

Pablo Ortiz-T.  
Alberto Chirif

# ¿Podemos ser autónomos?

Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica



En gran parte de América Latina, y especialmente en la Cuenca Amazónica y en las tierras bajas de Centroamérica, asistimos desde hace tres décadas a una restitución a los pueblos indígenas de sus territorios tradicionales. Este es el hecho más significativo en términos de cambios en la estructura agraria desde las históricas Reformas Agrarias del Siglo XX en la región –junto con la ‘dinamización’ de los mercados de tierra promovida por el Banco Mundial y algunos gobiernos como parte de las políticas neoliberales de los ’90.

El derecho a la tierra y al territorio, en el caso de los pueblos indígenas, forma parte en realidad de un conjunto de otros derechos colectivos, entre los cuales están el derecho a la autonomía y al autogobierno.

*¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica* reúne dos documentos: el primero, “Dilemas y desafíos de la autonomía territorial indígena en Latinoamérica” de Pablo Ortiz hace un balance de los procesos de autonomía indígena en la región a partir de cinco de los casos más significativos (Panamá, Nicaragua, Colombia, Ecuador y Bolivia); en el segundo, “Situación y amenazas actuales contra los indígenas amazónicos - El caso del Perú”, Chirif analiza la problemática de su país y la coyuntura reciente, que desemboca en Bagua.

El título del libro sintetiza bien una de las ideas centrales de ambos autores, los permanentes palos en la rueda que los propios Estados van colocando para que la autonomía indígena, hoy consagrada en normas jurídicas internacionales y en las propias legislaciones nacionales, no termine de concretarse.

---

# ¿Podemos ser autónomos?

Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica

---

Pablo Ortiz-T.  
Alberto Chirif



**¿Podemos ser autónomos?**  
**Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica**  
Pablo Ortiz-T.  
Alberto Chirif

Intercooperation / RRI  
Quito, junio de 2010

Diseño:  
Verónica Ávila  Activa Diseño Editorial

Impresión:  
Imprimax

Impreso en Ecuador

Los puntos de vista presentados en este documento son de los autores y no necesariamente los comparten los organismos que generosamente patrocinaron el presente trabajo ni todos los socios de la coalición de la Iniciativa de Derechos y Recursos.

# Índice

Presentación 6

## **Dilemas y desafíos de la autonomía territorial indígena en Latinoamérica.** Pablo Ortiz-T.

Introducción 12

### Parte 1

#### El contexto general

Exclusión de los pueblos indígenas de América Latina 15

La redefinición de las relaciones Estado-pueblos indígenas 22

Panorámica del reconocimiento de derechos territoriales y autonómicos de pueblos indígenas en la región 30

### Parte 2

#### Procesos de autonomía indígena en cinco países de la región

Proceso autonómico de los pueblos indígenas en Panamá 43

Proceso autonómico de los pueblos originarios y campesinos de Bolivia 49

Proceso autonómico de las nacionalidades y pueblos indígenas en Ecuador 61

Proceso autonómico de los pueblos indígenas en Colombia 79

Proceso autonómico de los pueblos indígenas en Nicaragua 88

## Parte 3

## Lecciones aprendidas y desafíos

Implicancias para el uso sostenible de los recursos naturales	98
A manera de lecciones aprendidas y conclusiones preliminares	112
Bibliografía y fuentes	118

### Situación y amenazas actuales contra los indígenas amazónicos El caso del Perú

Alberto Chirif

Introducción	132
Las comunidades	133
Una historia de casi 40 años	135
La segregación de suelos agropecuarios y forestales	139
Resumen del panorama territorial actual	143
La alianza empresa-Estado durante los últimos 15 años	148
El perro del hortelano	150
Referencias bibliográficas	156

## Presentación

En gran parte de América Latina, y especialmente en la Cuenca Amazónica y en las tierras bajas de Centroamérica, asistimos desde hace tres décadas a una devolución o restitución a los pueblos indígenas de sus territorios tradicionales. Este es posiblemente el hecho más significativo en términos de cambios en la estructura agraria desde las históricas Reformas Agrarias que tuvieron lugar en la región –junto con la ‘dinamización’ de los mercados de tierra promovida por el Banco Mundial y algunos gobiernos como parte de las políticas neoliberales de los ’90–.

Tres son los factores que han contribuido a este proceso de titulación de territorios indígenas: la emergencia de la problemática ambiental; la aparición de nuevas normas jurídicas a favor de los pueblos indígenas, a nivel nacional y sobre todo internacional; y sin lugar a dudas, la movilización indígena.

Cómo señala Zuñiga<sup>1</sup> “la reivindicación y constitución de territorios indígenas en América Latina forma parte de una estrategia de las sociedades indígenas por implementar formas propias de «entrada en la modernidad» (...) mientras la modernización se presenta como el auge de lo transnacional poniendo en cuestión la capacidad de control de los Estados sobre los procesos que eran hasta hace poco parte de su dominio de exclusividad, las sociedades indígenas reclaman a los

<sup>1</sup> Zuñiga Navarro, G. (1998), Los procesos de constitución de Territorios Indígenas en América Latina, en *Nueva Sociedad* No. 153, Caracas.

Estados la transferencia de capacidades para autoadministrarse y autogobernar los asuntos que les conciernen”.

El derecho a la tierra y al territorio, en el caso de los pueblos indígenas, forma parte en realidad de un conjunto de otros derechos colectivos, entre los cuales están el derecho a la autonomía y al autogobierno. Este derecho, ya expresado en el Convenio 169 de la OIT, ha sido reiterado en diferentes fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de San José de Costa Rica, fallos vinculantes para todos los Estados de la región. Y en los últimos años, paralelamente, cambios constitucionales en algunos de los países han abierto oportunidades para que las nacionalidades, pueblos y organizaciones indígenas puedan ejercer la autoridad política-administrativa en municipios y territorios. Es el caso de las nuevas Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), pero también de Colombia (ya previsto en la Constitución de 1991, aunque nunca reglamentado) y de Nicaragua (con la Ley 445 de 2003).

La Iniciativa de los Derechos y los Recursos (RRI por sus siglas en inglés) y la Fundación Intercooperation han iniciado en 2009 el Programa Territorio Indígena y Gobernanza, cuya finalidad es contribuir a fortalecer las capacidades de la organizaciones indígenas, tradicionales y campesinas, en la administración y control de sus territorios. En el marco del Programa nos hemos propuesto también comprender cuáles son las diferentes formas o modelos de gobernanza territorial que han sido promovidos por los gobiernos y por las propias organizaciones indígenas para gestionar sus territorios.

Con ese objetivo, del 22 al 24 de marzo del 2010, en Puyo (Ecuador), Intercooperation y RRI organizaron un taller sobre “Territorio Indígena, Gobernanza y Autonomía en las Tierras Bajas de América Latina”, que contó con la participación de un pequeño grupo de organizaciones indígenas

territoriales, representantes de Gobiernos y de ONGs de seis países (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Panamá y Nicaragua). Como insumo para el taller, pudimos contar con un documento especialmente preparado por Pablo Ortiz para este taller, que da cuenta del ‘estado del arte’ con respecto a la legislación en cada uno de los países y a la situación actual en cuanto a los procesos de autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas.

El documento “Dilemas y desafíos de la Autonomía Territorial Indígena en Latinoamérica” de Pablo Ortiz, aborda la situación de cinco de los países (Panamá, Nicaragua, Colombia, Ecuador y Bolivia), más no la de Perú, razón por la cual hemos agregado un análisis más específico sobre la problemática peruana, “Situación y amenazas actuales contra los indígenas amazónicos - El caso del Perú”, preparado por Alberto Chirif. Hemos querido reunir ambos textos en este libro, que hemos titulado “¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica”, porque sintetiza bien una de las ideas centrales de ambos autores, en relación a los permanentes obstáculos que los propios Estados van colocando para impedir que se concrete la autonomía indígena, a pesar de estar ésta consagrada en las normas jurídicas internacionales y en la propia legislación nacional.

Chris van Dam

COORDINADOR DEL PROGRAMA  
TERRITORIO INDÍGENA Y GOBERNANZA  
INTERCOOPERATION – RRI



Dilemas y desafíos  
de la autonomía  
territorial indígena  
en Latinoamérica

PABLO ORTIZ-T.





# Introducción

---

**El presente texto constituye un insumo para la discusión. En buena medida se inscribe dentro de procesos de los cuales el autor forma parte. Su objetivo central está definido a partir de responder una interrogante central: ¿cómo se expresa el derecho colectivo al territorio y a la gestión de los recursos naturales por parte de pueblos ancestrales, cuándo se reconoce el derecho al ejercicio y vigencia de la autonomía o autogobierno?**

Para responder a ese interrogante central, el texto se organiza en torno a tres ejes. Un primer eje plantea un contexto histórico y jurídico básico, a partir de un recuento de procesos de tensiones y reconocimientos de las demandas de los pueblos indígenas, pero tomando como punto de partida, la herencia colonial y sus manifestaciones contemporáneas en lo que se ha dado en llamar “colonialidad del poder”, que no es sino una matriz o sistema de exclusión, por cuestiones fundamentalmente raciales y que está presente en buena parte de los países de la región.

Un segundo eje en cambio, se basa en la revisión sumaria de las experiencias autonómicas indígenas presentes en cinco casos: Bolivia, Ecuador, Panamá, Colombia y Nicaragua. Cada una con su respectiva historia y en donde se sintetizan elementos del contexto histórico, antecedentes básicos, procesos de institucionalización y construcción de normativas jurídicas, así como un breve balance de la implementación de estos regímenes autonómicos indígenas, en relación a la vigencia o garantías de los derechos colectivos al autogobierno o al territorio.

Y finalmente un tercer eje alude a las implicaciones de estos procesos en materia de gestión, control y uso de los recursos naturales existentes al interior de los territorios indígenas, donde quedan en entredicho los alcances o límites de los modelos en cuanto a grados o niveles de control y propiedad sobre esos espacios territoriales y sus recursos naturales, en especial cuando los Estados se han reservado –en el marco de un marco conceptual o visión de soberanía convencional- el control absoluto de los recursos naturales no renovables.

El texto busca contribuir y animar una discusión sobre estos y otros puntos críticos que se pueden seguir identificando en torno a la construcciones de Estados plurinacionales, cuya vigencia en buena medida pasa por refundar las repúblicas sobre la base de nuevos pactos o acuerdos entre la(s) sociedad(es) dominantes y los pueblos ancestrales que habitan dentro de las mismas fronteras republicanas.



## El contexto general

**Hablar de gobernanza territorial en el marco de los procesos de lucha de los pueblos indígenas de la región y de sus implicancias para el uso de los recursos naturales, nos remite a una pieza clave actual: la gobernanza entendida como “arte de gobernar” o “conducción de los asuntos públicos” no se reduce (solo) a la creación de instituciones, ni al cumplimiento o apego estricto a las reglas del derecho, ni al funcionamiento del escenario político.**

Pasa irremediable y fundamentalmente por asumir la territorialidad local como la pieza clave o la piedra angular, alrededor de la cual se construye el resto del edificio (desde lo local a lo global) de órdenes socio-políticos, socio-económicos y socio-culturales plurales e incluyentes. Y todo porque el proceso histórico desde el siglo XVIII y XIX fue transformando a los territorios en espacios, y a éstos como los escenarios abstractos de emergencia e imposición de la racionalidad instrumental, de la lógica del capital, del individualismo, de la ciudadanía atomizada. Las comunidades fueron reemplazadas por sociedades de individuos ciudadanos, y los territorios singulares, con significados y memorias, fueron subordinados a los espacios abstractos de las naciones uni-culturales, indivisibles y homogéneas. ¿Qué significan en ese marco histórico los procesos contemporáneos de reivindicación de los derechos de autodeterminación y autonomía territorial de varios pueblos indígenas de América Latina? ¿Qué implicancias tienen esas demandas y su reconocimiento para el uso sostenible de los recursos naturales? Son dos de las interrogantes centrales que animan el presente apartado referido al contexto general.

### Exclusión de los pueblos indígenas de América Latina

**Para muchos es familiar la diagnosis que describe y analiza** las situaciones de los pueblos indígenas en el mundo y en América Latina en particular. Pueblos que habitaron estos territorios siglos antes de la llegada de los conquistadores europeos, y que fueron vencidos, subordinados y controlados desde finales del siglo XV (Wachtel, 1976). En esa historia nacieron las categorías de capitalismo, modernidad y América. Como lo explica Enrique Dussel (1992) la modernidad aparece cuando Europa se autoafirma como el “centro” de una historia del mundo que ella inaugura; la “periferia” que rodea este centro es, consecuentemente, parte de esa auto-definición. La oclusión de esta periferia llevó a la intelectualidad europea a construir lo que Dussel (1992) denomina el “mito de la

modernidad”. Es decir sostener que el proyecto de modernidad es únicamente emancipatorio, afirmado y asumido que visibiliza su lado positivo, en la ciencia, la técnica y las ideas de libertad e igualdad, pero por otro lado que oculta la irracionalidad y justificación de la violencia genocida.

Posterior a la derrota indígena, a los conquistadores españoles y portugueses –que provenían de una zona periférica y pobre de Europa como la península ibérica– nunca les interesó constituir en las colonias una estructura socio-económica capitalista ni un mercado interno generadores de tendencias integracionistas, como sucedía en la Europa central.

Al contrario, su propósito central fue establecer condiciones para que la corona española o portuguesa tuviesen el control exclusivo para la explotación y saqueo de las riquezas minerales y otros recursos de la naturaleza, en una época donde se consideraba que el poder de los Estados dependía de la riqueza que pudieran acumular. España mantuvo la exclusividad del comercio y prohibió que las colonias comercien entre sí o con países europeos rivales. Lo que hoy son Ecuador, Perú y Bolivia estaban integrados en un solo sistema de explotación textil, agrícola y sobre todo minero en torno a regiones como Huancavelica o Potosí (Assadourian, 1991, 1982).

Y en la actualidad esas tres categorías (capitalismo, modernidad y América) están en crisis, y el debate alrededor de esto está vigente por la sencilla razón de que los procesos específicos que comenzaron entonces, aún no han concluido, tales como la división racial del trabajo (Quijano, 2000; Mignolo, 2003).

También la formación de un poder mundial, que se inició con el mercantilismo –al que el sistema económico colonial estuvo ligado– continuó con la revolución industrial y la expansión del capital hacia todos los puntos cardinales, hasta llegar a la

actualidad como globalización neoliberal a escala planetaria (Coronil, 2002; Lander, 2002).

Son cambios que se iniciaron con la acumulación de los minerales provenientes de los Andes, México y Brasil, continuaron a lo largo del siglo XIX y XX con el sistema comercial basado en el intercambio desigual y la dependencia (Marini, 1991).

**Su propósito central fue establecer condiciones para que la corona española o portuguesa tuviesen el control exclusivo para la explotación y saqueo de las riquezas minerales y otros recursos de la naturaleza, en una época donde se consideraba que el poder de los Estados dependía de la riqueza que pudieran acumular.**

En esta primera década del siglo XXI dichas tendencias adquieren visos de absoluta concentración del ingreso y de la riqueza en el mundo, cuya diferencia se incrementó en 24 veces entre 1991 y 1997 (Borón, *et al.*, 1999) y que en el año 2004, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la renta del 20% de las personas más ricas del mundo es 28,7 veces más elevada que la del 20% más pobre (PNUD, 2004).

En el último quinquenio la situación se agrava con el estallido de la crisis del capitalismo a nivel global. Según la misma fuente, actualizada al 2009, por cada dólar de ingreso devenido por una persona en Nigeria, se ganan 85 dólares en Noruega. Aquello se traduce en las expectativas de vida en uno y otro caso: mientras un niño nacido en Nigeria puede esperar a vivir apenas algo más de 50 años, en Noruega esa expectativa lo supera en 30 años más. “Si bien el cierre de la brecha en muchos de los indicadores de salud y educación constituye una buena noticia, la persistente desigualdad en la distribución del ingreso mundial es un problema que debiera preocupar a los encargados de formular políticas públicas y a las instituciones internacionales”, señala Jeni Klugman, directora general del PNUD en el prólogo del Informe (PNUD, 2009).

Es un contexto en el que los ricos y poderosos ya no están organizados en relación con las unidades asociadas de la época moderna, como la nación-Estado, el mercado nacional y las clases sociales domésticas, sino que están integrados en redes transnacionales apoyadas por los estados metropolitanos y periféricos (Coronil, 2002).

En ese marco, América Latina aparece con la mayor brecha social de todas las regiones del mundo. En esta región, el 5% más rico recibe el 25% del ingreso nacional, mientras que el 30% más pobre recibe menos del 7,5%. Aquella distribución del ingreso convierte al 44% de la población en pobre y condena a más del 40% de su población a la indigencia, con menos de un dólar diario. En otras palabras, el 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces mayor que el del 10% más pobre. Estos datos que según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) complican a la región en la meta mundial de reducir a la mitad sus índices de pobreza para el año 2015 (Márquez, 2008).

En el segundo caso, y como lo señala Quijano (2000: 203 y ss), en el curso de la expansión mundial de la dominación colonial por parte de la misma raza dominante –los blancos– fue impuesto un criterio de clasificación social a toda la población mundial a escala mundial: “así, cada forma de control del trabajo estuvo articulada con una raza particular. Consecuentemente, el control de una forma específica de trabajo podía ser al mismo tiempo el control de un grupo específico de gente dominada. Una nueva tecnología de dominación/explotación, en este caso raza/trabajo, se articuló de manera que apareciera como naturalmente asociada. Lo cual, hasta ahora, ha sido excepcionalmente exitoso” (Quijano, 2000:205).

**América Latina aparece con la mayor brecha social de todas las regiones del mundo. En esta región, el 5% más rico recibe el 25% del ingreso nacional, mientras que el 30% más pobre recibe menos del 7,5%. En otras palabras, el 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces mayor que el del 10% más pobre.**

En otros términos, la colonialidad global –ahora entendida como redes desde donde se ejerce la colonialidad del poder– no representa sino la articulación entre etnocentrismo colonial y clasificación racial universal, a partir de la cual Europa y la América Sajona, generaron una perspectiva temporal de la historia y una re-ubicación a los pueblos colonizados y a sus respectivas historias y culturas.

A la par, la liberalización de la circulación de capitales exige un proceso de aniquilamiento de la diferencia etno-política y cultural y la consolidación de un concepto incluyente de homogeneización de Estado-nación (Coronil, 2002:43), aunque como lo aclara Díaz Polanco “si bien el capital no deja de enfrentarse contra cualquier manifestación de diversidad que le sea adversa, los mecanismos mediante los cuales procura someter a las identidades no son ya las viejas formas centralizadoras” (Díaz Polanco, 2006:29 y ss).

En el caso de los pueblos indígenas de América Latina, es fácil constatar la exclusión y discriminación total dentro de los actuales Estados nacionales: en su mayoría están presentes en el llamado sector primario de la economía (agricultura, pesca, forestería). Viven en las regiones más periféricas y marginales de sus respectivos países (CEPAL, 2008; PNUD, 2005, Gálvez, 2006).

También, desde el punto de vista de su condición de vida, todos los indicadores tradicionales y los nuevos como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas, que miden el llamado bienestar social, los colocan como los más pobres entre los pobres. Casi todas las estadísticas sociales revelan la fuerte correlación negativa entre niveles de escolaridad y condición indígena. En el tema de analfabetismo, por ejemplo, en el caso boliviano, la tasa general era en 1970 de 23%, mientras que en población indígena se elevaba al 46%. Cifras que en la década de los 90 se redujeron al 14% y 24% respectivamente, manteniendo igual una enorme la brecha

entre la situación de indígenas y no indígenas. Similares tendencias se encuentran en Guatemala, Perú o Ecuador (SISPPI-CELADE, 2005; Larrea, 2007; UDAPE, 2007).

Una pobreza extremadamente aguda y generalizada. Existen en su interior –cabe puntualizarlo– pequeños grupos que han marcado alguna diferencia social (como las élites económicas Aymara de El Alto, Bolivia o los mediano exportadores textiles Kichwa de Otavalo, Ecuador), llegando incluso a ser propietarios de medios de producción. Pero sin duda constituyen la excepción y no la regla.

Y un elemento adicional que caracteriza a los pueblos indígenas de la región son las permanentes y variadas formas de discriminación social y racial, de rechazo, omisión o desconocimiento de su existencia, de su condición humana y de su condición de colectivos, de pueblos con territorios, cultura, lengua, ciencia, memoria, historias, organizaciones, etc. (Van Cott, 2004; UDAPE, 2007).

Es en ese escenario de exclusión estructural, de olvido, de indiferencia y racismo en contra de los pueblos indígenas de la región, que en las últimas tres décadas se han vislumbrado y ensayado distintos tipos de salidas a esa situación, que van desde el reconocimiento parcial de sus derechos económicos, sociales o culturales como lo plantean los neo-indigenistas o asimilacionistas, pasando por el multiculturalismo de los neoliberales hasta las tesis autonómicas y plurinacionales, basadas en lo que González (2008:2) denomina enfoques “legalista” y “radical”.

De una u otra manera, esos enfoques y posiciones han estado presentes en las disputas en torno a las reformas jurídico-institucionales de los Estados y a la redefinición de las relaciones entre pueblos indígenas y Estado. Adicionalmente este orden racial y excluyente en lo social, cultural y político, tiene su componente ecológico y territorial. Como lo señala Enrique

Leff (1994; 2002), si bien históricamente el proceso de aumento de la productividad en el capitalismo deriva del perfeccionamiento de la división del trabajo y de la ampliación de los mercados, también lo hace por la regulación social de los flujos energéticos y por el control y aprovisionamiento de materias primas, que por coincidencia se encuentran en el espacio ocupado por los pueblos indígenas.

**Un elemento adicional que caracteriza a los pueblos indígenas de la región son las permanentes y variadas formas de discriminación social y racial, de rechazo, omisión o desconocimiento de su existencia, de su condición humana y de su condición de colectivos, de pueblos con territorios, cultura, lengua, ciencia, memoria, historias, organizaciones, etc.**

El flujo del capital transnacional exige que se incorporen al mercado nuevos bienes convertidos en mercancías, como ha sucedido con las concesiones mineras, forestales e hidrocarburíferas en la Amazonía durante los últimos años (Bunker, 2006; North, 2006). “El precepto entonces es que “hay que alimentar al mercado”. Tal como ha ocurrido en la Amazonía peruana en las dos últimas décadas, donde para ello no basta con las mercancías que ya circulan de manera libre y globalizada. Se requiere más: se necesitan tierras, agua, bosques, conocimiento, alimentos, etc. Con tal fin, se elaboran normas que facilitan la extracción y comercialización en el mercado de los recursos naturales como la tierra, los bosques y el agua, entre otros. (Chirif y García, 2006; Urteaga, 2008:93).

Stephen Bunker (1985) en su análisis de la Amazonía brasileña, estableció los vínculos entre explotación exterior, pobreza local y degradación ambiental, argumentando que la ausencia de una estructura de poder local, consecuencia de la propia explotación exterior, agrava la degradación ecológica. Sus tesis sin embargo, más allá que la simple descripción de una economía de enclave (que carece de *linkages* hacia atrás y hacia adelante) refiere a los



procesos de desarticulación y desestructuración social local en las zonas extractivas, que dejan un vacío que es ocupado por intereses extranjeros o por los propios estados centrales, como sucede en las amazonías brasileña o boliviana, lo que a su vez acelera la explotación y la reproducción como periferias de sus respectivos espacios nacionales.

### **A lo largo de las dos últimas décadas, América Latina vive un proceso**

de reformas constitucionales que busca replantear la relación entre el Estado y los pueblos indígenas y afro-descendientes. En dichos procesos, cumplen un papel fundamental los movimientos indígenas que demandan reconocimiento y garantías a sus derechos colectivos. Las respuestas desde los Estados han sido variadas. Desde aquellas decisiones o declaraciones restringidas al simple reconocimiento de la diversidad cultural y étnica o hasta el impulso de reformas jurídico-institucionales que buscan sentar las bases de un nuevo tipo de Estado plurinacional e incluyente.

Esas perspectivas se han reflejado también en el campo jurídico. De una u otra forma, los nuevos marcos constitucionales (formulados en las últimas dos décadas) han incorporado o reformulado –de manera restringida o amplia, según los casos– el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y el respeto de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos. Se han incluido referencias claras a las tierras poseídas tradicionalmente, a las “autoridades tradicionales” y a la jurisdicción y administración de la justicia de acuerdo con sus “propias normas y prácticas”.

Pero no ha sido un proceso ascendente, simple y libre de obstáculos. Todo lo contrario, como lo recuerda Raquel Irigoyen (2006:18), primero, en el marco del constitucionalismo social, si bien los Estados reconocieron el sujeto colectivo indígena y

### **La redefinición de las relaciones Estado-pueblos indígenas**

---

algunos derechos especiales, lo hicieron solo en su condición de comunidades y etnias, no propiamente como pueblos. El reconocimiento de “costumbres” y formas limitadas y subordinadas de la justicia indígena, constituyeron fisuras intra sistémicas que no implicaban el reconocimiento del derecho indígena o del pluralismo jurídico propiamente. Un ejemplo de aquello lo encontramos en Panamá, cuando en 1972 su Constitución reconoce en sus artículos 104 y 122, que “los grupos indígenas...poseen patrones culturales propios, bien que para prever su superación “de acuerdo con los métodos científicos del cambio cultural”<sup>1</sup>.

Luego, hay un período de transición –según Irigoyen– que se da con las constituciones de Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Brasil (1988) que empiezan a reconocer la conformación multicultural de la nación o el Estado, el derecho a la identidad cultural y nuevos derechos indígenas. En el caso guatemalteco, dicha Constitución en su artículo 59, “reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres” (Clavero, 2002:39). Mientras que en Nicaragua, luego de un proceso de confrontación armada, se reconoció el carácter multicultural del pueblo y fue la primer región en reconocer “autonomías” de los pueblos indígenas, aunque todavía no plenamente el pluralismo jurídico, en particular para asuntos penales. “En su virtud se declara que las comunidades de zona indígena tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales” (Clavero, 2002:41).

La aprobación en 1989, y más tarde ratificación por parte de una veintena de países del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aseguró la incorporación del concepto de pueblos indígenas, superando la noción de poblaciones que contenía el Convenio 107 junto con su perspectiva etnocéntrica, asimilacionista e integracionista que los Estados

<sup>1</sup> Cf. el artículo de Bartolomé Clavero, “Multiculturalismo constitucional, con perdón, de veras y en frío”, 2002, págs.38 y ss.

habían desarrollado frente a los pueblos indígenas. En el caso del Convenio 169 de la OIT reconocía de modo expreso aspectos inherentes a la aplicación de los derechos colectivos, tanto a la política general que incluye elementos clave como la autoidentificación, autodeterminación, autogobierno, responsabilidad, consulta previa, participación, desarrollo, derecho consuetudinario, entre otros, como a las llamadas cuestiones sustantivas tales como tierras y territorios, contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industrias rurales, seguridad social y salud, educación y medios de comunicación, y contactos y cooperación a través de las fronteras (OIT, 2002).

Las negociaciones previas y aprobación de este Convenio de alguna forma expresaba la crisis del sistema de Estados-nación a nivel global, que se consolidó desde mediados del siglo XIX, cuyo modelo y definiciones estaban regidos por los intereses de expansión del capitalismo europeo, que demandaba a su vez la búsqueda de la homogeneidad cultural y lingüística y el control centralizado de los territorios, como condiciones básicas para consolidar el proyecto de modernidad de corte eurocéntrico y el capitalismo como modelo civilizatorio. En otros términos, la búsqueda de concordancia entre expansión del capital y disolución de la diversidad.

En suma, el Convenio 169 de la OIT plantea una reforma parcial del sistema de Estados-nación vigente, al reconocer y proteger los territorios de los pueblos ancestrales y hasta reconocer sus derechos –como pueblos– a la autodeterminación que les posibilite definir sus prioridades de desarrollo económico, social y cultural en el marco de los Estados Nación a los cuales pertenecen.

**A lo largo de las dos últimas décadas, América Latina vive un proceso de reformas constitucionales que busca replantear la relación entre el Estado y los pueblos indígenas y afro-descendientes. En dichos procesos, cumplen un papel fundamental los movimientos indígenas que demandan reconocimiento y garantías a sus derechos colectivos.**

“Durante la adopción del Convenio 169, dado que el mandato de la OIT son los derechos económicos y sociales, se consideró que estaba fuera de la competencia interpretar el concepto político de libre determinación. Por esta razón, se incluyó en el artículo 1 (3) un descargo con el término “pueblos”, que “...no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”. El objetivo era por tanto evitar cuestionamientos legales internacionales” (OIT, 2009:25). Tal disposición solo prevé el autogobierno y el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades.

A nivel de la región, como lo veremos más adelante, solo los Kuna habían alcanzado un cierto grado de autogobierno en la comarca de San Blas, mediante la Ley 16 de 1953, pero es a partir de 1995 que se desarrollan algunas leyes que posibilitan la creación y reconocimiento de comarcas indígenas, así como cartas administrativas de las mismas que reconocen e integran las formas de gobierno indígenas y les asignan algunas competencias en cuestiones de importancia tales como las relativas a recursos naturales, aunque al mismo tiempo ello no les garantizará un total control sobre sus territorios, ni participaciones sustanciales en los procesos de tomas de decisión, como lo veremos más adelante.

Pese a las posibles implicaciones de su real aplicación o a los temores manifiestos, algunos de Estados de América Latina en términos generales, han ratificado el Convenio 169 de la OIT, para dotarla de estatus de ley nacional<sup>2</sup>. A ese convenio se agregan otras normativas como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos y la Declaratoria de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que en suma, reconocen a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos fundamentales.

<sup>2</sup> En el caso de América Latina, tenemos 14 países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT. Primero lo hicieron México (1990), Bolivia y Colombia (1991), Costa Rica y Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Brasil, Venezuela y República Dominicana (2002), Chile (2008) y Nicaragua (2010).

Ya a nivel más específico, fue la Constitución de Colombia en 1991, la que inaugura el reconocimiento de las propias autoridades y según sus propias normas y procedimientos. En otros países como Perú (1993), Bolivia (1994, 2003), Ecuador (1998) y Venezuela (1999) sus constituciones contienen fórmulas mediatizadas de reconocimiento de niveles o grados de autonomías indígenas, pluralismo jurídico y derechos indígenas. En el caso ecuatoriano, como lo señala Walsh, la Constitución de 1998, “...simplemente incorporó la diversidad étnica y los derechos específicos como parte de las mismas estructuras políticas y aparatos ideológicos que se empeñan en transformar” (2009:77).

De alguna manera, si bien esa Constitución representó un avance en comparación con las anteriores, en especial el reconocimiento de la población afroecuatoriana y la inclusión de los derechos colectivos indígenas, al mismo tiempo sirvió “como mecanismo para la inclusión de la oposición indígena y afro dentro del aparato estatal, fortaleciendo así y por medio de la “multiculturalización”, el sistema y la estructura dominantes” (Walsh, 2009:77).

Es claro que dichas reformas constitucionales se focalizaron en plantear una salida sólo para los indígenas o grupos étnicos, promoviendo lo que Héctor Díaz Polanco (1998) ha destacado como un cierto tipo de relativismo cultural, que supuestamente puede lograrse sin transformaciones sustanciales del Estado-nación. En una perspectiva más amplia incluso, habría que analizar que dicho relativismo formó parte del proceso globalizador, que enfatiza en el florecimiento de las identidades para incluirlas, sin que eso signifique en todos los casos la disolución de las diferencias. En otras palabras, “la globalización ha encontrado la

**En otras palabras,  
“la globalización ha  
encontrado la manera  
de aprovechar la  
diversidad sociocultural.  
En su favor el capital  
globalizante y etnófago  
“exalta” la diversidad,  
mediante la ideología  
multiculturalista y  
como nunca antes busca  
convertir la pluralidad  
de culturas en un puntal  
de su reproducción  
y expansión.”**

manera de aprovechar la diversidad sociocultural en su favor (saciando el incontenible apetito del capital por la ganancia). En ese trance, el capital globalizante y etnófago “exalta” la diversidad, mediante la ideología multiculturalista y como nunca antes busca convertir la pluralidad de culturas en un puntal de su reproducción y expansión.” (Díaz Polanco, 2006:151; Zizek, 1998:137 y ss).

Adicionalmente, como lo anota el jurista Mikel Berraondo, “en esta fase (de reformas jurídicas) podríamos decir que los procesos de creación normativa son muy variados de un país a otro, y que mientras en unos se ha tenido en cuenta los planteamientos indígenas antes de crear las normas, en otros se ha regulado su situación sin contar con ellos para nada, lo cual hace que a pesar de contar con un desarrollo normativo, esas normas creadas no son eficaces y no responden para nada, a la filosofía de estos pueblos” (2005:65).

Al respecto Zygmunt Bauman (2001:174) explica que “el sistema ataca las bases comunitarias de las identidades, al tiempo que promueve todo género de “identificaciones” que son especies de “identidades” individualizadas, sin sustento colectivo. Esas pseudoidentidades sin comunidades, no resultan contrarias al proceso de globalización”. Siguiendo las tesis de Rawls (2006: 135 y ss), para el orden democrático liberal, si las diversidades se constituirían en un obstáculo para el logro de consensos o acuerdos válidos para todos (universales), el procedimiento a seguir debe partir de algunas premisas como, excluir la pluralidad mientras las identidades no opongan resistencia y que el poder se manifieste “neutro” o “ciego” frente a la diversidad. Es la clave que propone Rawls como la base de que el sistema sea “universal” y se fundamente en su carácter inclusivo.

“En todo caso, la materialización de una ciudadanía ampliada en América Latina y el Caribe –tal como la demandan los pueblos indígenas– está ligada a una serie de factores básicos,

como la consolidación y realización plena de los derechos civiles y políticos de las personas y el reconocimiento y respeto de sus derechos económicos, sociales y culturales” (Ocampo, 2000:47). Además los pueblos indígenas exigen el reconocimiento de los derechos de identidad y autodeterminación (Stavenhagen, 1999).

La mayor parte de estos planteamientos apuntan a la necesidad de trascender la igualdad abstracta y asumir un reconocimiento de las diferencias culturales que pueda expresarse en torno a Estados plurinacionales e interculturales o pluriétnicos y multiculturales. Esta no es una terminología casual, si se recuerda que en torno a estos procesos existen al menos dos corrientes de debate en torno al carácter o naturaleza de los Estados, los derechos de los pueblos indígenas y las nuevas formas de ciudadanía.

Una de las corrientes, el multiculturalismo –hegemónica desde fines de los años 80 hasta mediados de la primera década del 2000– se sitúa dentro del (neo) liberalismo y de perspectivas que dejan intocado la matriz colonial del poder y las bases fundamentales de los Estados-nación imperantes.

La otra corriente, plurinacional y de crítica al orden imperante, plantea la refundación del Estado moderno, sobre la base de dos elementos: por un lado, la construcción de una sociedad intercultural, que implica re-conocimientos mutuos e iguales entre los distintos pueblos que componen una nación, sus demandas e intereses y la construcción de una cultura compartida, sobre la base de la convivencia intercultural (Viaña, 2009:88).

Por otro lado, la asunción de una crítica poscolonial que se traduzca en abrir un período transicional en el que haya tiempo de discriminar positivamente a favor de los pueblos históricamente excluidos (indígenas y afrodescendientes). Dicha

discriminación puede oscilar entre redistribución de riqueza, reconocimiento de ámbitos o jurisdicciones donde rige la justicia indígena (pluralismo jurídico e interlegalidad) hasta decisiones político legislativas que aseguran niveles de participación directa en espacios clave de tomas de decisión a nivel local, regional o nacional, o procesos de re-ordenamiento territorial, que posibiliten procesar y responder adecuadamente a las demandas de autogobierno y autonomía de los pueblos indígenas (Santos, 2008:178 y ss).

De una u otra forma, algunos de los procesos de reforma constitucional en América Latina (especialmente en el caso de Bolivia o Ecuador) son una muestra de la evolución del Estado pre-moderno, pasando por el Estado legislativo de derecho a la formulación y ejercicio de Estados constitucionales de derecho.<sup>3</sup> El paso del Estado legislativo al Estado constitucional supone la afirmación del carácter normativo de las constituciones, las cuales integrarán un plano de juridicidad superior vinculante para todos los poderes del Estado, lo que en otros términos significa establecer un carácter normativo o de fuerza vinculante de la Constitución, y la supremacía de ésta dentro del sistema de fuentes, a ser aplicada de manera directa (Ávila S., 2009).

En la misma línea estos procesos de reforma constitucional presentes en la región, constituyen un buen ejemplo del paso del constitucionalismo moderno a un nuevo tipo de constitucionalismo. Según Boaventura de Sousa Santos (2008: 151 y ss) el constitucionalismo moderno planteó la monoculturalidad y la uni nacionalidad, basado en las nociones liberales de soberanía popular, homogeneidad cultural y regularidad institucional. Esta última referida al establecimiento de formas de gobierno representativo, primacía del derecho, separación de poderes, libertad individual, fuerzas armadas regulares, esfera pública, etc. Todo además bajo un solo tipo de identidad, bandera, himno, sistema educativo.

<sup>3</sup> Para ampliar al respecto Cf. Andrés Gil Domínguez (2005) Op.Cit.



Pero el nuevo tipo de constitucionalismo, cuya aparición Boaventura de Sousa Santos (2008) lo sitúa a finales de la década de los 80 o inicios de los 90 en países como Colombia o Brasil, asume el reconocimiento de la pluriculturalidad, la pluriethnicidad y la interculturalidad. Y refiere a la posibilidad de incorporar de manera simultánea distintos sistemas jurídicos (pluralismo jurídico e interlegalidad), instituciones compartidas y compatibles con las identidades culturales de las pluri naciones llamadas a convivir dentro del Estado unitario. También abre la posibilidad de desarrollar distintas prácticas políticas y de superar la democracia representativa hacia sistemas más participativos e incluyentes. Advierte sin embargo que es un proceso no exento de riesgos, contradicciones y dificultades e igualmente experimental, tal como sucede en las actuales coyunturas político-legislativas de Bolivia o Ecuador.

**El complejo proceso que vive América Latina en torno al reconocimiento de derechos** colectivos de los pueblos indígenas está condicionado en buena medida a la persistencia o reproducción o a la modificación del modelo de su modelo de desarrollo. Y con él de sus políticas económicas, sociales, ambientales y territorial-espaciales.

La política de la espacialidad es importante para el derecho pues a través de ella, y de manera soterrada –como lo plantea Asier Martínez (2009)– se fagocitan territorios y sujetos partir del patrón de la racialidad (Quijano, 2000:207) y se configuran ciudadanías en la globalización a partir de unos patrones de inclusión/exclusión fundados originariamente en la conquista, evento fundador de la colonialidad (Walsh, 2008; Castro Gómez y Grosfoguel, 2007) tal como lo referimos en el acápite anterior.

El control político y territorial siempre ha sido fundamental para asegurar que el sistema económico funcione. Lo fue desde

Panorámica del reconocimiento de derechos territoriales y autonómicos de pueblos indígenas en la región

---

el siglo XVI cuando la corona española estableció inicialmente las encomiendas como la principal herramienta de sometimiento de los pueblos vencidos. Pero la ambición desmedida de los encomenderos por someter a sobre-explotación y esclavitud a la población indígena, acaparar tierras y tener el derecho de heredarlas, provocó que la corona impusiera algunas limitaciones a las encomiendas que luego tuvieron que ceder paso a los Virreinos y Reales Audiencias, como las de Lima, Santa Fe o Quito.

La Real Audiencia no eran sino organismos de gobierno con jurisdicción sobre amplios territorios, dependientes de los virreinos. Sus tareas eran complejas y a la cabeza estaba el Rey (de España) y en la escala inferior estaban las gobernaciones y los corregimientos (Guerrero y Quintero, 1983).

El corregidor fue un personaje de ingrata recordación por los abusos cometidos contra los indígenas. Su función principal era recaudar el tributo indígena, actuar de juez de primera instancia y organizar el abastecimiento de fuerza de trabajo para obras públicas y privadas, además de presidir el Cabildo [municipio] (Quintero, 1990).

En el caso del Virreinato de Lima o de la Real Audiencia de Quito basaban sus jurisdicciones en la de los obispados católicos, a quienes se les entregó en encomienda a las comunidades indígenas para que sean evangelizadas y adoctrinadas. O en otras palabras, para que se ejerza sobre ellas un tutelaje no coercitivo. En la Amazonía, la resistencia de la mayoría de los pueblos guerreros impidió que éstos sean incorporados plenamente a la vida colonial (García, 2003; Santos Granero, 1992).

**El control político y territorial siempre ha sido fundamental para asegurar que el sistema económico funcione.**

Ante los abusos de los encomenderos, hubo misioneros de tendencia humanista, como Fray Bartolomé de Las Casas que denunciaban

esos abusos a las autoridades españolas, recomendando que los nativos vivieran apartados de los españoles, con cabildos propios y bajo el amparo de la Iglesia (Prient, 1987: 146 y ss).

Aquello derivó en el proyecto que forjó en las colonias dos repúblicas, una para españoles y otra para indios, lo cual fue sostenido por la legislación colonial. Y favoreció a una sociedad segregacionista y racista, y desde la perspectiva indígena suponía tanto la protección como el aislamiento, y la transformación de las formas tradicionales de organización económica y social. Implicaba, entre otras cosas, que la población nativa se concentrara en pueblos o “comunidades”, contrariando el esquema pre-hispánico o ancestral de vida, de tipo disperso e itinerante (especialmente en las tierras bajas amazónicas), acorde al sistema de acceso a recursos productivos de diversos pisos ecológicos.

“Reducir” a los indios en pueblos es lo que se conocía como las reducciones, que se convirtieron en el mecanismo más importante de la política colonial, muy útil para administrar, evangelizar y también para acceder a las tierras comunales, más fáciles de expropiar una vez desalojados los indígenas. Aquel abandono de las tierras comunales sería la base para las futuras haciendas o grandes propiedades latifundistas.

Adicionalmente las reformas legales impulsadas por el virrey Francisco de Toledo, convirtieron a la población indígena en tributaria y el cambio del tributo en especies al tributo en dinero. En paralelo, convirtió también a los caciques y curacas en intermediarios encargados de la administración de los territorios indígenas y de la recaudación de los tributos. De esa manera, los llamados “gobiernos indígenas” se conformaron como una institución funcional a los propósitos del tributo, la

**Aquello derivó en el proyecto que forjó en las colonias dos repúblicas, una para españoles y otra para indios, lo cual fue sostenido por la legislación colonial. Y favoreció a una sociedad segregacionista y racista.**

prestación del trabajo forzado y el mantenimiento del orden interno (Guerrero, 1990).

En síntesis, hay que considerar históricamente que el capitalismo sin abandonar la forma de sometimiento militar directo, introdujo a lo largo de su existencia, formas de dominio territorial, como la intensificación y ampliación del comercio internacionales, entre las cuales se destacan la exacerbación de los flujos de capital financiero y el fraccionamiento espacial de los procesos productivos en todo el planeta. Hoy, el capitalismo llamado por algunos “global”, tiene un contenido espacial en la medida en que expresa un intenso afán de ensanchar sus mercados en el mundo (Haesbaert, 2001; Mignolo, 2003). Capitalismo de predominio financiero y especulativo, el que está al mando en la promoción de las formas particulares de producción y reproducción del espacio geográfico y de explotación de recursos en las distintas regiones del orbe (Arroyo, 1998; Strange, 1997; Bunker, 2006).

En otras palabras la problematización del tema nos remite a una premisa básica: el espacio no es un ente natural, sino un subproducto social del modo de producción, y que su comprensión solo es posible a partir de una geo-historia, lo que implica el conocimiento de los procesos involucrados en su producción, lo que hará de la geografía una especie de “economía política” de la producción de espacio. El espacio es lo que la economía hace de él (Harvey, 1996; Soja, 1989; Santos, 1999).

Precisamente David Harvey (1989, 1996) aboga por una geografía que dé cuenta de cómo se han producido y cómo se reproducen las formas espaciales bajo el capitalismo, caracterizadas por el desarrollo geográficamente desigual en las condiciones ecológicas, culturales, económicas, políticas y sociales, para lo cual se requieren formas críticas de pensamiento. A partir del argumento de que las diferencias espaciales y ecológicas son constitutivas de los procesos socio-ecológicos y

político-económicos, considera que es fundamental “proveer un aparato conceptual para investigar sobre la justicia de tales relaciones y sobre cómo el sentido de justicia está histórica y geográficamente constituido”. Harvey (1996) asume una aproximación dialéctica (relacional) histórica-geográfica y materialista al conocimiento, y considera que las reglas de la teorización son aquí diferentes de las que pueden ser construidas en la aproximación analítica o positivista, sin que esas teorías sean totalmente incompatibles unas con otras.

Dejando de lado, por ahora, esa reflexión crítica en torno al espacio y sus procesos de definición y construcción, debemos plantearnos el significado de estas premisas de cara al análisis de los procesos actuales de reconocimiento de derechos colectivos y territoriales. Son dinámicas plagadas de tensiones, desencuentros y antinomias entre visiones antagónicas –derechos humanos versus derechos de los pueblos indígenas–, así como la oposición entre derechos “ambientales” frente a la territorialidad indígena.

Una de las principales reivindicaciones de los pueblos indígenas ha sido la de contar con un reconocimiento de su propio ordenamiento jurídico, es decir, con un “derecho al propio derecho”. En la mayoría de los ordenamientos constitucionales de América Latina esa aspiración ha sido satisfecha, con mayor o menor amplitud. Las dificultades, sin embargo han surgido al momento de lograr una concordancia o armonía entre el ordenamiento jurídico nacional y el subsistema indígena. Particularmente la tensión se ha establecido alrededor de la relación entre derecho indígena y derechos fundamentales recogidos en las constituciones.

**Son dinámicas  
plagadas de tensiones,  
desencuentros y  
antinomias entre  
visiones antagónicas  
–derechos humanos  
versus derechos de los  
pueblos indígenas–,  
así como la oposición  
entre derechos  
“ambientales” frente  
a la territorialidad  
indígena.**

Varias constituciones de la región les han otorgado a los pueblos indígenas algunas prerrogativas y ciertos grados de autonomía para aplicar su propio sistema jurídico, normalmente integrado por “usos y costumbres”. El límite para dicha aplicación ha sido el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en los mismos textos constitucionales. La cuestión, según algunos expertos como Irigoyen (2009) o Berraondo (2006) parece ser el cómo se debe entender ese respeto a los derechos fundamentales. Si debe ser amplio o total, las posibilidades de actuación de los usos y costumbres tendrían restricciones.

Esta autonomía jurisdiccional está reconocida al menos en las constituciones de Colombia, Bolivia, Ecuador y México. El artículo 246 de la Constitución colombiana establece que: “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.

En el caso ecuatoriano, el artículo 171 de la Constitución de 2008 establece que “las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales”.

En la Constitución de Bolivia (aprobada en enero del 2009) en su artículo 190 se señala que “las naciones y pueblo indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos

propios. (...) la jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución”.

En los tres casos, las normas escritas en esas constituciones muestran cuatro elementos centrales de jurisdicción indígena en el ordenamiento constitucional: la posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas; la potestad de éstos de establecer normas y procedimientos propios; la sujeción de dicha jurisdicción y normas a las constituciones nacionales y leyes de la república; y la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional.

Como bien lo señala Raquel Irigoyen (2009) la polémica sobre la jurisdicción indígena se remonta a las discusiones existentes en el siglo XVI sobre la querrela de los justos, y los otros modelos de relación entre las coronas española o portuguesa con los pueblos indígenas, tales como el sometimiento, los tratados y las misiones.

En el primer caso, se referían a los centros de las grandes civilizaciones pre hispánicas (Inca, Maya o Azteca) que fueron sometidos mediante conquista militar y política, descabecando a los líderes políticos y espirituales de estas confederaciones, y reemplazándolas por pueblos de indios (Wachtel, 1976).

En el segundo caso, los tratados se corresponden a los lugares que no fueron conquistados militarmente y en donde se firmaron tratados entre diferentes colonias y las naciones originarias, como ocurrió con Inglaterra y Francia en Norteamérica

**Una de las principales reivindicaciones de los pueblos indígenas ha sido la de contar con un reconocimiento de su propio ordenamiento jurídico, es decir, con un “derecho al propio derecho”. En la mayoría de los ordenamientos constitucionales de América Latina esa aspiración ha sido satisfecha, con mayor o menor amplitud.**

(Deloria y Lytle, 1984). Algo similar ocurrió con los mapuche o los araucanos, a través de los parlamentos acordados con la corona española (Bengoa, 1985).

Y en el tercer caso, las misiones en cambio se extendieron a los lugares donde los pueblos no fueron sometidos, ni donde se instalaron pueblos de indios ni se firmaron tratados, sino que pueblos dispersos y aislados estaban bajo el parcial control de misioneros como ocurrió con los dominicos en Chiapas, los jesuitas en territorio Guaraní o parte de la Amazonía en los actuales Perú o Ecuador. La Iglesia en medio de sus conflictos con la corona, no permitía el ingreso de colonos ni militares y reconocía a caciques o autoridades indígenas, mientras se cristianizaran, para que a su vez ellos puedan traer a otros indígenas a esas misiones (Prient, 1987; Dussel, 1978).

Esos tres modelos coexistían en el siglo XVI, dando lugar a lo que Irigoyen (2009) califica de pluralismo jurídico subordinado, que consistía en que la corona española no entraba a gobernar en cada pueblo, y por el contrario reconocía a la autoridad local (cacique), sus usos y costumbres, además de reconocerles potestades para administrar justicia, pero solo para casos menores porque los casos graves eran juzgados por el corregidor o por las reales audiencias. Aquello derivaba en la existencia simultánea de diferentes legalidades, pero bajo relaciones de exclusión y dominio colonial, pues el reconocimiento de usos y costumbres se daba en tanto no cuestionaban ni se sobreponían al ejercicio del poder dominante, ni a la visión, creencias, normas y valores de los conquistadores.

En otros términos, si el poder de definición de las leyes y normas es externo, y si va reconocer de manera parcial ciertos usos y costumbres que no choquen con la ideología dominante, estamos frente a un modelo colonial. Si por el contrario existe un pacto, un reconocimiento basado en el libre consentimiento, hay un pluralismo distinto.



La historia de las repúblicas y estados nacionales en América Latina de una u otra manera plantea estos dilemas. En el siglo XIX todas las constituciones establecieron la existencia de un solo sistema jurídico para contrarrestar los grandes levantamientos indígenas –liderados por caciques o curacas– del siglo XVIII hasta inicios del siglo XIX, cuando en la metrópoli española se desató una crisis política que terminó con la acefalía de la corona y el desate de las independencias en toda la región (Santos Granero, 1992).

Frente al temor de los levantamientos indígenas o afros (como ocurrió en Haití entre 1791 a 1804)<sup>4</sup>, las élites criollas construyeron los nuevos Estados, solo a imagen y semejanza suya, eliminando y disolviendo cualquier poder indígena (Guerrero, 1990). De hecho, los primeros decretos de Bolívar en el Cusco en 1824 tenían como propósito abolir los cacicazgos, los curacazgos y las tierras comunales. Ese modelo del siglo XIX se concentró en abolir las bases del poder material (tierras colectivas) y la base política (autoridades) para fijar los cimientos del nuevo Estado criollo y de su proyecto de nación uni-nacional, homogénea, monocultural y monolingüística. En lo jurídico se establece el monismo jurídico y se elimina el derecho consuetudinario.

Esas son las bases sobre las que se levantaron los proyectos de Estado nación en la región. Se heredó adicionalmente un tejido institucional impuesto por los españoles durante la conquista, que había constituido una red de mini repúblicas, típica del sistema feudal, que implicaban un desarrollo regional localizado y compartimentalizado. Se reprodujo la organización y ordenamiento del territorio para asegurar el dominio de poblaciones y el saqueo de los recursos naturales. Se extendió así un modelo de desarrollo económico de carácter primario y exportador, orientado hacia fuera, basado en la extracción de materias primas y en la transferencia de excedentes económicos, cíclicamente asociado a las demandas del mercado internacional (Marini, 1991; Bunker, 2006). A ese

<sup>4</sup> Cf. el interesante libro de James C.R.L., “Los Jacobinos Negros. Toussaint L’Ouverture y la Revolución de Haití”, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

esquema se corresponde en lo jurídico lo que Boaventura de Sousa Santos describe como constitucionalismo moderno, que a finales del siglo XX se mostraría incapaz e ineficaz para enfrentar conflictos en torno al reconocimiento de derechos colectivos, explotación de recursos naturales o reordenamiento de los territorios, frente a la emergencia de actores que reivindican más su identidad local o regional.

**Frente al temor de los levantamientos indígenas o afros), las élites criollas construyeron los nuevos Estados, eliminando y disolviendo cualquier poder indígena. De hecho, los primeros decretos de Bolívar en el Cusco en 1824 tenían como propósito abolir los cacicazgos, los curacazgos y las tierras comunales.**

Todo este conjunto de acumulados del siglo XX, que están insertos en las luchas y conflictos sociales por el reconocimiento de derechos sociales (en el caso de los obreros insertos en las industrias y de los jornaleros incorporados al capitalismo agrario), la aplicación de reformas agrarias que reconocen la propiedad de la tierra y que posibilita la conversión de muchos indígenas a campesinos, de una u otra forma son los que posibilitan la reconstitución de nuevos movimientos sociales y la emergencia de sujetos que reivindican los derechos de los autodenominados pueblos originarios y naciones indígenas, en particular ya no solo a ser reconocidos como ciudadanos con igual acceso a la educación, a la salud o al ejercicio del sufragio, sino y fundamentalmente como sujetos colectivos que ejercen dentro de un régimen especial un gobierno propio (autogobierno), lo que implica la posibilidad de escoger sus autoridades que son parte de la colectividad, ejercer competencias legalmente atribuidas y tener facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y la administración de sus asuntos, incluyendo la gestión de sus territorios (Anaya, 2004:106 y ss).

¿Cuál es el estado de avance en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y en particular del derecho a la autonomía y autogobierno?

Como lo anota González (2008: 9 y ss.) los regímenes autonómicos indígenas en América Latina no son la norma sino la excepción. En los grupos de poder, organismos de seguridad del Estado y élites burocráticas aún predomina de manera fuerte la percepción de que la concesión de autonomía territorial a favor de los pueblos indígenas es una amenaza al principio de la integridad territorial y la soberanía estatal. Aparte de lo que se aprobó en la Constitución de 1998, el proceso constituyente de Ecuador, celebrado entre noviembre de 2007 y agosto de 2008, también incluyó resistencias y oposiciones a las demandas planteadas por el movimiento indígena encabezado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Finalmente se impusieron aquellas adecuaciones que garantizaban una mínima modificación a la estructura político-administrativa a nivel nacional, a través de textos que reconocían el derecho a “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral (...) crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes” (Art. 57, numerales 9 y 10).<sup>5</sup>

Y en lo que involucra al uso, manejo y control de espacios y territorios, dejó abierta la posibilidad de constituir regímenes especiales por “razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población” (Art. 242). Pero por otro lado restringe el alcance de los mismos, cuando pasa por alto los regímenes territoriales ancestrales realmente existentes y condiciona su reconocimiento a una consulta aprobada por al menos las dos

**En los grupos de poder, organismos de seguridad del Estado y élites burocráticas aún predomina de manera fuerte la percepción de que la concesión de autonomía territorial a favor de los pueblos indígenas es una amenaza al principio de la integridad territorial y la soberanía estatal.**

<sup>5</sup> Cf. Constitución de la República del Ecuador. Edición de Bolsillo, Asamblea Constituyente, Montecristi, 2008.

terceras de los votos válidos a nivel de parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas (Art. 257).

Son dispositivos recurrentes, que como en el caso ecuatoriano, llena de obstáculos la implementación de los gobiernos territoriales autónomos, para facilitar la reproducción del espíritu integracionista, que en poco diferiría de las viejas políticas indigenistas. Hay que aclarar que la descentralización y la regionalización en ningún caso implican necesariamente el reconocimiento o la creación de jurisdicciones territoriales indígenas. Se abre la posibilidad (como en el citado caso) pero tampoco se lo asume como un compromiso o una prioridad. Más prima el ensamblaje que el Estado fija a torno a su organización político-administrativa que la voluntad real de reconocer e impulsar regímenes políticos autónomos territoriales para los pueblos ancestrales.

**La autonomía territorial indígena tiene como criterio fundamental el ejercicio del derecho de autodeterminación y control de las instituciones políticas desde la visión de los pueblos indígenas.**

La autonomía territorial indígena (Anaya, 2004; Díaz Polanco, 2006 y 1999; Assies, 1999; Albó y Romero, 2009; González, 2009) tiene como criterio fundamental el ejercicio del derecho de autodeterminación y control de las instituciones políticas desde la visión de los pueblos indígenas. Y como lo señala González, “aunque su creación se produzca desde el interior del Estado, un rasgo característico de la autonomía territorial, aún luego de ser legalmente establecida, es su tensión inherente con las visiones, poderes y jurisdicciones compartidas con el aparato del Estado” (2008:10).

Si repasamos de manera sintética los procesos autonómicos indígenas en Panamá, Bolivia, Colombia, Ecuador y Nicaragua, encontraremos algunos otros elementos para ahondar la discusión y el análisis, como lo veremos en el siguiente apartado.

# Procesos de autonomía indígena en cinco países de la región

## Proceso autonómico de los pueblos indígenas en Panamá

**Panamá constituye para muchos la experiencia pionera en cuanto a régimen autonómico territorial indígena** en América Latina. Flaviano Iglesias (2009) explica que “la comarca Kuna Yala, ya se había conseguido en el año 1871 cuando Panamá todavía era un departamento de Colombia;

el territorio Kuna Yala limitaba hasta lo que es la parte litoral de Colombia. Cuando Panamá se separa de Colombia (1903), se fragmenta el territorio del pueblo Kuna; hoy en día los pueblos Kuna, que son colombianos, hablan el idioma Kuna, tiene la misma tradición y las mismas costumbres de los Kunas de Panamá. La segunda comarca que se crea es la Emberá-Wounaan, y la última comarca que se crea es Wargandi. A partir del año 2000, el Estado dice a los pueblos indígenas, “ustedes tienen demasiados territorios, ya no vamos a darles más concesiones territoriales”.



Cuadro 1

### Población indígena de Panamá

PUEBLO	HABITANTES
Ngöbe	169.130
Buglé	18.724
Emberá	22.485
Wounaan	6.882
Kuna	61.707
Naso	3.305
Bri-Bri	2.521
No. declarado	472
<b>TOTAL</b>	<b>285.231</b>

Fuente: Censo Nacional de Población, mayo 14 de 2000

Después de la revolución de 1925, encabezada por Colmar y Nene Kantule, los Kuna obtienen su propio territorio demarcado en la parte noreste de Panamá. Y en 1928 se reforma la primera constitución de 1904 agregando que la Asamblea Nacional (legislativa) podrá crear comarcas territoriales regidas por leyes especiales. Así en 1938 la Ley Segunda crea la comarca San Blas (Kuna Yala) y en 1952 la Ley 18 establece la división de regiones indígenas en las siguientes comarcas: San Blas (de los Kunas), Bayano-Darién (de Kunas y Emberá), Tabasara (de los Guaymies-Ngobere y Buglere) y Bocas del Toro (de los Teribe), aunque la única que se concreta de inmediato es la de San Blas. En 1953 se promulga la Ley 16 que organiza la Comarca San Blas (Kuna Yala) y con ello se consagra un primer avance a nivel de América Latina en el

reconocimiento del pueblo Kuna como sujeto colectivo con derecho a un territorio propio. En términos generales, prevé una forma de organización política basada en las formas tradicionales Kuna de organizar la sociedad, incluyendo una jurisdicción tradicional Kuna. (Pérez A., 1997:176).

“La comarca es una división política especial del territorio panameño, regida de acuerdo a la ley que la crea y a las normas, costumbres o cosmovisión del/los pueblo(s) indígena(s) que lo habitan, basada en las instituciones tradicionales indígenas creadas de acuerdo a sus valores espirituales, sociales, económicos y culturales, jurídicas y políticas, cuya autoridad máxima es el Congreso General Indígena o Consejo Indígena, cuyo representante es el cacique o autoridad tradicional elegido por ellos de acuerdo a su tradición” (Castillo Díaz, 2007:115). Si bien hay ese reconocimiento a la comarca, al mismo tiempo el Estado ha impuesto otras entidades político-administrativas que limitan el ejercicio efectivo de la autonomía, tal como la intendencia comarcal que coordina la administración de programas sociales estatales, entre ellos, la salud y la educación (González, 2008:14).

Entre 1938 y el 2000 (un lapso de 62 años) se crearon un total de cinco comarcas: Kuna Yala (1938), Embera-Wounaan (1983), Madungandi (1996), Ngöbe-Buglé (1997) y Wargandi (2000). “En las comarcas recientemente establecidas, se limitaron sustancialmente los derechos de autonomía reclamados por los indígenas. Por ejemplo, en el Art. 48 de la Ley 10 de 1997 se les deniega su derecho a decidir sobre el uso de los recursos naturales, y el Art. 21 de la Ley 24 de 1996 garantiza derechos de uso de los colonos no indígenas que han invadido las tierras Kuna después de la construcción del proyecto hidroeléctrico Bayano” (González, 2008:14).

A pesar de esos avances en el reconocimiento de comarcas, hay algunos pueblos indígenas panameños que aún no han logrado

que sus territorios sean reconocidos como tales. Esa situación afecta hasta la actualidad a los pueblos Naso, Bri Bri, fracciones de los Emberá y Wounaan (en el Darién y Alto Bayano) y los Kuna de Takarkunyala.

En el contexto del nacionalismo militar encabezado por el general Omar Torrijos se aprueba la Constitución de 1972, la cual establece un marco general de organización político-administrativa del país y un nuevo esquema de participación popular, con la creación de 505 representantes, basados en un modelo de representación participativa de los Kuna. Según esas disposiciones, la selección de los participantes se hacía de forma directa desde sus comunidades como sus representantes frente al gobierno (Valiente, 2002). Aquello inicialmente les permitió a los Kuna contar con representación directa, sin intermediación de partidos políticos. “Hay que recordar que los pueblos indígenas de Panamá, favorecen la participación directa y masiva de sus miembros, y no se ajustan a las formalidades ni a los requisitos de las votaciones que se realizan en el país” (Castillo Díaz, 2007:122).

**A pesar de esos avances en el reconocimiento de comarcas, hay algunos pueblos indígenas panameños que aún no han logrado que sus territorios sean reconocidos como tales. Esa situación afecta hasta la actualidad a los pueblos Naso, Bri Bri, fracciones de los Emberá y Wounaan (en el Darién y Alto Bayano) y los Kuna de Takarkunyala.**

La principal institución política indígena de Kuna Yala –el Congreso General de Kuna Yala– tiene el mandato de aprobar o rechazar proyectos de desarrollo en Kuna Yala. El Artículo 12 de la Ley 16 dice que las tierras dentro del área indígena no pueden ser otorgadas a personas que no forman parte de las comunidades indígenas, a menos que la solicitud para la adjudicación haya sido aprobada por dos Congresos Kuna diferentes. Adicionalmente dicha Ley 16, reconoce la existencia y jurisdicción de otros congresos de pueblos y autoridades. En el artículo 13 se establece el reconocimiento

de otras autoridades siempre y cuando sean compatibles con la Constitución Política.

Las instituciones tradicionales Kuna están basadas en la estructura de las comunidades aldeanas y en los líderes de las aldeas. La asamblea local Kuna está a cargo de los asuntos económicos y administrativos de la comunidad.

Las comunidades Kuna están estructuradas en dos instituciones: por un lado, el Congreso General Kuna Yala, cuya misión más importante es preservar y transmitir el patrimonio cultural e histórico del pueblo Kuna; y por otro lado, el Congreso General Kuna, que trata los asuntos económicos, políticos, administrativos y judiciales. Esas competencias lo convierten en la institución gubernativa central y está presidido por tres grandes jefes de diferentes regiones del territorio Kuna. El Congreso está constituido por representantes de cada comunidad local, incluyendo a la juventud, organizaciones de trabajadores y comunidades urbanas Kuna (Pérez A. 1997: 181; Castillo Díaz, 2007:138).

“Gran parte de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas de Panamá, tanto en el pasado como en la actualidad se encuentran ubicadas fuera del polígono de los territorios indígenas reconocidos. Con la promulgación de la Ley 411 de 2008, se reconocieron la propiedad o las tierras de las familias indígenas que se encontraban fuera de las regiones establecidas. Tal es el caso de las más de 40 comunidades Emberá-Wounaan no reconocidas ni protegidas por la legislación anterior que constituyeron el Congreso General de Tierras Comunales. Este Congreso es una organización representativa tradicional de estas comunidades y sus miembros son elegidos legítimamente por el pueblo” (OIT, 2009:105)

Si bien la ley establece la existencia de instancias de gobierno provinciales en el área, tales como corregimientos e

intendencias, estos funcionarios son Kuna elegidos por Asamblea y en la práctica su acción es limitada. El gobierno nacional está representado por un funcionario gubernamental designado por el gobierno con el poder de aprobar o interponer el veto a decisiones tomadas por el Congreso General Kuna. El funcionario del Estado designado es elegido de una terna nominados por el Congreso General Kuna.

La Carta Orgánica determina así mismo los límites de la comarca, la propiedad comunal del territorio incluido en dichos límites, la legalización de la residencia matrilocal, de los sistemas de trabajo colectivo propios y de distintos aspectos de la normatividad cultural Kuna.

Adicionalmente la Ley 16 posibilita a los comuneros de Kuna Yala, ejercer el derecho al usufructo de su zona marítima a través de una marina mercante propia, así como a desarrollar la industria y el comercio autónomo de la copra (pulpa seca del coco). Sin embargo tanto la salud como la educación son responsabilidad del Estado panameño, el que se reserva también el derecho a intervenir o expropiar áreas del territorio Kuna con el conocido argumento de la “prioridad nacional”, así como de dar permisos para las exploraciones y otorgar concesiones mineras. Ello ocurre a pesar de que las tierras colectivas en las comarcas son inembargables e imprescriptibles (González, 2008:14).

En los últimos años, como lo afirma Flaviano Iglesias, “el estado panameño ha debilitado a las autoridades tradicionales Kuna, al proporcionarles los recursos económicos a ciertos funcionarios que trabajan para los corregimientos, pero que no necesariamente están amparados ni coordinados con las asambleas o los congresos generales, que nosotros los celebramos dos veces al año, tal como lo contempla la carta que organiza a nuestro pueblo. Por eso, en el caso particular de los Ngöbe existe un conflicto entre el Estado y el poder tradicional, y



nosotros los de la Coordinadora Nacional estamos tratando de unir esfuerzos para que prevalezca la autoridad tradicional” (Iglesias, 2009).

La afirmación de Iglesias se explica en el contexto de vigencia del Estado neoliberal que en los últimos años ha impulsado, de manera intensa, concesiones mineras, hídricas y forestales dentro de las comarcas indígenas. Aquello a pesar de que 1995 se redactó la Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala que en su capítulo VI, ratifica la propiedad del pueblo Kuna sobre las tierras delimitadas y establece que su usufructo se realizará de acuerdo a las tradiciones de las normas locales (Iglesias, 2009). Y que en el caso de explotación minera éstas están totalmente restringidas, sin la autorización expresa del Congreso General.

A pesar de aquello, y como lo registra James Anaya, Relator Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, en su visita a Panamá, hay graves violaciones a los derechos colectivos de la comunidad de Charco La Pava y otras comunidades del pueblo Ngöbe, por parte de la empresa multinacional AES y el gobierno de Panamá, responsables de la ejecución del proyecto hidroeléctrico Chan 75 (Anaya, 2009).

En el citado caso nunca se realizaron procesos de consulta previa, y al contrario se establecieron supuestos convenios bilaterales de “arreglo” entre la empresa AES y comuneros, para planificar el reasentamiento de la población indígena afectada por la inundación de la represa –situada dentro de sus tierras–. En ninguno de los documentos citados –según el reporte de Anaya– se registran firmas de responsabilidad de autoridades estatales. Panamá no suscribió ni ratificó el Convenio 169 de la OIT pero está inmersa dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El caso ha puesto en evidencia un proceso mucho más sistemático de despojo o desmantelamiento de los derechos

reconocidos desde hace varias décadas a los pueblos indígenas. La meta: controlar y subordinar a estos pueblos ancestrales, para facilitar el acceso para la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios, en un entorno carente de políticas claras hacia los pueblos indígenas, y con un marco normativo disperso que ofrece protecciones muy desiguales a las distintas comarcas indígenas, al tiempo de excluir la participación de los pueblos indígenas en las decisiones centrales del Estado.

### Proceso autonómico de los pueblos originarios y campesinos de Bolivia

**Si bien la demanda de transformación de las estructuras coloniales de dominación** de la actual Bolivia tiene como antecedente cercano la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad de 1990, al mismo tiempo se trata de un proceso que encuentra sus raíces más profundas en el establecimiento de la institucionalidad impuesta por los españoles desde el siglo XVI.

Según Carlos Romero “durante la colonia, la organización estatal española se sobrepuso a las estructuras indígenas originarias. La distribución de tierras e indios operaba a través de “mercedes reales”, mediante encomiendas y repartimientos que constituían núcleos de explotación económica, sometimiento político y opresión cultural a los pueblos indígenas” (Romero, 2008:15 y ss). Se trató de una organización que respondía a criterios de extracción de minerales, sometimiento de la mano de obra y de los territorios indígenas. Fueron procesos donde aparte de la explotación y saqueo, hubo resistencia de los pueblos originarios y que fue reprimida por la fuerza. En el siglo XVIII se recuerdan nombres como los de Bartolina Sisa y Tupac Katari (Assadourian, 1982; Albó y Barrios, 2007; Romero, 2008:50).

El surgimiento de la república boliviana a inicios del siglo XIX, en cambio representó la emergencia de una organización

centralista del Estado y excluyente en relación a los pueblos indígenas, pese a ser una mayoría de la población. Aquello planteó un esquema fundacional de ruptura en el proceso de construcción del espacio nacional entre el centro y las periferias, entre el eje central económico y político y las regiones. El Estado se ocupó de fragmentar las tierras indígenas, liquidar las comunidades y establecer mecanismos de control de la población mediante un sistema de tributación, la “enfeteusis” que buscaba convertir a los indígenas en arrendatarios de sus tierras (Albó y Barrios, 2007; Regalsky, 2008; Romero, 2008).

En las tierras bajas del oriente y nor-orientes boliviano (actuales departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz) a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, como producto del “boom cauchero” que afectó a toda la Cuenca Amazónica, cientos de colonos de las tierras alto andinas llegaron a dicha región, entremezclándose con migrantes europeos, todos en búsqueda de fortuna, a través de la ocupación de tierras y captura de la mano de obra indígena, para incorporarlos en condiciones de servidumbre extrema o esclavitud.

A pesar de que los pueblos indígenas no habían sido reconocidos como ciudadanos hasta la década de los 30, en el estallido de la llamada “Guerra del Chaco” entre Bolivia y Paraguay, “sirvió que los indios fueran convocados para defensa de la patria. A pesar del horror de aquella guerra, ese hecho les permitió conocerse, vincularse entre sí, desenvolverse con las armas y retornar con organizaciones fortalecidas” (Romero, 2008:70).

Décadas más tarde estalla en Bolivia la llamada “Revolución de 1952”, que aparte de algunas reformas nacionalistas, establece

**En el estallido de la llamada “Guerra del Chaco” entre Bolivia y Paraguay, “sirvió que los indios fueran convocados para defensa de la patria. A pesar del horror de aquella guerra, ese hecho les permitió conocerse, vincularse entre sí, desenvolverse con las armas y retornar con organizaciones fortalecidas”**

un pacto campesino con el Estado-nación e impulsa una reforma agraria que liquida la hacienda feudal y las relaciones serviles de trabajo en la región alto-andina, a pesar de que en las tierras bajas del Oriente y Amazonía se preservó la concentración de grandes latifundios.

A mediados de la década de los 70 durante la dictadura del general Banzer se produce la denominada “Masacre del Valle” (1974) en contra de comuneros Kichwa en Cochabamba. “La herida abierta por esos hechos, acabó con la ficción ideológica del nacionalismo revolucionario establecido en 1952. Los Kichwa y Aymara se ven nuevamente solos ante el laberinto del poder criollo y mestizo” (Prada, 2007:40)

En ese contexto, a finales de los años 70, desde la Central Única de Trabajadores de Bolivia (CSUTCB) y bajo la orientación ideológica del katarismo se levanta la bandera de la autodeterminación para liquidar el “colonialismo interno”. En 1984, el Congreso Extraordinario de la CSUTCB resuelve aprobar y presentar un proyecto de Ley Agraria Fundamental, que reivindica la autogestión de las tierras de comunidad, la autogestión territorial y de los recursos naturales y proyecta la construcción del instrumento económico, a través de CORACA (Corporación Agropecuaria Campesina) para programas de producción y crédito, y anuncia la construcción del instrumento político para garantizar la autogestión económica y política de los pueblos indígenas en sus jurisdicciones territoriales. (García Linera, 2004:15 y ss; Prada, 2007:53).

Es el marco que posibilitaría en 1990 la realización de la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad, y en la cual las comunidades del bosque Chimanes, junto con los Sirionós y Moxeños denunciaron ante el país y el mundo, la presencia agresiva y expansiva sobre sus territorios de empresas y traficantes de madera. Pero igualmente enarbolaron el postulado de la dignidad, sus instituciones organizativas de su vida

colectiva, de su cultura, de sus autoridades y de su justicia ordinaria (Lehm, 2009).

William Assies (2006) recuerda que paralelo y simultáneo a ese proceso de reivindicaciones, en la región oriental y sur (departamentos de Pando, Beni, Tarija y Santa Cruz) se produce una mayor dinamización de los flujos económicos y un desplazamiento del eje articulador de la economía boliviana, desde las tierras altas de occidente hacia las tierras bajas del oriente y sur del país, lideradas por Santa Cruz, donde una burguesía agroindustrial, comercial y financiera consolidará su poder y posición geopolítica. Son fracciones económicas articuladas al gran comercio de exportación de carne, soya y demás bienes agroindustriales, servicios, articulación a las actividades hidrocarbúricas y las actividades financieras e inmobiliarias. En el caso de Tarija, el eje central de las actividades económicas y de inversión de capital será la extracción de gas natural.

“Este desplazamiento de las dinámicas económicas que se ha producido en el país, configura un segundo grupo de regiones que se sienten con mayor poder económico, y consiguientemente, reivindican una recomposición en la distribución del poder político” (Romero, 2008: 60).

A lo largo de la década de los 90 se producirán sucesivas reformas jurídicas, que en buena medida se derivan tanto de las demandas planteadas por los movimientos indígena-campesinos, como también de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado boliviano que ratificó –junto con Colombia– en 1991 el Convenio 169 de la OIT<sup>6</sup>. Entre 1993 y 1999 se aprueban varias leyes relativas a medio ambiente, control y gestión forestal, junto con reformas a la Constitución en 1994 que incorporan en la Carta Magna la categoría de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) mediante la cual se reconocían tierras colectivas a favor de los pueblos originarios. Igualmente –en sintonía con el Convenio 169 de la OIT– incorporó

<sup>6</sup> Mediante la Ley 1257 se ratificó el Convenio 169 de la OIT, como primer instrumento jurídico en materia de derechos humanos, que en el contexto boliviano reconoció los derechos colectivos de los pueblos indígenas, fundamentalmente el de los territorios y la autonomía indígena, aunque todavía de manera muy débil e insuficiente.

el concepto de pueblos indígenas, reemplazando el anterior de poblaciones (Albó, 2007; Assies, 2007).

Es importante anotar que en la Ley de Medio Ambiente de 1993 se incorpora por primera vez la categoría de Tierra Comunitaria de Origen (TCO), que estableció además la compatibilidad técnica con el sistema de áreas protegidas vigente (Urioste y Pacheco, 2001).

En 1994 los pueblos indígenas fueron reconocidos en su condición de tales y en el texto constitucional se declaró al Estado como multiétnico y pluricultural, sin embargo, no se transversalizó este reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos en la estructura organizativa del Estado, sino simplemente, en la declaración que caracterizaba al Estado y, parcialmente, en el reconocimiento de algunos derechos colectivos en el régimen agrario campesino de la Constitución (Regalsky y Quisbert, 2008; Albó, 2007).

Ya a finales de los 90 y en el marco de los procesos de reforma neoliberal del Estado, se debaten dos leyes importantes relacionadas a los procesos de descentralización: la Ley de Participación Popular y la Ley Municipal. Fue en ese marco se plantea la categoría de “autonomía indígena” como parte del reordenamiento político administrativo del país, a través del municipio indígena (Garcés, 2007; García Linera, 2004).

También se producen importantes desencuentros y conflictos con las reformas neoliberales de la época. Basta mencionar “La Guerra del Agua” en Cochabamba o las dos marchas indígenas. La Tercera de las Tierras Bajas (2000) a través de la cual las organizaciones demandaban acelerar y concretar los procesos de saneamiento de los títulos de tierras y territorios, eliminando las trabas que impedían titular los territorios indígenas. Lograron algunos decretos ejecutivos que posibilitaron avanzar hacia la consolidación de las TCOs (Urioste y Pacheco, 2001).



Cuadro 2

**Población indígena de Bolivia por declaración de autopertenencia**

PUEBLO INDÍGENA	POBLACIÓN	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
Quechua	1'555.641	790.436	765.205
Aymara	1'277.881	761.436	516.205
Guaraní (Isoceño, Ava, Simba)	81.011	45.541	35.470
Chiquitano (Bésiro, Napoca, Paunaca, Moncocha)	112.218	76.808	35.410
Araona	92	21	71
Ayoreo	860	196	664
Baure	496	165	331
Canichana	213	95	118
Cavineño	852	76	776
Cayubaba	328	67	261
Chácobo	255	47	208
Chimán, Tsimane	4.331	923	3.408
Esse Eija, Chama	409	119	290
Guarasugwe	9	--	9
Guarayo	6.010	3.923	2.087
Itonama	1.492	649	843
Joaquiniano	169	81	88
Leco	2.443	698	1.745
Machineri	15	2	13
Moselén	813	89	724
Movima	6.183	3.265	2.918
Moxeño (Trinitario, Javeriano, Loretano, Ignacio)	46.336	34.028	12.308
Pacahuara	32	26	6
Reyesano, Maropa	2.741	1.705	1.036
Sirionó	134	20	114
Tacana	3.580	1.020	2.560
Tapiete	19	1	18
Urus (Chipaya, Murato, Uruito)	1.210	197	1.013
Weenhayek (Mataco)	1.022	382	640
Yaminawa	45	19	26
Yuki	112	19	93
Yurakare	1.399	55	1.344
No específica	34.242	24.036	10.206
No pertenecen a ningún pueblo indígena	1'922.355	1'522.231	400.124
<b>TOTAL</b>	<b>5'064.982</b>	<b>3'268.660</b>	<b>1'796.332</b>

Fuente: INE, Población indígena de 15 años y +, por área y declaración de autopertenencia a un pueblo indígena y originario.

Según Zulema Lehm (2009), “el proceso de titulación de tierras comunitarias en Bolivia se origina a partir de la Ley INRA de 1996. En los resultados que tenemos actualmente, en términos del avance de la titulación en las tierras bajas, existen 55 demandas de tierras comunitarias con alrededor de 20 millones de hectáreas demandas y se subtitularon –hasta mayo de 2009– aproximadamente once millones de hectáreas, notando los importantes avances que han habido en este proceso en los últimos años”.

El año 2002 en el marco de la Cuarta Marcha Indígena de Tierras Bajas por la Asamblea Constituyente, convergen organizaciones tanto de tierras bajas como de tierras altas. Su principal demanda era la convocatoria a una Asamblea Constituyente, sin mediación de los partidos políticos, para lo cual sus condiciones de integración y funcionamiento debían ser determinadas en un referéndum.

Las autoridades del gobierno de entonces no dieron más respuestas que la represión, especialmente cuando estalló la llamada “Guerra del Gas” en el 2003, pues frente a los agresivos procesos de privatización y concesión de los principales recursos naturales bolivianos a corporaciones multinacionales, lo que se planteó como demanda central de parte de las organizaciones indígenas y populares, fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la nacionalización del gas. Al año siguiente se aprobaron algunas reformas a la Constitución vigente, que abriría paso a la aprobación y convocatoria a una Asamblea Constituyente, que en el 2007 aprobaría el nuevo texto constitucional que reconocía plenamente la figura de la autonomía indígena (Regalsky y Quisbert, 2008).

En ese contexto la dinámica conflictiva boliviana se agudiza, en especial por las acciones de la oposición política en contra del gobierno de Evo Morales, y las amenazas de separatismo de parte de poderosos sectores encabezados por la burguesía cruceña, de la

denominada “Media Luna” (Assies, 2006; Albó y Romero, 2009; Ávila, 2008) que entre sus acciones de oposición y amedrentamiento, llegaron a asesinar a miembros de organizaciones indígenas en Pando, así como incendiaron las oficinas o sedes de organizaciones indígenas en Santa Cruz (Iwgia, 2008, 2009).

Luego de la intervención de países amigos aglutinados en UNASUR y organismos internacionales se establece un diálogo nacional, que culminó con la convocatoria a un referéndum aprobatorio que se realizó en el 2009. Ese mismo año, en la ciudad de Camiri, departamento de Santa Cruz el presidente Evo Morales hizo la entrega del proyecto de Ley Marco de Autonomía y Descentralización a los movimientos sociales del todo el país (Iwgia, 2009).

De igual manera se promulgó un Decreto Supremo Reglamentario de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Régimen Electoral, donde establece la conversión de aquellos municipios, que su población sea mayoritariamente indígena o que la demanda de la TCO coincida con el municipio, mediante consulta ciudadana en autonomía indígena.

La Constitución política de Bolivia, en su artículo 1 referido a la caracterización del Estado lo define como “...descentralizado y con autonomías”. Asimismo en su artículo 289, reconoce la autonomía indígena originaria campesina como “la expresión del derecho al autogobierno, como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y pueblos originarios y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (Ávila Navajas, 2008).

**La Constitución política reconoce la autonomía indígena originaria campesina como “la expresión del derecho al autogobierno, como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y pueblos originarios y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias**

En ese sentido la autonomía indígena se presenta no solo como una forma de organización territorial del poder, sino asociada a un modo de Estado y emergente del reconocimiento de derechos históricos a favor de los pueblos indígenas. “La autonomía es la cualidad gubernativa asignada a determinadas unidades territoriales subnacionales, es decir, subdivisiones de menor cobertura territorial que el conjunto del Estado y la nación boliviana” (Albó y Romero, 2009:9).

Según Carlos Romero (2008:48), “a partir de la premisa que somos un Estado plurinacional, el diseño autonómico es flexible: la autonomía departamental puede tener carácter simétrico en proyección de su institucionalidad y la caracterización de sus alcances, pero con relación a la autonomía puede tener carácter de asimetría estructural, porque la modalidad de autonomía indígena es sustantivamente diferente al tipo de autonomía departamental reconocido en la Constitución”.

Dicha asimetría (entre ambos tipos de autonomía) se expresa, sobre todo, en el reconocimiento en la asignación y catálogo competencial a cada una de estas modalidades autonómicas. La nueva Constitución Boliviana otorga o reconoce claramente poder autonómico a tres instancias subnacionales: los departamentos, los municipios y las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos (NyP IOC). En cambio no lo tienen por sí mismas ni las provincias, ni los distritos municipales, que no son entidades territoriales autónomas sino solo “administrativas”.

En el Art. 289 se define la autonomía de las NyP OIC “como el autogobierno de las naciones y pueblos indígenas y originarios, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídico-políticas, sociales y económicas propias”. En el mismo sentido, la autonomía indígena por su carácter histórico en lavase de su reconocimiento, tiene potestad para usar y aprovechar de manera exclusiva los



recursos naturales renovables existentes en sus tierras colectivas, a diferencia de la autonomía departamental. En otras palabras hay un esquema de competencias exclusivas y otras concurrentes entre los entes autónomos indígenas y los municipios (Albó y Romero, 2009).

En el Art. 289 se define la autonomía de las NyP OIC “como el autogobierno de las naciones y pueblos indígenas y originarios, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídico-políticas, sociales y económicas propias”. En el mismo sentido, la autonomía indígena tiene potestad para usar y aprovechar de manera exclusiva los recursos naturales renovables existentes en sus tierras colectivas, a diferencia de la autonomía departamental, por este carácter histórico en su fundamento de reconocimiento. En otras palabras hay un esquema de competencias exclusivas y otras concurrentes entre los entes autónomos indígenas y los municipios (Albó y Romero, 2009).

Los elementos fundamentales que caracterizan a la autonomía son:

- a. Estructura organizativa (de gobierno) y elección de autoridades propias
- b. Facultades
- c. Competencias
- d. Administración de recursos económicos y financieros
- e. Jurisdicción territorial

En el caso de la autonomía indígena originaria campesina, Albó y Romero remarcan que tanto ésta como las entidades territoriales que la ejercen “tienen sus particularidades, derivadas del Art. 2 de la Constitución, y que a la luz de ese artículo, no se trata de algo “otorgado” por el Estado a estos pueblos o naciones, sino de un derecho previo pero ignorado, cuando no arrebatado, que el Estado recién ‘reconoce’ y ‘garantiza’ (2009:10).

Cada pueblo puede ejercer su derecho autonómico en un territorio, de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos. Aquello está definido por la Constitución como Entidad Territorial Indígena Originaria Campesina o ETIOC. “Debemos precisar que estas entidades territoriales no son un nivel más añadido al nacional, departamental o municipal y distinto de ellos, sino más bien se lo llama así para referirse a una cualidad específica, a saber, el hecho de que tal o cual territorio esté gobernado por un pueblo indígena. Pero en términos geográficos se puede tratar de espacios muy grandes o muy chicos, continuos o discontinuos” (Albó y Romero, 2009:12).

¿Cómo se visualiza esto en la práctica? Zulema Lehm al referirse a la experiencia de la TCO de Tacana, ubicado en el departamento del Beni, explica que los procesos de titulación y saneamiento de tierras fueron parciales, pues la región y una parte de los territorios indígenas habían sido colonizados por inmigrantes atraídos por los proyectos agroindustriales de los años 70 y 80. Adicionalmente el Estado había promovido cinco concesiones forestales (Franco, 2005, Lehm, 2009).

El proceso de saneamiento dio como resultado la titulación de TCOs dentro de las cuales se titularon apenas el 50,5% de lo demandado (389.000 de un total de 769.000 has. Demandadas). En esa área legalizada las comunidades definieron zonas de uso, sea para turismo, aprovechamiento forestal maderable, agricultura y usos no maderables (Lehm, 2009).

El caso del TCO de Tacana nos permite remitirnos al concepto de propiedad colectiva que se reconoce, a los pueblos indígenas originarios y campesinos (IOC). “Es una consecuencia directa de que esos territorios con propiedad tiene su origen en las TCO” (Albó y Romero, 2009:13).

El proceso de transición de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) hacia la Autonomía Indígena Originario Campesina

(IOC) tiene tres vías posibles: a) los municipios indígenas, que significa convertir a un municipio en un ETIOC, a partir de una iniciativa popular que active un referéndum y aplique el procedimiento posterior de elaboración y aprobación de estatutos autonómicos; b) las TCO transformadas en lo que la Constitución define como “territorios indígenas”, que no es sino la consolidación de los territorios ancestrales, que cumplen un procedimiento de acceso a la autonomía que será establecida en la Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD); y c) A través de las Regiones, cuando por agregación de municipios o territorios indígenas originarios campesinos adquieren la condición de región indígena, previo cumplimiento de un procedimiento a definirse en la LMAD.<sup>7</sup>

Ya la Ley INRA explicitó por primera vez que bajo el nombre de TCO debía entenderse territorio indígena, como lo usa el Convenio 169 de la OIT (OIT, 2002) y en la Constitución Política del Estado boliviano, aprobada el 2009, facilita el salto de la TCO a la ETIOC dentro del ordenamiento territorial del Estado.

Ese proceso debe atravesar tres momentos:

- a. El paso de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) a Territorio Indígena Originario Campesino.
- b. Luego de cumplir varios requisitos formales, en el lapso de un año, la TCO se sujetará a un trámite administrativo.
- c. Finalmente una vez consolidado el proceso, se someterá a una consulta –en conformidad con sus normas y procedimientos propios– para ratificar la voluntad y conformidad del colectivo en constituirse en un ETIOC.

El caso y proceso activo en la actual Bolivia, con todo el carácter experimental que contiene, plantea una serie de desafíos y retos y no pocas interrogantes. Permite visualizar la inserción

<sup>7</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado, 2008, Consensuada en el Congreso, ratificada por el referéndum del 25.01.2009 y promulgada el 07.02.2009. Arts. 394, 403 y 7<sup>a</sup> disposición transitoria.

de la autonomía indígena en la estructura político-jurídica del Estado plurinacional. A nivel práctico implica un régimen especial de autogobierno (ETIOC), que a su vez obligan a definir, clarificar y desarrollar tres dimensiones clave: la fiscal, la administrativa y la política.

Las dificultades son varias y pueden ir desde la falta de capacidad de los sujetos políticos para asumir un nuevo rol (la carga de debilidades que afectan a las actuales organizaciones indígenas), la división y conflictos intra o inter organizativos y territoriales, y la recurrente subordinación al poder mestizo en muchas zonas.

Y quizás el principal reto, aparte de los desafíos señalados en materia institucional y formal, que re-construye el aparato estatal, gira alrededor de la construcción de interculturalidad en la base y en el interior de la sociedad (Viaña, 2009) así como en la definición de estrategias adecuadas que eviten que el proceso se desarrolle de forma excesivamente apresurada.

## Proceso autonómico de las nacionalidades y pueblos indígenas en Ecuador

**Las relaciones entre el Estado, la sociedad dominante y los pueblos indígenas del Ecuador**, al igual que los otros países de la región, han estado atravesadas de la carga histórica heredada del período colonial. Los tutelajes, la institucionalidad, el derecho, la religión, el ordenamiento territorial, de una u otra forma, posibilitaron que los grupos de poder en las distintas épocas ejerzan un completo dominio sobre los pueblos indígenas y afrodescendientes en especial de base andina. El sistema económico y político impuesto por la metrópoli española se organizó administrativa y territorialmente de tal manera que en la llamada Real Audiencia de Quito se formaron dos repúblicas, una para españoles y otra para indios, lo cual fue sostenido por la legislación colonial (Guerrero, 1983: 32 y ss).

Aquello favoreció desde entonces la emergencia y reproducción de una sociedad segregacionista y racista, y desde la perspectiva indígena suponía tanto la protección como el aislamiento, y la transformación definitiva (total o parcial) de sus formas ancestrales de organización económica y social.

Al finalizar el período colonial una frase escrita en las paredes del centro de Quito advertía en torno a la situación de la mayoría explotada en el proceso de independencia de España: “Último día del despotismo, y primero de lo mismo”. Y es que con la descolonización española y el tortuoso proceso de construcción o creación de la nueva república, se crearon condiciones que dieron lugar a una política liquidacionista de los pueblos indígenas, llamadas por algunos como incorporativismo o integración, o por otros como desindianización (Ramón, 2007:12).

En esta perspectiva, el mito fundador de la República se fija en las gestas independentistas encabezadas por Simón Bolívar y sus colaboradores más cercanos, en tanto que los héroes menores son los que darían origen a la Revolución Liberal. Como lo señala Jorge Trujillo “...basta leer los estudios sobre las sublevaciones indias en el período colonial para concluir que la confrontación fue y es el denominador común de las relaciones entre las dos sociedades coexistentes: la de los blancos y la de los indios” (1990:10).

Es decir, a inicios del siglo XX se consolida la idea de la unidad nacional basada en el mestizaje, en una sola religión, una sola lengua, un territorio, un solo poder legítimo representado por el Estado, con su respectivo cuerpo de leyes y organización política. Posteriormente, las revoluciones alfarista y juliana, la Constitución de 1945, y especialmente los regímenes militares

**A inicios del siglo XX se consolida la idea de la unidad nacional basada en el mestizaje, en una sola religión, una sola lengua, un territorio, un solo poder legítimo representado por el Estado, con su respectivo cuerpo de leyes y organización política.**

de los años 60 y 70, extendieron y mejoraron en alguna medida esos procesos de cristianización de los indios, su escolarización y hasta su ciudadanización (Cueva, 1997; De la Torre, 1989; Chiriboga, 1985; Arcos *et al.*, 1998; Cosse, 1980).

Esta perspectiva etnocéntrica se amplió y adquirió ribetes sofisticados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, por ejemplo, con el indigenismo, entendido como una concepción política inorgánica y ajena a los pueblos indígenas, construida para entender o justificar la política (la práctica) que se aplica a los “otros” por parte de la sociedad dominante y el Estado. Es desde el indigenismo convertido en política de Estado, que se ha despojado de su carácter político, las demandas o derechos de las pueblos indígenas o nacionalidades (Sánchez Parga, 2010: 40 y ss.; Cosse, 1980).

Una muestra de aquello son los permanentes “etnocidios estadísticos”, como sucedió en Ecuador entre el 1840 y 1950, cuando los censos dejaron de recoger información sobre la población indígena. Es un período demasiado extenso: la declaratoria formal de los indios como ciudadanos realizada en 1857, la promoción de la mestización realizada desde la revolución liberal de 1895 y la demanda de integración nacional producida después del trauma de 1941, nos dejaron sin datos (Ramón, 2007: 15 y ss).

Ya en la segunda mitad del siglo XX, la emergencia de las estrategias de la II Postguerra como el desarrollismo, generaría impactos significativos. Más allá de su dimensión económica, era una propuesta que formaba parte del integracionismo y del proyecto criollo de Estado-nación, que posibilitaría durante los 70 y la primera mitad de los 80, la definición de distintos grupos sociales, articulados a la bonanza petrolera, según su estatus, prestigio y evaluaciones sobre su posición social o estilos de vida, pero fundamentalmente que permitiría la constitución y reproducción de nuevas estructuras de dominación, esta vez

más inscritas en el proyecto de modernidad de corte capitalista occidental, aunque en el caso ecuatoriano, con una fuerte dosis de nacionalismo, proclamado por el gobierno del Gral. Guillermo Rodríguez Lara (Cueva, 1997; Chiriboga, 1985).

Según Pedro García, cuando las organizaciones indígenas amazónicas lanzaron sus proclamas territoriales, a fines de los 70, hubo una respuesta airada ante lo que se consideraba una afrenta al concepto mismo de territorio, vinculado consensualmente a la idea de un Estado nacional y por tanto, uno e indivisible (Chirif, *et al.*, 1991).

Hablar de los territorios de los pueblos indígenas, de acuerdo al esquema dominante, era entrar al ámbito del derecho público, con todas las prevenciones que implicaba para un pensamiento jurídico-político indolente, acartonado, estatista y satisfecho consigo mismo (Cueva, 1997).

La respuesta de los gobiernos militares y civiles, de corte electoral, entre 1978 hasta 1990, giró en torno a la posibilidad de intentar acceder a derechos territoriales por la vía habitual de la propiedad civil. Las organizaciones indígenas, en particular amazónicas, elaboraron a lo largo de los años 80 varias propuestas, conscientes de que el modelo post-desarrollista impulsado por los gobiernos del demócrata cristiano Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984) y el socialcristiano León Febres Cordero (1984-1988) sentarían las bases para una ampliación de las fronteras extractivas y un desconocimiento sistemático de los derechos territoriales.

Fue en ese contexto que se consolida y formaliza una organización nacional como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986, mientras que en la Amazonía central, la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) estableció en Sarayaku, una primera propuesta para declarar al Estado ecuatoriano como plurinacional, tesis

Cuadro 3  
**Población amazónica del Ecuador por autoidentificación étnica**

PROVINCIA	INDÍGENA	NEGRA	MESTIZA	MULATA	BLANCA	OTRA	TOTAL
Sucumbíos	13.476	3.248	98.787	3.452	9.684	348	128.995
Orellana	26.249	1.369	51.393	1.677	5.677	128	86.493
Napo	43.456	377	29.798	761	4.597	150	79.139
Pastaza	22.844	243	34.478	439	3.652	123	61.779
Morona Santiago	47.495	234	61.021	591	5.898	173	115.412
Zamora Chinchipe	9.348	196	63.729	384	2.820	124	76.601
<b>TOTAL</b>	<b>162.868</b>	<b>5.667</b>	<b>339.206</b>	<b>7.304</b>	<b>32.328</b>	<b>1.046</b>	<b>548.419</b>
<b>%</b>	<b>29.7</b>	<b>1.0</b>	<b>61.9</b>	<b>1.3</b>	<b>5.9</b>	<b>0.2</b>	<b>100.00</b>

Fuente: INEC VI Censo de Población y V de Vivienda, Noviembre de 2001

que posteriormente fue asumida íntegramente por las organizaciones mayores CONFENIAE y CONAIE (Andrade, 2009; Arcos, 1994; Chiriboga, 1985; Ortiz, 2008).

OPIP inicialmente planteó no solo la tesis de la legalización de territorios de las nacionalidades indígenas de la Amazonía y la Costa ecuatoriana, sino también la paralización de los programas de colonización, las reformas a la Constitución Política del Estado, la aprobación de la Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y la paralización de las actividades petroleras (Ortiz, 2008:10 y ss; Ramón, 2007). OPIP hizo pública su demanda y presentó el 22 de agosto de 1990 en el Palacio de Carondelet, el “Acuerdo Territorial de los Pueblos Quichua, Shiwiar y Achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano”. La llamada opinión pública, las cámaras de empresarios e incluso varios intelectuales de distinto signo ideológico –incluida buena parte de la izquierda urbana, clase media y mestiza–, condenaron la propuesta de OPIP, porque “atentaba contra la unidad nacional” y demandan su archivo.

El rechazo del presidente Borja a dicha demanda, de plano ponía también en tela de duda el compromiso de Ecuador de

ratificar el Convenio 169 de la OIT. En otras palabras, en materia de relaciones internacionales, las afirmaciones de Borja inscribirían al país en la lista de Estados incapaces de garantizar la vigencia de derechos humanos y colectivos dentro de su jurisdicción “soberana”, y en particular el derecho a la autodeterminación y ejercicio de autonomías de sus pueblos ancestrales dentro de sus territorios.

A pesar de aquello, OPIP realizó en 1992 una importante marcha desde Pastaza hacia Quito (de más de 300 km) denominada “Allpamanda, Causaimanda, Jatarishum” (Por la tierra, por la vida, levantémonos). Alcanzaron un reconocimiento parcial de títulos de propiedad para sus territorios Zápara, Shiwiar, Kichwa y Achuar (en alrededor del 65%), no así de sus demandas políticas, como la posibilidad de establecer gobiernos autónomos y administrar justicia, que fueron condenadas por informes allegados a la inteligencia militar y las campañas de algunos grupos de poder a través de los principales medios de comunicación.

Frente a esas presiones, el gobierno negó la demanda de reconocer 3 títulos globales, y a cambio formalizó 19 títulos comunitarios, la mayoría de los cuales no se correspondían a los usos y límites ancestralmente reconocidos entre las nacionalidades, aparte de violentar los patrones sociales y culturales de los pueblos amazónicos (Silva, 2003). Más del 40% de los territorios no fueron legalizados entonces, a partir de la declaratoria de una “franja de seguridad nacional” bajo control de las Fuerzas Armadas.

La manera como se adoptaron estas decisiones, más que tranquilizar y satisfacer a las organizaciones indígenas, fomentó su desconfianza en el Estado y desató confusiones y conflictos internos, como ocurrieron en varios casos. Uno de ellos, que dividió a los Kichwa de Pastaza fue en torno a suscribir o no acuerdos de cooperación con las petroleras, que habían

suscrito contratos con el Estado, al tiempo que éste proclamaba su apoyo a las demandas de la organización.

Ese mismo año de 1992, la OPIP prosiguió su proceso de autonomía “de facto”. Un colectivo de intelectuales encabezados por Alfredo Viteri Gualinga elaboró el “Plan Amazanga”, que incluyó un diagnóstico riguroso de la situación de los pueblos indígenas de Pastaza basado en tres estudios de caso y una propuesta de líneas de acción para la nueva etapa, basada en la necesidad de impulsar el desarrollo económico-social sobre la base del fortalecimiento de la relación territorio-comunidad-naturaleza, con el objetivo de que las nacionalidades puedan ejercer soberanía sobre su patrimonio territorial, protegerlo, fortalecer las economías familiares y comunitarias y normar el uso y manejo de los recursos naturales (Silva, 2003; Ortiz, 2008).

El Estado ecuatoriano, una vez más, miró a otro lado cuando tuvo al frente las demandas de las organizaciones indígenas y ratificó las viejas tesis de la identidad y la unidad nacional formuladas en términos absolutos, basados en una supuesta e imaginaria unidad e indivisibilidad lingüística, religiosa, racial y cívica. Lejos estuvieron las elites ecuatorianas de entender que la tesis de la plurinacionalidad superaba pasados esencialismos, demostrando además que la identidad es un proceso que se renegocia constantemente y que se funda en la construcción de una sociedad intercultural (Walsh, 2009).

A mediados de los años 90, CONAIE junto a otras organizaciones campesinas y urbanas, como los sindicatos públicos y privados aglutinados en la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS,) pudieron oponerse parcialmente a las reformas neoliberales (Andrade, 2009; Walsh, 2002)

Durante este período también se establecieron condiciones jurídico-políticas que facilitaron la expansión de la frontera extractiva. Entre 1987 hasta el año 2000, 1'185.000 hectáreas



fueron concesionadas en el Parque Nacional Yasuní y Territorio Huaorani, correspondientes a 7 bloques de explotación petrolera, a las que se agregan 974.318 hectáreas de otros 7 bloques en el Territorio Indígena de Pastaza (TIP) y parcialmente los territorios Shuar de Morona Santiago, que ven afectados cerca de 135 mil hectáreas por la presencia del bloque 24), y por otro lado, posibilitó la ampliación de frentes de colonización con la consiguiente activación de conflictos con los pueblos indígenas (Narváez, 2009; López, 2004; Azqueta, 2002).

El recurso petrolero ha servido para conformar el Presupuesto General del Estado –hasta hace unos años en un 52%, ahora alrededor del 45%–. De la Amazonía se han extraído aproximadamente 40 mil millones de dólares por concepto de exportación petrolera y esos recursos han servido para dos cosas: pago de deuda externa e incremento del capital especulativo en la economía.

Un rasgo más del modelo es su carácter excluyente. Al mismo tiempo que ha crecido la actividad petrolera, ha aumentado la pobreza, que alcanza al 43% de la población urbana y que se arrastra en proporción similar al año 1999, cuando en 1995 la pobreza urbana afectaba solo al 19% de los ecuatorianos. La extrema pobreza igualmente se multiplicó por dos y pasó de 4,3% a 9% en 1999, situación que no ha mejorado hasta la actualidad (Larrea, 2007).

Hay que destacar que la subregión del Centro Sur se caracteriza por dos elementos importantes: la presencia de las más fuertes organizaciones indígenas (Kichwa de Pastaza, Shuar y Achuar); y el predominio de las mayores unidades territoriales indígenas, que conservan importantes grados de autonomía

**El recurso petrolero ha servido para conformar el Presupuesto General del Estado –hasta hace unos años en un 52%, ahora alrededor del 45%–. Un rasgo más del modelo es su carácter excluyente.**

**Al mismo tiempo que ha crecido la actividad petrolera, ha aumentado la pobreza, que alcanza al 43% de la población.**

“de facto” frente a las decisiones estatales. Es el escenario más importante desde el punto de vista ambiental bajo control de pueblos ancestrales, alrededor de 50.000 km<sup>2</sup> de bosque nativo en pie, manejado en general, de forma tradicional por estos pueblos (Silva, 2002; Páez y Vásquez, 2006).

Sin embargo, los avances en cuanto a reconocimiento formal de esos procesos autonómicos han sido pocos y tardíos. El proceso de descentralización y modernización, si bien se inicia en los años 70, no fue sino hasta los años 90 que se consolida una vía municipalista de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de los recursos y competencias, así como una parcial y magra ampliación de la base social a través de la participación y representación (Carrión, 2003). “La vía municipalista de fortalecimiento local –surgida externamente a lo local– generó la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional” (Carrión, 2003:26).

La ofensiva estatal además contó a su favor con algunas variables como el giro estratégico dado por las organizaciones indígenas encabezadas por la CONAIE a raíz de la emergencia del movimiento Pachakutik en 1996. Giro que privilegió tres cosas en los últimos años: a) las estrategias político-electorales en un contexto de inestabilidad política; b) el control de los recursos de proyectos de desarrollo social, sea con fondos públicos o deuda externa; y c) el control de los nuevos aparatos burocráticos. Quedaron relegadas a un segundo plano las aspiraciones planteadas en la primera década de los 90. El giro estratégico de la CONAIE de alguna manera subordinaba la dinámica político-organizativa y territorial a las urgencias electorales del Pachakutik (Sánchez Parga, 2010:151 y ss).

La Asamblea Constituyente de 1998, cooptada por el sistema de partidos políticos tradicionales y las elites del poder, fue el

espacio que posibilitó legitimar y viabilizar la consolidación del modelo neoliberal, a través de una serie de medidas como la supresión de los sectores estratégicos de la economía (petróleo, telecomunicaciones, agua), el reconocimiento del capital privado en sectores sensibles, entre otras.

Dicha Constitución aparte de definir el escenario para los ajustes neoliberales, reunió paradojas: si por un lado creó el marco jurídico para la desvertebración del Estado ecuatoriano reducido a funciones de reordenamiento del juego político interno, o a la dotación de servicios públicos y a la recaudación de los tributos correspondientes, por otro lado, ampliaba significativamente los derechos y garantías –incluida la participación “ciudadana”–. Es decir, la Constitución de 1998 posibilitó la desinstitucionalización del aparato estatal, y por otro lado, hizo concesiones finales a los pueblos indígenas, como los artículos 83 y 84, donde se codificaban parcialmente los derechos colectivos, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT (Andrade, 2009; Ortiz, 2008; Larrea, 2008).

De alguna manera, la ausencia de una institucionalidad con capacidad de garantizar la vigencia de esos derechos colectivos, convertirían a éstos en meros enunciados formales o en simple letra muerta (Walsh, 2002; Melo, 2009).

En suma, dichos resultados constitucionales, terminarían por inmovilizar a las organizaciones indígenas, cuyas propuestas quedaron diferidas y neutralizadas al acoger formalmente los derechos colectivos sin sus correspondientes instrumentos de aplicación. Particularmente las tesis de plurinacionalidad, autogobierno o territorios autónomos, fueron propuestas

**Las tesis de plurinacionalidad, autogobierno o territorios autónomos, fueron propuestas anuladas y suplantadas por un híbrido conceptual extraño al proceso, denominado Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs), así como por las tesis neoliberales del multiculturalismo y la interculturalidad**

anuladas y suplantadas por un híbrido conceptual extraño al proceso, denominado Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs), así como por las tesis neoliberales del multiculturalismo y la interculturalidad, que en el contexto de las políticas de ajuste y sus impactos sociales, económicos y ambientales, terminaron por invisibilizar las relaciones de dominación en que estas se insertan.

Uno de los efectos colaterales de ese proceso, fue la inmovilidad respecto a la problemática nacional de muchas organizaciones de base.

En el caso de la Amazonía Centro Sur, las tareas de disociación y cooptación por parte de sucesivos gobiernos frente a varias organizaciones habían surtido efecto. Ya inscritos en la lógica formal del Estado y en las definiciones dadas en la Constitución de 1998, la Federación de Centros Shuar (FICSH) y en particular un grupo de organizaciones de base, venía debatiendo y desarrollando de manera operativa el tema territorial, allanándose a las tesis estatales y por primera vez puso en práctica en el año 2003 algunas de esas premisas en la denominada Circunscripción Territorial Shuar Arutam (CTSHA) en la Cordillera del Cóndor, constituido por 6 asociaciones como Mayaik, Santiago, Nunkui, Sínip, Limón y Bomboiza y conformadas por 72 comunidades. “Se trata de un proyecto piloto<sup>8</sup> cuyo objetivo principal es crear un municipio shuar, bajo la aprobación de una ley, pero tuvimos problemas para la aprobación del CTI en CODENPE y por ello cambiamos por Gobierno Territorial Arutam”, según explica Franklin Kujá, de la CTSHA (Ortiz, 2005).

Sus objetivos se centran en lo que explica Domingo Ankuash, ex presidente de la CONFENIAE: “gobernar de acuerdo a nuestras costumbres, proteger el territorio y usar nuestros recursos naturales, para defender el derecho a la autonomía. Para ello elaboramos leyes que nos permiten gobernar de forma autónoma y cuidar el bosque como nuestro patrimonio. Entre

<sup>8</sup> Datos basados en exposición de Domingo Ankuash, presidente de CONFENIAE. El proyecto inició en el 2002, Puyo, julio de 2007.

las leyes establecimos un total de seis, una de caza, pesca y recolección, otra de aprovechamiento de la madera, otra para resolver conflictos de tenencia de tierra, otra de relaciones con los externos, un código civil shuar donde podemos administrar justicia y una ley de las responsabilidades de técnicos y administrativos Shuar dentro de la CTSHA.” (Ibidem:22).

Esas normativas señaladas por Ankuash constituyeron la base del Plan de Vida, cuyo objetivo está planteado alrededor del “desarrollo de las riquezas reales y defensa de la identidad”. Incluye el ordenamiento del territorio y el uso de los recursos naturales, zonificación económico-ecológica, y la propuesta de desarrollar una nueva categoría como territorio Shuar protegido, pues según Ankuash, “las áreas protegidas del Estado no reconocen nuestros territorios”.

La CTSHA es la única experiencia en la que una nacionalidad indígena en Ecuador se acogió al derecho colectivo establecido en la Constitución de 1998, sin que exista normativa secundaria al respecto de parte del Estado.

Mientras tanto, tesis de autodeterminación y autogobierno indígena como las que planteó OPIP a inicios de la década de los 90 pasaron a la lista de amenazas identificadas “a la integridad territorial del Estado” por los órganos de inteligencia y seguridad del Estado. El debate y la incorporación de principios acordados a nivel internacional, simplemente habían sido clausuradas y eludidas de facto por el Estado ecuatoriano.

Aquello se haría más evidente en la última etapa del movimiento indígena (2001-2009), que se lo involucró en la asonada militar contra el gobierno de Jamil Mahuad y en la alianza política con el grupo de militares liderados por el coronel Lucio Gutiérrez, que encabezaron dicho golpe, y con

**La CTSHA es la única experiencia en la que una nacionalidad indígena en Ecuador se acogió al derecho colectivo establecido en la Constitución de 1998**

quienes dos años más tarde, ganarían las elecciones y asumirían la dirección del gobierno en enero del 2003, del que saldrían fuertemente debilitados meses más tarde. El golpe de estado del 21 de enero del 2001, según distintas fuentes calificadas (Zamosc, 2005; Beck, Scott y Mijeski, 2001; García Gallejos, 2003), tenía la misión de colocar en la presidencia a Noboa Bejarano, porque era la vía más aceptable para los grupos de poder de Guayaquil, las Fuerzas Armadas y el Departamento de Estado de EE.UU.

Era la ruta que aseguraba en lo inmediato tres objetivos clave: a) defender los intereses de ciertas fracciones financieras y bancarias de Guayaquil, que estaban en riesgo; b) consolidar las reformas neoliberales, y en particular aquellas que tenían que ver con las inversiones norteamericanas en el sector petrolero; y, c) desarticular y/o neutralizar a uno de los principales factores de riesgo y amenaza al proyecto neoliberal: el movimiento indígena encabezado por la CONAIE.

Con el cese de la alianza entre Lucio Gutiérrez y el Movimiento Pachakutik, considerado el brazo político-electoral de CONAIE, las grietas internas del movimiento indígena afloraron a la superficie. Posteriormente, en estos últimos cinco años (2005-2009), las organizaciones indígenas han oscilado entre la cooptación por parte de amplias redes clientelares regionales y el radicalismo, ajeno a una agenda propia. “Para la CONAIE, lo más alarmante era el hecho de que esa orientación (divisionista y clientelar) ganaba fuerza entre sus propias organizaciones, no solamente en la Amazonía, sino también en provincias de la Sierra como Chimborazo”(Zamosc, 2005). Aquello determinó severas limitaciones para que el proyecto de autonomía indígena recupere un lugar en la agenda política.

Ensimismados en su propia crisis político organizativa y electoral, las organizaciones Kichwa, Shuar y Achuar del Centro Sur privilegiaron estrategias de respuesta focal a cada conflicto

que se presentaba, en particular con empresas petroleras, siendo el más publicitado de todos el que ha involucró a la Asociación Kichwa de Sarayaku, en el río Bobonaza, contra la petrolera argentina Compañía General de Combustibles (Ortiz-T., 2005; López, 2004).

A nivel global, los avances en materia de reconocimiento de los derechos a la autodeterminación (como ocurrió con la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas) pasaron casi desapercibidos a nivel regional, local y de organizaciones de base, lo cual ponía en entredicho la capacidad de las organizaciones subnacionales y nacionales, como CONFENIAE y CONAIE para reaccionar y desatar incidencia política en ese campo.

Sea como sea, los pueblos indígenas mantienen vigente una utopía a largo plazo, un discurso donde el territorio muestra su carácter complejo y polisémico como:

- ◊ Ámbito de la autodeterminación
- ◊ Hábitat de identidad
- ◊ Continuum de un pueblo y la naturaleza que da vida
- ◊ Espacio de gestión, democracia y gobernanza
- ◊ Construcción milenaria y patrimonio cultural
- ◊ Red de relaciones sociales entre actores individuales y colectivos

Alfredo Viteri Gualinga, presidente de los Kichwa de Pastaza señala al respecto: “desde la visión de los pueblos indígenas, el territorio constituye el espacio natural de vida, concebido como una unidad ecológica, fundamental, donde se desarrolla la vida en sus múltiples expresiones y formas, para nuestros pueblos. Este espacio natural de vida es fuente de saberes y conocimientos, de cultura, de identidad, tradiciones y derechos. En este lugar esencial se desarrolla nuestra vida como pueblos, nos reproducimos permanentemente como

sociedades diferenciadas en lo social, económico, político y cultural, de generación en generación. Por tanto, la visión de territorio está íntimamente ligada al ejercicio de nuestro derechos colectivos y a la autodeterminación como pueblos (...) nuestra tradición ancestral nos enseña que el territorio no es un recurso a ser explotado, es un espacio de vida. Hombres y mujeres somos una comunidad parte de ese espacio natural donde compartimos la vida con otros seres vivos en una relación de reciprocidad” (Viteri Gualinga, 2004:38).

**Por tanto, la visión de territorio está íntimamente ligada al ejercicio de nuestro derechos colectivos y a la autodeterminación como pueblos (...) nuestra tradición ancestral nos enseña que el territorio no es un recurso a ser explotado, es un espacio de vida.**

Esta noción de territorio ha sido reiterada en el seno de la CONAIE en distintos momentos, como en 1997: “Aquel espacio físico y determinado que comprende la totalidad del hábitat que los pueblos y nacionalidades indígenas ocupamos. Es el espacio donde los pueblos y nacionalidades desarrollamos nuestras culturas, leyes, formas de organización y economía propias. Comprende la superficie de la tierra y el subsuelo”.<sup>9</sup>

En el 2007 señaló: “el territorio de los pueblos y nacionalidades es un espacio geográfico, social, histórico y espiritual, integrado a la vivencia y a las instituciones ancestrales de los pueblos y nacionalidades. Está en una relación de totalidad con el hábitat –entendido por tal como el medio ambiente y los recursos contemplados en el suelo, subsuelo y aire– y establece vínculos, materiales e inmateriales de relacionamiento ancestral, donde se despliegan las culturas, instituciones, formas de organización y economías propias”(CONAIE, 2007)

Y en octubre de 2009, en el inicio del proceso de diálogo con el gobierno de Rafael Correa, el presidente de la CONAIE Marlon Santi manifestó que “uno de los objetivos del proceso de

<sup>9</sup> Citado en Berraondo, Mikel, “Pueblos Indígenas y Derechos Humanos” (2006).

diálogo es que el gobierno reconozca la estructura organizativa y administrativa de las nacionalidades y pueblos que están en las tres regiones del país, Costa, Andes y Amazonía. Muchos tratan de confundir la autonomía territorial diciendo que los indígenas queremos hacer estados minúsculos. Pero esos discursos ya pasaron, estamos en otra época. Hoy tenemos un Estado plurinacional y tienen que entender que este comprende otra dinámica de participación e inclusión de las nacionalidades dentro de la administración del Estado. Las autoridades deben entender que para las nacionalidades y pueblos los recursos naturales son espacios de vida, para nuestros hijos y las nuevas generaciones”.<sup>10</sup>

Ha sido frecuente, en ese contexto, que los diversos caminos que se han intentado o inventado para solucionar la llamada problemática étnico-nacional, hayan buscado realizar unas adecuaciones que dejen intacta la estructura sociopolítica nacional, y que impuso sus perspectivas en los dos momentos constituyentes (1998 y 2008). En este último caso, durante la Asamblea Constituyente de Montecristi ¿el movimiento indígena? alcanzó a imponerse a través de textos que reconocían el derecho a “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral (...) crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes” (Art. 57, numerales 9 y 10).

En lo que involucra al uso, manejo y control de espacios y territorios, la conceptualización y los usos de la geografía (discursivos e instrumentales), de hecho forman parte de las propuestas y visiones que desde el poder se han impuesto a los grupos subalternos, y especialmente los pueblos indígenas. Es lo que se puede advertir en la forma y en el fondo de la Constitución del 2008, cuando por un lado deja abierta la posibilidad de

constituir regímenes especiales por “razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población” (Art. 242) y por otro, restringe el alcance de los mismos, cuando pasa por alto los regímenes territoriales ancestrales realmente existentes y condiciona su reconocimiento, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras de los votos válidos a nivel de parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas (Art. 257).

**Durante la Asamblea Constituyente de Montecristi el movimiento indígena alcanzó a imponerse a través de textos que reconocían el derecho a “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral**

Según la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), la tesis de autonomía y autodeterminación busca que se establezca una nueva categoría en la organización político-territorial del Ecuador, con el doble objetivo de que se puedan constituir entidades regionales, dentro de un determinado espacio territorial (que agrupen a varios gobiernos locales si es necesario), y se acceda a la autonomía, con plenitud de competencias y atribuciones (Viteri, 2004; Silva, 2003; Jácome y Guarderas, 2005). Al ser el Territorio Indígena de Pastaza (TIP) no solo el 91% de la jurisdicción geográfica existente en la provincia del mismo nombre, que abarca una superficie de cerca de 26.990 km<sup>2</sup>, cerca del 10% del territorio nacional, sino el espacio de confluencia de varias nacionalidades como los Kichwa (52%), Zápara (7,8%), Huaorani (13,9%), Achuar (10,4%), Andoas (8%) y Shiwiari (7,9%), la única posibilidad de convivencia dentro del Estado-nación ecuatoriano, es el reconocimiento pleno de estos derechos, basados en el principio de autodeterminación, reconocido desde la década de los 70 en el derecho internacional.

Hay que aclarar que nunca han planteado o tratado de anular la estructura orgánica, político-administrativa del Estado, sino

<sup>10</sup> Cf. Marlon Santi, declaraciones a la Agencia de los Pueblos en Pie, Miércoles 21 de octubre de 2009. <http://www.agenciaenpie.org>



de establecer una categoría y entidad nueva, que permita resolver un sinnúmero de problemas acumulados históricamente. En tal sentido, según OPIP (1990), con el reconocimiento de la figura del autogobierno (basado en el principio de la autodeterminación y en el ejercicio de los autogobiernos territoriales), se trata de que éstos se muestren compatibles con la organización autonómica y descentralizada de los gobiernos locales, y al mismo tiempo con el régimen unitario de un Estado plurinacional (Larrea, 2008).

Ana María Larrea, al referirse a los regímenes especiales definidos en la Constitución del 2008, y dentro de éstos a las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs) plantea que “En cuanto a las CTIs, el avance más importante en relación a la Constitución de 1998, es que éstas reemplazan a los gobiernos locales correspondientes en el territorio, y por consiguiente, reciben recursos del Estado central que corresponden a un nivel de gobierno. En 1998, se facultaba a los pueblos a formar circunscripciones territoriales, pero no se establecía las competencias de las mismas y tampoco se les asignaba recursos económicos, por lo que esta disposición, al igual que muchas otras, nunca logró hacerse realidad para los pueblos indígenas” (2008:96).

Se trata de procesos aún en marcha y de propuestas que apuntan a la re-estructuración integral del conjunto de la nación, y de su sistema político, a la superación de su matriz colonial excluyente. El carácter de Estado plurinacional reconocido ya en el Artículo 1 de la Constitución del 2008, exige que se reconozca, respete y promueva la unidad, igualdad y solidaridad entre todos los pueblos y nacionalidades existentes en el Ecuador, para garantizar que sus planes de vida no sean meramente letra muerta.

**El avance más importante en relación a la Constitución de 1998, es que las CTIs reemplazan a los gobiernos locales correspondientes en el territorio, y por consiguiente, reciben recursos del Estado central que corresponden a un nivel de gobierno.**

## Proceso autonómico de los pueblos indígenas en Colombia

**Luego de casi dos décadas en que fue instituida la Constitución de 1991**, que reconoció derechos colectivos a los pueblos indígenas, el proceso autonómico territorial se ha visto consolidado en unos casos y amenazado en otros, en un contexto que ha estado marcado por distintos factores, sean políticas de afirmación territorial, descentralización, neoliberalismo, sean de movilización social y represión. Todas condicionadas de una u otra manera por el conflicto armado interno (Correa, 2004; Andrade, 2004).

En Colombia viven más de 1'379.000 indígenas pertenecientes a 87 pueblos diseminados en 567 resguardos titulados, y que tienen presencia en 27 departamentos y 228 municipios. Ocupan aproximadamente 36 millones de hectáreas, un 29,8% del territorio colombiano (DANE, 2006).



Cuadro 4  
**Distribución de pueblos indígenas de Colombia, por departamentos y regiones**

TERRITORIALES DANE Y DEPARTAMENTOS	PUEBLOS INDÍGENAS
<b>NORTE</b>	
Atlántico	Mokama
César	Arhuaco, Kogui, Yuko, Kankuano
La Guajira	Arhuaco, Kogui, Wayuu, Wiwa
Magdalena	Arhuaco, Chimila, Kogui, Wiwa
Sucre	Senú
<b>NOR OCCIDENTAL</b>	
Antioquia	Embera, Embera Chamí, Embera Katio, Senú, Tule
Córdoba	Embera Katio, Senú
Chocó	Embera, Embera Chamí, Embera Katio, Tule, Waunan
<b>NOR ORIENTAL</b>	
Arauca	Betoye, Chiricoa, Hitnu, Kuiba, Piapoco, Sikuni, U'wa
Norte de Santander	Barí, U'wa
Santander	U'wa, Guanes

Cuadro 4  
**Distribución de pueblos indígenas de Colombia, por departamentos y regiones**

TERRITORIALES DANE Y DEPARTAMENTOS	PUEBLOS INDÍGENAS
<b>CENTRAL</b>	
Boyacá	U'wa, Muisca
Caquetá	Andoke, Coreguaje, Coyaima, Embera, Embera Katio, Inga, Makaguaje, Nasa, Uitoto
Casanare	Amorúa, Kuiba, Masiguare, Sáliba, Sikuni, Tsiripu, Yaruros, U'wa
Cundinamarca	Muisca
Huila	Coyaima, Dujos, Nasa, Yanacona
Meta	Achagua, Guayabero, Nasa, Pipaoco, Sikuni
Amazonas	Andoke, Barasana, Bora, Cocama, Inga, Karijona, Kawiyarí, Kubeo, Letuama, Makuna, Matapí, Miraña, Nonuya, Ocaina, Tanimuka, Tariano, Tikuna, Uitoto, Yagua, Yauna, Yukuna, Yuri
Guainía	Kurripako, Piapoco, Puinave, Sicuni, Yeral
Guaviare	Desano, Guayabero, Karijona, Kubeo, Kurripako, Nukak, Piaroa, Pirtapuyo, Puinave, Sikuni, Tucano, Wanano
Vaupés	Bara, Barasana, Carapana, Desano, Kawiyarí, Kubeo, Kurripako, Makuna, Nukak, Piratapuyo, Pisamira, Siriano, Taiwano, Tariano, Tatuyo, Tucano, Tuyuka, Wanano, Yurutí
Vichada	Kurripako, Piapoco, Piaroa, Puinave, Sáliba, Sikuni
<b>CENTRO OCCIDENTAL</b>	
Caldas	Cañamomo, Embera, Embera Chamí, Embera Katio
Risaralda	Embera, Embera Chamí
Tolima	Coyaima, Nasa
<b>SUR OCCIDENTAL</b>	
Cauca	Coconuco, Embera, Eperara Siapidara, Guambiano, Guanaca, Inga, Nasa, Totoró, Yanacona
Nariño	Awá, Embera, Eperara Siapidara, Inga, Kofán, Pasto
Putumayo	Awá, Coreguaje, Embera, Embera Katio, Inga, Kamëntsa, Kofán, Nasa, Siona, Uitoto
Valle del Cauca	Embera, Embera Chamí, Nasa, Waunan

Fuente: DANE, 2006.

Antes de la Constitución de 1991, existen antecedentes que se remontan a finales del siglo XIX respecto al reconocimiento de derechos autonómicos a pueblos indígenas. En 1890, la Ley 89 reconocía el derecho de los indígenas a elegir sus propios caudillos, cada uno con sus funciones, de ejercer gobierno interno en sus comunidades y administrar el territorio –mejor conocido como resguardo–. Adicionalmente los cabildos fueron establecidos como las instancias de representación de la comunidad, como sujeto colectivo frente al Estado (Kloosterman, 1997).

Como lo señala Roldán (2000) los derechos de los pueblos indígenas en Colombia tuvieron un desarrollo paulatino, a partir de la segunda mitad del siglo XX, donde influyeron las corrientes indigenistas e integracionistas de la época, y en particular el Convenio de Pátzcuaro<sup>11</sup>. Más adelante llegarían con fuerza las políticas desarrollistas de los años 60, dentro de las cuales la legislación en materia de reforma agraria en 1961 reconocía la necesidad de titular los territorios indígenas y de validar los títulos coloniales, que la corona española había otorgado a los pueblos indígenas, en calidad de resguardos (Betancur, 2009; Pécaut, 2003; Roldán, 2000).

Una década más tarde, emergen las organizaciones indígenas y sus demandas de reivindicación por la titulación de territorios y autonomía, que encontrarían eco tiempo después, cuando se recogen a nivel legislativo algunas prerrogativas como aquella que los resguardos puedan decidir sus prioridades y en particular en los sectores de educación y salud. De manera complementaria ya se aludían algunos derechos a la administración del territorio y control sobre recursos naturales no renovables (Roldán, 2000; Houghton, 2005; Betancur, 2009).

En 1991, cuando se realiza la Asamblea Nacional Constituyente, Colombia había ratificado el Convenio 169 de la OIT, y conforme lo establece en sus artículos 17 al 19, reconoció

<sup>11</sup> Relativo a los congresos indigenistas a nivel regional y que dieron origen al Instituto Indigenista Interamericano en dicha ciudad mexicana.

el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las más de 30 millones de hectáreas de territorios dentro de resguardos indígenas que se encontraban legalizadas en aquel momento. El 93% de esos territorios titulados corresponden a las zonas bajas (selvas amazónicas, sabanas de la Orinoquia, selvas del Pacífico y áreas desérticas de la Guajira. (Roldán 1997; Houghton, 2005; Sánchez *et al.*, 1993).

Estas áreas tituladas estaban principalmente o en su mayoría en áreas de protección de ecosistemas frágiles: amazonia, bosque húmedo y tropical, en extensas regiones al margen de la frontera agrícola del país y donde las comunidades ocupan grandes extensiones con una pauta de ocupación muy dispersa (Sanabria, 2008, Fajardo, 1994).

En el proceso constituyente de 1991 los pueblos indígenas también demandaron una participación política directa, que como lo explica Betancur, aunque no les fue otorgada esa prerrogativa “afortunadamente dos representantes indígenas fueron electos, a los que se sumó un tercero como delegado en los acuerdos de paz con alguno de los movimientos insurgentes (2009:10)

“La nueva Constitución Política reconoció de forma global el proyecto de autonomía territorial de los pueblos indígenas: o mejor, así como lo han entendido las organizaciones indígenas” (Houghton, 2005:13). La autonomía implicó el reconocimiento de varios derechos, tales como:

- a. Definir su propio gobierno, conforme sus instituciones propias, y dentro de ello la potestad de ejercer jurisdicción o aplicación de justicia propia dentro de las comunidades, así como establecer normas propias de acuerdo a sus usos y costumbres, aunque articuladas al sistema judicial nacional ordinario;
- b. Establecer las prioridades y administrar su propio desarrollo;

- c. Cada resguardo indígena tiene derecho a participar en el presupuesto nacional y las rentas de la nación de manera similar a otros gobiernos locales como los municipios;
- d. Participar y ser consultados previamente en aquellas decisiones que pudieran afectarles de manera directa, como las relativas a explotación de recursos naturales no renovables dentro de sus territorios.

El reconocimiento de estos derechos se vio complementado con un aspecto sustancial, que lo subraya Betancur (2009): la Constitución de 1991 a más de los resguardos, fijó dentro del nuevo ordenamiento político-administrativo del país, la figura de los territorios indígenas, que incluyen ya no solo áreas de propiedad colectiva tituladas y reconocidas, sino además áreas tradicionales no tituladas. “Conforme los términos del Convenio 169, a estos territorios indígenas se les dio el carácter de unidades territoriales de la República, a la par con los departamentos y con los municipios” (2009:11).

Un buen ejemplo de aquello lo plantea Astrid Ulloa (2008:2) referido al Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta, quienes asumieron el mandato de consolidar los espacios territoriales a escala regional mediante la estrategia de implementar un programa de protección ambiental y cultural junto con la defensa de su autonomía política. Todo aquello en un marco de disputas por jurisdicción con otras autonomías ‘de facto’ (como los grupos paramilitares o guerrilleros). Eso les ha exigido adoptar mecanismos flexibles y multifacéticos de negociación que Ulloa los denomina “autonomía indígena relacional”.

Aparte de iniciativas como la citada, el proceso de reorganización del mapa político-administrativo colombiano a lo largo de este período ha sido complejo y difícil desde entonces. Conforme lo explica Betancur (2009), en un momento el

Estado dispuso a una Comisión Nacional de Reordenamiento Territorial, que pudiera analizar todos los componentes de la estructura, características administrativas, ambientales, socio culturales con el fin de proponer recomendaciones prácticas al gobierno y al parlamento, sobre cómo debería quedar aquella Ley de Reordenamiento Territorial. “Fue un trabajo de mucha investigación, proposición y diálogo con diferentes actores sociales y políticos del país, de cara al reordenamiento territorial. Sin embargo, sus recomendaciones nunca fueron formalmente acogidas ni por el gobierno, ni por el parlamento. Y varios proyectos de ley de reordenamiento territorial que llegaron al Congreso de la República, absolutamente fracasaron todos” (2009:13). Igual suerte corrieron las propuestas planteadas por organizaciones indígenas (Houghton, 2005; Romero, 2009).

Como alternativa a esa vía bloqueada, todo lo relacionado a competencias, funciones, distribución de recursos presupuestarios, aspectos impositivos, planificación del desarrollo a nivel nacional, fue procesado de manera gradual a través de leyes sectoriales (Sanabria 2008).

Según Betancur (2009:14 y ss) varias de esas normas jurídicas como leyes Orgánica del Plan de Desarrollo, Medio Ambiente y Regalías, establecieron competencias y asignaron funciones a los resguardos indígenas, tales como la creación de consejos a todos los niveles (nacional, departamental, local o de resguardo) a fin de que puedan debatir opciones y fijar prioridades de desarrollo en sus respectivas áreas territoriales. Se reglamentó la transferencia de recursos presupuestarios a los resguardos indígenas.

Asimismo, en el caso de la Ley de Medio Ambiente, estableció para los resguardos indígenas funciones de control ambiental dentro de sus territorios y participación decisoria en las instancias regionales ambientales, sobre el manejo y aprovechamiento

de recursos naturales renovables. Y la ley de regalías, en cuanto a la explotación de recursos no renovables, establece que dentro de la creación de fondos para proyectos de desarrollo, un porcentaje específico se destine para programas y proyectos dentro de los resguardos (Betancur, 2009:15; Roldán, 1999; Ramírez, 2004). Adicionalmente, la participación de los indígenas en las decisiones del Estado, en lo que hace a los recursos naturales no renovables, muestra avances interesantes en cuanto a procedimientos de consulta previa (Roldán, 1999; 1997), aunque al mismo tiempo hay casos emblemáticos, como el del pueblo U’Wa (Arenas, 2004) que muestran con claridad los límites de dichos procedimientos, del sistema y la institucionalidad estatal colombiana frente a las presiones de corporaciones multinacionales, involucradas en la explotación de recursos naturales no renovables (Roldán, 1999).

**Como alternativa a esa vía bloqueada, todo lo relacionado a competencias, funciones, distribución de recursos presupuestarios, aspectos impositivos, planificación del desarrollo a nivel nacional, fue procesado de manera gradual a través de leyes sectoriales.**

En cuanto a las limitaciones para el ejercicio pleno de estos derechos y de la autonomía territorial indígena como tal, diversos investigadores coinciden en señalar tres grandes campos problemáticos:

En primer lugar, los efectos perversos y colaterales del conflicto armado, en el que las autoridades indígenas, dirigentes de distinto nivel y miembros de las comunidades han sido presionados, perseguidos, torturados y asesinados por grupos armados, sean del ejército colombiano, grupos paramilitares o guerrillas (Correa, 2004; Romero, 2009; Caviedes, 2007; Reyes, 1994; Andrade I., 2004; Ramírez, 2004; Ulloa, 2008).

En segundo lugar, el grado de organización, reivindicación y capacidad para promover políticamente sus derechos colectivos y territoriales. En ese marco, el cuadro es muy

heterogéneo. Las experiencias demuestran que a más fortaleza de las organizaciones que implica control social, proyecto político propio y perspectiva nacional, mayores las probabilidades de “llevar a la práctica todas esas disposiciones, en todos los sentidos” (Betancur, 2009:15 y ss). Un ejemplo, en esa dirección, constituyen los procesos de formulación e implementación de los llamados “planes de vida”, que incluyen una perspectiva de identidad, economía, cultura y territorio, acorde a su visión y derechos. En los casos donde estos procesos han sido más exitosos, se combinan algunas variables: institucionalidad sólida que incluye ejercicio pleno de la autoridad; capacidad de gestión y administración, que posibilita tramitar y ejecutar los recursos provenientes del presupuesto del Estado; y capacidad de concertar y articular alianzas o convenios de cooperación, como aquellas que se han producido entre ciertos resguardos y municipios (Betancur, 2009; Kloosterman, 1997; Ramírez, 2004; Houghton, 2005).

Los casos fallidos en el mismo ámbito se corresponden a quienes no han podido consolidar su institucionalidad y ejercer plenamente el autogobierno. Al contrario, han sucumbido a las prácticas clientelares y a la corrupción, lo que ha derivado en casos de enjuiciamiento y sanciones penales a varios dirigentes, acusados de mal manejo de fondos públicos (Houghton, 2005; Betancur, 2009).

En tercer lugar, si bien el ejercicio de la autonomía ha posibilitado el ejercicio y vigencia de derechos colectivos y en particular, el control de territorios ancestrales y resguardos, al mismo tiempo ha desmovilizado en buena parte a los pueblos indígenas a escala nacional, sin impedir el fraccionamiento de las organizaciones y las disputas de poder dentro de los

**“La dinámica político electoral, y el afán de acceso y control de espacios de poder, tanto a nivel de los resguardos, municipios o departamentos, ha incidido en el resquebrajamiento del movimiento indígena a nivel regional o nacional”.**

territorios y resguardos. “La dinámica político electoral, y el afán de acceso y control de espacios de poder, tanto a nivel de los resguardos, municipios o departamentos, ha incidido en el resquebrajamiento del movimiento indígena a nivel regional o nacional” (Betancur, 2009:19).

El caso colombiano evidencia que en la última década se vive un período de regresión en cuando al reconocimiento y aplicación de los derechos indígenas, que ha restringido en la práctica los derechos territoriales y en especial los relacionados al acceso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. Como lo señala Astrid Ulloa “las prioridades del gobierno están centradas en la recuperación de la gobernabilidad, la lucha en contra de los paramilitares y la guerrilla, y la eliminación de los cultivos ilícitos, siguiendo las políticas internacionales. De igual manera, la construcción de mega-proyectos y bases militares cercanas o en territorios indígenas. Esto es cuestionado por los pueblos indígenas por las consecuencias que dichas políticas han traído para sus territorios y autonomía” (Ulloa, 2008:9).

En esa dirección se inscribe la aprobación de dos leyes (Ley General Forestal y Ley Nacional de Desarrollo Rural) que afectan los territorios indígenas, a pesar de que al no haber observado la obligatoriedad de aplicar procedimientos de consulta previa, la Corte Constitucional les declaró en su momento y sucesivamente inexigibles (Betancur, 2009; Rojas, 2009; Romero, 2009; Uprimny, 2004).

En el caso de la Ley Forestal, al decir de Betancur “hizo un uso malintencionado y abusivo con el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. Prácticamente les daba soberanía para que negociaran los recursos naturales de sus territorios con los capitales nacionales y transnacionales, eliminando la función estatal de control y de rectoría de la economía nacional, de la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales”



(2009:18). En el caso de la Ley de Desarrollo Rural, el año 2009 se declaró inexigible, porque en su contenido “ponía fin total a cualquier posibilidad de reforma agraria en el país, de tal suerte que los pueblos indígenas que hasta el momento no hubieran asegurado su propiedad territorial, quedaban materialmente sin posibilidad de realizar este derecho” (Ibidem:19).

### La historia colonial de Nicaragua y en particular de su Costa Atlántica tiene sus particularidades.

Los Miskitus contaban hasta el siglo XVIII con un sistema monárquico de autogobierno bajo la influencia de los ingleses, que hasta entonces contaban con un registro de siete coronaciones de reyes Miskitus (Frühling, Pierre *et al.*, 2007:20 y ss).

De manera similar el imperio británico había avalado la coronación de otros monarcas semejantes en Belice y Jamaica. Incluso en las crónicas y mapas coloniales ingleses consta el *Miskito Kingdom* o simplemente el país de la Mosquitia (Stavenhagen, 1999; Van Cott, 2004). La presencia colonial inglesa formalizó su estatus de potencia protectora, a través del nombramiento de cuatro superintendentes que habían atendido al Reino de la Mosquitia desde 1740. Apenas 120 años después se realizó una Asamblea en la ciudad de Bluefields, en la que participaron más de 100 líderes miskitus, que disolvió la monarquía del rey Mosco, después de 200 años de autogobierno, creando al mismo tiempo la reserva de la Mosquitia (Frühling, Pierre *et al.*, 2007:39 y ss)

Luego Nicaragua, como Estado constituido procede a la anexión militar de la Mosquitia. Aquello generó resistencia y se desató un conflicto. Muchos líderes miskitus fueron perseguidos y asesinados. Perdieron buena parte de sus territorios. Más tarde en 1905, el Tratado Harrison-Altamirano, firmado entre Gran Bretaña y Nicaragua, reconocía la soberanía de

### Proceso autonómico de los pueblos indígenas en Nicaragua

Nicaragua y el derecho de los pueblos indígenas por su territorio, y se creó la oficina de Registro de Propiedad ubicada en la ciudad de Bluefields, de manera que las comunidades pudieran realizar trámites relativos a la legalización de sus tierras (Sánchez, 2008; Frühling, Pierre *et al.*, 2007: 61 y ss).

Aquellos hitos simplemente abrirían paso a un largo proceso de demanda de autodeterminación y autonomía de los pueblos ancestrales de la Costa Atlántica. Los afanes centralistas del Estado nicaragüense desde la época dictatorial de Anastasio Somoza hasta el desate de la guerra civil y posterior triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), habían colocado a los pueblos indígenas y demás comunidades étnicas de la Costa Atlántica en una posición bastante difícil de asedio. Resistieron de forma armada, como en el caso de la organización “Yatama” (Yapti Tasba Masrika Nani Asla Takanka) que en español significa [Unidad de los Hijos de la Madre Tierra] y su confrontación con la sociedad dominante nicaragüense fue incomprendida por muchos, que les acusaron de estar al servicio de uno u otro bando (Wilson, *et al.* 2008; González, 2007; Díaz Polanco, 1997).

Cuadro 5  
**Población de la Costa Atlántica, según grupo étnico (2005)**

GRUPO ÉTNICO	ATLÁNTICO SUR		ATLÁNTICO NORTE		TOTAL	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
Mestizos	386.149	89.80	174.598	56.65	560.747	75.99
Miskitos	14.358	3.33	111.511	36.18	125.869	17.05
Creole	23.691	5.51	3.506	1.15	27.197	3.68
Mayangna	1.100	0.25	18.270	5.93	19.370	2.62
Garífuna	3.440	0.80	--	--	4.069	0.55
Rama	1.290	0.30	--	--	1.290	0.17
<b>TOTAL</b>	<b>430.028</b>	<b>100.0</b>	<b>307.885</b>	<b>100.0</b>	<b>737.913</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Tomado de Frühling, Pierre, González Miguel y Buvollen, Hans, 2007, “Etnicidad y Nación. El desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)”, F&G Editores, Guatemala, pág.281.

El paso previo para el inicio de la construcción de acuerdos autonómicos fue la decisión del gobierno sandinista de dar una solución política a la resistencia popular y al movimiento de los indígenas armados de la Costa Atlántica –luego de haber ensayado la vía militar–, admitiendo que la búsqueda de acuerdos autonómicos sería la “única vía para lograr una paz duradera” y propiciar la unidad étnico-nacional.

Esa determinación del gobierno nicaragüense arrancó con la creación de la Comisión Nacional de Autonomía (CNA) en diciembre de 1984, la cual se integró con representantes de los diversos grupos étnicos de la Costa Atlántica y delegados oficiales y que tenía como objetivo explorar los principios y fundamentos de un régimen de autonomía (González, 2007:19; Sánchez, 2008). También se crearon comisiones regionales similares con sedes en Bilwi y Bluefields. A partir de esas iniciativas se abre, el diálogo sobre autonomías con grupos indígenas armados, quienes se van incorporando a las discusiones en torno al documento “Principios y Políticas para el Ejercicio de los Derechos Autonómicos de los Pueblos Indígenas y Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua”, publicado por el CNA en junio de 1985.

“Ese constituyó el documento base para avanzar hacia una consulta popular directa, a ser realizada en todas las comunidades de la Costa Atlántica”. En ese proceso de consulta participaron “unos 1.200 voluntarios, quienes impulsaron las discusiones en las comunidades, dando lugar a la formación de casi 100 comisiones locales de autonomía solo entre las comunidades miskitas” (Frühling *et al.* 2007:345) Una vez recogido el criterio de las comunidades, en abril de 1987 se reúne una Asamblea Multiétnica para aprobar el anteproyecto de Ley de Autonomía (estatuto) conforme el mandado autonómico de la Constitución aprobada en diciembre de 1986 (González, 2007).

Ese anteproyecto consensuado por los pueblos es enviado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, quien lo

aprueba sin modificaciones en septiembre de 1987. Hay que señalar que los derechos autonómicos recogidos en el estatuto fueron incluidos en la Constitución Política de Nicaragua de 1987. De esa manera la autonomía adquiriría un rango constitucional (González, 2007; Wilson *et al.*, 2008).

En la Constitución nicaragüense se recogen dos artículos que dan fundamento al régimen de autonomía: el artículo 180 que señala los derechos de las comunidades de la Costa Atlántica; y el artículo 181 que establece que el “el Estado organizará, por medio de una ley, el régimen de autonomía en las regiones donde habitan las Comunidades de la Costa Atlántica para el ejercicio de sus derechos”. La ley a la que hace mención es la Ley 28 o “Estatuto de Autonomía”.<sup>12</sup>

La Ley 28 fijó nuevos entes político-jurídicos: las dos regiones autónomas de la Costa Atlántica, la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) como “personas jurídicas de derecho público”, cada una con sus consejos regionales. Y sus sedes en las ciudades de Bilwi y Bluefields, respectivamente.

Además de definir los territorios regionales (comprendiendo municipios y comunidades), el estatuto define cuáles serán sus órganos de gobierno y detalla sus atribuciones generales. El estatuto establece además que los Consejos son “la autoridad máxima”. Las autoridades municipales y comunales de la costa forman parte de la administración regional. “A fin de garantizar la participación democrática de todas las etnias de cada región, la ley obliga a que en los consejos regionales y en su respectiva junta directiva, estén representadas todas las comunidades étnicas” (Díaz-Polanco, 1997:3).

Según explica González (2008:16) entre los atributos de los Consejos están:

<sup>12</sup> Mejor conocida como Ley de Autonomía de los Pueblos Indígenas y Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua.

- a. Participar en la elaboración, planificación, realización y seguimiento de las políticas y programas económicos, sociales y culturales que afectan o conciernen a su región;
- b. Resolver los diferendos de límites dentro de las distintas comunidades de sus respectivas regiones;
- c. Promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social, cultural y económica de la región;
- d. Pedir informes o interpelar, según el caso, a los delegados de los ministerios y entes estatales que funcionen en la región y a los funcionarios regionales.

En ese marco, en 1990 se eligieron por primera vez los Gobiernos Regionales Autónomos. Igualmente se posibilitó la creación de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (Uracca), que constituye en alguna medida la materialización del derecho de acceso a la educación.

A pesar de esos avances, según Pierre Frühling y Miguel González (2007), el Estatuto de Autonomía presentó dos tipos de deficiencias: las que pertenecen al ámbito político-administrativo y las que pertenecen al ámbito del ejercicio de los derechos otorgados a la población originaria de la Costa Atlántica. En la primera señalan que el Estatuto de Autonomía no era suficientemente claro respecto a: i) las relaciones entre los órganos del Estado central y los órganos de gobierno de las Regiones Autónomas; ii) la relación del gobierno regional con los municipios y comunidades comprendidas en su jurisdicción territorial; iii) el rol y mandato de los Consejos Regionales y el Coordinador Regional. En la segunda, en cambio advierten que la “la Ley no establece en forma firme y clara el estatus jurídico de las comunidades; las formas para el control y manejo de las tierras comunales por parte de las comunidades y la certeza jurídica de la propiedad comunal” (Frühling, *et al.*, 2007: 77 y ss).

En cuanto a la propiedad de la tierra, el Estatuto estableció que la propiedad sobre tierras indígenas, por parte de comunidades indígenas, es inembargable, imprescriptible e inalienable, aunque en la práctica se presentan problemas porque la Ley de Reforma Agraria, que fue expedida un año antes de la Constitución y de la Ley 28, no contempla la propiedad indígena de carácter especial, sino con carácter de propiedad en los términos regulados en el Código Civil de Nicaragua (CIDH, 2001:40).

**El Estado aún tiene una percepción de las tierras de la Costa Atlántica como tierras nacionales, fiscales y de libre disposición, y en tal medida, el mismo Estado ha promovido la entrega de tierras para la colonización, afectando las tierras de las comunidades étnicas y pueblos indígenas.**

Es decir es un entorno que a pesar de los avances, plantea temas pendientes como el reconocimiento, titulación y aval de los derechos de las tierras comunales, en un contexto donde el Estado aún tiene una percepción de las tierras de la Costa Atlántica como tierras nacionales, fiscales y de libre disposición, y en tal medida, el mismo Estado ha promovido la entrega de tierras para la colonización, afectando las tierras de las comunidades étnicas y pueblos indígenas (Wilson *et al.*, 2008). Hasta 1990 apenas se habían resuelto dos casos de comunidades Mayagnas. Las asignaciones de tierras para la agricultura son una medida previa a la titulación legal, y en muchos casos quedan inconclusos, por lo que la imagen del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es negativa, que

según Rice Hale representa una visión que no concuerda con las demandas ni la comprensión de la cultura indígena misma. “Sus acciones principales han sido efectuadas a favor de los campesinos inmigrantes del oeste. Lo que las comunidades indígenas perciben es que se trata de una entidad que está dando concesiones de tierras y recursos que les pertenecen, por lo que es vista como una amenaza a sus intereses” (CIDH, 2001:36).

Adicionalmente, hay problemas pendientes en torno a los parques nacionales, según Cunningham (CIDH, 2001:41) faltan

esclarecer varios aspectos en cuanto a los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre estos territorios y qué derechos tiene el Estado. Pues las leyes que amparan las áreas protegidas de la Costa Atlántica en alguna medida se traslapan con los derechos reconocidos en la Ley 28 y en la Constitución.

Un caso fundamental que puso en evidencia los límites del proceso hasta finales de los años 90, fue el de Awas Tingni, cuando el gobierno nicaragüense otorgó en 1996 una concesión a la compañía maderera Sol del Caribe (SOLCARSA) subsidiaria de la transnacional coreana Kumkyung por un período de 30 años, automáticamente renovables por 60 años más, para talar gran parte del bosque tropical donde vive la comunidad (Acosta, 1999:445; Varios, 2003:74 y ss). Los reclamos ante los tribunales nicaragüenses y ante el Consejo Regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) para proteger sus tierras se realizó durante años, pero el sistema jurídico nicaragüense no logró asegurar los intereses de la comunidad. “La comunidad intentó utilizar todos los recursos disponibles en el país, incluyendo la Corte Suprema, pero mientras tanto los recursos naturales y las tierras de las comunidades permanecieron sin protección” (Acosta, 1999: 446)

Más adelante, la reforma constitucional de 1995 derivó en la promulgación de la Ley 445 en el año 2003, denominada Ley de Régimen de Propiedad Comunal de las Tierras de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Coco, Bocay Indio y Maíz, que confería a las comunidades indígenas facultades en torno a la administración de los

**Hay problemas pendientes en torno a los parques nacionales, según Cunningham (CIDH, 2001:41) faltan esclarecer varios aspectos en cuanto a los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre estos territorios y qué derechos tiene el Estado. Pues las leyes que amparan las áreas protegidas de la Costa Atlántica en alguna medida se traslapan con los derechos reconocidos en la Ley 28 y en la Constitución.**

recursos naturales y promoción de su forma organizativa. En 1996 la presidente Violeta Chamorro creó la Comisión Nacional de Demarcación de Tierras Indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua con el fin de estudiar el asunto de las tierras indígenas. El caso de Awas Tingni, sin embargo transcurrió de manera paralela en dos instancias: mientras se procesaba la demanda en los tribunales nicaragüenses, en 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, envió una denuncia sobre el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en San José. La petición formal denunció la práctica del gobierno nicaragüense de otorgar concesiones madereras a compañías extranjeras dentro de las tierras ancestrales de las comunidades indígenas sin consultar con las comunidades.

La CIDH decidió a favor de la comunidad, pero el gobierno en principio ignoró las recomendaciones para que se tomaran medidas reparadoras. Después de una serie de negociaciones la Corte aplicó e interpretó las normativas relativas a derechos humanos que están vigentes en toda América Latina, para emitir una sentencia en la que expresó que “Nicaragua violó la ley internacional de derechos humanos al negar a la comunidad su derecho a la propiedad, a la protección judicial adecuada, y al derecho a la igualdad ante la ley” (CIDH, 2001:86 y ss).

También ordenó que el Estado nicaragüense efectuara la delimitación, demarcación y titulación de las tierras tradicionales de Awas Tingni, y que estableciera nuevos mecanismos legales para demarcar tierras tradicionales de todas las comunidades indígenas de Nicaragua (CIDH, 2001:87).

Por otra parte, la Corte Suprema de Nicaragua también declaró nula una segunda concesión otorgada por el gobierno a otra empresa. Después de atravesar un proceso largo y complejo, se logró la demarcación y titulación de tierras para Awas Tingni a inicios del 2009.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Comunicación personal con Miguel González, 21.01.2010.

Más allá del caso de Awas Tingni, el Estado nicaragüense y las comunidades respondieron a la demanda de titulación de las tierras y territorios indígenas de la Costa Atlántica promulgando la Ley 445 en el año 2003 (Wilson, 2008:19). La ley establece los derechos plasmados en los tratados internacionales suscritos por Inglaterra y Nicaragua, durante la incorporación del territorio de la Mosquitia al resto de Nicaragua en 1894. Además esta Ley 445 puso en práctica las disposiciones de dichos tratados internacionales, así como las disposiciones constitucionales de 1987, y constituye un instrumento legal específico que regula la demarcación y titulación de las tierras de los pueblos indígenas.

Tanto la legislación como la parte institucional creada en torno al proceso autonómico ha tenido condiciones adversas, que al decir de González “mediante distinto tipo de políticas, sucesivos gobiernos de corte neoliberal hicieron infructuosos un adecuado desempeño de las autoridades regionales, entre ellas: i) reducidas transferencias para su funcionamiento; ii) la entrega de concesiones de recursos naturales en los territorios comunales; iii) la creación de instancias públicas intermedias que han impedido una relación directa entre los Consejos y el gobierno nacional; y iv) la resistencia a implementar mecanismos ágiles y efectivos para compartir la jurisdicción estatal nacional con las autoridades regionales, especialmente en materia de explotación de recursos naturales y la administración de otros programas públicos (2008:17).

A pesar de estos factores, al decir de Cunningham, “luego de varios episodios llegamos a la conclusión de que reglamentar no significa que se va a profundizar la autonomía. Pensamos que lo más importante es empezar a meter en leyes específicas

**La CIDH ordenó que el Estado nicaragüense efectuara la delimitación, demarcación y titulación de las tierras tradicionales de Awas Tingni, y que estableciera nuevos mecanismos legales para demarcar tierras tradicionales de todas las comunidades indígenas de Nicaragua.**

los temas de la autonomía, como por ejemplo en la Ley General de Medio Ambiente, que recoge planteamientos de las regiones autónomas en relación con el ordenamiento territorial. Todo lo que se refiere a la administración de los recursos naturales debería pasar a ser responsabilidad de los Consejos Regionales” (Díaz Polanco, 1997:6).

También quedan pendientes de resolver el problema del presupuesto y de las rentas, para que parte de los impuestos de las actividades pesquera, forestal y minera regresen a la región.

Para Miguel González “los Consejos Regionales han avanzado en temas cruciales. El diseño de un programa descentralizado de educación y la formulación de una Ley de Demarcación Territorial Indígena mediante la cual se ha iniciado la titulación de los territorios indígenas y afro-descendientes. Esta misma Ley ha desarrollado aún más los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas al reconocer sus autoridades territoriales y definir de una manera más clara la forma de uso y administración de los recursos naturales situados en sus territorios” (2008:17).

Una visión retrospectiva del caso existente en la Costa Atlántica de Nicaragua lleva a retomar las palabras de Consuelo Sánchez, “el proceso autonómico nicaragüense, lejos de fomentar el separatismo más bien ha contribuido a promover la unidad nacional y la integración entre etno-regiones históricamente disociadas”. Asimismo, la identificación de los diversos grupos étnico-nacionales con la nación y su diversidad socio-étnica ha sido favorable. Esta apreciación es sustentada con estudios que infieren que los grupos étnicos de la Costa Atlántica (Wilson, 2008) han aumentado el sentimiento de identidad nicaragüense, al tiempo que cada grupo mantiene su identidad particular, aunque esos sentimientos varían según los grupos.



# Lecciones aprendidas y desafíos

**Los procesos que se viven en América Latina en torno al reconocimiento de los derechos colectivos y específicamente, los avances alrededor del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas dentro de los Estados nacionales, ponen en evidencia las tensiones insostenibles, y advertidas por Boaventura de Sousa Santos, entre las funciones de la modernidad de regulación social y la emancipación social, las cuales están relacionadas a su vez, al creciente desequilibrio entre expectativas y experiencia.**

## Implicancias para el uso sostenible de los recursos naturales

**Los procesos que se viven en América Latina** en torno al reconocimiento de los derechos colectivos y específicamente, los avances alrededor del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas dentro de los Estados nacionales, ponen en evidencia las tensiones insostenibles, y advertidas por Boaventura de Sousa Santos, entre las funciones de la modernidad de regulación social y la emancipación social, las cuales están relacionadas a su vez, al creciente desequilibrio entre expectativas y experiencia.

En otras palabras, nos remite a la crisis de los sistemas políticos democráticos, derivada además de los procesos de globalización e interdependencia. Si la gobernanza no se reduce a instituciones y reglas, sino que abarca niveles de gestión, sistemas de pensamiento, cultura y cuerpos sociales, tenemos que observar en los hechos, por qué esta mezcla de presuposiciones, instituciones y costumbres que se llaman gobernanza es hoy inapropiada frente a las necesidades de nuestras sociedades. La lucha de los pueblos indígenas en torno a ejercer sus derechos autonómicos en sus territorios ancestrales son un llamado de atención al respecto, y nos revelan además los límites de los sistemas político-institucionales vigentes, pues no toman en cuenta de manera regular, los vínculos entre los distintos retos ni entre los actores, ni las relaciones entre los niveles, ni la profundidad de la sociedad, ni la diversidad de los procesos de cambio.

En alguna medida, procesos como los reseñados de Bolivia o Ecuador –de manera más reciente–, o las experiencias dadas en Panamá, Colombia o Nicaragua, nos remiten al surgimiento gradual, tortuoso y lento de un nuevo modelo de cooperación entre el Estado y la llamada “sociedad civil”, que se fundamenta en redefinir los vínculos entre lo económico y lo social, en promover un enfoque del Estado más acorde a las urgencias y realidades locales y regionales, en reconocer e impulsar un

movimiento de desinstitucionalización y reivindicación del pluralismo jurídico, así como también en un re-descubrimiento del papel de los territorios locales y sus actores fundamentales: los pueblos y naciones excluidas y oprimidas dentro de los Estados nacionales que demandan el derecho a ser reconocidos como sujetos de derecho y sujetos políticos con facultades plenas para incidir y decidir sobre sus propios destinos en base a sus convicciones, cosmovisiones y prácticas.

Los procesos reseñados en el apartado anterior además nos remiten al redescubrimiento del territorio como resultado de las transformaciones propias de los sistemas de producción. Desde el momento en que dichos sistemas se basan en una combinación de conocimientos, experiencias y prácticas de gestión y manejo, reglas, acuerdos e instituciones locales, la dimensión territorial recobra todo su sentido. Bajo esas premisas, los procesos de reivindicación territorial son al mismo tiempo intentos de recuperar aquellos niveles esenciales para la gestión de los recursos naturales, siendo las instancias indispensables para gestión coherente de los mismos.

En alguna medida, si se toma como referencia la gestión de áreas protegidas (Correa, 2004; Leff, 1993; Narváez, 2009) podemos ver cómo el Estado aparece como incapaz de ocuparse de la complejidad de las técnicas, de los modos de organización, de las reglas jurídicas y de las prácticas necesarias para una buena gestión de los bosques, de los sistemas lacustres o del agua. Al contrario, experiencias como las de los Kichwa amazónicos de Pastaza (Viteri, 2004; Jácome, 2005; Silva, 2003) nos reintroducen a nivel de las comunidades locales, la idea de ecosistemas complejos, que solo pueden mantenerse mediante una movilización y estrategias de la “gente que vive ahí”.

**El Estado aparece como incapaz de ocuparse de la complejidad de las técnicas, de los modos de organización, de las reglas jurídicas y de las prácticas necesarias para una buena gestión de los bosques, de los sistemas lacustres o del agua.**

Por eso, el re-descubrimiento del papel de los territorios en la economía, la gestión de los recursos naturales, la democracia, la construcción de sociedades interculturales y estados plurinacionales y las alianzas estratégicas, de una u otra forma anticipan la idea de que los territorios vuelven a ser “actores políticos y sociales” de gran importancia.

Sin embargo, para llegar a ese estado de cosas, las experiencias descritas en la región nos muestran que los caminos recorridos son complejos, tortuosos y plagados de condiciones y adversidades impuestas por los Estados, y a través de éstos por el poder y el capital.

**El re-descubrimiento del papel de los territorios en la economía, la gestión de los recursos naturales, la democracia, y la construcción de sociedades interculturales y estados plurinacionales, de una u otra forma anticipan la idea de que los territorios vuelven a ser “actores políticos y sociales” de gran importancia.**

Y no se tratan de procesos y reivindicaciones restringidas al ámbito de lo jurídico o de lo político-administrativo e institucional. Son procesos culturales entendidos como derechos fundantes y condición para el ejercicio de otros derechos civiles y políticos como los derechos de participación, política, autonomía, consentimiento previo, libre e informado, y los derechos sociales asumidos e interpretados desde la perspectiva indígena (Martínez de Bringas, 2009:15; Assies, 2007; Díaz Polanco, 2006).

El carácter cosmovisionalmente diferente que poseen los pueblos indígenas se expresa también a través de la dimensión colectiva de su identidad, de la naturaleza consuetudinaria de sus estructuras societales y del arraigo en la oralidad de sus códigos culturales. Aquello tiene enormes consecuencias normativas que adquieren sentido desde el principio de la diferencia. Una lógica cosmovisional como la de los pueblos indígenas supone una consideración distinta del tiempo y el espacio, es decir, de las escalas y los ritmos de vida.

El tiempo y el espacio de los pueblos indígenas están vinculados a cómo se entienden los procesos culturales de estos pueblos y sus cosmovisiones. No es posible imponer un carácter autónomo y objetivado del tiempo y el espacio, como lo plantea el capitalismo, para apurar las ventajas de un sistema orientado a la obtención de réditos, en donde el tiempo y el espacio no son más que soportes instrumentales para la obtención de lucro y/o acumulación.

Las cosmovisiones de los Kuna, Emberá, Kichwa amazónicos, Shipibos, Ticunas, Takanas, etc. tienen una comprensión de la temporalidad y de la espacialidad integradas en sus propios procesos culturales, en su forma de concebir los territorios y en la manera de tratar con los recursos naturales y la biodiversidad, adquiriendo todas estas comprensiones sentido desde las matrices culturales que las soportan y recogen.

Estas diferencias culturales fundan y expresan órdenes plurales. Interpelan la hegemonía y carácter de los proyectos uni-nacionales, homogeneizantes y etnocéntricos vigentes. Ponen en discusión y a prueba la noción decimonónica de soberanía y de Estado-nación, que la entiende más como la capacidad del Estado de ejercer la autoridad absoluta sobre un territorio y sobre su (s) pueblo (s), así como el reconocimiento internacional por parte de otros Estados soberanos. Estados-nación que desde finales del siglo XVIII comienzan a ser entendidos como cualquier otra forma de bien encontrado en el orden productivo, y basado en otra equivalencia: la de cada uno de los ciudadanos (individualmente considerados) que la integran. En otros términos, estos procesos históricos que reivindican el derecho de los pueblos indígenas a ejercer su autonomía, son parte de las modificaciones ocurridas desde el siglo XVIII hasta la actualidad en cuanto

**Estas diferencias culturales fundan y expresan órdenes plurales. Interpelan la hegemonía y carácter de los proyectos uni-nacionales, homogeneizantes y etnocéntricos vigentes.**

a las competencias y prerrogativas de los Estados modernos, a sus prácticas de inclusión y exclusión.

En alguna medida la crisis de los sistemas de Estados-nación, en el marco de los actuales procesos de globalización, ponen en cuestionamiento el régimen de representación y el universo simbólico construido alrededor de una noción de soberanía, que se sustenta en una “comunidad imaginada” o representada, pero que dista mucho de reflejar o recoger el complejo y diverso universo que lo componen pueblos y nacionalidades, frecuentemente invisibilizados o excluidos.

Las formas de participación política y los procesos de reformas constitucionales en casi toda la región aún están atravesados por la colonialidad del poder, que hace coincidir estructuras formales de democracia con políticas raciales en todos los ámbitos de la vida del Estado. La construcción de estados plurinacionales en ese sentido debe partir de reconocer como válidas y legítimas las formas, maneras y mecanismos propios de los pueblos indígenas para ejercer la autoridad, participar y tomar decisiones políticas, definir normas y leyes, organizar los territorios y gestionar los recursos naturales. Es la única forma de avanzar hacia un pacto intercultural arraigado en los derechos individuales y colectivos. En la coexistencia en igualdad de condiciones entre sujetos individuales y sujetos colectivos.

Se trata de un desafío altamente complejo frente al cual los Estados nacionales han expresado de manera abierta y directa sus temores y oposición. Las demandas de los pueblos indígenas porque sean reconocidos sus derechos al ejercicio de la autonomía, el autogobierno y la autogestión de sus territorios han tenido como respuesta el silencio, el rechazo o una aceptación extremadamente restringida o limitada hasta el punto de negar sus elementos básicos, generando una distorsión terminológica de los derechos territoriales.

Y es que estos derechos territoriales tienen que ver –desde la perspectiva de los pueblos indígenas– con la posibilidad de que estos sujetos colectivos dentro de esos espacios y jurisdicciones ejerzan control político, derecho a la propia cultura, a la posibilidad de mantener y desarrollar su relación con la naturaleza, sus expresiones artísticas, sus creencias, sus memorias, su historia misma, etc. En otras palabras, el reclamo de los pueblos indígenas por su jurisdicción territorial resulta fundamental pues equivale a la defensa de su propia existencia físico-espiritual, porque no solo es el espacio de sustento y reproducción material, sino simbólico, donde yacen sus ancestros, donde se reproducen sus culturas, sus identidades locales, sus formas de organización.

Por eso no resulta extraño que sea el derecho menos reconocido de todos los derechos colectivos. Las respuestas estatales están supeditadas a preservar el ejercicio de la soberanía, y para ello lo hacen tratando de manera separada los distintos tipos de derechos. Los derechos territoriales por un lado y los derechos de autodeterminación por otro. Los derechos sociales y económicos por un lado y los derechos políticos y culturales por otro. Lo hacen también generando confusión y traslape entre los conceptos. Según los estrategias estatales, da igual si son territorios o si son tierras. Aquello tiene consecuencias directas sobre el reconocimiento de propiedad sobre los territorios y los derechos de control, uso, manejo o aprovechamiento de los recursos naturales. Son estrategias que en última instancia buscan preservar el monopolio de la soberanía estatal sobre los territorios.

En casi todas las constituciones latinoamericanas reformadas en los últimos 20 años, se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Se habla de tierras y de propiedades comunitarias de tierras, pero al renglón seguido se limitan

**Por eso no resulta extraño que sea el derecho menos reconocido de todos los derechos colectivos.**

esos derechos de propiedad cuando el Estado se reserva los derechos de propiedad sobre el subsuelo.

Para la mayoría o casi la totalidad de los pueblos indígenas, la tierra siempre ha estado asociada a los espacios físicos concretos en donde viven las familias, las comunidades y donde realizan sus actividades económicas, sean agrícolas, de caza, pesca, recolección y que fundamentalmente utilizan para mantener sus vidas familiares y comunitarias, y para seguir desarrollando sus modelos de vida. En tal sentido, el derecho al territorio implica dos dimensiones, el espacio y los procesos. El espacio se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos/bienes naturales. Y los procesos expresan en que se reclama el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural para asegurar la reproducción material y simbólica (Berraondo, 2004:481 y ss). En ese sentido, el derecho al territorio aparece como un requisito previo o precondition para el ejercicio de los demás derechos colectivos.

Los gobiernos autónomos indígenas, para clarificar su jurisdicción, deben contar con una base segura de delimitación, demarcación y titulación de sus territorios ancestrales. Al respecto –considerando los conflictos existentes en países como Ecuador, Nicaragua o Bolivia– deberán realizarse ajustes, reformas,

actualizaciones de los marcos jurídicos correspondientes, pues en el fondo el régimen de propiedad vigente no necesariamente garantiza a estos pueblos, que frente a razones de Estado –como las prioridades definidas por las finanzas públicas– éstos no puedan ser desplazados de manera forzada o asimilados.

**Las respuestas estatales están supeditadas a preservar el ejercicio de la soberanía, y para ello lo hacen tratando de manera separada los distintos tipos de derechos. Los derechos territoriales por un lado y los derechos de autodeterminación por otro. Los derechos sociales y económicos por un lado y los derechos políticos y culturales por otro.**

Otro elemento fundamental es la existencia de procesos de gestión territorial (reconocidos o no, formalizados o no, relacionados o articulados con el Estado o no). Hay experiencias en Nicaragua, Colombia, Ecuador o Bolivia que ameritan un mayor conocimiento y análisis, en particular en cuanto a las dinámicas presentes, a los avances en materia de toma de decisiones, mejora de la calidad de vida, fortalecimiento de los conocimientos locales y consolidación del ejercicio autonómico, a nivel político-organizativo.

En el caso de los procesos de Colombia en cambio, se pueden citar la experiencia de dos resguardos: el Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas (CRIMA) y el Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas (COIDAM), que aglutina a comunidades que habitan a lo largo del río Caquetá y que pertenecen a los pueblos Uitoto, Muinane, Andoque, Nonuya y Miraña. Viven en el Resguardo Indígena Predio Putumayo (RIPP), el de mayor extensión, con cerca de 6 millones de hectáreas, al que se suman otros resguardos. Todos ellos formaron las citadas organizaciones. Viven de lo tradicional de pueblos amazónicos del interior: caza, pesca, silvicultura, aunque la región en su conjunto está afectada de oleadas de campesinos colonos, cocaleros y grupos armados irregulares.

En su plan de ordenamiento territorial, CRIMA señala: “El CRIMA fue creado en 1982 como resultado del proceso reivindicativo para luchar por el reconocimiento legal de la tierra, la recuperación y fortalecimiento de la cultura y el desarrollo autónomo referente a educación, salud y los recursos naturales. La organización nace con cuatro principios fundamentales: unidad, territorio, cultura y autonomía” (Vieco: 2000:80 y ss).

**En casi todas las constituciones latinoamericanas reformadas en los últimos 20 años, se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Se hablan de tierras y de propiedades comunitarias de tierras, pero al renglón seguido se limitan esos derechos de propiedad cuando el Estado se reserva los derechos de propiedad sobre el subsuelo.**

A pesar de los reconocimientos legales dados en la Constitución de 1991 y en la formalización de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) como una nueva forma de organización territorial, los procesos de reconocimiento de tierras no dejaron de tener problemas. Los nuevos macrorresguardos como el RIPP se superpusieron con otras formas de división territorial y administrativa, como los departamentos y corregimientos, y sobre otras figuras de protección territorial ambiental (áreas de reserva forestal y parques nacionales). Adicionalmente las organizaciones no estaban tan preparadas para asumir plenamente un control y manejo territorial desde una perspectiva estatal. Los recursos estatales para la administración de los servicios de educación, salud, inversión pública y decisión sobre los planes de desarrollo dependen también de otras instancias de poder: gobernaciones, municipios, etc. Todos mediados por intereses político-electorales (Sanabria, 2008). Según Fany Kuiru, “lo cierto es que los pueblos indígenas, habitantes del resguardo más grande de Colombia, están en peligro de extinción: acá estamos azotados por la tuberculosis, el paludismo, el hambre, la desnutrición. Las instituciones encargadas de garantizar la prestación de servicios esenciales de salud en el Departamento, más que con programas de promoción y prevención, intervienen cuando ya no hay nada que hacer”.<sup>14</sup>

Una vez asegurados los territorios, las organizaciones CRIMA y COIDAM tuvieron la ardua tarea de ordenar sus múltiples demandas, de cara a ir a un ordenamiento territorial que significa “ordenar todas las relaciones que están en desorden: ordenamiento de los mecanismos de tomas de decisión, ordenamiento de las jurisdicciones, ordenamiento de los intereses en conflicto, etc.”. El proceso se inició con tareas de investigación de los territorios ancestrales por parte de las propias comunidades, que incluyó el mapeo, el restablecimiento de sus nombres y significados, y una recuperación de la memoria histórica.<sup>15</sup> Las relaciones con el Estado están concentradas

<sup>14</sup> Web site: <http://www.aulainter-cultural.org/article.php?id=>

<sup>15</sup> Datos tomados de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía “Corpoamazonía”, Web site: <http://www.corpoamazonia.gov.co>



en la gestión de la cuenca hidrográfica y el manejo del Parque Natural Cahuinari, con quienes llegaron a acordar un plan concertado de manejo.

Este caso del Resguardo Indígena Predio Putumayo nos ilustra sobre la importancia del significado y conceptualización del territorio, definido más hacia las relaciones y ordenamiento de sus vidas, que a los recursos naturales. También plantea lecciones –que en este texto no vienen al caso citar– en cuanto a la construcción mancomunaria de territorios, dada por la continuidad espacial, la articulación por cuencas y principios de administración espacial.

En Ecuador, la experiencia de la Circunscripción Territorial Shuar Arutam (CTSHA) constituye un proceso práctico y explícito, dentro de los límites de los marcos normativos vigentes desde 1998. La viabilidad del esquema de la CTSHA amerita un análisis más pormenorizado del caso, por ejemplo, en cuanto al alcance y vigencia plena de las normas establecidas por las autoridades locales y su reconocimiento por parte del conjunto del Estado y del resto de la sociedad Shuar y de la sociedad colona. Desde el año 2003 hasta la actualidad no existen disposiciones legales que aseguren a la CTSHA el reconocimiento pleno de las competencias y atribuciones asumidas, ni el estatuto jurídico-institucional que le posibilite acceder a recursos del Estado o participar del presupuesto público. Más aún, cuando en dicha región, el 75% de la superficie está concesionado a empresas mineras y existe un bloque petrolero en litigio<sup>16</sup>.

En Bolivia, la mayoría de los asentamientos de las comunidades campesinas e indígenas de las tierras bajas se encuentran en las áreas más vulnerables, ecológica y culturalmente hablando, donde además se concentran las presiones del capital extractivo. La ocupación de tierras de uso comunal es la principal forma de acceso para el caso de pueblos indígenas.

<sup>16</sup> Nos referimos al bloque No. 24 de explotación petrolera. Inicialmente fue concesionado a la empresa Arco Oriente (Atlantic Richfield Co.) de Texas, y posteriormente las acciones de dicho proyecto fueron adquiridas por la compañía Burlington, también de Estados Unidos.

Los conflictos de tierra o disputas entre sectores están determinados fundamentalmente por la delimitación de los linderos de las propiedades (entre haciendas ganaderas y entre propiedades ganaderas y comunidades indígenas) y la presión para el aprovechamiento de los recursos (árboles de madera comercial) (Urioste y Pacheco, 2001:130 y ss).

**En cuanto al control territorial, los Tacana han desarrollado un marco conceptual y normativo basado en el manejo de dos espacios: el interno y el externo. El primero está referido a la regulación de las relaciones entre los pueblos dueños del territorio, y el segundo está referido a terceros, ajenos al territorio.**

En la experiencia del pueblo Tacana, distribuidos entre los departamentos de Pando, La Paz y Beni, que bien sintetiza Zulema Lehm (2009), la gestión territorial parte de la consolidación de la propiedad sobre la tierra. A lo largo de los años, luego de superada esa etapa, han emprendido un proceso de gestión territorial autónomo que les permita mantener, rescatar y revalorizar sus propias normas y estrategias de manejo, tanto físico como simbólico del espacio (Franco, 2005:9). De los diagnósticos realizados identificaron las áreas y zonas de uso actual: vivienda y control de servicios, reservas para aprovechamiento y cultivos.

En cuanto al control territorial, los Tacana han desarrollado un marco conceptual y normativo basado en el manejo de dos espacios: el interno y el externo. El primero está referido a la regulación de las relaciones entre los pueblos dueños del territorio, y el segundo está referido a terceros, ajenos al territorio. Su cosmovisión les obliga a respetar a los amos del bosque, quienes norman el equilibrio para el aprovechamiento de los recursos naturales (Franco, 2005:45). De estos principios se derivan normas como la “prohibición de tumbar árboles de castaña, así sea para usarlos en la comunidad, cuando se hace madera de este árbol es cuando se cae naturalmente (...) O se llama la atención, no se castiga por primera vez. Al que es verdaderamente

dañino se le da en la nalga o se le aplican castigos más fuertes, dependiendo de la gravedad del problema” (Citado en Franco, 2005:44).

A esas normas se añaden otras como la consulta para el aprovechamiento de recursos en la comunidad, tales como construcción de casas, canoas y otros usos. En todo caso es preciso señalar que ya sean tácitas o explícitas, las normas son flexibles y se adaptan a las circunstancias.

A criterio de Zulema Lehm, “en Tacana se ha trabajado mucho el tema de la construcción de principios y criterios de sostenibilidad con base cultural, la implementación de fondos concursables manejados por la organización indígena para que las comunidades puedan desarrollar sus planes de manejo de los recursos naturales, y el establecimiento de brazos técnicos y sistemas administrativos” (2009:14).

Hay muchas áreas del territorio que son vulnerables, donde temporalmente ingresan traficantes de madera sin ninguna autorización. Se puede establecer que en muchas comunidades todavía se mantiene la idea de área comunal, por lo tanto el control se limita a ese espacio. “Nada haremos con el título si otros son los que controlan. Eso significa que tenemos que recuperar algo del pasado. Esperando la justicia de las autoridades del Estado no vamos a lograr nada. Tendremos que actuar por nuestra propia justicia” (Franco, 2005:48 y ss).

Para los Tacana en cuanto a gestión territorial el punto de partida debe ser el aprovechamiento de recursos y la generación de ingresos. Hay otros pueblos que priorizan la identidad y el desarrollo sostenible.

**“Nada haremos con el título si otros son los que controlan. Eso significa que tenemos que recuperar algo del pasado. Esperando la justicia de las autoridades del Estado no vamos a lograr nada. Tendremos que actuar por nuestra propia justicia”**

En los últimos tres casos (Colombia, Bolivia y Ecuador) los avances en materia de reconocimiento de derechos territoriales y gestión de recursos naturales, plantean algunos dilemas. Por un lado, parecería ser que todo el reconocimiento de derechos territoriales son reconocimientos a derechos de uso, que en ningún caso supone la soberanía territorial sobre las áreas geográficas de estos pueblos, sino exclusivamente el usufructo y posesión. En otras palabras, se trata de regímenes de propiedad de carácter colectivo, no negociables, inalienables, imprescriptibles e inembargables, que en otros términos no pueden ser vendidos de manera individual, la propiedad global no prescribe y no pueden ser embargados por nadie. En ningún caso supone separaciones políticas del territorio del Estado.

Se trata de hábitat necesarios e imprescindibles para la vida de estos pueblos, con el claro entendimiento de que no afectan la integridad territorial de los Estados. Sin embargo, nuevamente se entraría en el ámbito de la soberanía estatal, que podría autoperibirse como amenazada, pues en ningún caso ésta está dispuesta a reconocer en su integridad, la relación global de los pueblos indígenas con la tierra y todos sus recursos y características. Los pueblos indígenas, como lo reconoce la Relatora Especial de Naciones Unidas y ex presidente del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas, Dra. Erica Irene A. Daes, “en sus demandas no plantean una simple cuestión de “propiedad de la tierra”, en el sentido habitual de propiedad privada de los ciudadanos, sino como un tipo de relación especial y global que tiene un carácter histórico, espiritual, cultural y colectivo”.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Cf. Erica-Irene A. Daes, “La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales”, Informe Final de la Relatora Especial. Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/30, New York, 13 de julio de 2004.

- ◊ Queda claro que la autonomía de los pueblos indígenas es un derecho fundamental que se puede y se debe ejercer, independientemente de la organización político administrativa del Estado, como lo demuestran experiencias en contextos ideológico-políticos tan variados como Colombia, Bolivia, Panamá, Nicaragua y Ecuador. Aunque su creación se produzca dentro del Estado y de manera legal, las autonomías territoriales y autogobiernos indígenas plantean tensiones con las visiones, poderes y jurisdicciones compartidas con el aparato estatal.
- ◊ Los procesos de reordenamiento territorial y reforma político-administrativa no pueden inventar entidades indígenas, sino partir del reconocimiento de los procesos realmente existentes, que son los que posibilitan y condicionan el ejercicio de las autonomías y la vigencia del derecho de autodeterminación en el marco de Estados unitarios y plurinacionales.
- ◊ El ejercicio de la autonomía como derecho es más una construcción social, política y cultural de cada pueblo y nacionalidad indígena y depende más del grado de organización, del grado de cohesión social y del grado de control social que desarrolle. Cada nacionalidad y pueblo indígena puede y debe generar sus propias normas jurídicas, que sean comprensivas, amplias y se correspondan con los valores, principios, cosmovisión y costumbres de cada pueblo.
- ◊ La autonomía político administrativa de los pueblos y naciones indígenas se practica en diferentes niveles, en diferentes intensidades y con diferentes instancias; hay articulaciones tanto con los poderes centrales del Estado, en los poderes ejecutivo y administrativo, como con los poderes departamentales y municipales. Ese ejercicio y

### A manera de lecciones aprendidas y conclusiones preliminares

---

esas articulaciones dependen igualmente de la capacidad del pueblo indígena y de su propia proyección como pueblo, en base a sus propios proyectos y visión. La autonomía indígena en ese marco, se asume como parte de un engranaje nacional, definido en los planes (de vida o de desarrollo) nacionales, regionales y locales.

- ◊ El ejercicio de la autonomía debe estar planteado siempre en una perspectiva de complementariedad entre los distintos niveles de decisión política administrativa del Estado, a fin de evitar una desarticulación del Estado nacional, pero también la inclusión en condiciones de igualdad y respeto de los pueblos indígenas y sus territorios.
- ◊ El tránsito de esquemas restringidos como las TCOs de Bolivia o las CTIs en Ecuador a las nuevas entidades autónomas de pueblos indígenas (ETIOCs en Bolivia y en Ecuador aún sin definir), tiene implicaciones en el derecho de propiedad, pues habría que analizar como lo plantea Zulema Lehm “si aquello disuelve el ejercicio real del derecho propietario frente a los terceros y en las tierras bajas, y si además, conlleva el potencial conflicto entre indígenas y campesinos colonizadores; se requiere deslindar por tanto con claridad la propiedad colectiva de las jurisdicciones de gobierno autónomo”.
- ◊ La viabilidad y sostenibilidad de los procesos de reconocimiento, creación o transformación de entidades de autogobierno indígena pueden transitar por variadas vías y concluir en distintas modalidades. No siempre pueden o deben ser simultáneos, pues una u otra vía de tránsito hacia un esquema de autonomía deben cumplir requisitos mínimos de tipo político-organizativo, técnicos-administrativos y jurídicos, para que la existencia de un gobierno autónomo sea real y sostenible en el largo plazo. Dadas las grandes heterogeneidades existentes a lo interno de los

pueblos indígenas, en sus niveles y fortalezas organizativas, desde pueblos en peligro de desaparecer, en condiciones de extrema vulnerabilidad y riesgo, con organizaciones débiles o precarias hasta pueblos con organizaciones consolidadas, altamente eficientes y fuertes para incidir en escenarios públicos o establecer alianzas estratégicas. En otras palabras, tanto los marcos jurídicos, institucionales y las políticas públicas que se definan al respecto deben garantizar o posibilitar el impulso de un proceso de fortalecimiento para equilibrar las condiciones de acceso o implementación del régimen autónomo. El Estado y las organizaciones indígenas más fuertes deberían apoyar de manera permanente y sistemática a las organizaciones más pequeñas y débiles.

- ◊ Estos procesos de transición hacia Estados plurinacionales deben garantizar que los pueblos y nacionalidades mantengan, recuperen o amplíen su base de reproducción material, mediante el control, propiedad y usufructo de sus recursos naturales, pues es claro que los aspectos indicados no podrían hacerse efectivos en la práctica sin esta condición, como muestran en la práctica, las precarias condiciones de vida de algunas comarcas Kuna o las dificultades existentes en la Costa Atlántica de Nicaragua.
- ◊ La construcción del edificio plurinacional e interculturalidad supone la existencia de territorios, en cuyo interior viven familias, comunidades y poblados que se reconocen como pertenecientes a diferentes pueblos y naciones, y que en algunos casos como en Panamá, Nicaragua, Colombia y Ecuador han definido autónomamente sus normativas, su legalidad, la forma de vida y la autoridad que la rigen. En el Estado plurinacional no hay un solo tipo de igualdad ante la ley –conforme la premisa liberal– sino que más bien hay ciertos colectivos importantes que se rigen por sus propias leyes, distintas a la ley primordial del Estado.

- ◊ El proceso de transición demanda superar la cultura jurídica monista y superar el retorno a la tutela colonial. El ejercicio de la decolonialidad (superación de la matriz de poder excluyente) en las reformas jurídico-institucionales y en la práctica política.

Ese pluralismo jurídico e institucional podría derivar en un sistema de “consociación”, que significa que hay estado refundado sobre la base de pueblos que deben expresar su acuerdo en cada cuestión importante, pues deberían conservar el derecho a veto sobre las decisiones que afecten sus derechos como colectividad. Obviamente aún estamos lejos de esas condiciones, en la mayoría de países.

- ◊ El reconocimiento de las demandas de autonomía territorial y autogobierno por parte de los pueblos indígenas se sitúa sin duda en el marco de la emancipación social, que reta al orden creado por la regulación liberal. Aquello plantea retos tanto teóricos como prácticos. Pone en tela de juicio los paradigmas conocidos. Demanda otros referentes de pensamiento, para pensar la problemática de la autonomía de pueblos indígenas en función de la emancipación del conjunto de la sociedad, abocada a redefinir el sistema de estados-nación etnocéntricos y excluyentes, herencia de la modernidad decimonónica. Superar la modernidad no es un proyecto sencillo. Vivimos un período transicional, donde no existe claridad en torno a todos los dilemas que plantean estos procesos, por ahora con una alta dosis de experimentación.
- ◊ El reto de alcanzar el “Sumak Kawsay” o la “vida en armonía”, supone combatir toda forma de exclusión e inequidad y contribuir a la construcción de otra modernidad, de otros órdenes interculturales, incluyentes con las generaciones futuras y las otras formas de vida.

## Bibliografía y fuentes

---

- Acosta, María Luisa, 1999, "El Estado y la tierra indígena en las regiones autónomas: el caso de la comunidad Mayagna de Awas Tingni, Nicaragua", en Assies, Willem, Van der Haar Gemma y Hoekema, André (eds), "El reto de la diversidad, Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", El Colegio de Michoacán, Michoacán.
- Albó, Xavier, 2007, "*Bolivia: avances y tropezones hacia un nuevo país plurinacional e intercultural*", en Martí i Puig, Salvador (ed), "Pueblos Indígenas y Política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del Siglo XXI", Fundación CIDOB, Barcelona
- Albó, Xavier y Romero, Carlos, 2009, "*Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su Nueva Constitución*", GTZ/PADEP-Ministerio de Autonomía, La Paz.
- Albó, Xavier y Barrios, Franz, 2007, "*Por una Bolivia Plurinacional e Intercultural con Autonomías*", PNUD, La Paz.
- Anaya, James, 2009, "*Observaciones sobre la Situación de la Comunidad Charco La Pava y otras Comunidades Afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá)*", Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Doc. A/HRC/12/34/Add.5 Consejo de Derechos Humanos-ONU, New York.
- Anaya, James, 2004, "*Indigenous People in International Law*", 2nd.edition, Oxford University Press, New York.
- Andrade I., Germán, 2004, "*Selvas sin Ley. Conflicto, Drogas y Globalización de la Deforestación de Colombia*", en Cárdenas, Martha y Rodríguez, Manuel (Edts.), "Guerra, Sociedad y Medio Ambiente", Universidad de los Andes, Ecofondo, GTZ, Fundación Alejandro Ángel Escobar, Bogotá.
- Andrade, Pablo, 2009, "*Democracia y Cambio Político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*", Corporación Editora Nacional-Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Arcos, Carlos *et al.*, 1994, "*Los derechos sociales y políticos*", en Foro de la Ciudadanía, "Reformas Constitucionales: la mejor opción es el consenso", Documento de Trabajo. Fundación Esquel/ILDIS, Quito.
- Arenas, Luis Carlos, 2004, "*La Lucha contra la Explotación Petrolera en Territorio U'wa: estudio de caso de una lucha local que se globalizó*", en García Villegas, Mauricio y Santos, Boaventura de Sousa (Edts.), "Emancipación Social y Violencia en Colombia", Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Arroyo, Mónica, 2005, "*La División Territorial del Trabajo y la Reorganización de los Territorios Nacionales*". En Varios, "Geopolítica y Economía Geopolítica" No.8, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.



- Assadourian, Carlos Sempat, 1991, *“Modos de Producción en América Latina”*, Cuadernos de Pasado y Presente No.40, Buenos Aires.
- Assadourian, Carlos Sempat, 1982, *“El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico”*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Assies, William, 2007, *“Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización”*, en Martí i Puig, Salvador (edit.), *“Pueblos Indígenas y Política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del Siglo XXI”*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- Assies, William, 2006, *“La “Media Luna” sobre Bolivia: Nación, Región, Etnia y Clases Social”*, en América Latina Hoy, Agosto, año/Vol.43, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Ávila Navajas, Diego, 2008, *“Modelo Autonómico Boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano”*, en Carrión, Fernando & Villalonga, Brigitta, *“Descentralizar: un derrotero a seguir”*, Flacso-Inwent-Senplades, Quito.
- Ávila S. Ramiro, 2009, *“Las Garantías Constitucionales: restricción o fortalecimiento”*, en Varios, *“Diálogo y Debates sobre Derechos Humanos”*, Programa Andino de Derechos Humanos (comp.), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Azqueta, Diego, 2002, *“Análisis de un Conflicto: Petróleo y Bosque Tropical”*, en Azqueta Diego, *“Introducción a la Economía Ambiental”*, McGraw-Hill, Madrid.
- Bauman, Zygmunt, 2001, *“La Sociedad Individualizada”*, Ediciones Cátedra, Madrid.
- Beck, Scott y Mijeski, Kenneth J. 2001, *“Barricades and Ballots: Ecuador’s Indians and the Pachakutik Political Movement”*, East Tennessee State University-LASA. Ecuadorian Studies No.1, Tennessee.
- Bengoa, José, 1985, *“Historia del Pueblo Mapuche”*, Ediciones del Sur, Colección de Estudios Históricos. Santiago de Chile.
- Berraondo, Mikel, 2005, *“Pueblos Indígenas No Contactados ante la Aplicación de los Derechos Humanos”*, en Varios *“Pueblos Indígenas No contactados ante el Reto de los Derechos Humanos. Un camino de Esperanza para los Tagaeri y Taromani”*, Edcs. CICAME/CDDES, Quito.
- Berraondo, Mikel (comp.), 2006, *“Pueblos indígenas y Derechos Humanos”*, Deustuko Unibersitatea, Bilbao.
- Betancur, Ana Cecilia, 2009, *“La experiencia de los resguardos indígenas en Colombia”*, mimeo, (versión borrador), ponencia presentada en el Seminario Internacional *“Autonomías Indígenas: experiencias y aprendizajes de los Pueblos de América Latina”*, Ministerio de Autonomía, Santa Cruz de la Sierra.
- Borón, Atilio, 1999, *“Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina”*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, Buenos Aires.
- Bunker, Stephen, 1985, *“Underdeveloping the Amazon. Extraction, Unequal Exchange and the Failure of the Modern State”*, University of Illinois Press, Urbana y Chicago.
- Bunker, Stephen, 2006 *“Globalization and the Race for Resources”*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Burguete C., Aracely, 2008, *“Gobernar en la Diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina”*, en Leyva Xochitl, Burguete Araceli y Speed Shanon (eds), *“Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de Co-Labor”*, CIESAS-FLACSO, México.
- Calame, Pierre, 2008, *“Hacia una Revolución de la Gobernanza. Reinventar la Democracia”*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Carrión, Fernando, 2003, *“La Descentralización en América Latina. Una perspectiva Comparada”*, en Carrión, Fernando (edit), *“Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina”*, FLACSO, Quito.
- Castillo Castañeda, Pedro, 2009, *“El Derecho a la Tierra y lo Acuerdos Internacionales. El caso de Perú”*, Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES-International Land Coalition, Lima.
- Castillo Díaz, Bernal, 2007, *“La Participación Política de los Pueblos Indígenas de Panamá: una visión desde adentro”*, en Varios, *“Estudios sobre Participación Política Indígena”*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José de Costa Rica.
- Castro-Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (eds.), 2007, *“El Giro Decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global”*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- Caviedes, Mauricio *et al.*, 2007, *“Paz y Resistencia: experiencias indígenas desde la autonomía”*, Centro de Cooperación al Indígena CECOIN, Bogotá.
- CEPAL, 2008, *“Panorama Social de América Latina”*, Documento LC/G.2351-P. Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- Chiriboga, Manuel, 1985, *“La crisis agraria en Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso”*, en Lefeber, Louis (edit), *“Economía Política del Ecuador. Campo, Región y Nación”*, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Chirif Tirado, Alberto y García, Pedro, 2007, *“Marcando Territorio. Progresos y Limitaciones de la Titulación de Territorios Indígenas en la Amazonía”*, IWGIA, Copenhague.
- Chirif Tirado, Alberto; García, Pedro y Chase Smith, Richard, 1991, *“El Indígena y su territorio son uno solo. Estrategias para la Defensa de los*

- Pueblos y Territorios Indígenas en la Cuenca Amazónica*”, Oxfam América-Coica, Lima.
- CIDH, 2001, “Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto de 2001”, Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), San José de Costa Rica.
- Clavero Salvador, Bartolomé, 2001, “Multiculturalismo Constitucional, con Perdón, de Veras y en Frío”, en Revista Internacional de Estudios Vascos RIEV, No.47, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, Donostia.
- CONAIE, 2007, “Propuesta de una Nueva Constitución Plurinacional. Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional. Construyendo la Revolución de los Pueblos”, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, Quito.
- Coronil, Fernando, 2002, “¿Globalización Liberal o Imperialismo Global? Cinco piezas para armar el rompecabezas del presente”, en Revista “Comentario Internacional. Imperio o Imperialismo. La Seguridad de Estados Unidos en el Nuevo Orden Global”, Número 5, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Correa C. Hernán Darío, 2004, “La Política de Parques con la Gente, el Conflicto Armado Interno y el Gobierno de la “Seguridad Democrática”, en Cárdenas, Martha y Rodríguez, Manuel (Edts.), “Guerra, Sociedad y Medio Ambiente”, Universidad de los Andes, Ecofondo, GTZ, Fundación Alejandro Ángel Escobar, Bogotá.
- Cosse, Gustavo, 1980, “Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano 1964-1977”, en Barsky, Osvaldo (edit), “Ecuador: cambios en el agro serrano”, FLACSO/CEPLAES, Quito.
- Cueva, Agustín, 1997, “El Proceso de Dominación Política en el Ecuador”, Editorial Planeta, Quito.
- DANEC, 2006, “Colombia: una Nación Multicultural. Su Diversidad Étnica”, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Bogotá.
- De la Torre, Carlos, 1989, “Populismo, Democratización y Cultura Política en el Ecuador de los años ochenta”, en Revista Ecuador Debate No.17, CAAP, Quito.
- Deloria Jr., Vine y Lytle, Clifford, 1984, “The Nations Within. The Past and Future of American Indian Sovereignty”, University of Texas Press, Austin.
- Díaz-Polanco, Héctor, 2006, “Elogio de la Diversidad. Globalización, Multiculturalismo y Etnofagia”, Siglo XXI Editores, México.
- Díaz-Polanco, Héctor, 1999, “Autodeterminación y Autonomía: logros e incertidumbres”, en Burguete Cal y Mayor, Araceli (coord.), “Experiencias de Autonomía Indígena”, IWGIA, Copenhagen.
- Díaz-Polanco, Héctor, 1998, “Etnia y Nación en América Latina”, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Díaz-Polanco, Héctor, 1997, “Los Desafíos de la Autonomía en Nicaragua (entrevista con Myrna Cunningham)”, CIESAS, México.
- Dussel, Enrique, 1992, “1492. El Encubrimiento del Otro. Hacia el Origen del “Mito de la Modernidad. Conferencias de Frankfurt”, Plural Editores-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UMSA, La Paz.
- Dussel, Enrique, 1978, “Desintegración de la Cristiandad Colonial y Liberación. Perspectiva Latinoamericana”, Ediciones Sígueme, Salamanca.
- Everingham, Mark, et al., 2007, “Comunidad Indígena de Tuara en el Proceso Autonómico de la Costa Caribe de Nicaragua”, Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense URACCAN, Bilwi.
- Fajardo Montana, Darío, 1994, “Territorialidad y Estado en la Amazonía Colombiana”, en Silva, Renán (edit), “Territorios, Regiones y Sociedades”, Universidad del Valle-CEREC, Bogotá.
- Franco Semo, Ignacio et al., 2005, “Trazando las Sendas de Nuestra Autonomía Territorial. Pueblos Ese Ejja, Tacana, Cavineño”, CIRABO-CEJIS, TIM II Territorio Indígena Multiétnico, Santa Cruz de la Sierra.
- Frank, Volker y Cisneros, Paúl, 2009, “Buenas Prácticas. La CONFENIAE, un actor indígena en procesos de concertación nacional”, DED-GTZ, Departamento Países Andinos y Paraguay, Eschborn.
- Frühling, Pierre et al., 2007, “Etnicidad y Nación. El desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)”, F&G Editores, Guatemala.
- Gálvez Ruiz, Xóchitl, 2006, “Informe sobre Desarrollo Humano para los Pueblos Indígenas”. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, PNUD, México.
- Garcés, Fernando, 2007, “Bolivia: Ordenamiento Territorial, Recursos Naturales y Asamblea Constituyente: ¿Hacia un Estado Plurinacional?”, en Revista Comentario Internacional, No.7, Universidad Andina “Simón Bolívar”, Quito.
- Garcés, Fernando, 2007, “Derechos colectivos de pueblos indígenas y originarios en el proceso constituyente boliviano”, en Varios, “Diálogo y Debates sobre Derechos Humanos”, Programa Andino de Derechos Humanos (comp.), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- García Gallegos, Bertha, 2003, “Petróleo, Estado y proyecto militar”, en Revista Ecuador Debate No.58, CAAP, Quito.
- García Linera, Álvaro, 2004, “Estado Plurinacional. Una Propuesta Democrática y Pluralista para la Extinción de la Exclusión de las Naciones Indígenas”, Editorial Malatesta, La Paz.
- García, Clara Inés, 2003, “Fronteras, Territorios y Metáforas”, Hombre Nuevo Editores, Medellín.

- Gil Domínguez, Andrés, 2005, *“Neoconstitucionalismo y Derechos Colectivos”*, Ediar, Buenos Aires.
- González, Miguel, 2008, *“Regímenes Autonómicos (desde el Estado) en América Latina”*, ponencia presentada en Seminario Internacional “Construyendo el Estado Multiétnico desde Sitios Políticos Múltiples”, York University-GTZ-FLACSO, Quito.
- González, Miguel, 2007, *“Los caminos de Yapti Tasba: autonomía regional en Nicaragua”*, Martí i Puig, Salvador (ed), “Pueblos Indígenas y Política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del Siglo XXI”, Fundación CIDOB, Barcelona
- Guerrero Andrés y Quintero, Rafael, 1983, *“La transición colonial y el rol del Estado en la Real Audiencia de Quito. Algunos elementos para su análisis”*, Revista de Ciencias Sociales, Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador”, Quito.
- Guerrero, Andrés, 1990, *“Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado”*, Editorial El Conejo, Quito.
- Gutiérrez Chong, Natividad, 2008, *“Estados y Autonomías en Democracias Contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México”*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdez, México.
- Haesbaert, Rogério, 2001, *“Globalizacao e Fragmentacao no Mundo Contemporáneo”*, Editora da Universidades Federal Fluminense, Rio da Janeiro.
- Harvey, David, 1996, *“Justice, Nature & the Geography of Difference”*, Blackwell Publishers, Cambridge.
- Harvey, David, 1989, *“The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change”*, Blackwell Publishers, Cambridge.
- Houghton, Juan, 2005, *“Los Territorios Indígenas Colombianos: Teorías y Prácticas”*, en Secretariado Rural Perú-Bolivia, Grupo Interculturalidad, “Territorios Indígenas, Autonomía y Asamblea Constituyente. Una visión comparativa de Bolivia y Colombia”, CENDA, Cochabamba.
- Iglesias López, Flaviano, 2009, *“Autonomía indígena: experiencia y aprendizaje de los pueblos y estados de América Latina. El caso de los Kuna de Panamá”*, mimeo (versión borrador), ponencia presentada en el Seminario Internacional “Autonomías Indígenas: experiencias y aprendizajes de los Pueblos de América Latina”, Ministerio de Autonomía, Santa Cruz de la Sierra.
- Irigoyen Fajardo, Raquel, 1999, *“El reconocimiento constitucional del derecho indígena en los países andinos”*, en Assies, Willem, Van der Haar Gemma y Hoekema, André (eds), “El reto de la diversidad, Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina”, El Colegio de Michoacán, Michoacán.
- Irigoyen Fajardo, Raquel, 2006, *“Hitos del Reconocimiento del Pluralismo Jurídico y el Derecho Indígena en las Políticas Indigenistas y el Constitucionalismos Andino”*, en Berraondo,
- Mikel (coord.) “Pueblos Indígenas y Derechos Humanos”, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Irigoyen Fajardo, Raquel, 2009, *“El derecho y la Justicia Indígena en las América: retos”*, mimeo (versión borrador), ponencia presentada en el Seminario Internacional “Autonomías Indígenas: experiencias y aprendizajes de los Pueblos de América Latina”, Ministerio de Autonomía, Santa Cruz de la Sierra.
- IWGIA, 2008, “Mundo Indígena 2008”, Grupo Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, Copenhagen.
- IWGIA, 2009, “Mundo Indígena 2009”, Grupo Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, Copenhagen.
- Jácome, Iván y Guarderas, Lida (comps.), 2005, *“Sumac Jita. Introducción al Conocimiento de la Diversidad, Ecología y Uso de los Principales Recursos Biológicos de Tres Ecosistemas de Lagunas del Territorio Quichua de Yana Yacu, Pastaza”*, Instituto Quichua de Biotecnología Sacha Supai (IQBSS), Quito.
- Kloosterman, Jeanette, 1997, *“Identidad Indígena: El Derecho a la Autodeterminación y la Tierra en el Resguardo “Muellamés” en el Sur Oeste de Colombia”*, Thela Latin America Series Publishers-Abya Yala, Quito.
- Lander, Edgardo, 2002, *“La Utopía del Mercado Total y el Poder Imperial”*, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol.8, No.2, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Larrea, Carlos (coord.), 2007, *“Pueblos indígenas, desarrollo humano y discriminación en el Ecuador”*, Universidad Andina Simón Bolívar/Abya Yala, Quito.
- Larrea, Ana María, 2008, *“Territorios y Autonomías en la Nueva Constitución”*, en Lucas, Kintto (edit.), “Constitución 2008: entre el quiebre y la realidad”, Edit. Abya Yala, Quito.
- Leff, Enrique, 1993, *“Cultura y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales”*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de UNAM- Miguel Ángel Porrúa Edts-PNUMA, México.
- Leff, Enrique, 1994, *“Ecología y Capital. Racionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable”*. 2da.edición, Siglo XXI Editores, México.
- Leff, Enrique, 2002, *“La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”*, en Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir (coords.), “La Guerra Infinita. Hege-monía y Terror Mundial”, CLACSO-ASDI, Buenos Aires.
- Lehm, Zulema, 2009, *“Gestión Territorial de los Pueblos Indígenas en la Amazonía Boliviana”*, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Autonomías Indígenas: experiencias y aprendizajes de los Pueblos de América Latina”, Ministerio de Autonomía, Santa Cruz de la Sierra.

- López, Víctor, 2004, *“Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y Empresas operadoras del Bloque 23”*, en Fontaine Guillaume (edit.), *“Petróleo y Desarrollo Sostenible en el Ecuador. Las Apuestas”*, FLACSO, Quito.
- Marini, Ruy Mauro, 1991, *“Dialéctica de la Dependencia”*, Ediciones Era, México DF.
- Márquez, Gustavo, 2008, *“¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe (ALC). Progreso Económico y Social de ALC. Informe 2008”*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.
- Martínez de Bringas, Asier, 2009, *“Naturaleza de la (s) autonomía (s) indígena (s) en el marco de la Constitución Boliviana. Una aproximación sobre el contenido de los derechos indígenas”*, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Autonomía Indígena, Autogobierno y Libre Determinación”, Ministerio de Autonomía de Bolivia, Santa Cruz de la Sierra.
- Mayorga, Fernando, 2007, *“Estado y Democracia en Bolivia”*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007”, PNUD, La Paz.
- Melo, Mario, 2009, *“Principales procesos de Defensa de los Derechos Colectivos Indígenas a partir del Retorno a la Democracia”*, en Varios, *“Defensa de los Derechos Humanos en América Latina. Avances y Retrocesos”*, Programa Andino de Derechos Humanos PADH (Comp.), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Mignolo, Walter, 2003, *“Historias Locales/ diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo”*, Akal Ediciones, Barcelona.
- Narváez, Iván, 2009, *“Yasuní. El colapso de un lugar singular”*, Flacso, GTZ, Quito.
- North, Liisa, Clark, Timothy & Patroni Viviana (Edts.), 2006, *“Community Rights and Corporate Responsibility. Canadian Mining and Oil Companies in Latin America”*, Between the Lines, Toronto.
- Ocampo, José Antonio, 2000, *“Equidad, Desarrollo y Ciudadanía”*, Tomo I, Visión Global, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ediciones Alfaomega, Bogotá.
- OIT, 2002, *“Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT, 2009, *“Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio Núm.169 de la OIT”*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- OPIP, 1990, *“Acuerdo sobre el Derecho Territorial de los Pueblos Kichwa, Shiwiar y Achar de la Provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado Ecuatoriano”*, mimeo, Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, Puyo.
- Ortiz-T., Pablo, 2008, *“Entre la cooptación y el simulacro: la conflictiva búsqueda de autodeterminación de las nacionalidades indígenas del Centro Sur Amazónico del Ecuador”*, ponencia presentada en Seminario Internacional “Construyendo el Estado Multiétnico desde Sitios Políticos Múltiples”, York University-GTZ-FLACSO, Quito.
- Ortiz-T., Pablo, 2009, *“Sumak Kawsay en la Constitución Ecuatoriana del 2008”*, en Revista “Alteridad” No.6, Revista de Ciencias Humanas, Sociales y de la Educación. Universidad Politécnica Salesiana, Cuenca.
- Páez, Pedro y Vásquez, Sigrid, 2006, *“Política ambiental: garantizar el desarrollo sustentable y la conservación de la biodiversidad en el Centro Sur de la Amazonía”*, en Revista “Al Andar. Acción para el Desarrollo Local”, Número 2, Fundación Educate, Quito.
- Paz, Sarela, 2005, *“Propuesta base para pensar las autonomías originarias en Bolivia”*, en Secretariado Rural Perú-Bolivia, Grupo Interculturalidad, “Territorios Indígenas, Autonomía y Asamblea Constituyente. Una visión comparativa de Bolivia y Colombia”, CENDA, Cochabamba.
- Pérez A., Juan, 1997, *“Autonomía Kuna y Estado Panameño”*, en M.Bartolomé y A.Barabas (eds.) “Autonomías étnicas y estados nacionales”, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Oaxaca.
- Pécaut, Daniel, 2003, *“Violencia y Política en Colombia: elementos de reflexión”*, Hombre Nuevo Editores, Medellín.
- PNUD, 2004, *“Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”*, United Nations Development Program UNDP, New York. Cf. [hdr.undp.org/es/](http://hdr.undp.org/es/)
- PNUD, 2005, *“El Observatorio: Guatemala. Indicadores de Desarrollo Humano”*, Oficina del PNUD en Guatemala, Guatemala.
- PNUD, 2009, *“Informe sobre el Desarrollo Humano 2009. Superando barreras, movilidad y desarrollo humano”*, United Nations Development Program UNDP, New York. Cf. [hdr.undp.org/es/](http://hdr.undp.org/es/)
- Prada, Raúl, 2007, *“Articulaciones de la Complejidad. Estado Plurinacional”*, mimeo, s/e, La Paz.
- Prient, Hans Jürgen, 1987, *“Historia del Cristianismo en América Latina”*, Edcs.Sígueme, Salamanca.
- Quijano, Aníbal, 2000, *“Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina”*, en Lander, Edgardo (comp.), *“La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas”*, CLACSO, Buenos Aires.
- Quintero, Rafael, 1990, *“El Estado colonial”*, en Ayala Mora, Enrique (edit), Nueva Historia del Ecuador, Vol.5, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito.
- Quiroga, Jaime y Flores, Petronilo, 2009, *“Los Movimientos Indígena”*




- Originario Campesinos y el Actual Proceso Histórico Boliviano*, en Varios, "Defensa de los Derechos Humanos en América Latina. Avances y Retrocesos", Programa Andino de Derechos Humanos PADH (Comp.), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Ramírez, María Clemencia, 2004, "La Política del Reconocimiento y la Ciudadanía en el Putumayo y la Baja Bota Cauca: el caso del Movimiento Cocalero de 1996", en García Villegas, Mauricio y Santos, Boaventura de Sousa (Edts.), "Emancipación Social y Violencia en Colombia", Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Ramón, Galo, 2007, "Los Pueblos Indígenas en la América Andina: siglos XIX y XX", Comunidec, mimeo Quito, 2007.
- Rawls, John, 2006, "Teoría de la Justicia". 6ta. reimpresión de la 2da. edición, Fondo de Cultura Económica, México.
- Regalsky, Pablo y Quisbert, Francisco, 2008, "Bolivia Indígena: de gobiernos comunitarios en busca de autonomía a la lucha por la hegemonía", en Leyva Xochitl, Burguete Araceli y Speed Shanon (eds), "Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de Co-Labor", CIESAS-FLACSO, México.
- Reyes, Darwin, 2009, "Garantías Constitucionales para Incorporar la Interculturalidad", Universidad Politécnica Salesiana-Cooperación Técnica Alemana GTZ, Quito.
- Reyes Posada, Alejandro, 1994, "Territorios de la violencia en Colombia", en Silva, Renán (edit), "Territorios, Regiones y Sociedades", Universidad del Valle-CEREC, Bogotá.
- Rojas Garzón, Biviany, 2009, "REDD en Territorios Indígenas de la Cuenca Amazónica. ¿Serán los pueblos indígenas los directos beneficiarios?", Instituto Socioambiental ISA, São Paulo.
- Roldán, Roque, 1999, "Territorios Indígenas y grandes proyectos en Colombia", en Ghk Elni (edit), "Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los Pueblos Indígenas. Prevención de Impactos Sociales y Ecológicos de la Explotación de Recursos Naturales", Edcs.Abya Yala, Quito.
- Roldán, Roque, 1997, "El Régimen Constitucional Indígena en Colombia: fundamentos y perspectivas", en Gómez, Magdalena (coord.), "Derecho Indígena", Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México.
- Roldán, Roque, 2000, "Pueblos Indígenas y Leyes en Colombia: Aproximación Crítica al Estudio de su pasado y su presente", COAMA-OIT-Comisión Europea, Bogotá.
- Romero, Carlos, 2008, "La Tierra como fuente de poder económico, político y cultural", IWGIA e Instituto de Investigaciones Sociales de Bolivia (ISBOL), Santa Cruz.
- Romero Medina, Amanda, 2009, "Pueblos Indígenas e Impunidad: Cuatro Estudios de Caso de Colombia", en Varios, "Diálogo y Debates sobre Derechos Humanos", Programa Andino de Derechos Humanos (comp)., Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Sanabria, Fabián, 2008, "Estado fragmentado y territorios baldíos en Colombia", en Nates Cruz, Beatriz (Coord.), "Con-juntos. Miradas Euro-latinoamericanas al Estudio Transversal del Territorio", Universidad de Caldas-IFEA, Manizales.
- Sánchez, Enrique, et al., 1993, "Derechos e Identidad. Los Pueblos Indígenas y Negros en la Constitución Política de Colombia de 1991", Disloque-COAMA, Bogotá.
- Sánchez, Consuelo, 2008, "Un recuento del proceso autonómico en Nicaragua", en Revista "Desacatos" No.31.
- Sánchez Parga, José, 2010, "El Movimiento Indígena Ecuatoriano. La larga ruta de la comunidad al partido", Abya Yala-Universidad Politécnica Salesiana, Quito.
- Santos, Boaventura de Sousa, 1998, "De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad", Siglo del Hombre Editores-Facultad de Derecho Universidad de los Andes, Bogotá.
- Santos, Boaventura de Sousa, 2008, "Pensar el Estado y la Sociedad: desafíos actuales", CLACSO-CIDES/UMSA-Muela del Diablo Edts., La Paz.
- Santos Granero, Fernando, 1992, "Anticolonialismo, mesianismo y utopía en la sublevación de Juan Santos Atahuallpa (Oriente Peruano siglo XVIII)", en Amazonía Indígena, Boletín de Análisis, COPAL, Año 12, No.19, Iquitos.
- Santos, Milton, 1999, "O Territorio e o Saber Local: algumas categorias de análise", Cadernos IPPUR, Ano XIII, No.2, Río de Janeiro.
- Silva Charvet, Erika, 2003, "Mushuk Allpa: La experiencia de los indígenas de Pastaza en la Conservación de la Selva Amazónica", Instituto Amazanga, Comunidec, Comisión Europea, Quito.
- SISPP-CELADE, 2005, "Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Pueblos Indígenas de América Latina", SISPP-CELADE, México.
- Soja, Edward, 1989, "Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory", Edcs. Verso, London-New York.
- Stavenhagen, Rodolfo, 1999, "Conflictos Étnicos y Estado Nacional", Siglo XXI Editores-UNRISD, México.
- Strange, Susan, 1997, "Casino Capitalism", Oxford, Blackwell, reimpresión, Manchester University Press, Manchester.
- Trujillo, Jorge, 1990, "Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia. La afirmación de los conquistados", en Varios, "Indios", Edcs.Abya Yala-ILDIS, Quito.
- UDAPE-NNUU-OIT, 2007, "Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio", Ministerio



- de Planificación del Desarrollo, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Sistema de Naciones Unidas en Bolivia, Organización Internacional del Trabajo, Agencia Catalana de Cooperación, La Paz.
- Ulloa, Astrid, 2008, *“Las experiencias de autonomías y sus desafíos de consolidación en Colombia: los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta”*, ponencia presentada en Seminario Internacional “Construyendo el Estado Multiétnico desde Sitios Políticos Múltiples”, York University-GTZ-FLACSO, Quito.
- Uprimny, Rodrigo y García V. Mauricio, 2004, *“Corte Constitucional y Emancipación Social en Colombia”*, en García Villegas, Mauricio y Santos, Boaventura de Sousa (Edts.), *“Emancipación Social y Violencia en Colombia”*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Urioste, Miguel y Pacheco, Diego, 2001, *“Las Tierras Bajas de Bolivia a Fines del Siglo XX. Tenencia, uso y acceso a la tierra y los bosques”*, Fundación Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB), La Paz.
- Urteaga Crovetto, Patricia, 2008, *“Los Conflictivos Decretos Legislativos 1015 y 1073”*, en Revista “Quehacer” No.171, DESCO, Lima.
- Vacacela, Víctor, 2008 *“Manejo de la Biodiversidad Agrícola en las Chakras de las Comunidades Kichwa de Pasataza”*, IQBSS, Quito.
- Valiente, Aresio, 2002, *“Derechos de los pueblos indígenas de Panamá”*, OIT-CEALP, 1era.edición, San José de Costa Rica.
- Van Cott, Donna Lee, 2004, *“Historia político-partidaria do movimento indígena na América Latina”*, in Costa Luciana e Verdum, Ricardo, “Indios e Parlamentos”, Instituto de Estudos Socioeconómicos, Brasilia.
- Varios, 2003, *“El Caso Awás Tingni contra Nicaragua”*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Viaña, Jorge, 2009, *“La Interculturalidad como herramienta de emancipación. Hacia una redefinición de la interculturalidad y de sus usos estatales”*, Instituto Internacional de Integración-Convenio Andrés Bello, La Paz.
- Vieco, Juan José *et al.* (edts.), 2000, *“Territorialidad Indígena y Ordenamiento en la Amazonía”*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Amazónico de Investigaciones, Programa COAMA, Bogotá.
- Viteri Gualinga, Alfredo, 2004, *“Tierra y Territorio como Derechos”*, Especial Dossier en Revista Pueblos, Madrid.
- Wachtel, Nathan, 1976, *“Los Vencidos. Los indios del Perú frente a la Conquista Española (1530-1570)”*, Alianza Universidad, Madrid.
- Walsh, Catherine, 2002, “Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico”, en Salgado, Judith (comp.) *“Justicia Indígena, aportes para un debate”*, Universidad Andina “Simón Bolívar”, Quito.
- Walsh, Catherine, 2008, *“Estado plurinacional e intercultural: la descolonización y refundación del Estado ecuatoriano”*, en Revista del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Caracas.
- Walsh, Catherine, 2009, *“Interculturalidad, Estado, Sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época”*, Universidad Andina Simón Bolívar-Abya Yala, Quito.
- Wilson, Lestel, González Miguel y Mercado, Evaristo, 2008, *“Yapti Tasba Masraka Nanib Aslatakanka (Yatama) en el proceso de autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua”*, en Leyva Xochitl, Burguete Araceli y Speed Shanon (eds), *“Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de Co-Labor”*, CIESAS-FLACSO, México.
- World Bank, 1992, *“Gouvernance and Development”*, World Bank, Washington DC.
- Zamosc, León, 2005, *“El Movimiento Indígena Ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder”*, en Zamosc, León y Postero, Nancy, *“La lucha por los derechos indígenas en América Latina”*, Edcs. Abya Yala, Quito.
- Zizek, Slavoj, 1998, *“Multiculturalismo, o la lógica cultural del capitalismo multinacional”*, en Grüner, Eduardo (comp.), *“Estudios Culturales. Reflexiones sobre el Multiculturalismo”*, Edcs.Paidós, Buenos Aires.



A sepia-toned photograph of a riverbank. Large, gnarled trees with thick trunks and dense foliage line the banks. The water is calm, reflecting the trees and the sky. The overall mood is serene and natural.

**Situación y amenazas  
actuales contra los  
indígenas amazónicos**

**El caso del Perú**

**ALBERTO CHIRIF**



### Cifras no oficiales sobre la población indígena de

**toda la Amazonía** indican la existencia de un millón y medio de personas, pertenecientes a un total aproximado de 380 pueblos o identidades indígenas. El mayor número de esa población está en el Perú, aunque la mayor cantidad de pueblos corresponde a Brasil, con unos 220 de ellos.

La población indígena amazónica en el Perú bordea el medio millón de personas agrupadas en 44 pueblos indígenas, pertenecientes a 16 familias o troncos lingüísticos, además de tres pueblos no clasificados. La situación demográfica de estos pueblos es muy diversa, ya que mientras unos alcanzan alrededor de 70-80 mil ó más individuos, como los ashaninka (del tronco arawak) y awajun (jíbaro), otros son muy pequeños, como los chamicuros (arawak), apenas con unas 300 personas, o los andoas (záparo), con tan sólo un centenar de individuos. Entre los pueblos con población que fluctúa entre 10 mil y 20 mil personas están los matsiguenga, yanesha (ambos arawak), shawi y wampis (cahuapana y jíbaro, respectivamente). Algo más numerosos son los pueblos shi-pibo-conibo (pano) con cerca de 40.000 personas, kichwaruna con unas 32.000 y lamista con 32.000 (ambos quichua), y kukama-kukamiria (tupi guaraní) con alrededor de 50.000. El caso del pueblo kukama-kukamiria es especial, ya que su población ha aumentado de manera considerable en los últimos años, no por crecimiento vegetativo sino porque cada día son más las personas que reconocen proceder de esta sociedad. Se trata de un pueblo que ha tenido su identidad escondida hasta hace algo más de dos décadas, cuando el avance del movimiento indígena le dio la seguridad necesaria para reconocerla sin temor ante el racismo que la gente había internalizado a causa de siglos de colonización. En la actualidad, organizaciones de este pueblo realizan encuentros y foros en Nauta, ciudad fundada por un kukama en 1830, para tratar temas relacionados con su historia e identidad. Hace poco la

### Introducción

---

población de un “pueblo joven” (barrio urbano marginal) de Iquitos declaró sus orígenes en esta sociedad. Aunque es un reconocimiento sin programa (falta una propuesta a ser trabajada para darle contenido a esta declaratoria) es de todas maneras importante porque indica que se está superando la vergüenza impuesta por una sociedad dominante racista.

En el Perú la contribución de los pueblos indígenas amazónicos a la identidad mestiza de la región, en especial en Loreto, Ucayali y San Martín, es muy importante. El castellano regional, por ejemplo, no se entiende sin la influencia de lenguas indígenas, en especial, del quechua y del kukama-kukamiria. El mundo de representaciones, la culinaria y muchos valores y usos indígenas (reciprocidad, acogida de huérfanos por otras familias, importancia de los lazos de parentesco en prácticas solidarias, el chisme como elemento de control social y otros) influyen poderosamente en dicha identidad.

### Las comunidades

---

**En las últimas cuatro décadas los pueblos indígenas amazónicos** han conseguido garantizar, mediante títulos comunales, alrededor de 11 millones de hectáreas, de las cuales cerca de la

mitad están en calidad de cesión en uso, a causa de la absurda limitación establecida por la legislación sobre los suelos de aptitud forestal, que el Estado sólo cede manteniendo su propiedad. Esta medida ha causado numerosos problemas, algunos de los cuales serán mencionados más adelante.

La situación de las comunidades “campesinas” andinas y costeñas es diferente, ya que sus tierras tuvieron amparo legal desde la Colonia. Su cambio de nombre de “indígenas” a “campesinas” se produjo en 1969, cuando la ley de Reforma Agraria sancionó la mudanza por considerar que se trataba de un término racista e insultante. Y en efecto, ‘indio’ e ‘indígena’ eran en aquel entonces insultos que un sector de la población

profería contra otro, de raíces ancestrales, a pesar de que no siempre fueran evidentes las diferencias fenotípicas entre ambos. No son pocas las comunidades de este tipo cuyo origen hay que buscarlo en la reducción colonial de los ayllus prehispánicos, las que cuentan con títulos coloniales, que más tarde fueron convalidados por la República. La legislación nacional abordó el tema y la propia Constitución garantizó en 1920 el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de sus tierras.

Esta breve caracterización de las mencionadas comunidades no tiene por finalidad dejar la idea de que su heredad ha sido sólidamente protegida por las leyes nacionales. Por el contrario, con frecuencia ellas fueron objeto de la voracidad de latifundistas que consolidaron sus propiedades a partir del despojo a las comunidades. La actividad minera también afectó severamente las tierras comunales, ya sea por los relaves de las minas o por los humos de las fundiciones que dañaron los cultivos y las áreas de pastoreo. Despojos y tensiones de esta naturaleza determinaron durante la República la temprana emigración de comuneros hacia la vertiente amazónica de la Cordillera de los Andes, lo que generó conflictos entre ellos y la población indígena allí asentada, que en muchos casos quedó reducida a pequeñas islas.

Una variante amazónica de este tipo de comunidades son las comunidades “campesinas ribereñas”. La categoría “ribereño” o “mestizo ribereño” en la Amazonía peruana está constituida por indígenas que no se declaran como tales, generalmente por temor ante el racismo, y que ha perdido su lengua original o que, conociéndola, no la usa como medio de comunicación cotidiano por haberla reemplazado por un castellano regional que tiene múltiples aportes de lenguas originarias; por descendientes de antiguos inmigrantes de la región de San Martín, que tuvieron importante participación en el poblamiento de Loreto a fines del siglo XIX, en especial, durante el auge del

caucho; y por descendientes de matrimonios entre esos dos grupos. Es importante señalar que “mestizo ribereño” no es una categoría fija de población, en el sentido que muchos de los que se identificaban como tales hasta hace poco, hoy se declaran indígenas. Éste es el caso principalmente de los kukama-kukamiria.

### Una historia de casi 40 años

**Hay tres razones principales que explican por qué en el Perú** se optó, en la década de 1970, por titular las tierras de los indígenas amazónicos como comunidades y no como territorios. La primera es que el concepto de comunidad estaba ya presente en la legislación peruana, con la herencia de las comunidades indígenas (andinas y costeñas), luego renombradas como campesinas. La segunda tiene que ver con la reducción del espacio de ocupación de los indígenas a consecuencia de procesos de colonización, tanto espontáneos como planificados por el Estado, que había ido reduciendo el hábitat de los indígenas amazónicos a pequeñas islas rodeadas de colonos. Es cierto que la colonización en esa época era un fenómeno sólo presente en la región de los andes amazónicos, en especial de la zona centro y sur del país, y que no afectaba la parte baja de la Amazonía. El problema es que los legisladores que elaboraron la ley conocían la primera situación pero no la segunda. Ésta es la tercera razón, junto con el hecho de que en el tiempo en que se elaboró la ley para comunidades amazónica en el Perú (1974) las organizaciones eran incipientes y no habían elaborado el discurso sobre el territorio que hoy manejan, que recién aparecería a fines de la década siguiente.

El reconocimiento de tierras indígenas por asentamiento local (comunidad u otro nombre) no es exclusivo en aquella época del Perú. En Ecuador los primeros asentamientos indígenas amazónicos reconocidos, a falta de una legislación específica, recibieron tierras como “centros”, cooperativas o comunidades.

En Bolivia se optó por una fórmula de títulos pro-indivisos, en la que los miembros de una comunidad recibían parcelas individuales que sólo podían vender si contaban con acuerdo favorable de todos los moradores. En Colombia, si bien existen resguardos (comunidad con título de propiedad) muy grandes (entre ellos, el antiguo predio Putumayo, entregado a sobrevivientes de la tragedia del caucho en el siglo XIX, con unas seis millones de hectáreas), también hay otros cuyas dimensiones no sobrepasan las 100 hectáreas, como en el departamento de Tolima, donde para que el Estado pueda entregar tierras a una comunidad tiene que negociar el precio de compra con su propietario. Finalmente, en el mismo Brasil, en el sur del país, también hay algunas “tierras indígenas” de un centenar de hectáreas o un poco más. En todos estos casos, las condiciones creadas por la colonización han sido determinantes para definir la modalidad y dimensión de las propiedades o, como en el caso de Brasil, la posesión de las tierras indígenas.

Dos características centrales de la legislación indigenista en el Perú son:

- ❖ Que la existencia legal y personería jurídica de las comunidades deriva directamente del reconocimiento que hace la Constitución. Por tanto, su inscripción en los registros de comunidades es un acto administrativo de carácter declarativo, pero no constitutivo. En otras palabras, el reconocimiento es previo a su inscripción.
- ❖ Que la propiedad de las comunidades es anterior al título. Las comunidades son propietarias con o sin título. Como lo explica claramente el abogado Pedro García<sup>1</sup>: *“Se debe “reconocer” el derecho de los pueblos indígenas sobre su territorio, o por decirlo de otra manera se debe ratificar un derecho preexistente. Esta es una nota clave. No existe cesión de derechos de parte del Estado sino reconocimiento de la continuidad histórica del derecho. Se titula no para ser dueños sino porque son dueños”*.

<sup>1</sup> Documento de circulación interna elaborado por el abogado Pedro García.

Fue recién en 1974 que se dio la primera ley republicana que reconocía a las “comunidades nativas” (las amazónicas), como se las bautizó en aquel entonces para diferenciarlas de las “campesinas”, derechos de propiedad sobre las tierras que ocupaban. La idea de comunidad, influida por la experiencia andina y costeña, aludía a los asentamientos y “reducciones” que se habían ido formando a lo largo de la república, como consecuencia de presiones externas ejercidas por la coloniza-

**Fue recién en 1974 que se dio la primera ley republicana que reconocía a las “comunidades nativas” (las amazónicas), como se las bautizó en aquel entonces para diferenciarlas de las “campesinas”, derechos de propiedad sobre las tierras que ocupaban.**

ción que había comenzado a producirse en las partes altas de la cuenca (lo que en el Perú se denomina “selva alta” o también “montaña”) desde fines del siglo XIX. A este proceso de concentración también habían contribuido otros agentes externos, como los misioneros, principalmente católicos y adventistas, que a veces se complementaban con las fuerzas de la colonización, pero otras actuaban en zonas donde ésta aún no había llegado.

Dos fuerzas más fueron importantes en la formación de estas reducciones modernas. Una de ellas estaba constituida por los llamados “patrones”, quienes mantuvieron activo su poder, brutal en algunas zonas hasta inicios de la década de 1990 (ver García *et al.* 1998).

Estas concentraciones constituían especies de rancherías de peones no pagados sino “enganchados” por el patrón mediante la habilitación, sistema que en vez de compensar su trabajo con un jornal sólo les generaba deudas que a la muerte del titular solían ser heredadas por los hijos. Sobre una base de economía agropecuaria, la verdadera ganancia de esos patrones provenía de la explotación del bosque, especialmente de productos no maderables valiosos en el mercado, primero el caucho y, más adelante, otros como sangre de grado (*Croton lechleri*) y aceite de palo de rosa (*Aniba rosaeodora*); y del expolio de la mano de obra.



La segunda de estas fuerzas fue la escuela pública, sistema que se expandió velozmente durante la década de 1950 como consecuencia de la firma de un convenio entre el Ministerio de Educación y el Instituto Lingüístico de Verano, institución evangélica de los Estados Unidos dedicada a la traducción de la Biblia a lenguas indígenas, pero que en el Perú recibió el beneficio adicional de poder expandir su labor proselitista mediante la formación de maestros. No obstante, en algunas zonas las escuelas en asentamientos indígenas se remontan a comienzos del siglo XX y son fruto de iniciativas de misioneros católicos y adventistas. (Sobre el tema de la formación de comunidades ver Chirif y García 2007: 161-167.)

El otro término que forma el nombre de estas nuevas comunidades, es decir, “nativo”, proviene de la proscripción en el lenguaje oficial, a fines de la década de 1960, de las palabras ‘indio’ e ‘indígena’, que el uso corriente en un país de profunda raigambre racista había convertido en poderoso insulto.

La ley, alabada por algunos y criticada por otros, abrió la posibilidad de frenar el proceso de avasallamiento de los indígenas amazónicos ante el avance de la colonización y, allí donde se constituyeron organizaciones fuertes, ha permitido que consoliden sus derechos territoriales. Por otro lado, la definición de comunidad hecha por la ley es tan amplia que permite interpretaciones inclusivas. El caso más emblemático es el de los Matsés, en el que el conjunto de los asentamientos de este pueblo indígena ha sido considerado como una “comunidad”, con título único de cerca de 400.000 hectáreas. En varios casos, segundas titulaciones, posibilidad contemplada en la ley para comunidades cuyas tierras resulten insuficientes a consecuencia de su crecimiento demográfico, han permitido ampliar la extensión de sus propiedades.

A nuestro juicio, los problemas relacionados con la consolidación territorial de las comunidades que plantea la ley son otros.

## La segregación de suelos agropecuarios y forestales

**El principal problema de la ley proviene de la absurda discriminación** del estatus legal que otorga a las tierras de las comunidades nativas dependiendo de si se trata de suelos de aptitud agropecuaria y de aptitud forestal: mientras que los primeros se les garantizan en propiedad, los segundos sólo se les conceden en uso.

Esta segregación de los suelos por su capacidad de uso se inició en 1975, cuando la ley Forestal y de Fauna de aquel entonces (DL N° 21147) declaró que los recursos forestales, que incluyen tanto los bosques como los suelos de aptitud forestal (producción y protección), son de dominio público, es decir, de propiedad del Estado y que éste sólo los cede a terceros pero no los titula en propiedad. La nueva ley de comunidades nativas de 1978 (DL N° 22175) tuvo que adaptarse a esto, lo que causó grandes complicaciones en los procesos de titulación que se vieron obligados a hacer engorrosos y absurdos procesos (por subjetivos e informales) para clasificar los suelos reclamados por una comunidad, sobre todo porque no se contaba con una base de datos sobre calidades de suelos. Aunque la intención de la ley es que también los suelos forestales constituyen parte del territorio de las comunidades y, por tanto, sólo ellas pueden poseerlos y determinar su uso, el espíritu de los funcionarios y de las personas y grupos interesados en ese recurso transita por otros caminos. La práctica de este doble régimen ha quedado así sujeta a interpretaciones arbitrarias que han dado origen a invasiones de tierras comunales, a veces avaladas por funcionarios que alegaban que siendo los suelos forestales propiedad del Estado, ellos, como sus representantes, podían decidir a quiénes entregarlos. Algunas de estas experiencias han tenido resultados trágicos, con muertos y heridos, como consecuencia de desalojos violentos hechos por las propias comunidades en defensa de sus derechos.

El establecimiento de distintos regímenes jurídicos para tierras comunales contradice y viola la propia ley de comunidades nativas, que determina que el Estado “*garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas*” (Art. 10°); y a la vez trasgrede lo que señala el Convenio 169 de la OIT al respecto, cuando afirma que el término tierras “*deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera*” (Art. 13, 2).

Además de ésta existen otras segregaciones más que debilitan la seguridad de la que deberían gozar los territorios comunales para garantizar la vida de las personas y su derecho a un desarrollo integral. Una de ellas se refiere a los cuerpos de agua ubicados dentro del ámbito de una comunidad. Soberbiamente el Estado reclama su calidad de propietario de este recurso para poder asignarlo en calidad de uso a quien le parezca, beneficio que, salvo contadas excepciones, nunca recae sobre la propia comunidad. El resultado es el desastre causado por la explotación incontrolada y caótica de los cuerpos de agua, ya que el Estado, además de su declaración retórica de soberanía, no tiene capacidad real de controlar el uso ni, lo que es peor, interés alguno por salvaguardar los recursos para beneficio de la Nación. (Sobre el tema de la exclusión de derechos en las comunidades, ver Chirif y García 2007: 111-116.)

Más grave incluso es la situación respecto a los recursos mineros, sean éstos de superficie, como es el caso de los placeres auríferos, o de profundidad, como la mayoría de minerales metálicos y, sobre todo, de los hidrocarburos, que por ser los más ubicuos y generadores de impactos negativos son los que más problemas causan en los territorios indígenas. La situación de denuncias mineras dentro de comunidades indígenas

**El establecimiento de distintos regímenes jurídicos para tierras comunales contradice y viola la propia ley de comunidades nativas, y a la vez trasgrede lo que señala el Convenio 169 de la OIT.**

en la región de Madre de Dios (Amazonía sur) ha llegado a ser incontrolable, afectando la paz social y el desarrollo de iniciativas que intentan asegurar la calidad de vida de los pobladores indígenas. Existen comunidades que tienen hasta 500 denuncias mineras dentro de su ámbito. (Ver Gray 2002: III, 168.)

Con relación a hidrocarburos, actualmente el 74% de la región amazónica peruana está dividida en lotes que se encuentran en diversa situación legal: explotación, prospección o negociación. Sólo han escapado a esta dinámica las áreas naturales de protección estricta (parques, santuarios nacionales y santuarios históricos y santuarios nacionales), aunque el actual gobierno hizo intentos hace algunos años de recortar el parque nacional Bahuaja Sonene, ubicado en Madre de Dios, con la finalidad de negociar esa parte como lote con potencial de hidrocarburos. Protestas de la sociedad civil lograron frenar este intento<sup>2</sup>.

Todos los lotes petroleros se superponen total o parcialmente con territorios de comunidades nativas y de campesinos ribereños, tituladas o no, y con áreas ocupadas por indígenas en aislamiento voluntario, quienes son altamente vulnerables a las enfermedades por su falta de protección inmunológica.

¿Cómo puede afirmarse en estas condiciones la integridad territorial mencionada por la ley de comunidades nativas!

Se puede alegar que el petróleo, por ser un recurso estratégico para el desarrollo nacional, no puede quedar en el subsuelo ni menos transferirse en propiedad a los indígenas que viven en las zonas de potencial de hidrocarburos. Y no les falta razón a quienes opinan de esta manera. Sin embargo, es preciso plantear algunas preguntas que todavía no encuentran respuesta correcta. ¿Por qué los indígenas deben pagar el costo del desarrollo de otros? A ellos, como lo demuestra la experiencia de los achuaros y quechuas del río Corrientes (La Torre 1998, Quarles 2009, Goldman 2007), la experiencia no les ha dejado

<sup>2</sup> Actualmente existe un fuerte debate debido a una propuesta del Estado para que un gasoducto proveniente de Camisea atraviese el santuario nacional de Megantoni, en el curso medio del río Urubamba (región de Cuzco), no obstante la prohibición legal existente de realizar cualquier tipo de actividad extractiva o que implique una modificación del ambiente natural en este tipo de Área Natural Protegida.

más que saldos negativos, como contaminación y pérdida de biodiversidad de su hábitat, los que han repercutido negativamente en su alimentación, salud y paz social.

La segunda es si la explotación de hidrocarburos está realmente sirviendo para el desarrollo del país o para la acumulación de ganancias en manos de empresas transnacionales que concentran beneficios y dejan tremendos pasivos cuyo costo nadie ha calculado, ni se interesa por asumir, como la contaminación, el deterioro ambiental y la afectación de la salud de la gente.

Y la tercera es si la desesperación de este gobierno de negociar los lotes petroleros responde a imperativos propios del bienestar nacional o a intereses más prosaicos, como aquéllos que han emergido a la superficie mediante los llamados “petro-audios”, que han puesto en evidencia una asociación corrupta entre funcionarios y directores de una empresa petrolera para acceder a contratos de explotación de hidrocarburos<sup>3</sup>.

De cualquier manera, los contratos para explotar recursos mineros y de otro tipo, así como el diseño y puesta en marcha de planes que puedan afectar territorios de pueblos indígenas es un tema contemplado en la legislación que obliga al Estado a realizar consultas, de manera previa, de buena fe, mediante procedimientos apropiados, a través de sus organizaciones representativas y que tengan por finalidad llegar a un acuerdo y obtener el consentimiento de los afectados por la medida, como señalan el Convenio 169 (Art. 6º, 2) y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (Arts. 19º, 32º y 38º). El Estado ha continuado con su política de suscribir contratos de manera arbitraria para explotación minera y de hidrocarburos (y otros: forestales, pesqueros, etc.) en territorios de comunidades, tituladas o no (poco importa), sin hacer el menor intento de realizarlas como lo disponen los instrumentos internacionales.

<sup>3</sup>. Sobre el incremento de los contratos petroleros durante el actual gobierno, ver Finer y Orta-Martínez 2010

## Resumen del panorama territorial actual

- ♦ **Alrededor de 11 millones de hectáreas tituladas.** De ellas, más o menos la mitad están en cesión de uso por la discriminación ya mencionada entre tierras de aptitud agropecuaria y forestal, que incluyen las de protección. Esta distinción genera problemas de diverso tipo, desde técnicos (mayor dificultad para la titulación) hasta sociales (la situación ambigua de la posesión frente a la propiedad favorece las invasiones de tierras comunales).
- ♦ **La titulación es ciertamente responsabilidad del Estado.** No obstante, salvo muy pocos casos, el Estado no ha financiado los procesos de titulación. Desde 1978, por iniciativa de algunas ONG, se puso en práctica una modalidad de titulación mediante convenios celebrados entre ellas y el Estado. Mientras éste ponía personal y garantizaba la legalidad del proceso, las primeras financiaban los trabajos de campo y de gabinete hasta la expedición de los títulos. Desde 1989, AIDSESEP, desde su sede central o de sus oficinas regionales, ha sido el principal impulsor de la titulación de comunidades, contando para ello con fondos de la cooperación internacional.
- ♦ **Existen diferencias muy marcadas en el tamaño de las comunidades.** Hay unas muy pequeñas, en especial, aquéllas ubicadas en zonas de colonización (aunque también existen algunas de reducida extensión en zonas no afectadas por este proceso), pero también las hay muy grandes. Una cualidad de la ley es que el concepto que maneja de comunidad es amplio y no restrictivo, lo que permite que todos los asentamientos de un pueblo sean considerados como una comunidad. Esto es lo que ha sucedido en el caso de los caseríos del pueblo matsés, ubicados en Loreto, en la frontera con Brasil. Si la estrategia no se ha usado en otros casos, no es a causa de restricciones de la ley. No obstante, en varias zonas se han titulado comunidades con uno, dos

o más “anexos”, que son asentamientos que podrían haber reclamado estatus de comunidad y optado por un título separado. El resultado ha sido títulos sobre espacios territoriales más grandes.

- ❖ La legislación de comunidades indígenas amazónicas permite las ampliaciones territoriales cuando éstas poseen tierras en cantidad insuficiente, sea por crecimiento demográfico u otra razón. Mediante este procedimiento muchas comunidades han duplicado o triplicado las áreas que originalmente les fueron tituladas.
- ❖ Desde el inicio de los procesos de titulación mediante convenios, la estrategia de titulación puesta en marcha por las ONG y por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) ha consistido en hacer colindar las comunidades, de tal manera que el conjunto restituya, hasta donde sea posible, espacios territoriales amplios. Insistimos que la configuración espacial determinada por la colonización ha hecho que esto no sea posible en muchas zonas.
- ❖ La ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP) considera varias posibilidades que pueden ser interesantes para el objetivo de consolidación territorial del movimiento indígena. En la práctica, sin embargo, las cosas funcionan de otra manera por la actitud arbitraria del Estado. Explicamos a continuación algunos casos de posibilidades y frustraciones:
  - Reservas Comunes. Es una categoría de área natural protegida definida en la ley forestal de 1975, retomada y desarrollada por la actual ley de ANP que las define como “áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas” (Ley N° 26834, Art. 22). En ellas se pueden

realizar actividades económicas, excepto la extracción de madera, pero son susceptibles de ser entregadas en contratos para explotación de hidrocarburos. Actualmente existen siete reservas de este tipo con cerca de dos millones de hectáreas. La ley establece que ellas deberán regirse por un régimen especial definido en su reglamento que, entre otras cuestiones, determina que “su gestión es conducida directamente por los beneficiarios de acuerdo a sus formas organizativas” (Art. 56) mediante contratos de administración otorgados por el Estado, quien se reserva la propiedad de estas áreas y sólo las cede en uso. Si bien la mayoría de las reservas comunales han sido entregadas mediante contratos al ECA (Ejecutor del Contrato de Administración, conformado por un comité integrado por representantes de las comunidades beneficiarias), ninguno de ellos funciona dentro de los estándares previstos en la ley. Aun cuando parte de la responsabilidad de su mal funcionamiento se debe a la falta de capacidad de las comunidades para organizarse, las principales causas que explican esto provienen del Estado: falta de una visión intercultural, concepción distorsionada sobre las sociedades indígenas, imposición de un modelo de desarrollo al que se pretende darle valor universal y actitud opresiva, castradora y racista.

- Parques Nacionales. Son ANP de protección estricta, al igual que los santuarios históricos y los santuarios naturales. Son las únicas tres categorías de ANP en las cuales está prohibido realizar actividades extractivas, incluidas la explotación de hidrocarburos y la minería. Esto ofrece posibilidades favorables para pueblos indígenas que buscan salvaguardar parte de su hábitat por razones de conservación (fuentes de agua u otras) o de carácter simbólico. A esta figura se acogió la organización awajun de la cuenca del Cenepa (región

de Amazonas), que apoyó, junto con un organismo público, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), la declaratoria del parque nacional Inchikat Muja, en la Cordillera del Cóndor, frontera con Ecuador. A pesar de los acuerdos logrados entre las partes, finalmente el Ejecutivo ordenó al INRENA recortar el área del parque a la mitad, a fin de dejar disponible la otra parte para la extracción minera. La reacción de la organización indígena fue inmediata, capturó el campamento de una empresa minera y realizó diversas movilizaciones. Temiendo un nuevo enfrentamiento como el de Bagua (junio 2009), el Estado ha suspendido las concesiones (Ver ODECOFROC 2009).

- Reservas Nacionales. Se trata de una categoría de ANP de uso directo. La ley las define como “*áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente*” (Art. 22º, f). El caso más conocido y conflictivo es el de la reserva nacional Pacaya Samiria (en la región de Loreto), la más extensa del país con 2’080,000 hectáreas. Se trata de un ecosistema fundamentalmente acuático, importante para la reproducción y desarrollo de valiosas especies de fauna, como el paiche (*Arapaima gigas*), y de flora, como el aguaje (*Mauritia flexuosa*). Esta ANP constituye parte importante del territorio tradicional del pueblo kukama-kukamiria. En su interior habitan unas 50.000 personas y en su entorno inmediato otras 100.000 que, en gran porcentaje, pertenecen a este pueblo. En la práctica, la aprobación de los planes de manejo exigidos por la ley para el aprovechamiento de estas reservas ha sido sistemáticamente bloqueada por

el Estado, al que en el fondo no le interesa asumir su responsabilidad como supervisor. Su opción es dejar que las cosas funcionen de manera ilegal (la extracción de madera, que está prohibida, y la pesca, que es permitida pero mediante planes de manejo) antes que formalizar el aprovechamiento de los recursos, ya que esto lo obligaría a tener que controlar y penalizar las actividades prohibidas. Las tensiones entre los pobladores, frustrados por no lograr la aprobación de planes de manejo, y el Estado son muy grandes.

- ◊ Una categoría especial de reserva, que no es ANP, son las reservas territoriales para pueblos en aislamiento voluntario, antes llamados “no contactados”. La fórmula viene de la ley de comunidades nativas de 1974. Sin embargo, en 2006 se dio una nueva ley sobre este tema que ha marcado un retroceso en la medida que ha burocratizado los procedimientos, al punto que ahora es casi imposible declarar una de estas reservas (Sobre el tema ver Chirif y García 2007: 243-256). Actualmente existen cinco de estas reservas en el país, con una extensión cercana a los 2’800 000 hectáreas.
- ◊ En algunas zonas existen comunidades que están alquilando sus tierras a colonos. En la selva central (región ubicada al este de Lima trasponiendo la Cordillera), alquilan tierras la comunidad de Tsachopen (Oxapampa), la única sobreviviente en la zona de una historia de colonización que se remonta a la segunda mitad del siglo XIX; y varias comunidades de las cuencas de los ríos Perené y Satipo. En la cuenca alta del río Mayo, en la región norte de la Amazonía, varias comunidades awajun también alquilan tierras. El común denominador de ambas zonas es la presencia de procesos de colonización, que es antiguo en la primera zona y más reciente en la segunda. Una diferencia es que mientras en Oxapampa, Perené y Satipo las comunidades



han quedado con pequeñas extensiones de tierras, en el alto Mayo los títulos abarcan áreas más grandes. En todos los casos, el sistema de alquiler ha generado el establecimiento permanente de colonos, quienes han construido casas, bodegas, hospedajes y negocios varios en las tierras arrendadas y que además han instalado en ellas a familiares y allegados. Aun cuando la propiedad de las tierras comunales es imprescriptible, lo cierto es que esta forma de ocupación está creando una situación que será muy difícil revertir. Una reciente revisión legal de esta situación determinó que los contratos, además de producir escasos ingresos a los comuneros, adolecen de fallas, como no establecer plazos de vencimiento, ni prohibir la construcción de edificaciones permanentes ni la instalación de familiares y allegados (Abogada Blanca Reyna, comunicación personal).

- Durante el actual gobierno del presidente García no se ha titulado ninguna nueva comunidad. Incluso la regularización de la personería jurídica de algunas comunidades ha enfrentado problemas porque, contrariando la ley, el Convenio 169 y un informe específico de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Agricultura, responsable de ese trámite se ha tomado la atribución de evaluar la condición de indígenas de los solicitantes y de descalificar a algunos.

#### **Durante el gobierno del presidente Fujimori**

comenzó un nuevo estilo de agresiones contra las comunidades. Desde entonces ya no se trata de recortarles alguna prerrogativa o de complicar cada vez más los procesos de titulación, sino de destruirlas.

La Constitución de 1979 declaraba que las tierras de las comunidades campesinas y nativas eran inalienables, inembargables e imprescriptibles. La Constitución de 1993, promulgada

#### **La alianza empresa-Estado durante los últimos 15 años**

durante el gobierno de Fujimori, elimina las dos primeras garantías y sólo mantiene la de imprescriptibilidad, pero hace una salvedad: a menos que estén abandonadas, en cuyo caso pasarán a dominio del Estado que las adjudicará en venta a terceros. Aunque hasta ahora no se ha aplicado, este principio constituye una amenaza latente.

Una intención más maligna es la contenida en la llamada “ley de tierras” (DL N° 26505, promulgado en julio de 1995<sup>4</sup>). Fue un primer intento de destrucción de las comunidades hecho por un gobierno que no se planteó como contradictorio que él mismo, apenas un año antes, hubiera ratificado el Convenio 169 que, a contracorriente de esta ley, afirmaba y reconocía nuevos derechos a los pueblos indígenas del país. La carga principal de este embate recayó, en el primer momento, sobre las comunidades de la costa norte, asentadas en tierras fértiles y con infraestructura de riego, que eran ambicionadas por empresas agro exportadoras.

La estrategia general consistía en parcelar la propiedad de las comunidades, para lo cual el primer paso era modificar su estructura organizativa. Se buscaba que las comunidades, en vez de ser instituciones basadas en un modelo asociativo definido por sus vínculos ancestrales con su territorio, se transformaran en sociedades de personas, es decir, en empresas (Arts. 8-10) en las que cada comunero, al convertirse en ‘socio’, pueda disponer individualmente de la parte del patrimonio que le corresponda. De esta manera, se conseguirá debilitar la organización social de las comunidades e individualizar la participación de los ‘socios’ en la ‘unidad productora’. Una vez realizado este debilitamiento, la ley establece que ellos podrían vender, alquilar, hipotecar o enajenar de cualquier forma la parte del patrimonio que les hubiese correspondido.

Esta puerta abierta por el gobierno de Fujimori para destruir las comunidades nativas y andinas no llegó a concretarse en la

<sup>4</sup> Su nombre completo es “Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas”. Ver análisis sobre esta ley en García (1995).

Amazonía porque el objetivo principal en ese tiempo eran las comunidades de la costa y, en especial, las de la costa norte.

En el caso de éstas, los campesinos podían parcelar o vender sus tierras a *“miembros de la comunidad no poseionarios o a terceros, [...con el único requisito de contar con] el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quorum correspondiente”* (Art. 10º, b).

El actual gobierno ha enfocado su puntería hacia las comunidades andinas y amazónicas.

**En 2007 el gobierno del presidente Alan García promulgó una serie de decretos legislativos** al amparo de facultades especiales otorgadas al Ejecutivo por el Congreso con la finalidad de facilitar (así lo declaró) la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio suscrito con los Estados Unidos. Muchos de estos decretos, que en total sumaban 104, contenían propuestas que poco tiempo antes habían sido rechazadas por gobiernos regionales, organizaciones de base, instituciones de desarrollo y ambientalistas y, algunas, incluso por las propias comisiones legislativas del Congreso. Un número importante de ellos pretendía vulnerar derechos reconocidos por la legislación nacional e internacional a las comunidades indígenas, con el fin de apoyar intereses de grandes empresas.

La idea detrás de los decretos orientados a menoscabar los derechos de las comunidades nativas y campesinas del país había sido expresada por el presidente Alan García en tres artículos firmados por él, bajo el lema general del refrán del “perro del hortelano”. Indígenas, campesinos y colonos (también incluidos en su discurso) eran para él como esos perros *“que no comen ni dejan comer”*, en el sentido de que acaparan extensas propiedades pero no las hacen producir. La propuesta del presidente era entonces que ellos vendiesen sus tierras a

## El perro del hortelano

---

empresarios hábiles, con capital y tecnología suficiente para ponerlas en valor, y que invirtieran los ingresos recibidos por esas ventas en negocios, organizando empresas o, por último, convirtiéndose en mano de obra de los nuevos predios constituidos a partir de sus antiguos territorios parcelados.

¿Exactamente qué pretendían los decretos? Echarse abajo todos los derechos conquistados por los pueblos indígenas, ya que: anulaban el proceso de consulta para la suscripción de contratos petroleros y mineros en lotes ubicados en territorios comunales; rebajaban el quórum de la asamblea, de dos tercios al 50%, para la disolución de comunidades y la venta de sus tierras a terceros; permitían la privatización de los suelos forestales y el cambio de uso a agrícolas en caso de proyectos que fuesen declarados “de interés nacional” (la intención subyacente en esta disposición era apoyar plantaciones para biocombustibles); creaban distintas figuras jurídicas dentro de la comunidad con la finalidad de quebrar la unidad social; determinaban la expropiación de terrenos comunales usados para servicios públicos; declaraban como propiedad del Estado todas las tierras eriazas no tituladas, aunque estuviesen poseídas y fuesen pretendidas por comunidades indígenas u otros pobladores locales; y permitían que invasores con cuatro años de establecidos se apropiasen de tierras comunales, con lo cual se anulaba la garantía constitucional que otorga carácter imprescriptible a la propiedad territorial de las comunidades. Por último, todos estos decretos tenían defectos de fondo que los hacían inconstitucionales por el hecho de no haber sido consultados, de legislar, algunos de ellos, sobre temas no permitidos por delegación de funciones legislativas al Ejecutivo o de normar cuestiones que nada tenían que ver con el tratado de libre comercio con los Estados Unidos como, por ejemplo, uno que exime de culpa a militares y policías que maten o hieran ciudadanos “en ejercicio de sus funciones”. ¿Qué tiene que ver esto con el TLC?

Los planteamientos del presidente García sobre los indígenas y los decretos que atentan contra sus derechos han sido objeto de masivo rechazo por parte de la mayoría de organizaciones indígenas. Este rechazo tomó cuerpo a mediados de 2009 en una formidable movilización de organizaciones indígenas amazónicas, que se prolongó durante más de dos meses mediante paros regionales, bloqueos de carreteras y de ríos y otras manifestaciones. La protesta culminó en un trágico enfrentamiento en Bagua (región de Amazonas, en el norte del país) en junio de dicho año, que causó la muerte de policías e indígenas. Sólo a raíz de esto el gobierno resolvió derogar los decretos cuestionados por las organizaciones indígenas.

La presión nacional e internacional obligó al gobierno a buscar una salida, o al menos a aparentar buscarla, y propició la formación de mesas de diálogo para trabajar cuestiones relacionadas con los reclamos de las organizaciones indígenas y su derecho al desarrollo, y esclarecer los sucesos de Bagua. Sus resultados han sido nulos.

Paralelamente a estas mesas, el gobierno ha seguido descargando su batería contra las organizaciones indígenas cuestionadoras de sus políticas, como es el caso de la confederación AIDSESEP y de toda la red regional y local que ella articula. En el mismo estilo del régimen de Fujimori que usaba a la Superintendencia Nacional de Administración Tributación (SUNAT) como arma contundente contra sus enemigos políticos, el gobierno actual utiliza a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) para hostigar a esa organización y a las ONG que lo cuestionan. Cerca de un centenar de dirigentes y comuneros han sido denunciados y sobre la mayoría de ellos pesa órdenes de captura, por lo cual algunos han

**Se trata de una visión esquemática y elemental que para nada tiene en cuenta las diferentes opciones de vida, ni tampoco las negativas experiencias previas de indígenas que, llevados por la ilusión del progreso, renunciaron a su heredad colectiva para poner sus tierras en el mercado.**

optado por exilarse y otros por esconderse. La campaña oficial llegó incluso a intentar disolver AIDSESEP, alegando que sus actividades son contrarias al orden público. El intento quedó en nada gracias a la presión nacional e internacional a favor de AIDSESEP.

De manera perfectamente sincronizada con los ataques del Ejecutivo, el economista Hernando De Soto, adalid del neoliberalismo, reapareció en la escena con un video que fue transmitido por la televisión nacional, que lo mostraba acompañado por indígenas de Norteamérica y Alaska, supuestamente beneficiados con medidas similares a las que él y el presidente García proponen: individualizar la propiedad comunal para convertir las tierras ancestrales en mercancía, vía hipotecas, arriendos y venta. De esta manera, afirma él, podrán capitalizarse y dispondrán de dinero para invertir en empresas e iniciativas diversas de desarrollo. Se trata de una visión esquemática y elemental que para nada tiene en cuenta las diferentes opciones de vida, ni tampoco las negativas experiencias previas de indígenas que, llevados por la ilusión del progreso, renunciaron a su heredad colectiva para poner sus tierras en el mercado.

Paralelamente, el abogado Enrique Gherzi, socio de De Soto, ha dado algunas conferencias sobre el tema de la privatización del subsuelo. Nuestra hipótesis es que ellos apuestan ahora por esta fórmula para dejar que las comunidades indígenas negocien libremente la explotación de los recursos del subsuelo con las empresas privadas.

Muchos han comentado las ideas transmitidas por De Soto en el video, destacando la falacia de los supuestos triunfos de indígenas de Alaska y Norteamérica quienes, por el contrario, han sido estrangulados por el mercado y han sufrido el deterioro de sus condiciones de vida (ver Varese y colectivo Village Earth, ambos en Servindi 2009); lo rudimentario de la propuesta de De Soto, para quien la simple titulación individual abriría

el acceso al crédito a las personas y, con esto, a su éxito en el campo empresarial; el carácter manipulador del video, las mentiras deslizadas por el economista en ese programa y en posteriores entrevistas y la sociedad que él ha establecido con el gobierno del presidente García (Chirif 2009 y 2010, Varese 2009); y el escaso entendimiento de De Soto sobre el carácter de las tierras para los indígenas (Tiwi 2009).

Fermín Tiwi, profesor awajun, cuestiona además un tema central en el debate actual, como es la supuesta pobreza extrema de los pueblos indígenas. Él lo explica así: *“Para la vista de los indígenas, ninguno de ellos es pobre. Los pobres según la concepción de los indígenas son todos aquellos grupos o personas que no tienen casa, tierra, historia, cultura, agua, chacra, río, animales, etc., que no tienen qué comer y dónde dormir, ellos son los pobres. Los indígenas, lo único que necesitan es el papel-dinero para educar a sus hijos, para la salud, ésta última porque en la actualidad existen enfermedades nunca antes tenidas que no se pueden curar con plantas medicinales, sino especialistas de salud. Esto es ser pobre para los indígenas”*.

Los comentarios del profesor Tiwi son particularmente importantes porque confrontan la perspectiva indígena con la de De Soto. Ellos aluden a tres aspectos centrales: al territorio como espacio simbólico porque corresponde al universo indígena según como este fue creado y no a una mercancía sujeta a transacciones comerciales; la supuesta pobreza de los indígenas, concepto manipulado por los políticos para justificar sus actitudes clientelistas que terminan expropiando sus recursos e imponiéndoles decisiones autoritarias; y la concepción indígena que articula economía con relaciones sociales, sobre la base de la reciprocidad y no de la acumulación individual. En esta argumentación está además presente no un modelo de desarrollo alternativo, porque “desarrollo” es un concepto ajeno a los indígenas, sino de “buen vivir”, que se funda en el ejercicio libre del control de sus relaciones sociales.

Desde fines de la década de 1990 y 2007, con apoyo financiero del BID, el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) y luego la institución que lo reemplazó, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), realizaron el Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT). En sus dos etapas, este Programa tituló y catastró cerca de tres millones de predios rurales individuales. Según la lógica de De Soto, esto tendría que haber dado como resultado el éxito

**“Para la vista de los indígenas, ninguno de ellos es pobre. Los pobres según la concepción de los indígenas son todos aquellos grupos o personas que no tienen casa, tierra, historia, cultura, agua, chacra, río, animales, etc., que no tienen qué comer y dónde dormir, ellos son los pobres.”**  
**Fermín Tiwi,**  
**profesor awajun.**

económico de un número similar de nuevos dueños. Pero esto no ha sucedido, y la mejor manera de probarlo es que De Soto, creador de COFOPRI, no ha mostrado cifras al respecto. Y no ha sucedido porque el crédito en un país como el Perú es sumamente caro por los altos intereses bancarios que resultan imposibles de pagar incluso para medianos empresarios. En el caso de parceleros campesinos o indígenas se añade otras dificultades: su escaso conocimiento del sistema bancario y, sobre todo, que el escaso valor de sus tierras, en general poco fértiles, no las hace atractivas como prenda hipotecaria para los bancos comerciales.

La explicación de la propuesta de De Soto hay entonces que buscarla por otro lado: la parcelación divide no sólo las tierras sino la unidad social de las comunidades, que de esta manera son más vulnerables a la presión de las empresas beneficiarias de todo el montaje del actual gobierno, interesadas principalmente en la promoción de cultivos agroindustriales, en especial, de aquellos destinados a la producción de biocombustibles.

## Referencias bibliográficas

---

### Chirif, Alberto

- 2009 “El perro del hortelano recargado: El otro sendero (¿despistado?) de Hernando De Soto”. Difundido en septiembre de 2009, en [www.servindi.org](http://www.servindi.org) [www.viajeros-peru.com](http://www.viajeros-peru.com) y [www.revistaideele.com](http://www.revistaideele.com)
- 2010 “La propiedad comunal en la mira: El perro glotón y su misterioso capital”. Difundido en Vol ([www.viajerosperu.com](http://www.viajerosperu.com)) y en Servindi ([www.servindi.org](http://www.servindi.org)), en febrero de 2010.

### Chirif, Alberto y Pedro García

- 2002 *Marcando Territorio*. IWGIA. Copenhague

### Defensoría del Pueblo

- 2009 “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas”. Informe N° 011-2009-DP/AMASPP-PP-PI.

### De Soto, Hernando

- 2009 Entrevistas a H. De Soto. <http://www.ild.org.pe/indigenous-peoples-amazon/press>

### Finer, Matt y Martí Orta-Martínez

- 2010 “A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications”. En *Environmental Research Letters*. 5 (2010) 014012 (10pp)

### García, Pedro

- 1995 *Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú*. Racimos de Ungurahui / IWGIA. Copenhague.

### García, Pedro, Søren Hvalkof y Andrew Gray

- 1998 *Liberación y derechos territoriales en Ucayali – Perú*. IWGIA. Copenhague.

### Gray, Andrew

- 2002 *Los Harambut*. III tomos. IWGIA. Copenhague.

### Goldman, Emily S., Lily La Torre López y María Lya Ramos

- 2007 *Un legado de daño*. EarthRights International, Racimos de Ungurahui y Amazon Watch.

### La Torre, Lily

- 1998 *Sólo queremos vivir en paz*. IWGIA. Copenhague.

### ODECOFROC

- 2009 *Crónica de un Engaño. Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajún en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería*. Equipo de investigación de ODECOFROC. ODECOFROC, Racimos de Ungurahui e IWGIA. Copenhague.

### Quarles, Mark

- 2009 *Evaluación del Éxito de los Esfuerzos de Remediación Ambiental en los Sitios Impactados por la Actividad Petrolera en la Región de Corrientes en el Norte de Perú*. E-Tech International.



**Alberto Chirif**

Situación y amenazas actuales contra los indígenas amazónicos – El caso del Perú

Servindi

2009 Respuestas a Hernando De Soto el perro del hortelano. Boletín temático Servindi. Nº 66 Noviembre de 2009.

Tiwi, Fermín

2009 “La pretensión de un tiburón de navegar por el río Amazonas”. Difundido en octubre de 2009, en [www.servindi.org](http://www.servindi.org)

Varese, Stefano

2009 “Cinco siglos o cuarenta años: Poco ha cambiado para los pueblos indígenas amazónicos en lucha por sus autonomías”. Difundido en octubre de 2009, en [www.servindi.org](http://www.servindi.org) y [www.viajerosperu.com](http://www.viajerosperu.com)

Village Earth

2009 “El peligro de la privatización de las tierras comunitarias indígenas. El caso de la Reserva Indígena Pine Ridge, en EUA”, en [www.servindi.org](http://www.servindi.org).

### **Rights and Resources Initiative (RRI)**

es una coalición global de organizaciones comunitarias, regionales e internacionales involucradas en la conservación, la investigación y el desarrollo.

RRI trabaja para promover un mayor compromiso global y acciones de reformas políticas, de tenencia y de mercado a favor de los pobres.



[www.rightsandresources.org/espanol/](http://www.rightsandresources.org/espanol/)

### **Fundación Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Internacional-**

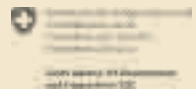
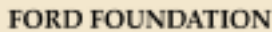
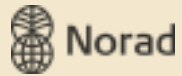
**Intercooperation** es una fundación de derecho privado suizo sin fines de lucro que trabaja en 21 países del mundo principalmente en el área rural, ejecutando mandatos y proyectos para diferentes entidades financieras y de cooperación. Tiene 4 áreas de concentración temática: Desarrollo Económico, Gobernabilidad Local, Recursos Naturales y Cambio Climático, y Gestión de Conocimientos.



[www.intercooperation.ch](http://www.intercooperation.ch)



inter  
cooperation



Los puntos de vista presentados en este documento son de los autores y no necesariamente los comparten los organismos que generosamente patrocinaron el presente trabajo ni todos los socios de la coalición de la Iniciativa de Derechos y Recursos.