalidades de entrega legal de tierra a estas agrupaciones surgen dudas sobre su eficacia para mejorar sus condiciones vitales y

---

<sup>21</sup> No ha sido infrecuente en los programas de titulación de tierras para indígenas en América Latina, el alto desequilibrio entre las áreas que se titulan a unas y otras comunidades. Comunidades indígenas de países como Colombia, Perú y Ecuador presentan frecuentes demandas a los gobiernos para que se revisen sus títulos cuyas superficies resultan claramente insuficientes.

garantizar la existencia y protección de sus derechos. Por ello, resulta conveniente hacer un breve examen sobre las posibilidades que tienen estas figuras de lograr ese propósito.

## **V. EFICACIA Y LIMITACIONES DE LAS ACTUALES MODALIDADES DE TITULACION DE TIERRAS A INDIGENAS Y AFROAMERICANOS**

Para aproximarse al tema es oportuno formular algunas reflexiones sobre la incidencia que potencialmente tendría la aplicación de estos modelos en asuntos que tradicionalmente han sido considerados de vital importancia por las comunidades a las que se dirigen y que se identifican así:

- Seguridad en el ejercicio y conservación del dominio;
- Protección de su integridad social y cultural;
- Fácil acceso al uso y manejo de los recursos naturales y a una adecuada base alimentaria;
- Contribución al desarrollo sostenible con identidad;
- Logro de un razonable nivel de autonomía en el manejo de sus propios asuntos y de participación en los asuntos nacionales.

## **Seguridad en el ejercicio y conservación del dominio**

Este objetivo se relaciona con la capacidad de las comunidades para mantener la posesión de sus tierras, frente a los riesgos que podrían amenazarla. Jurídicamente, esta capacidad se encuentra ligada a dos variables: la solidez y amplitud del reconocimiento que otorgue el Estado a las comunidades como personas jurídicas para ejercer derechos y contraer obligaciones y la estabilidad que el mismo orden jurídico le otorgue a la figura empleada para el reconocimiento. Desde el punto de vista sociocultural incide altamente el grado de información y de conciencia que sobre sus derechos tengan las comunidades indígenas y sus organizaciones.

### *El caso de los resguardos y territorios de las comunidades afrocolombianas en Colombia*

Tradicionalmente todos los órganos del poder público de este país han reconocido a las comunidades indígenas la calidad de personas jurídicas con capacidad para obligarse, sin exigir para ello más certificación que la que puede expedir la entidad encargada de hacer los registros de los actos en los que las comunidades nombran a sus propias autoridades.

Respecto a los Territorios Colectivos de las Comunidades Negras, se trata de una figura jurídica nueva basada en el orden constitucional y en una ley especial que regula íntegramente lo referente a estas comunidades. Las normas que dan vida a estos territorios son coherentes y las decisiones adoptadas hasta ahora no han sido objeto de demandas ni impugnaciones jurídicas.

Reconocen los investigadores que existe en Colombia una muy amplia, experimentada y sólida formación de organizaciones de base, de segundo y tercer grado, tanto en las comunidades indígenas como en las afrocolombianas, lo que les garantiza la capacidad de defender sus espacios territoriales.

### *Figuras de reconocimiento legal de tierras indígenas en Ecuador*

Excepto la figura de la Comuna, no existe en Ecuador ninguna otra modalidad de reconocimiento legal de tierras que tenga tradición jurídica y asimilación consciente por parte de las comunidades. Las modalidades de Centros, Asociaciones de Centros, Cooperativas y las de Territorios Étnicos (que no tiene marco legal que establezca su naturaleza y manejo) tienen, entre otras limitaciones, la de carecer de una regulación precisa sobre la calidad de persona jurídica de la comunidad, sus derechos, atribuciones y responsabilidades, la forma de acreditar su existencia y representación, y, lo que es más importante, carecen de una regulación clara para el manejo de las tierras.

La Constitución Política del 98 otorgó a las tierras indígenas del país el carácter de imprescriptibles, inalienables, inembargables e indivisibles. Debe entenderse con esto que el régimen de derecho privado o civil, con arreglo al cual debían manejarse todas las tierras indígenas, incluyendo las de carácter colectivo, desapareció, sacando a estos bienes del comercio. Pero no habiéndose producido un nuevo orden legal que sustituya las normas de Centros, Asociaciones de Centros, Cooperativas, Comunas y Territorios étnicos, estos territorios se encuentran en una ambigüedad legal que dificulta la protección de su dominio.

Tampoco está claro el actual orden jurídico del Ecuador en el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades y en la manera de acreditar a sus representantes. Sin embargo, más que la existencia de normas que les faciliten un avance en el reconocimiento de los derechos territoriales, la capacidad de presión y negociación demostradas por las organizaciones indígenas de este país, ha jugado un papel decisivo a la hora de obtener logros en este campo.

### *El caso de las comarcas indígenas en Panamá*

Existe en Panamá una cierta tradición histórica en el reconocimiento de las sociedades indígenas como entidades con identidad cultural y características propias. Tradición obtenida en alguna medida por las luchas de las propias comunidades y concretada legalmente en la reforma constitucional del 72 que, no obstante, nunca llegó a traducirse en una Ley especial o régimen de vida de las comunidades.

Por esta razón, las Comarcas Indígenas han debido ser creadas, cada una, por ley especial dictada por la Asamblea Nacional que determina las áreas susceptibles de reconocimiento y las atribuciones y limitaciones que esto conlleva. El régimen de administración se señala en la Carta Orgánica que deben aprobar en asamblea las propias comunidades y debe sancionar el Ejecutivo. Su origen en la Ley le otorga a las Comarcas una indudable estabilidad aunque limita las posibilidades de indígenas y terceros que quieran participar en el proceso u oponerse a él, dificultando además la rectificación de los errores que pueden cometerse al tomar las decisiones.

La Constitución, las leyes de Comarca y las Cartas orgánicas confieren a las comunidades plena capacidad jurídica para administrar y proteger los territorios reconocidos; asimismo prevén las instancias de gobierno y representación de la entidad en los niveles general, regional y local, todo lo cual ha fortalecido su capacidad para el manejo de sus territorios.

#### **Protección de su integridad social y cultural**

Tanto las comunidades y organizaciones indígenas como las afroamericanas han señalado como propósito final de sus demandas la necesidad de ser reconocidas como sociedades étnica y culturalmente diferenciadas. Estas reclamaciones, especialmente las de los pueblos indígenas, han sido acogidas paulatinamente por los gobiernos y hoy se manifiesta una voluntad política internacional creciente de acogerlas, tal como se desprende de los proyectos de declaraciones de derechos de los pueblos indígenas que preparan desde hace años la ONU y la OEA.

Es evidente que el modelo de propiedad colectiva sobre territorios amplios, y en lo posible correspondientes a sus espacios de vida tradicionales (como lo prevén las figuras de la Comarca en Panamá y el Resguardo en Colombia), representa una alternativa más segura de supervivencia para estas poblaciones con sus modalidades de organización social, económica, sus formas de relación con el medio que habitan y el conjunto de sus conocimientos y valores. También es evidente que ambas figuras le otorgan a las comunidades un adecuado margen de autonomía para el manejo y uso de sus propios espacios, la planificación de alternativas de mejoramiento y el tratamiento de sus relaciones con otras entidades. Algo similar se da en Colombia con los Territorios Comunitarios de Comunidades Negras.

Por argumentos ya señalados no se puede decir lo mismo de las modalidades de reconocimiento de tierras indígenas en Ecuador. Aunque allí las modalidades de titulación imprimen el carácter de propiedades colectivas, tienen el inconveniente de carecer de un régimen que habilite a las comunidades para su manejo administrativo y, obviamente, para su defensa. Sin embargo, con base en la Constitución Política sería viable la aprobación de un ordenamiento legal que convalidara y diera unidad y claridad en su naturaleza y en su administración a los títulos colectivos ya otorgados.

#### **Fácil acceso al uso y manejo de los recursos naturales y a una adecuada base alimentaria**

La mayor parte de las comunidades indígenas y afroamericanas de América del Sur y Central, por la ubicación de sus asentamientos y su cultura ancestral, encuentran en los recursos naturales disponibles en sus territorios, en buena medida, la alternativa para satisfacer sus necesidades básicas.

La posibilidad de acceder de manera regular y sostenida al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables se relaciona estrechamente con la forma de tenencia y dominio que se ejerza sobre la tierra. Los indígenas han demostrado que la ocupación y posesión colectiva sobre extensiones amplias de tierra les permite seleccionar entre una amplia diversidad de opciones, áreas de cultivo, recolección, caza y pesca, facilitándoles además la cooperación y reciprocidad entre vecinos, que tradicionalmente han empleado para resolver los asuntos primordiales de su economía.

En Colombia la figura del Resguardo, que entraña el pleno dominio de la tierra, comporta la capacidad de uso de los recursos naturales renovables, con las limitaciones que les imponen su propia cultura y las disposiciones nacionales sobre medio ambiente y defensa de los ecosistemas. Para las comunidades afrocolombianas, la Ley 70, al definir los territorios colectivos, determina que comprenden el dominio de los bosques, pero excluyen otros recursos como las aguas y la fauna silvestre. Sin embargo, en la mayoría de resguardos de extensiones menores, constituidos en zonas de colonización de gran presión demográfica, las comunidades se enfrentan a la escasez de recursos naturales y tienen que modificar forzosamente sus sistemas de trabajo y organización.

En Panamá, las comunidades indígenas que habitan las Comarcas tienen, en ejercicio del dominio que ejercen sobre la tierra, plena y exclusiva capacidad de uso sobre los recursos naturales y comparten con las entidades nacionales la responsabilidad administrativa de velar por la defensa del medio ambiente y los recursos naturales.

En Ecuador, las disposiciones que rigen la creación y funcionamiento de las figuras de Centros, Asociaciones de Centros, Cooperativas, Comunas etc., no traen una normatividad clara sobre la materia de los recursos naturales. Podría entenderse que, hallándose estas formas de dominio regidas por el derecho privado (código civil), les serían aplicables las atribuciones y límites que se imponen a los propietarios particulares. Sin embargo, la Constitución Política del 98, en normas que no han sido desarrolladas, señala entre los derechos colectivos reconocidos a las comunidades el de “participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras “ (art. 84-4).

A propósito del tema de los recursos naturales, conviene llamar la atención sobre las ventajas que entidades responsables de su defensa, le han conferido a los territorios entregados colectivamente a indígenas o afroamericanos en comparación con las limitaciones que pesan sobre la propiedad parcelaria, permitiéndoles una adecuada planificación en el uso de los recursos apoyada en su pensamiento telúrico tradicional de respeto a la naturaleza.

También es oportuno mencionar aquí el tema de relaciones entre territorios indígenas y parques naturales. Estos, fruto de las políticas medioambientales inspiradas en convenios internacionales, han sido creados frecuentemente sobre extensas zonas de pueblos indígenas, algunas ya reconocidas en propiedad a sus tradicionales poseedores, situación que se repite invariablemente en todos los países americanos con poblaciones indígenas. El tema ha sido objeto de estudio en eventos promovidos por los Gobiernos y por las mismas organizaciones indígenas. En Colombia y Panamá, se han llegado a concretar algunos fundamentos que abren la posibilidad de coexistencia de las dos figuras jurídicas y se intenta proyectar este avance en algunos planes conjuntos de trabajo. En Ecuador donde existe aún confusión legal sobre la prelación de derechos del Estado y los Indígenas, se han dado muy pocos avances prácticos para esclarecer esta materia. Se trata sin duda de un tema de particular interés para el futuro de las políticas ambientales e indígenas

## **Contribución al desarrollo sostenible con identidad**

Aunque muchos pueblos indígenas y comunidades afroamericanas habitan regiones periféricas, distantes de los polos de desarrollo, por lo que podría atribuírseles desinterés en el tema del desarrollo, con apoyo en sus formulaciones y demandas se determina que, al lado de la tierra, la autonomía de gobierno y la defensa de su patrimonio histórico y cultural, una constante en sus requerimientos es la del desarrollo. Y hablan de desarrollo sostenible, etnodesarrollo o desarrollo con identidad. En un intento de síntesis de los planteamientos indígenas cabe observar dos aspectos de esta concepción del desarrollo: uno se relaciona con las condiciones necesarias para el desarrollo y, otro, que se identifica con los fines que le son propios.

Entre las condiciones se señalan la seguridad, la estabilidad y la tranquilidad dentro del territorio; el mantenimiento de las formas de intercambio y cooperación entre comuneros; la conservación del patrimonio histórico y cultural y, sobre todo, el acervo de conocimientos legados por su tradición para el manejo del entorno. Entre los fines, se mencionan el logro de una adecuada dieta alimentaria; el acceso a servicios de salud que no ignoren su cultura; el acceso a la educación básica, media y superior, y al conocimiento y disfrute de los avances de la técnica sin detrimento de sus valores culturales; el mejoramiento de sus sistemas de vivienda, transporte, seguridad, descanso y recreación.

No son estas condiciones y fines diferentes a los que buscan las sociedades desarrolladas o subdesarrolladas, sólo son pensados en el marco de otras culturas y otros requerimientos. Tampoco se han realizado estudios para determinar el grado de influencia que para el desarrollo indígena y afroamericano pueda tener la forma colectiva de apropiación territorial, pero del análisis de los hechos se puede observar lo siguiente:

- En Panamá donde el Estado ha creado cinco Comarcas indígenas que resuelven las demandas de tierra, aproximadamente, a un 70% de la población indígena, la población no atendida reclama ahincadamente una solución similar o al menos una alternativa colectiva de menor entidad. Señalan en sus demandas que carecen de seguridad frente a los avances de la colonización viendo amenazadas su forma de vida y que estos factores de perturbación les impiden definir y ejecutar proyectos de mejoramiento.
- En Colombia, departamento del Cauca, donde un crecido número de Resguardos indígenas habían sido disueltos y parcelados a mediados del siglo pasado, las comunidades se negaron siempre a disolver la forma comunitaria de vida y de gobierno y ahora han iniciado un proceso de reconstitución, pidiendo al Estado que le devuelva el carácter de resguardo a sus tierras.
- En este mismo país, a las poblaciones indígenas del piedemonte amazónico, drásticamente afectadas por la colonización, les han adjudicado parcelas familiares, pero ninguna entidad les presta apoyo crediticio o técnico. Perdidas las fuentes tradicionales de supervivencia, se han visto forzados a emigrar a zonas más distantes o han engrosado la masa de jornaleros en los cultivos ilícitos. Algo similar ha venido ocurriendo en algunas zonas de la Amazonía ecuatoriana, como efecto de la colonización impulsada por el Estado y fortalecida por la explotación petrolera.
- Una última observación en este punto para señalar que la experiencia de los indígenas latinoamericanos en su proceso organizativo de las últimas décadas, ha demostrado que sus reclamaciones sólo son oídas cuando tienen el apoyo decidido de todo el conjunto de la población. Así han conseguido reformas constitucionales, avances en la legalización de las tierras, nuevos regímenes en materia de salud y educación y, en varios países, un grado razonable de autonomía para el manejo de sus asuntos e injerencia en el manejo de las inversiones en sus regiones. Las comunidades ven estos logros como avances en el camino del desarrollo y encuentran que la vida en comunidades territoriales, les permite mantener y fortalecer su organización.

## **Logro de un razonable nivel de autonomía en el manejo de sus propios asuntos y de participación en los asuntos nacionales**

El orden jurídico que rige el funcionamiento de las Comunas en Panamá y de los Resguardos indígenas en Colombia, permite a los indígenas bajo estas modalidades de propiedad territorial una autonomía real para el manejo de sus propios asuntos. Esta autonomía se proyecta en muy diversos asuntos:

- En la administración y manejo de su propio territorio, sobre el cual tienen capacidad para definir su ordenamiento, su destinación entre los comuneros y las modalidades de su uso;
- En el manejo y uso de los recursos naturales del territorio y en su administración, que comparten con el Estado;
- En la definición y ejecución de planes de desarrollo, ajustados a sus requerimientos y sus proyecciones futuras;
- En la solución de sus conflictos internos y, en especial, en aquellos relacionados con la tenencia y uso de las tierras comunales;
- En la realización de acuerdos con otras comunidades, con personas naturales o jurídicas no indígenas o con agencias del Estado para tratar asuntos de su interés.

También como proyección de las titulaciones colectivas alcanzadas, las comunidades indígenas de algunos países han obtenido el reconocimiento de nuevos espacios para el ejercicio de sus derechos colectivos e individuales. En Colombia y Perú, por ejemplo, se ha dado vida legal a la jurisdicción especial de indígenas encabezada por sus mismas autoridades. En Colombia y Panamá, se han creado circunscripciones electorales especiales para los pueblos y comunidades indígenas, con las que se asegura a estas agrupaciones la posibilidad de intervenir en los asuntos de interés nacional, llevando sus candidatos a los órganos de representación popular.

## **El desarrollo autónomo sostenible con identidad y sus agentes**

Los Pueblos Indígenas Latinoamericanos y de forma creciente también las comunidades afroamericanas, han señalado, como ya se anotaba, que no son enemigos del desarrollo, que quieren mejorar sus condiciones comunitarias e individuales de vida y que para ello necesitan el apoyo de las entidades del Estado y de los organismos privados que puedan proporcionarles recursos que faciliten la consecución de ese mejoramiento.

No hay uniformidad en la concepción del desarrollo y sus variantes van desde las demandas del pueblo Kogui, en la Sierra Nevada de Santa Marta (Colombia), que entiende su opción de mejoramiento como la prohibición de nuevas carreteras y escuelas que representan una amenaza para su seguridad territorial y su estabilidad social, hasta la búsqueda de aquellas comunidades que manteniendo su forma de vida comunitaria en el Norte del Cauca del mismo país, manejan una exitosa cooperativa lechera y para aumentar su producción e ingresos quieren mejorar su pie de cría con ejemplares de alto rendimiento lechero.

Las concepciones del desarrollo son múltiples y no es este el espacio para detenerse a revisarlas. Las comunidades indígenas y afroamericanas hablan hoy de un “desarrollo con identidad”, hace apenas unos años se hablaba de etnodesarrollo, término muy del gusto de algunos gobiernos; el Convenio que crea el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas habla de autodesarrollo; la agenda 21 de la Conferencia de Río, habla de “desarrollo autónomo sostenible de las poblaciones indígenas y sus comunidades”, etc.

También el lenguaje está sujeto a modas, pero existen algunas coincidencias en lo que diversas comunidades indígenas y afroamericanas consideran “desarrollo”:

- Debe ser un desarrollo que respete las formas de vida sociales, económicas, de pensamiento, de trabajo y de gobierno de los indígenas;
- Debe surgir de la participación voluntaria y constante de las poblaciones;
- Todo proyecto o acción que busque promover el desarrollo debe estar articulado a largo o mediano plazo dentro del plan de ordenamiento y gobierno territorial;
- Si tales planes de ordenamiento y gobierno no existen, debe prestarse apoyo a su formulación y elaboración;
- La formulación, elaboración y ejecución de todo plan de ordenamiento y de gobierno del territorio y, por supuesto, de todo proyecto o acción de desarrollo, debe incorporar el elemento de la capacitación que debe ser sistemática, continuada y orientada a la formación de sujetos que sepan darle sentido a su propio proyecto;
- Debe ser ecológicamente viable o, en términos actuales, sostenible.

Estos puntos aparecen reiteradamente en los pronunciamientos y conclusiones de seminarios de indígenas y afroamericanos de los distintos países. Aparecen también en ordenamientos legales y programas de los gobiernos. Han entrado a ser parte de los ordenamientos y propuestas de ordenamiento de organizaciones como la ONU y la OEA. Y han sido acogidos progresivamente por los organismos multilaterales de crédito y desarrollo.

Se deduce de estos conceptos coincidentes que en la planeación de políticas de desarrollo para los pueblos indígenas y afroamericanos debe haber una concertación entre las comunidades, los gobiernos y los organismos multilaterales de crédito y desarrollo. Esta forzosa participación trilateral hace necesario revisar el aprestamiento y limitaciones de cada sector.

### *Indígenas y afroamericanos*

Entre los que cabría señalar como **elementos positivos del aprestamiento** indígena para el desarrollo, deben mencionarse: su carácter de sector social organizado; su creciente poder de negociación; su adaptación al medio físico que constituye su espacio de vida y su apego al mismo; su alto sentido de la tolerancia y el diálogo como elementos de la convivencia.

El carácter del sector indígena como un sector social organizado, es hoy aceptado en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, donde estos pueblos y comunidades han logrado en los últimos años el fortalecimiento de sus organizaciones de base, han formado organismos de segundo y tercer grado en el orden nacional y han dado vida a instancias de comunicación y de diálogo en el nivel internacional, todas orientadas al estudio y búsqueda de solución de sus problemas.

Su poder y creciente capacidad de negociación es fruto del ascenso que han experimentado sus organizaciones y se ha proyectado en diversas conquistas: reforma de los regímenes constitucionales y legales, titulación de sus tierras, autonomía en el manejo de sus asuntos, participación en la vida pública de sus países, obtención de avances en modelos educativos y de salud más acordes a su cultura y su realidad.

La adaptación y apego al medio físico de su espacio de vida, constituyen un elemento ligado a la tradición histórica y la cosmogonía de los pueblos indígenas y representa un amplio conocimiento del entorno, de

los recursos que posee, su identidad y su aprovechamiento potencial. En el contexto del desarrollo determinan actitudes que ocasionalmente pueden parecer insensatas al utilitarismo mercantil, pero que resultan razonables y ajustadas a las exigencias de un desarrollo sostenible.

El sentido de la tolerancia y el diálogo como elementos de convivencia, representan una constante en la mayoría de los pueblos y comunidades indígenas y cualifican el mundo de sus relaciones sociales entre las comunidades mismas y entre estas y otros sectores. Son fruto de la convivencia ancestralmente practicada y se hallan arraigados en la conciencia de los individuos que la proyectan a todos sus planes y proyectos comunitarios. En aquellos que tengan como propósito el desarrollo pueden representar un factor de solidez y seguridad.

Aunque, como se apunta poco más adelante, existe entre los pueblos y comunidades indígenas una marcada inexperiencia en el manejo de asuntos financieros y de proyectos que entrañen grandes esfuerzos de planificación y compromisos a largo plazo, cuentan muchas comunidades con experiencias valiosas cuya revisión podría arrojar elementos de juicio aprovechables.

Entre las **limitaciones del aprestamiento indígena** para un desarrollo sostenible, puede hacerse mención del bajo nivel de escolaridad e información técnica, la inexperiencia en el manejo de recursos financieros y un escaso o muy reducido sentido de la acumulación.

El bajo nivel de escolaridad entre los pueblos y comunidades indígenas, representa una realidad demostrada en todos los países americanos. Un ejemplo claro tomado de Panamá, muestra que un 63% de su población indígena es analfabeta y que el promedio de escolaridad en el sector es de 2.7 grados, frente a un 7.5 que es el promedio nacional. Diversos factores pueden invocarse para explicar el hecho, pero las organizaciones indígenas coinciden al reiterar la incidencia de uno: la obsolescencia de los sistemas escolares que, en gran parte, todavía siguen los lineamientos de las políticas integracionistas.

La inexperiencia en el campo financiero también puede considerarse como una limitación, debido a que la de los indígenas ha sido generalmente una economía de subsistencia, limitada cuando hay excedentes a un mercado local en el que las negociaciones son modestas y producen bajos ingresos que no permiten el ahorro. Sin embargo, de algunos años a esta parte, muchos pueblos indígenas han iniciado y llevado a término proyectos económicos de alguna consideración y algunos de ellos han tenido resultados muy alentadores. El cuadro del anexo 3 de este trabajo da cuenta de algunos proyectos de este tipo en Colombia.

La mayoría de las culturas indígenas siguen pautas de reciprocidad, solidaridad e intercambio arraigadas en su sistema de relaciones sociales que persisten aún en agrupaciones muy cercanas o articuladas a regiones de gran dinamismo económico. La acumulación individual en estas comunidades, en las que suele haber altos niveles de necesidades no satisfechas, puede ser vista como una conducta antisocial y ser sancionada a través de los sistemas de control propios de su cultura sin que ello signifique reticencia o rechazo a las opciones de mejoramiento. Éstas son regularmente bienvenidas, aún cuando impongan restricciones o acumulaciones inusuales, si tienen la perspectiva de un beneficio colectivo.

Aunque el proceso organizativo y las conquistas obtenidas por las comunidades afroamericanas dista mucho del nivel alcanzado por los indígenas, muchas de sus posibilidades y limitaciones son similares a las de estos.

Entre los elementos positivos que podrían aportar los Estados y Gobiernos al desarrollo indígena sostenible, podrían mencionarse: una larga experiencia en iniciativas de desarrollo con indígenas, un destacado avance en la adopción de instrumentos legales relativos a indígenas y sus derechos fundamentales, una mayor capacidad y disposición para atender a las reclamaciones administrativas y jurisdiccionales de los indígenas.

En experiencias de desarrollo con indígenas hay un largo historial en cada uno de los países latinoamericanos. Tal vez en alta proporción se haya tratado de experiencias fallidas pero su examen y evaluación podría ofrecer elementos valiosos sobre los factores que favorecen la adopción y ejecución de proyectos con indígenas y los que lo dificultan.

Ya se ha hecho mención del avance en la adopción de instrumentos legales sobre indígenas en las últimas décadas. Se alude de nuevo a él solamente para señalar que estos avances han abierto condiciones muy favorables de diálogo y de entendimiento de los Estados con este sector y se ha conseguido generar un clima de confianza, condiciones necesarias para la definición de estrategias conjuntas de desarrollo.

La mayor capacidad y disposición administrativa y jurisdiccional para atender a las reclamaciones indígenas corresponde en parte al apoyo que le prestan al Estado los nuevos instrumentos legales, pero también debe tenerse en cuenta que la modernización de la administración pública le provee de instrumentos más ágiles para indagar sobre la situación de los pueblos y comunidades indígenas, analizar esta información y plantear propuestas adecuadas a sus demandas.

Aún así, los Estados y Gobiernos ven limitada su posibilidad de incidir en el desarrollo de comunidades indígenas y afroamericanas por factores como la gran ambigüedad legal en la mayoría de los países sobre el tema de recursos naturales en territorios indígenas, la adopción de proyectos contradictorios con las políticas étnicas, la debilidad en algunos países de los organismos encargados de atender los asuntos indígenas o afroamericanos, el temor o reticencia de muchas entidades públicas a conceder la autonomía y el derecho a la participación de estas poblaciones, así como el bajo nivel de información y de conciencia sobre los temas indígenas y afroamericanos.

Todos los factores mencionados son interesantes pero por su significado en el tema del desarrollo, se hará sólo breve mención de los dos iniciales. La ambigüedad legal sobre los recursos naturales de los territorios indígenas, se refiere tanto a los aspectos de propiedad, aprovechamiento y administración de los recursos naturales renovables como a las condiciones para el aprovechamiento (regularmente atribuido de manera exclusiva al Estado) de los no renovables. Esta ambigüedad es motivo de no pocos enfrentamientos entre las Comunidades Indígenas y los Estados.

El tema de proyectos y programas contradictorios con las políticas indígenas, tiene frecuente relación con el de los recursos naturales al que se acaba de hacer mención. Algunos conflictos se presentan por el otorgamiento de concesiones o licencias de aprovechamiento de recursos en territorios indígenas o porque estos se destinan al cumplimiento de otros fines. Ambas situaciones podrían corregirse con una mayor claridad en los ordenamientos. También habría que mejorar los mecanismos de comunicación entre los Estados y las comunidades. Todo ello para lograr una mayor eficacia en la programación y ejecución de los planes de desarrollo.

## *Entidades Financieras Multilaterales*

Entre los aportes al desarrollo sostenible de indígenas y afroamericanos que estas entidades pueden acreditar tan importantes como los recursos financieros, hay una amplia experiencia en materia de proyectos con poblaciones indígenas, en los que han tenido que enfrentar dificultades de toda índole; una reflexión sobre estas experiencias tendiente a la adopción de instrumentos orientadores de nuevos trabajos; interés por todo tipo de información relacionada con el tema y mecanismos para obtenerla; y, especialmente, personal altamente calificado para el estudio y definición de propuestas ponderadas.

Es importante al referirse al tema de las entidades multilaterales, aludir a las políticas del Banco Mundial y del BID que representan un notable esfuerzo de construcción, de ruptura de esquemas de pensamiento y de avance en la aceptación de formas de organización social y de pensamiento que no se asimilan a las que acompañaron el nacimiento de las sociedades liberales y democráticas y con las cuales el desarrollo puede convivir sin destruirlas.<sup>22</sup> Los mecanismos orientadores de las políticas de desarrollo de estas entidades pueden y deben llegar aún más lejos aunque no sea fácil señalar con exactitud la dirección y el alcance de los cambios. Para aproximarse a este asunto puede resultar conveniente analizar algunas debilidades que podrían estar afectando y afectar en el futuro las relaciones de las entidades financieras con los indígenas y afroamericanos:

- Las entidades financieras no siempre cuentan con una información precisa sobre aspectos básicos de las poblaciones indígenas y afroamericanas tales como sus formas de tenencia, uso y manejo de la tierra y sus recursos, sus formas de organización social y de gobierno y su concepción de la vida y de la historia;
- Carecen, igual que muchos gobiernos, de unos mecanismos de comunicación permanente con las comunidades indígenas y afroamericanas;
- No existe un trabajo que permita revisar comparativamente las experiencias adquiridas por los bancos en sus relaciones con indígenas de los diversos países y las que vienen realizando de tiempo atrás los gobiernos y entidades privadas como las ONGs.

Resulta razonable pensar que si se procura enmendar estos vacíos podría llegar a refinarse la relación entre las entidades financieras y las comunidades indígenas y afroamericanas de forma tal que ante las expectativas de desarrollo que tienen estas agrupaciones las entidades pudieran ofrecer una inversión diversificada que no se limitara a los recursos monetarios e incluyera valores de tipo ecológico, social y cultural.

## **VI. VISUALIZACION DE UN CAMINO POR CONSTRUIR**

En un esfuerzo de recapitulación conclusiva sobre el conjunto de las observaciones precedentes, es útil mencionar algunos puntos de interés focal que pueden servir para una profunda reflexión sobre el tema:

**Debe descartarse la búsqueda y adopción de fórmulas de validez general.** El examen de las experiencias realizadas con el fin de obtener conclusiones provechosas, aprovechables en futuros eventos, es útil y necesario. Sin embargo, debe tenerse especial cuidado en evitar la réplica mecánica de las experiencias obviando el análisis de las circunstancias específicas de la población que se pretende beneficiar con un proyecto para no caer en el error de considerar el mundo indígena como un todo homogéneo. Las condiciones varían mucho de país a país y, aún dentro de uno mismo, hay profundas

---

<sup>22</sup> Directriz Operativa OD 4.20 concerniente a los pueblos indígenas del Banco Mundial; Estrategias y Procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente del Comité del Medio Ambiente del BID.

diferencias de cultura a cultura. Incluso dentro de un mismo pueblo se presentan diferencias significativas de un sector a otro. Todo esto sin ignorar que frente a temas tan fundamentales como el de la tierra pueda existir una coincidencia de pensamiento en casi la totalidad de los grupos indígenas conocidos.

**El trabajo con comunidades indígenas y afroamericanas debe concebirse y ejecutarse como una construcción colectiva.** La definición de estrategias y planes de desarrollo con poblaciones indígenas y afroamericanas demanda consagración y tiempo, más aún cuando la definición y ejecución de los programas depende de la acción concertada de Comunidades, Estados y Organismos financieros. Es por esta razón por la que la labor ha de estar coordinada y concebida como una tarea colectiva, para lo cual resultan de utilidad las siguientes estrategias:

- Definir un lenguaje común. Al examinar los programas de los Gobiernos, organismos de crédito y comunidades se observan diferencias profundas en el manejo de los conceptos. Es necesario esclarecer el sentido que unos y otros le dan a los conceptos básicos del llamado desarrollo sostenible con identidad, para lograr un entendimiento mínimo que posibilite la reflexión conjunta entre Gobiernos, organismos financieros y comunidades antes de abordar cualquier proyecto;
- Crear organismos de comunicación y concertación que funcionen como instancias de diálogo y canales de información. Son necesarios para la planificación y el seguimiento regular de los programas y proyectos que se adopten;
- Definir para estos organismos programas permanentes de trabajo, con fijación de responsabilidades y términos para su cumplimiento previstos en cronogramas. Es de suponer que un esfuerzo de esta naturaleza permite un avance en el conocimiento recíproco de las partes involucradas y sus intereses y una formulación de alternativas más razonables en su concepción y viables en su ejecución.

**Revisión de Experiencias.** Se sabe que los países latinoamericanos cuentan con numerosas experiencias en proyectos de desarrollo con comunidades indígenas, promovidas algunas por el Estado, otras por organismos financieros, por acuerdos entre ambos, por iniciativa de ONGs o de los mismos pueblos y comunidades. Algunas de ellas han sido exitosas y otras han fracasado completamente, pero de todas se puede aprender. Muchas han sido vistas de cerca por el consultor (en su desarrollo o en sus evaluaciones), lo que le permite señalar unas constantes que se repiten en estas experiencias y que pueden servir de ilustración:

- La corta o ninguna experiencia de muchas comunidades indígenas y afroamericanas en el manejo de proyectos económicos, hace aconsejable, salvo el caso de comunidades experimentadas, que en los primeros proyectos de este tipo, se trabaje con pequeñas magnitudes que permitan un dominio gradual de los asuntos administrativos y contables;
- Ningún proyecto económico impuesto tiene posibilidades de éxito. El carácter de imposición no desaparece en un proyecto, porque la comunidad o los dirigentes de ésta, halagados por diferentes motivos, le den su visto bueno sin haberlo conocido. Todo proyecto debe salir de la comunidad o ser asumido por ésta, no importa que la idea venga de otra parte. Su aprobación debe ser el fruto de un examen de la comunidad en su conjunto;
- La mujer juega un papel fundamental en la vida económica de las comunidades indígenas y afroamericanas. Su presencia activa en los proyectos de desarrollo aporta un ingrediente considerable de responsabilidad en el manejo y aprovechamiento de los recursos;
- Todo proyecto debería ir articulado a un plan de desarrollo, así fuera embrionario, proveniente del mismo pueblo o comunidad. Si éste no existe, debería construirse uno con el pueblo o comunidad, procurando que contenga una base de ordenamiento territorial;

- Todo proyecto debe contemplar un componente de capacitación dirigido a la comunidad en su conjunto o a los miembros de ésta que estén en condiciones de replicarla;
- Ningún proyecto que quiera gozar de acogida y apoyo general debe quebrantar o poner en riesgo la autonomía de las comunidades, valor indispensable a su vida y pensamiento. El fortalecimiento de esta autonomía debe ser criterio preferencial en los proyectos orientados a lograr seguridad alimentaria, educación y capacitación;
- Todo proyecto debería contemplar un componente de evaluación periódica, con el fin de enmendar errores y realizar los ajustes necesarios;
- En principio, no es ni improcedente ni inconveniente trabajar con individuos o grupos dentro de la comunidad cuando ella misma no quiere arriesgarse a participar globalmente en el proyecto, pero acepta que algunos de sus miembros lo hagan de forma experimental. En estos casos debe asegurarse la autorización y vigilancia de los proyectos por las autoridades de la comunidad.

**Examen de la realidad de las comunidades.** Con el propósito de búsqueda de alternativas para acceder a las ventajas del desarrollo, es necesario hacer un esfuerzo de aproximación a la realidad actual de las comunidades para establecer las potencialidades y limitaciones que confrontan. Una mirada inicial permite destacar algunas.

Por razones históricas, por ser condición para la supervivencia y por su calidad y ubicación, no resulta aconsejable que la tierra sea garantía para la inversión de capital y el apoyo financiero a las iniciativas de indígenas y afroamericanos. Esto no descarta la posibilidad de que estas comunidades formalicen acuerdos con entidades de capital en los que comprometan parcialmente el uso de su territorio, precavido con especificaciones claras cualquier riesgo de pérdida.

No obstante, los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas cuentan actualmente con importantes factores de negociación frente a las agencias estatales y privadas que quieren invertir en sus territorios, así:

- Ostentan el dominio y la responsabilidad de cuidar y administrar amplios territorios que por sus características físicas y geográficas, resultan valiosos para gobiernos y entidades internacionales comprometidas con la defensa del ambiente y los ecosistemas;
- Las comunidades indígenas y afroamericanas tienen la responsabilidad de cuidar y manejar territorios ubicados en cuencas que alimentan embalses de hidroeléctricas, distritos de riego o parques naturales en los que tienen su asentamiento. Esta responsabilidad debe serles compensada por los gobiernos y las agencias ambientales que podrían crear fondos de inversión que los beneficiaran;
- Las actividades extractivas de recursos naturales renovables y no renovables en territorios indígenas, también les da derecho a una compensación que podría traducirse en aportes a fondos de desarrollo indígena, eventualmente invertidos por los beneficiados en financiar sus propias iniciativas de modo independiente o en asociación con otras entidades;
- En regiones donde las tierras ocupadas por las comunidades indígenas son de alguna calidad, podría favorecerse, como se ha propuesto ya, la negociación del usufructo sobre la tierra, a través del arrendamiento o de figuras como el censo enfiteútico de la que habla un importante pliego de sugerencias del BID.<sup>23</sup> En este caso sería aconsejable, debido a fallidas experiencias pasadas, que la opción de tomar la tierra en arriendo o en enfiteusis estuviera restringida a miembros de la misma comunidad.

---

<sup>23</sup> Perafán, C.C. (2000).

- Las zonas indígenas, como reserva de numerosísimas especies biológicas y recursos genéticos y las mismas comunidades como depositarias y dueñas de un importante acervo de conocimientos, son reconocidas en diversas legislaciones, convenios internacionales y acuerdos multilaterales.<sup>24</sup> En ellos se atribuye derechos especiales a estas poblaciones y se establece para los gobiernos la responsabilidad de garantizar a las comunidades la opción de participar en los beneficios derivados del uso de estos bienes. Resulta claro que estos derechos de las comunidades y las obligaciones correlativas de los Estados, abren a las comunidades indígenas (si se actúa legalmente) la posibilidad de tener acceso a unos recursos que con el apoyo gubernamental y externo, aumentarían sus oportunidades de desarrollo y mejoramiento.

---

<sup>24</sup> Convenio 169 de 1989 de la OIT; Agenda 21 de la Declaración de Río; Convenio de la Diversidad Biológica (1994), arts. 8j, 10c y concordantes; Decisión 391/96 de la Comunidad Andina, etc.

## REFERENCIAS

- Abrego S. Rupilio. 1999. El Proyecto Ngöbe-Buglé, una experiencia en el proceso de desarrollo sostenible y alternativas económicas en la comarca Ngöbe-Buglé de Panamá. En: Memoria de la Segunda Jornada Indígena Centroamericana sobre Tierra, Medio Ambiente y Cultura. El Salvador, Junio 26 a Agosto 1° de 1999.
- Alemancia, Jesús. 1999. Desarrollo y Autonomía de las comarcas indígenas en Panamá. En: Poder Local y Derechos Indígenas, publicación de la Universidad URACCAN, de Nicaragua. Managua 1999.
- Almeida Vinneza. 1995. Identidades Indias en el Ecuador Contemporáneo, Ediciones Abya-Yala, Quito 1995.
- Almeida, José, Pacari, Nina y otros. 1993. Sismo Etnico en el Ecuador. CECIME, Ediciones Abya-Yala, Quito 1993.
- Aquino, Iris. El Pueblo Chortí y las negociaciones políticas con el Gobierno Hondureño. En: Memoria de la Segunda Jornada Indígena, ya citada.
- Arango, Raúl y Enrique Sánchez. 1998. Los Pueblos Indígenas de Colombia – TM-Editores, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, Julio de 1998.
- Ayala E. de la Cruz, R. y otros. 1992. Pueblos Indios, Estado y Derecho. Abya-Yala, Quito 1992.
- Benítez, Lilyan y Alicia Garcés. 1993. Culturas Ecuatorianas, ayer y hoy. Abya-Yala, Quito 1993.
- Bobbio, Ernesto. 1997. El Futuro de la Democracia – Fondo de Cultura Económica, Santafé de Bogotá, Abril de 1997.
- Camacho Roldán Salvador. 1997. Citado por Luis Eduardo Nieto Arteta, en Economía y Cultura en la Historia de Colombia, Banco de la República / El Ancora Editores, Bogotá, Colombia, 1996.
- Clavero, Bartolomé. 1994. Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América. Siglo XXI, México D.F., Noviembre de 1994.
- Chirif, Alberto, Pedro García y Richard Smith. 1991. El Indígena y su Territorio – OXFAM AMERICA – C0ICA, Lima, 1991.
- COMUNIDEC. 1992. Actores de una Década Ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad, Abya-Yala, Quito 1992.
- CONAIE. 1989. Las Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Edic. Tinoui-Abya-Yala, 1989.
- Conferencia de Ginebra. 1992. El Indígena y la Tierra, 12 al 18 de Septiembre de 1981, Abya-Yala, 3ª. Edición, Quito 1992.
- Dandler, Jorge y otros. 1998. Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible. Oficina Internacional del Trabajo, documento No. 68. Lima, Febrero de 1998.
- García Hierro, Pedro. 1995. Territorios Indígenas y la Nueva Legislación Agraria en el Perú, IWGIA – Racimos de Ungurahui, Lima 1995.
- Gómez, Nelson y otros. 1992. Tempestad en la Amazonia Ecuatoriana – Ediguías C. Ltda. Quito 1992.
- Grünberg, Georg. Legalización de Tierras Indígenas en Guatemala: las experiencias en Petén. En Memoria de la Segunda Jornada Indígena, ya citada.

- Herlihy, Peter H. 1995. La Revolución Silenciosa de Panamá: las tierras de comarca y los derechos indígenas. En Mesoamérica N° 29. Publicación del Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica y Plumsock Mesoamerican Studies, CIRMA, Antigua, Guatemala, 1995.
- Howe, James. La lucha por la tierra en la costa de San Blas (Panamá), 1900-1930. En Mesoamérica No. 29, ya citado.
- Iturralde, Diego. 1997. Desarrollo Indígena: los retos del final de siglo. En: Derecho Indígena (Coordinadora Magdalena Gómez), INI- AMNU, México, 1997.
- IWGIA. Pueblos Indígenas, Bosques y Biodiversidad (los pueblos indígenas y la agenda mundial del medio ambiente), Sin fecha.
- Juncosa, José E. 1992. Documentos Indios, Tomos I y II, Abia-Yala, Quito 1992.
- Little, Paul E. 1992. Ecología Política de Cuyabeno, el desarrollo no sostenible de la Amazonía, Abya Yala, Quito 1992.
- Mejía Piñeros, María Consuelo y Sergio Sarmiento Silva. 1987. “La lucha indígena: un reto a la ortodoxia”. Siglo XXI, México D.F., 1987.
- Ministerio del Interior de Colombia. 1998. Los Pueblos Indígenas en el País y en América, elementos de política colombiana e internacional. DGAI, Santafé de Bogotá, 1998.
- Morales, Ascario. 1988. Las Tierras Indígenas en la Legislación Panameña – En Law & Anthropology No. 3, Internationales Jahrbuch für Rechtsanthropologie, 1988.
- Núñez Palomino, Pedro Germán. 1988. Derecho y Comunidades Campesinas en el Perú 1969-1988, Centro de Educación Ocupacional “Jesús Obrero y Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cusco, Perú, 1996.
- Núñez Palomino, Pedro Germán. 1996. Derecho y Comunidades Campesinas en el Perú. Centro de Estudios “Bartolomé de las Casas” , Cuzco, Perú, Junio de 1996.
- ONIC-CECOIN. 1999. Minería en Territorios Indígenas de Colombia, Perú y Venezuela (petróleo, carbón, bauxita, oro y diamantes), Disloque, Santafé de Bogotá, Marzo de 1999.
- Pazmiño, D. y otro. 2000. Institucionalidad Indígena Ecuatoriana, recopilación de normas jurídicas vigentes y jurisprudencia. Trabajo inédito. Quito 2000.
- Perafán, Carlos C. 2000. Adecuación de servicios financieros a las economías tradicionales indígenas (Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario – Dpto. de Desarrollo Sostenible –BID), Mayo del 2000.
- Periódico El Espectador (27-IX-96).
- Periódico El Tiempo (8-IX-95).
- Plant, Roger y Soren Hvalkof. 2001. Titulación de Tierras y Pueblos Indígenas, Washington, D.C., Marzo del 2001 – No. IND.
- Rivas, Ramón D. 1993. Pueblos Indígenas y Garífuna de Honduras (Una caracterización). Editorial Gauaymuras, Tegucigalpa, Noviembre de 1993.
- Roldán Ortega, Roque. 1998. Régimen Legal General y Territorial de las Comunidades Indígenas en Panamá (Informe Final de Consultoría sobre el tema, para la Unidad Técnica Nacional del Proyecto de Corredor Biológico), Panamá, Marzo de 1998.

Romero Vergara, Mario Diego. 1997. Historia y Etnohistoria de las Comunidades Afrocolombianas del Río Naya – Gobernación del Valle del Cauca – Gerencia Cultural, Cali, octubre de 1997.

Samper, M. 1997. – Escritos Político – Económicos, Publicaciones del Banco de la República, Bogotá, 1997.

Stavenhagen, Rodolfo. 1997. Elmarco internacional del derecho Indígena. En: Derecho Indígena (Coordinadora Magdalena Gómez), INI- AMNU, México, 1997.

Tamayo, Jorge. 1996. Territorio Negro en el Golfo de Tribugá – Chocó, en “Comunidades Negras Territorio y Desarrollo, Edición especial Revista Esteros, Marzo de 1996, Medellín.

Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). 1997. Secretaría Pro Tempore , Tierras y Areas Indígenas en la Amazonía, Lima, Perú, Enero de 1997.

Wali, Alaka. 1990. La política de desarrollo y las relaciones entre región y Estado: el caso del oriente de Panamá, 1972-1990. En Mesoamérica N°. 29, ya citado.

## **ANEXOS**

1. Inversión Pública con Recursos del Situado Fiscal de Colombia entre 1994 y 1999
2. Parques Nacionales Naturales de Colombia que Concurren con Resguardos Indígenas
3. Síntesis de la Concurrencia de Parques y Resguardos Indígenas en Colombia
4. Algunas Experiencias Ilustrativas de Proyectos de Desarrollo con Pueblos Indígenas en Colombia

**Inversión Pública con Recursos del Situado Fiscal de Colombia entre 1994 y 1999**

	<b>Partida Girada (en millones)</b>	<b>% Incremento</b>	<b>Resguardos Beneficiados</b>	<b>Población</b>
94	12,046	-	364	439,267
95	16,099	33.64	364	478,347
96	22,125	37.43	412	503,452
97	27,142	22.67	442	511,682
98	33,116	22.01	470	522,682
99	39,505	19.29	509	590,990

Fuentes: DNP, DDT, FDT, diciembre 2001.

**Parques Nacionales Naturales de Colombia que Concurren con Resguardos Indígenas**

<b>Número</b>	<b>Nombre</b>	<b>Región</b>	<b>Localización (dpto.)</b>	<b>Area (Has.)</b>	<b>Indígenas Ocupantes</b>
1	Macuira	Caribe	Guajira	25,000	Wayu
2	Tayrona	Caribe	Magdalena	15,000	Kogui-Arhuaco
3	Sierra Nevada Santa Marta	Caribe	Cesar y Magdalena	383,000	Kogui-Arhuaco-Arzario
4	Los Katíos	Caribe	Antioquia y Chocó	72,000	Embera
5	Catatumbo	Andina	Norte de Santander	158,125	Barí
6	Paramillo	Andina	Antioquia Córdoba	460,000	Embera
7	Las Orquídeas	Andina	Antioquia	32,000	Embera
8	Puracé	Andina	Cauca	83,000	Coconuco
9	El Cocuy	Andina	Boyacá y Arauca	306,000	W'ua
10	El Tuparro	Orinoquía	Vichada	548,000	Zicuaní
11	Amacayacu	Amazonía	Amazonas	293,500	Ticunas
12	Cahuinari	Amazonía	Amazonas	575,500	Miraña
13	La Paya	Amazonía	Putumayo	422,000	Witoto
14	Nukak	Amazonía	Guainía	855,000	Nukak
15	Puinawai	Amazonía	Guainía	1,092,500	Curripaco-Puinawi
16	Munchique	Pacífico	Cauca	44,000	Páez
17	Sanquianga	Pacífico	Nariño	80,000	Afrocolombiano
18	Ensenada de Utría	Pacífico	Chocó	54,300	Embera-Afrocolombiano
Total				5,498,425	

**Síntesis de la Concurrencia de Parques y Resguardos Indígenas en Colombia**

<b>Parques</b>	<b>Número</b>	<b>Area (Has.)</b>	<b>%</b>
Sin Ocupación Indígena	25	3,536,978	39.1
Con Ocupación Indígena	18	5,498,425	60.1
Total	43	9,035,403	100

Fuente: Ministerio del Ambiente, Colombia, julio del 2001.

**Algunas Experiencias Ilustrativas de Proyectos de Desarrollo con Pueblos Indígenas en Colombia**

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Naturaleza del Proyecto</b>	<b>Entidades Ejecutoras</b>	<b>Entidades de Apoyo</b>
Consolidación Amazónica COAMA	Amazonía Colombiana	Apoyo integral al Desarrollo y la consolidación territorial de los indígenas de Resguardos amazónicos	Asociación de ONGs	Unión Europea y Otras
Componente de Tierras del PMRN, Comunidades Indígenas y Afroamericanas	Chocó Biogeográfico de Colombia	Legalización de tierras a Comunidades Indígenas y Afrocolombianas	INCORA	Banco Mundial, BID y otros
Fomento Ganadero del Vichada	Departamento del Vichada, Colombia	Montaje de pequeños hatos ganaderos con crédito subsidiado a 20 comunidades indígenas	INCORA, Gobernación del Vichada	Embajada del Canadá
Proyectos Productivos con Comunidades Indígenas, PPCI	Oriente del Departamento del Cauca, Colombia	Apoyo con crédito, asistencia técnica y comercialización a pequeños proyectos agropecuarios indígenas	Gobernación del Cauca, CRIC	Recursos Nacionales
Organización de Mujeres Sáliba	Municipio Orocué, Casanare, Colombia	Asistencia técnica y capacitación a pequeños proyectos productivos para grupos de mujeres de 8 comunidades	CECOIN	Fundación W.K. Kellogg (USA)

Fuentes: Entidades Ejecutoras. Elaboración del consultor. Febrero del 2002.