

Titulación de tierras y pueblos indígenas

Roger Plant
Søren Hvalkof

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Serie de informes técnicos
del Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (*Cataloging-in-Publication*) proporcionada por el:
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Plant, Roger.

Titulación de tierras y pueblos indígenas / Roger Plant, Søren Hvalkof.
p.cm. (Sustainable Development Department Technical papers series ; IND-109)

1. Land titles--Latin America. 2. Land titles--Law and legislation. 3. Indigenous peoples--Latin America. 4. Land tenure--Latin America. I. Hvalkof, Søren. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Indigenous Peoples and Community Development Unit. III. Title. IV. Series.

346.0428 P282—dc21

Roger Plant se desempeña como consultor, especialista en asuntos indígenas. Soren Hvalkof se desempeña como antropólogo, especialista en pueblos indígenas de la Amazonía. Este informe es el resultado de un trabajo en equipo constituido de consultores nacionales e internacionales dirigidos por los autores. Los autores agradecen a Alberto Chirif Tirado (Perú), María Fernanda Espinosa (Ecuador), Héctor Huertas Gonzáles (Panamá) y María Elena Muñoz Ceballos (Colombia) quienes prepararon los estudios de países y, además, proporcionaron valiosos aportes y apoyo logístico en los países visitados. Versiones anteriores de este informe fueron presentadas y discutidas en un seminario en diciembre del 1999.

Los autores agradecen a las siguientes personas que trabajan en el BID y el Banco Mundial: Anne Deruyttere, Carlos Perafán, Carmen Albertos, Lina Uribe, Kevin Barthel, John Hastings, Gabriel Montes, Francisco Proenza y Peter Sollis del BID, y Shelton Davis, Isabel Lavadenz, Juan Martínez, Augusta Molnar, Cora Shaw, Jorge Uquillas, James Riddell, Luis Salas y Miguel Urioste del Banco Mundial. Además, las siguientes personas proporcionaron valiosos aportes: Leyla Arroyo, José Domingo Caldón, Hernán Cortéz, Libia Grueso, Roque Roldán, Carlos Rosero y Enrique Sánchez, en Colombia; Fernando García, Ampam Karakras, Galo Ramón, Ramon Torres, Alfredo Viteri, Leonardo Viteri y Angel Zamarenda, en Ecuador; Eligio Alvarado, Dario González Pitty, Jeronima Leticia Branca, Justo Gallego y Atencio López, en Panamá; y Mirtha Castillo, Marco Chavarray, Gil Inoach, Juana Jiri, Kathe Meentzen, Bernardo Silva, Reynaldo Tuesta y Jaime Urrutia en Perú. También, contribuyeron diversas agencias y organizaciones públicas y privadas en cada uno de estos países, cuyos nombres han sido mencionados en este estudio. Las opiniones expresadas son de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

enero de 2002

Copias adicionales de esta publicación (No. IND-109) pueden obtenerse dirigiéndose a:

Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario
Parada W-0502
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Telefax 202-623-1463
Correo electrónico: sds/ind@iadb.org
Página Web: www.iadb.org/sds/ind

PROLOGO

En años recientes, el Banco Interamericano de Desarrollo se ha visto enfrentado con la creciente necesidad de atender las demandas de los pueblos indígenas, quienes forman aproximadamente el 10% del total de la población y alrededor del 40% de la población rural de América Latina. En primer lugar, entre estas demandas está el reconocimiento legal de las tierras que ellos han habitado tradicionalmente, no sólo por su valor como base para el sustento económico, sino también por su cultura indígena, identidad y espiritualidad asociada estrechamente con los recursos naturales y la tierra. Los pueblos indígenas de todo el hemisferio demandan que estas tierras sean reconocidas y tituladas a la comunidad y no a sus miembros individualmente. Esto se debe a que sólo los títulos comunales y la administración de estas tierras garantizará su sobrevivencia cultural y su desarrollo sostenible con identidad a largo plazo.

Aunque este principio ha sido reconocido dentro de los marcos legales internacionales, tales como la Convención 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT y, además, por muchas otras constituciones de la región que han sido recientemente adoptadas, no existe consenso dentro del BID y en muchas otras instituciones de desarrollo sobre la forma de asegurar la compatibilidad de los derechos de las tierras indígenas con mejorada eficiencia en los mercados y desarrollo de mercado.

El Banco tiene cláusulas desde el año 1990, para asegurar que se respeten los derechos de las tierras indígenas dentro de un contexto de medidas de mitigación social y de medio ambiente, asociadas con proyectos de infraestructura que afecten las áreas indígenas. Los mandatos que resultaron de la Octava Revisión de Recursos en el año 1994 requieren que el BID adopte una posición más dinámica al considerar asuntos indígenas en sus iniciativas de equidad social y reducción de la pobreza. Además, un énfasis renovado en desarrollo rural ha incrementado la necesidad de revisar la experiencia del Banco en los diferentes tipos de operaciones, que directa o indirectamente han estado relacionado con asuntos indígenas. El objetivo es desarrollar un enfoque operacional y una política más consistente en relación con estos asuntos tan complejos y delicados.

Anne Deruyttere, Jefe
Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario

ÍNDICE

RESUMEN	1
I. INTRODUCCIÓN	9
II. ENFOQUES SOBRE LA TENENCIA Y TITULACIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS: PERSPECTIVA HISTÓRICA	14
III. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS SISTEMAS DE TENENCIA DE TIERRA: CONCEPTOS Y CATEGORÍAS	20
IV. MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA TITULACIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS: TENDENCIAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	35
V. GARANTÍAS DE LOS DERECHOS SOBRE LAS TIERRAS INDÍGENAS Y LOS RECURSOS NATURALES: EXPERIENCIAS DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	45
VI. APOYO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS INTERVENCIONES DE POLÍTICAS Y TITULACIÓN DE TIERRAS: RESEÑA COMPARATIVA ENTRE EL BID Y OTROS ACTORES INTERNACIONALES	58
VII. LA TITULACION DE TIERRAS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS: ELEMENTOS DE UNA NUEVA ESTRATEGIA	75
BIBLIOGRAFÍA	84

SIGLAS

ACIA	Asociación Campesina Integral de Atrato
CIDOB	Consejo Indígena del Oriente Boliviano
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyu
CONFENIAE	Confederación de Naciones Indígenas de la Amazonía de Ecuador
CONPLADEIN	Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros
DANIDA	Agencia de Desarrollo Internacional Danesa
FEPP	Fondo Ecuatoriano <i>Populorum Progresso</i>
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FONAPAZ	Fundación Nacional para la Paz
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola
INEFAN	Instituto Nacional Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales
INRENA	Instituto de Reforma Nacional
ONG	Organización No Gubernamental
OPIP	Organización de Pueblos Indígenas de la Provincia de Pastaza
PAI	Programa de Atención a Indígenas
PCN	Proceso de Comunidades Negras
PEPP	Proyecto Especial Pichis Pakazu
PETT	Programa Especial de Titulación de Tierras
PNUD	Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas
PROCEDE	Programa para Certificar los Derechos de los Ejidos y los Títulos de Parcelas Residenciales
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
USAID	Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y de Pueblos Originarios (Bolivia)

RESUMEN

Naturaleza de los desafíos

El Banco se enfrenta al importante desafío de cómo atender las necesidades económicas y culturales de los pueblos indígenas, dentro del contexto de sus programas de desarrollo agrícola y alivio de la pobreza. A lo largo de la pasada década, el Banco ha ido prestando creciente atención a los derechos e identidad de las comunidades indígenas y otras comunidades locales. También, está destacando sus políticas y programas de desarrollo agrícola, que incluyen titulación y registro de tierras, como parte de su enfoque orientado al mercado para la generación de ingresos y alivio de la pobreza.

¿Hay contradicciones inherentes entre la protección de los valores e instituciones indígenas y la promoción de estrategias agrarias orientadas al mercado? ¿Cuál ha sido la experiencia de los proyectos del Banco en esta área y qué lecciones podemos aprender? ¿Qué más se puede hacer para asegurar que los programas de titulación y regulación de tierras respondan a las demandas indígenas y sean diseñados y ejecutados con su participación? ¿Cuáles son las implicaciones para el Banco de las nuevas leyes y enfoques de políticas sobre derechos indígenas y multiculturalidad con respecto a la tenencia de la tierra, ordenamiento territorial, descentralización y gestión de recursos naturales? ¿Cómo puede la estrategia de pueblos indígenas y desarrollo comunitario del Banco responder mejor a estos grandes desafíos?

Alcance del informe y metodología adoptada

Se pidió a dos consultores —cada uno con más de 20 años de experiencia en políticas agrarias y temas de tierras indígenas en América Latina— que prepararan un documento de discusión con recomendaciones para el Banco. Sus principales objetivos eran: revisar el actual o potencial in-

pacto de los programas de titulación de tierras y catastros en las poblaciones indígenas; recomendar acciones que minimizaran riesgos y aseguraran que los proyectos de tierras se ajustaban a las aspiraciones y necesidades de los pueblos indígenas; trazar una tipología de los sistemas de tenencia de tierras indígenas; e identificar áreas que necesitaran más investigación. Se les pidió que realizaran visitas a los países y a las comunidades, revisaran proyectos del Banco y de otras agencias internacionales y se reunieran con organizaciones gubernamentales e indígenas y otros actores relevantes. Se hicieron visitas a Colombia, Ecuador, Panamá y Perú, y en cada país los consultores se enfocaron tanto en asuntos de políticas como legislativos. También se realizaron extensas visitas a las comunidades tanto en áreas de altiplano como en las regiones tropicales incluyendo la cuenca amazónica. Aunque el estudio refleja esta experiencia de campo, ha sido escrito como un documento de política con el objetivo de tener relevancia más amplia para toda América Latina. Los consultores, así, han utilizado su experiencia previa en otros países latinoamericanos, particularmente Bolivia, Guatemala y México.

Temas conceptuales y tipologías

Para tratar las demandas territoriales indígenas sobre programas de titulación y regularización de tierras, es esencial un marco conceptual adecuado. Se puede realizar una distinción general entre enfoques *protectores*, basados en derechos y *ambientales*. El primer enfoque pretende proteger a los pueblos indígenas de las fuerzas del mercado poniendo restricciones en su capacidad para transferir sus tierras. El segundo enfoque se preocupa de los derechos especiales a las tierras y territorios de los pueblos indígenas, bien como pueblos que han precedido al estado-nación o como víctimas de la discriminación histórica. El tercer enfoque se ocupa principalmente de la

contribución indígena a la gestión sostenible de los recursos ambientales.

Los temas de identidad indígena, en su relación con las preocupaciones de tenencia de tierras, son altamente complejos. Algunos estados han pretendido en el pasado vencer cualquier indicio de una identidad indígena separada entre su población campesina de extracción indígena, particularmente dentro del contexto de la construcción de los estado-nación y las reformas de tierras integracionistas. Hay un sentido resurgente de identidad indígena a lo largo de América Latina, a menudo ligado a las reclamaciones de tierras y territorios. Un factor que ha contribuido ha sido la tendencia renovada a reconocer los derechos especiales o colectivos de tierras y de recursos para las poblaciones indígenas y también para otros grupos de población como las comunidades rurales negras del Pacífico.

Se requiere una revisión histórica, ya que muchas demandas indígenas tienen sus raíces en el pasado. Los asuntos de política no pueden ser presentados a lo largo de una *teoría evolutiva de derechos de propiedad*, que supone una evolución desde las formas más colectivas de propiedad a las más individuales de tenencia de tierra a lo largo del tiempo. A cambio, han habido continuas fluctuaciones en los enfoques de tenencia de tierra indígena durante décadas. La etapa final del siglo XIX presenció esfuerzos para eliminar la tenencia de tierra comunal en todo América Latina, aunque esta tendencia fue revertida a principios del siglo XX. Las reformas agrarias de mediados del siglo XX a menudo pretendían consolidar las formas colectivas de propiedad.

Los sistemas indígenas de tenencia de tierras muestran una gran diversidad. Una distinción básica es entre las economías "horizontales" del Amazonas y las tierras bajas adyacentes y las economías más "verticales" del altiplano andino y centroamericano. Otra distinción es que la mayoría de los indígenas amazónicos todavía tienen acceso a extensas áreas territoriales, aunque sus tierras se ven cada vez más amenazados por la ganadería, la extracción de recursos y el desarrollo de la infraestructura. Las economías cam-

pesinas indígenas, por el contrario, han sufrido pérdidas de sus tierras a lo largo del tiempo: ahora están padeciendo la fragmentación y parcelación de sus tierras en terrenos muy pequeños, así como la pérdida completa de tierras y los efectos de la emigración.

Donde han sobrevivido como entidades reconocidas legalmente, las comunidades indígenas campesinas a menudo se confunden con sistemas de tenencia de tierra colectivos. Sin embargo, se trata, más correctamente, de sistemas privados alternativos de tenencia de tierra. Las comunidades indígenas reconocen la propiedad individual de distintas familias, las cuales a menudo poseen varias parcelas en diferentes áreas ecológicas. Quienes toman las decisiones sobre políticas de tenencia de la tierra no entienden suficientemente la complejidad de los sistemas de tenencia de tierra indígenas y sus implicaciones para los programas de titulación y registro de tierras. Consiguientemente, las reformas que se han llevado a cabo recientemente en algunos países tratan de liberalizar la tenencia de la tierra promoviendo la tenencia individual y poniendo fin a las previas restricciones de transferencias de tierras indígenas.

Los pueblos indígenas se refieren tanto a sus derechos al *territorio* como a la *tierra*. Esto puede ser más relevante en el Amazonas, donde ahora tienen derechos sobre vastas áreas territoriales. Los temas de debate actual son la extensión de estos derechos territoriales y el grado de control indígena sobre el desarrollo de la energía hidroeléctrica, la extracción de la madera y otras gestiones de recursos incluyendo los parques nacionales y otras áreas protegidas. Pero también en el altiplano, donde las tierras indígenas se encuentran mucho más fragmentadas, ha renacido el interés por las dimensiones políticas del ordenamiento territorial. Esto tiene implicaciones para la gestión fiscal como parte de los programas de descentralización.

Nuevos enfoques de leyes y políticas: dilemas de los años noventa

Una revisión del desarrollo de las leyes y las políticas de América Latina durante la pasada década, ilustra los nuevos enfoques hacia la titulación y el registro de tierras indígenas.

Por un lado, un "nuevo constitucionalismo latinoamericano" reconoce a un número creciente de repúblicas latinoamericanas, como sociedades multiétnicas y pluriculturales que a menudo ha otorgado protección especial a las tierras y recursos indígenas. Se puede percibir la influencia que ha tenido la Convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los Pueblos Indígenas y Tribales No. 169 de 1989, y las disposiciones que allí se hicieron en cuanto a la tierra. Esta Convención ha sido ratificada por nueve estados latinoamericanos, lo cual significa que éstos están obligados a adecuar sus leyes nacionales a estas provisiones. La Convención cuenta con mandatos que requieren que los estados que la han ratificado, identifiquen los territorios indígenas y garanticen la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. Así mismo, los estados deben salvaguardar los derechos indígenas para participar en el manejo de los recursos y su conservación y consultar con las comunidades en temas relacionados con el desarrollo de recursos minerales o del subsuelo. En términos generales, las medidas relacionadas con políticas que afecten a los indígenas, deben ser consultadas con ellos directamente.

Entre las nuevas Constituciones, la Constitución de Colombia de 1991 es de particular interés en cuanto a que ésta extiende estos derechos a las comunidades rurales negras de la región el Pacífico y otros sitios. Más recientemente, la Constitución de Ecuador de 1998 trata el tema de los derechos colectivos indígenas conjuntamente con el de las comunidades afroecuatorianas. Ambas Constituciones reconocen el concepto de áreas territoriales indígenas y los conceptos ligados de los derechos territoriales indígenas para la aplicación de temas de administración política y fiscal. Otras constituciones latinoamericanas del decenio de los noventa contienen también amplios requisitos para la demarcación y la

titulación de territorios indígenas. La Constitución de Perú de 1993 es de cierta forma excepcional, en la medida que remueve anteriores restricciones relacionadas con la alienación de tierras comunitarias campesinas y nativas.

Por otro lado, gran parte de la nueva legislación agraria pretende promover la titulación individual entre las comunidades indígenas y otras comunidades rurales. Estas reformas en las leyes agrarias reflejan actuales ortodoxias económicas y parecen estar motivadas por esfuerzos para incrementar la productividad agraria y erradicar las ambigüedades existentes en cuanto a la tenencia de la tierra, derivadas de reformas anteriores.

Algunas reformas legales y políticas lidian con los temas relacionados al manejo de recursos indígenas y la participación indígena en las ganancias del desarrollo energético. Esto se refleja en las nuevas Constituciones de Colombia, Panamá y Ecuador. No obstante, las leyes nacionales están hasta ahora comenzando a tratar esta área, que seguramente recibirá mayor atención durante la próxima década.

Titulación de tierras indígenas en la práctica

Han existido unos pocos, pero importantes y bien fundados, programas estatales específicamente diseñados para demarcar y titular territorios indígenas en áreas tropicales, al igual que en el altiplano. Colombia ha llevado a cabo importantes programas en el Amazonas, al igual que en la titulación colectiva de tierras negras del Pacífico. A pesar de esto, sus programas para la ampliación de tierras pertenecientes a resguardos indígenas en el altiplano y para resolver los conflictos con los ocupantes no indígenas, padecen por la falta de fondos suficientes para la compra de tierras. En Bolivia y Ecuador por el contrario, a pesar de que grandes porciones de tierra han sido adquiridas con título por decreto, ha faltado el ordenamiento y *saneamiento* de tierras. Los conflictos entre quienes reclaman tierras tanto indígenas como no indígenas se están volviendo potencialmente agudos en toda la región amazó-

nica. El mismo problema se ha detectado en Panamá, donde se han tomado importantes medidas para crear nuevas *comarcas*, pero la tierra no ha sido ordenada adecuadamente. En México y Perú, donde han existido importantes programas para titular tierras comunales y de *ejido*, no se cuenta con suficiente evidencia de que éstas hayan sido adaptadas a las necesidades de las organizaciones y comunidades indígenas.

Una importante característica de la pasada década ha sido la creciente capacidad de los pueblos indígenas de llevar a cabo sus propios programas de demarcación y titulación de tierras. Las organizaciones indígenas han desarrollado una capacidad técnica considerable en mapeo, computarización, reconocimiento geodésico y topografía, para actualizar su conocimiento previo en terreno local y límites territoriales. Estas organizaciones, actuando a veces por medio de acuerdos con los gobiernos nacionales y otras con el apoyo de ONG nacionales e internacionales, han jugado un papel fundamental en la delimitación inicial de las áreas reclamadas. En el Amazonas peruano, las organizaciones indígenas fueron capaces de llevar a cabo sus programas de titulación en una época de violencia extendida e insurgencia, contribuyendo a la estabilización eventual y al desarrollo democrático de la región. En Ecuador, las organizaciones indígenas han tenido éxito en la demarcación y mapeo de áreas sustanciales de tierra y en la negociación con la agencia estatal de bosques sobre su aceptación del territorio como un área de gestión conjunta. En Colombia, las organizaciones de las comunidades negras fueron, inicialmente, instrumentales en presionar para conseguir legislación especial para los derechos de tierras de las minorías étnicas en el Pacífico y han continuado desarrollando estrategias para la titulación colectiva y la organización territorial para las comunidades negras del Pacífico. Las organizaciones indígenas de Panamá también han realizado mapeos de sus propios territorios, actuando en coordinación con la Comisión Nacional de Fronteras.

Atención al impacto de titulación de tierras en los pueblos indígenas: experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo

Aunque los documentos de política del Banco generalmente se refieren a los pueblos indígenas, sus demandas de tierras no han recibido consideración detallada. La política sobre pobreza rural o mercados de tierras rurales no atiende los temas de tenencia de tierras indígenas. La política sobre reasentamiento involuntario requiere algunas medidas para los derechos consuetudinarios de los indígenas. Un documento de política sobre los pueblos indígenas percibe el fortalecimiento de los sistemas de tenencia de tierra comunales como un desafío fundamental pendiente para el futuro.

A escala operativa, el Banco ha prestado sólo atención limitada a los pueblos indígenas en sus proyectos de titulación y administración de tierras. Los proyectos mismos se han dividido en dos categorías. Primero, están los proyectos grandes de infraestructura o los de desarrollo sostenible que pueden tener componentes para la demarcación o regularización de tierras indígenas. En segundo lugar, están los programas de tierras de aplicación más general en los cuales los asuntos de los pueblos indígenas pueden ser atendidos.

Según el conocimiento de los consultores, ha habido unos pocos proyectos en la primera categoría. Se han identificado algunos en Argentina, Belice, Bolivia, Panamá y Paraguay, entre otros países. De éstos, sólo el proyecto de Panamá, para el desarrollo sostenible del Darién, fue visitado por los consultores. El diseño y preparación de este proyecto muestran el compromiso del Banco para atender seriamente las demandas de tierras de los pueblos indígenas y otros grupos de minorías étnicas, ya que revisa la legislación con detalle, consulta con las organizaciones indígenas e incluye componentes al programa de consulta con organizaciones indígenas y para resolución de conflictos. Sin embargo, ni en Panamá ni en los otros proyectos hay evidencia de una visión estratégica a largo plazo, que se edifique sobre los componentes de titulación *per se*

para apoyar los objetivos de largo plazo del desarrollo sostenible.

Al igual que los programas de titulación de tierra que pueden tener un impacto sobre los pueblos indígenas, los temas son mucho más complejos. Estos temas fueron tratados con detalle por los consultores en su trabajo de campo en Colombia, Ecuador, Perú y, en cierta medida, Panamá, y en sus sesiones de trabajo con las divisiones tanto operativas como de políticas del Banco. Ha habido programas incipientes como en Colombia, donde la decisión política principal ha sido “excluir” a los pueblos indígenas de la cobertura de los programas de titulación de tierras, asegurando, así, que el programa de títulos individuales no tenga un impacto negativo en las áreas de tierras comunales indígenas. En Ecuador y Perú se espera que los programas tengan impacto en las formas comunales de tenencia de la tierra, que incluyen la promoción de títulos individuales con el consentimiento de las comunidades involucradas. Los programas no fueron diseñados sobre la base de cuidadosos estudios de fondo en las comunidades involucradas. Por su parte, la documentación disponible del proyecto tampoco señala un conocimiento detallado de los sistemas de tenencia de tierras comunales ni sus grados de interacción con el mercado. En Ecuador y Perú, los programas están claramente diseñados para promover de manera más eficiente los mercados de tierras, como parte de las reformas generales de políticas agrarias. A través del diálogo con los países, el mismo Banco ha asistido a los gobiernos en el desarrollo de legislación para el libre mercado y en reformas administrativas que tienen sus consecuencias para los sistemas de tenencia de tierra comunales indígenas.

Elementos de una nueva visión estratégica

Si los derechos indígenas y la identidad cultural han de ser respetados en los programas de titulación de tierras, es esencial entender cómo funcionan actualmente los sistemas agrarios indígenas y los mercados de tierras y cuáles son las aspiraciones indígenas al respecto. Las visiones indígenas pueden no ser uniformes ya que exis-

ten tensiones entre las áreas del altiplano y las de tierras bajas.

Hay clara disparidad entre las nociones de derechos y tenencia de tierras indígenas y los planes de las autoridades económicas que promueven reformas orientadas a establecer mercados libres de tierras y modificar las políticas agrarias. Estas tensiones también se reflejan en los bancos multilaterales de desarrollo. El desafío estratégico es claramente permitir a los pueblos indígenas beneficiarse de la modernización sin sacrificar su identidad cultural. Los pueblos indígenas reconocen la necesidad de participar en la economía de mercado. Aunque han tenido dificultad en asegurarse crédito y servicios financieros, esto puede haber sido por prejuicios del sector financiero privado que insiste en títulos individuales como garantías para los préstamos.

Las políticas fiscales orientadas al mercado que requieren la reducción del gasto público han llevado a importantes recortes en el número de instituciones estatales de asistencia social y en sus presupuestos. Esto puede conducir a más prejuicios y discriminación contra las comunidades indígenas. En el altiplano indígena, el escenario actual y el panorama futuro son especialmente desoladores. Los gobiernos han demostrado una tendencia a retirar su apoyo a estas áreas y la presión por títulos de tierra individuales forma parte de este escenario. Durante la fase de ajuste económico y financiero, la contribución principal de los bancos fueron los fondos compensatorios con participación comunitaria. Sin embargo, evidencia anecdótica sugiere que, en su mayor parte, el sector privado no está extendiendo créditos a los campesinos indígenas, incluso cuando poseen títulos individuales sobre la tierra. Al mismo tiempo, se han presentado fuertes argumentos sociales para reforzar las comunidades. Así, el fortalecimiento de la provisión de servicios financieros a estas comunidades se vislumbra como un área clave de investigación e intervención.

Se han llevado a cabo experimentos novedosos en la práctica legislativa y administrativa sobre los derechos de tierras indígenas y el ordenamiento territorial. En algunos casos, estas -

reformas se orientan a la consolidación de la gobernabilidad indígena como parte de los programas de descentralización y reforma fiscal. En este contexto, los programas de titulación de tierras pueden tener un impacto significativo sobre el proceso de democratización, — principalmente en las áreas de conflicto donde se ha comprobado que la titulación de tierras indígenas y la ordenación territorial son mecanismos efectivos de estabilización política. Los nuevos enfoques de ordenamiento territorial deben formar una parte importante de la política de tierras. Ésta debe considerar los aspectos políticos, económicos y sociales del ordenamiento territorial. Los estudios de base sobre la materia deben necesariamente incluir una revisión del impacto de las prácticas consuetudinarias y las formas de gobernabilidad sobre la asignación de tierras.

Recomendaciones

Sobre políticas

- La consideración de demandas indígenas en programas de titulación y regularización de la tierra requiere la formulación de políticas consistentes y una visión coherente. Esto significa que el Banco deberá comprometer recursos tanto en la sede como en las representaciones.
- Para que el tema sea tratado seriamente, se necesita definir nuevos métodos de trabajo. Este informe aduce que los sistemas de tierras y recursos indígenas representan una forma particular de tenencia privada que, bajo ciertas condiciones, puede adaptarse a las oportunidades del mercado.
- Dentro del espíritu de la nueva multiculturalidad latinoamericana, es imperativo que los temas indígenas sean incorporados a los análisis de políticas; los pueblos indígenas no deben continuar siendo tratados como grupos vulnerables para quienes es necesario tomar medidas especiales. A medida que los gobiernos latinoamericanos experimentan con nuevas formas de ordenamiento territorial, las políticas de tenencia de tierras quedan en una “encrucijada”. Estos temas no pueden ser abordados sólo desde la perspectiva de la productividad agrícola, tampoco puede usarse la experiencia de remotos países como Tailandia como modelo para la región.
- La base conceptual para tratar estos temas ha sido demasiado estrecha. Ahora se requiere un mayor esfuerzo interdisciplinario, que involucre entre otros, a los planificadores, topógrafos y otros especialistas de tierras, abogados, economistas, antropólogos, ecologistas y, en algunos casos, historiadores. La cuestión clave es cómo atender estos temas de políticas con la mejor competencia técnica posible.
- También se necesitan la retroalimentación e intercambio de ideas con otras regiones del mundo. En África, donde surgieron presiones similares para la privatización de tierras, se ha investigado más detalladamente la relación entre los sistemas agrarios comunales y la eficiencia productiva. Es imperativo llevar a cabo investigaciones de este tipo en América Latina.
- Se necesita mucha más investigación empírica sobre la comuna indígena y campesina en sus dimensiones productiva y de gobernabilidad, incluyendo la provisión de servicios. Según la información disponible en el Banco, se han llevado a cabo iniciativas aisladas, sin embargo, es poco lo que se conoce sobre el verdadero funcionamiento de los sistemas comunales agrarios en países como Ecuador y Perú. Tanto los perfiles de país elaborados por el Banco Mundial, como los estudios sobre la pobreza indígena que ha llevado a cabo el BID carecen de un enfoque suficiente en esta área. El BID y el Banco Mundial podrían colaborar en la elaboración de una serie de estudios multidisciplinarios de políticas.
- Ha quedado claro que los sistemas agrarios comunales no pueden ser tratados exclusivamente desde la perspectiva indígena.

Asimismo, se percibe la importancia de ampliar la red de lo que abarcan los sistemas agrarios comunales, incluso si se dejan de lado los problemas de definición. Ha llegado el momento de emprender una investigación técnica para examinar el potencial de los sistemas especiales de tierra y gestión de recursos por parte de las comunidades negras y otras minorías étnicas. Este reenfoque ya se está dando a lo largo del continente y, en algunos países, ya ha ocasionado reformas legislativas y de políticas. Sin embargo, es indispensable reevaluar críticamente y desde un punto de vista interdisciplinario las consecuencias de los enfoques basados en la raza o etnia. ¿Aceptarán las comunidades negras la normativa internacional existente para los derechos de las tierras indígenas? ¿O seguirán su propio camino? Éste es un tema de política crucial para varios gobiernos de América Latina. Las instituciones financieras internacionales, más allá de sus proyectos específicos en ciertos países, harían bien en alimentar los debates políticos más amplios.

- En los países amazónicos se necesita realizar trabajo normativo con respecto al control indígena de la gestión de los recursos renovables y no renovables, en el contexto de los programas de titulación de tierras. Debe buscarse un mayor consenso entre los gobiernos, las organizaciones indígenas, los ambientalistas y el sector privado sobre estos temas. Este puede ser un importante tema de asistencia técnica futura, quizá utilizando fondos de inversión multilateral para juntar a los diferentes actores de los sectores público y privado.

Sobre el diseño de los proyectos

- La consulta debe ocurrir a varios niveles cuando se están preparando programas de titulación de tierras de aplicación general. Cuando se consideran reformas de políticas y leyes, es esencial que éstas sean discutidas con antelación con las organizaciones indígenas y campesinas de nivel nacional cuyos miembros pueden verse afectados. Esta es

una obligación legal para los gobiernos bajo la Convención No. 169 de la OIT. Es también de sentido común y un prerrequisito para el éxito del proyecto.

- También es importante llevar a cabo estudios de base con participación comunitaria las zonas que serán incluidas en los programas de titulación de tierras. Éstos no se llevaron a cabo en programas anteriores de titulación de tierras. Aunque los programas más recientes muestran señales de haber incluido un proceso de consulta con las comunidades, persiste una carencia de estudios detallados de base que tomen en consideración las aspiraciones de las comunidades con respecto a la tenencia de la tierra. Los mecanismos y procedimientos de consulta deberían, como mínimo, cumplir con los requisitos de la Convención No. 169 de la OIT. De no tomarse estos pasos preparatorios, la condicionalidad respecto a propuestas de reformas de leyes tropezará con oposición justificada.

Sobre la ejecución de los proyectos

- Los proyectos del Banco que contienen componentes específicos para la titulación de tierras deben dar prioridad a la demarcación y titulación en zonas utilizadas o reclamadas por comunidades indígenas.
- Los programas de titulación de tierras que formen parte de un paquete integrado de reformas agrícolas y desarrollo deben también incluir componentes de apoyo a las instituciones locales. Una primera y necesaria fase es la diseminación de información con respecto a las consecuencias de las leyes y programas de titulación de tierras. Podría también ofrecerse un apoyo institucional más amplio para las comunidades y organizaciones.
- La estructura de ejecución debe favorecer la participación y el establecimiento de las organizaciones indígenas y campesinas en los ámbitos local, regional y nacional. Esto parece haberse tenido ampliamente en cuenta

en algunos proyectos recientes; por ejemplo, el proyecto de Darién en Panamá. Sin embargo, es aparente la ausencia de estas previsiones en algunos programas anteriores de titulación de tierras.

Mecanismos para la participación indígena y apoyo para las organizaciones indígenas en los programas de titulación de tierras

- En cooperación con las organizaciones indígenas, el Banco debe apoyar el desarrollo de un sistema avanzado de registro y catastro usando el Sistema de Información Geográfica y la detección a distancia.
- En la medida de lo posible, las organizaciones indígenas deberían recibir el entrenamiento y los equipos necesarios que les permita contar con la capacidad técnica para efectuar mapeos y catastros. El propósito de esto sería permitirles crear una asociación técnicamente calificada con las instituciones del gobierno y asegurar la continuidad en la acumulación de la experiencia.
- Se recomienda la inclusión de personal de ascendencia indígena y representantes de organizaciones indígenas en los equipos técnicos—por ejemplo, en los equipos de inspección visual, inspecciones o reconocimientos de tierra, equipos topográficos, clasificaciones de tierras, demarcación de límites territoriales, trabajos de catastros, trabajos de laboratorio para el Sistema de Información Geográfica o equipos legales.
- Se podría desarrollar, en colaboración con las organizaciones indígenas y las ONG, un programa especial de capacitación para líderes y negociadores indígenas respecto a los aspectos técnicos, económicos y jurídicos de la explotación de los recursos renovables y no renovables, incluyendo minerales e hidrocarburos.
- Se podría ofrecer tanto a las organizaciones indígenas como a los ministerios responsables, un programa general de planes de gestión integrada y gestión conjunta de áreas protegidas y recursos naturales.
- El Banco podría demostrar su compromiso hacia la tenencia segura de tierras indígenas mediante el establecimiento de un fondo para la compra de tierras para comunidades indígenas situadas en zonas de conflicto y de recuperación de tierras. Esto podría llevarse a cabo bajo los auspicios del Fondo Indígena.
- Se recomienda realizar un estudio (o varios) para tratar estos temas en los países que no se estudiaron en la preparación del presente informe. Tanto Brasil como algunos países del Cono Sur y el Caribe deberían considerarse una prioridad.

I. INTRODUCCIÓN

Este informe abarca las políticas y programas de titulación y regularización de tierras según afectan a los pueblos indígenas de América Latina¹. Este tema, a la vez amplio y de vital importancia, está siendo extensamente discutido entre los especialistas del desarrollo. Por un lado, hay una mayor preocupación en adaptar las intervenciones a las necesidades culturales, sociales y económicas de los pueblos indígenas, a menudo en lo relativo a sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales. Por el otro lado, se ha renovado el interés por los temas de titulación y registro de tierras y el desarrollo de sistemas catastrales modernos, principalmente para promover un funcionamiento más eficiente de las fuerzas del mercado en la agricultura.

¿Existe una contradicción real entre estos dos enfoques? ¿Pueden las reformas agrícolas orientadas al mercado, en las que la titulación y el registro de tierras son componentes clave, ser consistentes con la conservación de los estilos de vida indígenas con el respeto debido a sus valores culturales y sus instituciones? ¿Qué directrices se pueden ofrecer en la preparación de proyectos para asegurar que los programas de titulación de tierras tomen en consideración las demandas indígenas y promuevan, en lugar de perjudicar, los intereses de los mismos?

Aunque se ha escrito mucho en los últimos años sobre el desarrollo y los derechos sobre las tierras indígenas, rara vez se han tratado estos temas juntos. La literatura sobre la situación de las comunidades indígenas se ha enfocado en los programas “especiales” de regularización de tierras y titulación en la Amazonía y en otras regiones tropicales, donde se han adjudicado por ley grandes zonas a los pueblos indígenas de algunos países. Cuando la literatura sobre mercados y titulación de tierras hace referencia a los

pueblos indígenas, por lo general los presenta como grupos vulnerables para quienes se podrían hacer excepciones.

Ciertos retos específicos han surgido en las áreas montañosas de México, América Central y los Andes donde reside la gran mayoría de los pueblos indígenas de América Latina. En el trópico, al menos en las partes más aisladas, los pueblos indígenas se han mantenido más apartados de la economía de mercado. En la sierra, los pueblos indígenas han formado parte integral de la economía de mercado desde la época colonial, en calidad de siervos, trabajadores agrícolas, mineros, trabajadores itinerantes o proveedores de alimentos básicos en calidad de productores campesinos indígenas. Durante casi dos siglos, desde la independencia de América Latina, se ha debatido el marco regulador que debe aplicarse a las tierras indígenas, en especial si las mismas requieren protección especial. Las tendencias políticas se han visto caracterizadas por la oscilación entre la restricción a la participación indígena en los mercados de tierras, en un extremo, y la promoción de sistemas de tenencia individual y libremente transferible, en el otro extremo.

En términos históricos, América Latina ha tenido que confrontar un dilema. Durante épocas en que se fomentó el mercado libre de tierras, las comunidades indígenas se vieron perjudicadas, aumentando la desigualdad. Sin embargo, los períodos de mercados restringidos se han caracterizado por baja productividad e ineficiencia. En años recientes, partidarios de las políticas de tierras orientadas al mercado señalan el caos y la baja productividad ocasionados por el primer período de reforma agraria. Aunque las comunidades indígenas a menudo se beneficiaron de la distribución de grandes zonas, los sistemas de registro y titulación de estos bienes fueron inadecuados. Por ejemplo, se dieron casos en que la misma parcela fue asignada a más de una perso-

¹ El uso de los términos “titulación de tierras” y “regularización” se discuten en el Capítulo III.

na y otros donde los beneficiarios sencillamente no recibieron título alguno.

Algunos analistas opinan que los sistemas agrarios comunales de América Latina son la causa principal del pobre rendimiento agrícola. También se asevera que el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado no sólo aumentaría la productividad y eficiencia, sino que podrían actuar también como un mecanismo para aliviar la pobreza rural. La concentración de tierras que ocasionaría este sistema se vería compensada mediante la creación de más empleos y la generación de mejores ingresos.

Algunas organizaciones indígenas han expresado una fuerte oposición a las reformas agrícolas dirigidas al mercado que se han implementado en Latinoamérica en años recientes. En Ecuador, México y Perú hubo manifestaciones en contra de medidas para facilitar los procedimientos para disolver las comunidades campesinas o indígenas y promover la titulación individual de tierras. Los temores expresados son que el mercado libre tendrá el mismo efecto que en el pasado, es decir, llevará a una concentración mayor de la tenencia de tierras socavando las instituciones indígenas y agudizando la pobreza indígena que ya ha llegado a niveles inaceptables en la región.

Sin embargo, los intentos más recientes para reformar las comunidades indígenas, a diferencia de los anteriores, son en su mayoría voluntarios. Las nuevas normas internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas así como la legislación adoptadas en muchos países durante la última década, presentan un enfoque radicalmente nuevo respecto a las relaciones del Estado con los pueblos indígenas. Las comunidades indígenas deben participar plenamente, por medio de consultas, en los procesos de toma de decisiones en lo concierne a las políticas públicas que puedan afectarlos. Durante la consulta, debe hacerse todo lo posible para lograr un consenso. Esto ya es evidente en el caso de los programas de titulación y registro. La legislación más reciente tiende a poner las decisiones sobre sistemas de tenencia de tierras comunales en manos de las asambleas indígenas. Las organi-

zaciones indígenas están exigiendo cada día más, mecanismos para realizar consultas significativas con respecto a la minería y otros proyectos de gran escala dentro de sus tierras tradicionales.

Todo esto representa un desafío para los pueblos indígenas y sus grupos de apoyo, así como para el gobierno y otros actores. ¿Cómo pueden las sociedades indígenas mantener sus culturas y tradiciones sin quedarse encerradas en sistemas de baja productividad y atraso técnico que no logran cubrir las necesidades de sus miembros? ¿Cómo pueden los gobiernos y actores no indígenas promover el desarrollo económico y la modernización sin desarticular estas comunidades? ¿Cuáles son exactamente los grupos o comunidades indígenas que requieren trato especial en cuanto a la titulación de tierras u otros programas de desarrollo rural? ¿Cómo y qué criterios se deben identificar? ¿Es posible que otros grupos minoritarios, como por ejemplo las poblaciones negras, también requieran tratos especiales similares?

La finalidad de este análisis no es presentar respuestas definitivas a estos temas de gran complejidad, sino nutrir el debate. Dos consultores internacionales han realizado el estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo. Ambos consultores tienen más de veinte años de experiencia trabajando con temas de pueblos indígenas y tierras. Uno es experto en ciencias políticas y temas institucionales con gran experiencia en las economías campesinas indígenas de México, América Central y los Andes. El otro, ecólogo y antropólogo social, tiene amplia experiencia con los pueblos indígenas de tierras bajas tropicales de América Latina. Los consultores internacionales contaron con el apoyo de cuatro consultores locales quienes prepararon los trabajos de antecedentes sobre Colombia, Ecuador, Panamá y Perú, respectivamente.

Comentarios sobre los términos de referencia y la metodología

Los objetivos del estudio se definieron de la siguiente manera:

- realizar una amplia revisión del impacto y/o del impacto potencial de los programas de titulación de tierras y catastrales sobre las poblaciones indígenas;
- recomendar acciones que minimizarían los riesgos sociales y ambientales y asegurarían que los proyectos de titulación de tierras y catastrales sean diseñados según las aspiraciones y las necesidades a largo plazo de los pueblos indígenas a los que se pretende beneficiar; y
- esbozar una tipología de sistemas de tenencia que facilitarían la comparación de programas de titulación de tierras en los países miembros regionales del Banco e identificar cualquier área específica que requiera mayor investigación.

Se les solicitó a los consultores que identificaran y revisaran los proyectos de titulación de tierras en la cartera del Banco y de otras organizaciones internacionales. Partiendo de esa base, se identificarán los temas clave que deben ser atendidos en estudios de países seleccionados. Se les requirió visitar México, por lo menos un país en América Central, Perú y otro país andino. Además de revisar los estudios disponibles sobre titulación de tierras y reformas y reunirse con el personal del Banco, oficiales gubernamentales y otros interesados, se les pidió a los consultores que hicieran visitas *in situ* y visitaran comunidades indígenas en áreas donde se están ejecutando, o se han completado proyectos del Banco. De los países seleccionados, México consideró que la visita sería inoportuna. Los Gobiernos de Colombia, Ecuador, Panamá y Perú dieron la bienvenida a las visitas.

Durante 1999, se realizaron un total de cuatro visitas a Panamá (del 24 de enero al 2 de febrero), a Colombia (del 2 al 12 de febrero), a Perú (del 7 al 20 de marzo), y a Ecuador (del 20 al 28

de marzo). En cada uno de los cuatro países, se utilizó una metodología muy similar. Primero, los consultores se reunieron con oficiales y personal del Banco para discutir y revisar cualquier proyecto en preparación o en ejecución del Banco que fuera pertinente para el informe de la consultoría. Segundo, se llevaron a cabo reuniones con los oficiales y las agencias gubernamentales que se consideraran relevantes. Tercero, se llevaron a cabo reuniones extensas con representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos minoritarios según fuera pertinente a la consultoría (las organizaciones de poblaciones negras de Colombia y Ecuador). También, se llevaron a cabo reuniones con instituciones académicas, de políticas y no gubernamentales con experiencia en la materia. Cuarto, se pasó tanto tiempo como fue posible en visitas de campo en cada uno de los países en cuestión. En los países donde el Banco tiene proyectos en ejecución o en preparación que puedan tener un impacto directo sobre la titulación de tierras indígenas (Panamá y Perú), se prestó especial atención a la investigación de campo.

En Panamá, ambos consultores visitaron la región de Darién, llevando a cabo entrevistas extensas con las comunidades indígenas que serán afectadas por el préstamo del Banco para el desarrollo sostenible en la región. De manera separada, visitaron las comarcas indígenas de San Blas (Kuna Yala) y Ngöbe-Buglé.

En Colombia, los consultores prestaron especial atención al tema de las tierras comunales de las comunidades afrocolombianas de la Costa del Pacífico, también en el contexto del proyecto Plan Pacífico financiado por el Banco. Se llevaron a cabo reuniones con organizaciones negras e indígenas en Buenaventura, Tumaco y Quibdó. También, se visitaron comunidades en las regiones Río Arriba de Tumaco, donde las tierras de las comunidades afrocolombianas están siendo amenazadas por el desarrollo agroindustrial. También, se visitaron varios resguardos indígenas en la provincia del Cauca.

En Perú, se hicieron visitas en la sierra y en la región de la Amazonía donde estaban surgiendo

problemas sobre la titulación de tierras. En la sierra, el énfasis estuvo en las provincias de Cuzco y Puno, donde el gobierno ha estado implantando el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) financiado por el Banco. Se realizaron visitas a varias comunidades ante la presencia de los oficiales del PETT. En la Amazonía, se visitó Pucallpa, Atalaya y Satipo, donde se realizaron entrevistas tanto con oficiales del gobierno como con los representantes de las organizaciones indígenas. En las primeras dos regiones de la Amazonía se constatan grandes avances con respecto a la titulación de las tierras indígenas, principalmente mediante convenios entre el gobierno y las organizaciones indígenas (en los que la organización indígena ofrecía gran parte de los insumos técnicos y financieros). En Satipo ha habido problemas serios y conflictos entre los pueblos indígenas y los colonos no indígenas.

En Ecuador, también, se realizaron visitas tanto a las regiones de la sierra como de la Amazonía. En la sierra, el énfasis estuvo en los pueblos donde los grupos indígenas han obtenido cargos electivos y están diseñando planes integrales de desarrollo indígena. También, se realizaron reuniones con las organizaciones provinciales indígenas de Cotopaxi y Chimborazo y con el parlamento indígena recientemente formado de Guamote. En la Amazonía, se celebraron extensas reuniones con líderes y técnicos de las organizaciones más representativas de los indígenas de la Amazonía, la Confederación de Naciones Indígenas de la Amazonía de Ecuador (CONFENIAE) y la Organización de los Pueblos Indígenas de la Provincia de Pastaza (OPIP). Las discusiones se centraron en la situación actual de la titulación de tierras, las implicaciones de la nueva Constitución de 1998, las negociaciones de las compañías de petróleo y el papel de las organizaciones indígenas en la promoción de la cooperación a través de las fronteras.

Después de las visitas a los países, se hizo una presentación inicial sobre los hallazgos a cada uno de los departamentos operativos del Banco en Washington, D.C. Se invitó a los oficiales del Banco, tanto de los departamentos operativos

como de los de políticas, para que contribuyeran al estudio y para identificar áreas que requerirían un enfoque especial en el informe final. Se presentó una versión preliminar del estudio en un taller que tuvo lugar en la sede del BID en diciembre de 1999. Los comentarios y las recomendaciones hechas durante el taller se tomaron en consideración en esta versión final.

Aunque el estudio se basa en su mayoría en la visita a los cuatro países, se ha escrito como un ensayo temático de discusión que pretende ser importante para las políticas del Banco en todo el continente latinoamericano. Los consultores se basaron en su experiencia reciente en otros países cuando era pertinente. En 1998, por ejemplo, ambos consultores participaron en una evaluación de un programa gubernamental para otorgar títulos a tierras indígenas en Bolivia oriental, en representación de la Agencia de Desarrollo Internacional Danesa (DANIDA). Ambos consultores han participado en otros países, tales como Guatemala, México y Nicaragua, donde obtuvieron experiencia práctica importante sobre los temas tratados en este estudio. En un trabajo inicial de este tipo, fue imposible abordar todos los países del continente. Brasil, los países del cono sur y los del Caribe presentan una serie de retos que se podrían atender en estudios futuros.

El estudio se presenta de la siguiente manera. El Capítulo II ofrece el trasfondo histórico necesario para establecer la complejidad de algunas demandas contemporáneas de tierras indígenas y explica los temas principales que necesitan tomarse en consideración en la titulación y registro de tierras indígenas hoy en día. El Capítulo III discute la parte conceptual e ilustra algunos de los distintos sistemas indígenas de tenencia de tierras y manejo de recursos naturales en América Latina. El Capítulo IV resume las nuevas leyes y el marco de políticas de la década de los años noventa, período en el que se establecieron algunos enfoques radicalmente nuevos con respecto al reconocimiento y promoción de los derechos sobre las tierras indígenas y sus recursos. En el Capítulo V examina la experiencia práctica con la titulación de tierras indígenas durante la última década, y cubre tanto los enfoques ofi-

ciales como los no gubernamentales, incluyendo los iniciados por los pueblos indígenas mismos. El Capítulo VI contiene una reseña crítica del enfoque y de las iniciativas realizadas por las instituciones internacionales principales, con un

énfasis especial sobre las del Banco Interamericano de Desarrollo mismo. El último capítulo contiene las conclusiones y recomendaciones del estudio e identifica también algunos temas que precisan mayor investigación y análisis.

II. ENFOQUES SOBRE LA TENENCIA Y TITULACIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS: PERSPECTIVA HISTÓRICA

Los reclamos que hacen los pueblos indígenas de América Latina sobre sus tierras son de varios tipos. Algunas reivindicaciones parten de títulos antiguos o históricos y se tratan de títulos de tierras colectivas emitidos quizás hace varios siglos. Este suele ser el caso de las “comunidades campesinas indígenas” que se encuentran aún localizadas en o cerca de las zonas que han ocupado tradicionalmente. Un segundo tipo de reivindicación parte de la posesión desde hace tiempos inmemorables y de una relación especial con la tierra y los recursos ambientales, independientemente de que se haya emitido un título por escrito en tiempos pasados. Este suele ser el caso de las comunidades indígenas que ocupan las tierras bajas o zonas de selva, pocas de las cuales poseían o reclamaban títulos de tierras hasta hace unas décadas. Los criterios principales para atender estos reclamos son la posesión previa, la capacidad para manejar tierras y recursos frágiles de una manera ecológicamente adecuada y la necesidad de proteger a estos grupos vulnerables de las influencias e intereses externos. Un tercer tipo de reivindicación puede ser la compensación por injusticias y discriminación padecidos en el pasado y la que se instituye para beneficiar a comunidades indígenas que han perdido sus tierras con el pasar del tiempo. La evidencia clara de la pobreza extrema en que viven los pueblos indígenas es fundamento para dirigir programas de distribución y acceso a la tierra directamente a ellos. La indigencia y la escasez de tierras agobian más a los indígenas que habitan en las regiones no tropicales.

Se necesita una perspectiva histórica como trasfondo para reseñar las leyes actuales y los enfoques de políticas. Como se discutirá aquí, no existe una “teoría evolutiva de los derechos de tierras indígenas” en América Latina. Tanto hace dos siglos como actualmente se ha intentado

promover formas individuales de tenencia de tierras. Se abolieron las comunidades indígenas por ley (aunque esto no se logró en la práctica), para ser posteriores restituidas por otras leyes. Algunas reformas agrarias han intentado restablecer o reconstituir las tierras comunales indígenas; otras han intentado promover las formas individuales de tenencia. Aunque el énfasis en la autonomía territorial indígena parece ser reciente, existen precedentes que datan a principios del siglo veinte.

Este capítulo expone las modalidades principales de las políticas implantadas durante distintos períodos históricos, para así sentar la base de una revisión crítica de los enfoques actuales.

El período colonial

Muchos países reconocen la validez de los títulos de tierras emitidos a las comunidades indígenas durante el período colonial español. En Colombia, por ejemplo, se establece una distinción entre los resguardos históricos o coloniales y los creados mediante programas de reformas agrarias posteriores. En Bolivia y México, los comprobantes de títulos antiguos sirven para la reivindicación de tierras según los programas actuales de reforma agraria. En Guatemala, a medida que toman efecto las disposiciones de los acuerdos de paz, ha surgido un nuevo interés por investigar los títulos coloniales de tierras.

Durante el período colonial, tanto las políticas fiscales como las laborales, favorecían la diferenciación étnica en los regímenes de tenencia de tierras. Las comunidades indígenas debían ofrecer un tributo y proveer mano de obra a las empresas mineras y agrícolas mediante una sucesión de regímenes coactivos. Las políticas requerían que las comunidades indígenas residie-

ran en la misma zona geográfica, a menudo bajo la supervisión de la Iglesia, y que poseyesen suficientes tierras y recursos para producir un excedente para impuestos. Después de la conquista, la Corona española asumió el patrimonio sobre todas las tierras nativas, confiando a los colonos españoles la administración de las tierras y la mano de obra indígena mediante el sistema de encomienda, mientras los nuevos colonos recibían vastas extensiones de tierras como concesión. Sin embargo, algunas estructuras precolumbinas, tales como los Ayllus Incas recibieron personería jurídica mediante el sistema de reducciones, implantado para facilitar la recolección de tributos. En algunos casos, en las postrimerías de la época colonial, los patriarcas indígenas y sus familias lograron comprar tierras a la Corona. Este es esencialmente el origen del concepto de *comunidad indígena* que ha sobrevivido hasta la época moderna.

Las tierras bajas tropicales atraían muy poco al régimen colonial dado el clima inhospitalario y la ausencia, ya fuera de depósitos de minerales ricos o de una reserva de mano de obra sustancial. Por lo tanto, no se tomaron medidas de protección ni se reconocieron derechos especiales para esta población. La atención de los grupos indígenas más aislados se encargó a los misioneros quienes trataban de copiar los modelos de la sierra concentrando a los indígenas de las tierras bajas en reducciones o reservas.

El liberalismo del siglo diecinueve

El siglo diecinueve —en particular su segunda mitad, el período clásico de liberalismo en América Latina— fue testigo de un rechazo gradual de las leyes coloniales que protegieran las tierras indígenas. La visión de Bolívar del pequeño agricultor próspero indígena fue ejemplificada en su decreto de 1824 promoviendo el mercado abierto de tierras. Después de una reacción conservadora, en la que las políticas segregacionistas prevalecieron en muchos países durante algunas décadas, a partir de 1850 se vieron políticas casi uniformes para terminar con la situación especial de las tierras indígenas. Los nuevos códigos civiles, basados grandemente en el modelo

Napoleónico, reconocían solamente las formas individuales de tenencia de tierras. Las comunidades indígenas tenían el derecho teórico de registrar sus tierras como propiedad privada. Pero pocos tenían los recursos o conocimientos para hacerlo y casi todos los países con una población indígena “campesina” siguieron tendencias similares. Los programas de registro llevaron a una concentración significativa de tierras que perjudicó a las comunidades indígenas. La hacienda extensa y poco productiva de América Latina se consolidó durante este período. La expansión de las haciendas creó un cerco alrededor de las comunidades indígenas, obligando a un gran número de ellos a buscar empleo en un sistema de mano de obra sin remuneración. Por lo general, los trabajadores indígenas recibían acceso a parcelas de subsistencia dentro de la hacienda a cambio de su labor.

Colombia presenta una excepción a la tendencia general. Aunque la posesión de tierra comunal había sido abolida por ley en 1850, la resistencia de los comuneros en algunas regiones llevó a la implantación de medidas especiales para proteger sus tierras de resguardo. En 1859, la legislación de la provincia del Cauca, reconoció el sistema de tenencia comunal como el estado natural y permanente de los resguardos de ese departamento, habitado en su mayoría por los indios Paez y Guambiano. En 1890 se promulgó una ley para la reivindicación de los resguardos que habían sido desintegrados. La ley también prohibía las ventas de tierras ubicadas en resguardos y reconocía el derecho de los mismos a su propia organización política y social. La ley está aún en vigor, formando la base de los reclamos indígenas de restitución de tierras en Colombia.

Principios del siglo veinte: protección e integración

Las primeras décadas del siglo veinte trajeron consigo cambios en las políticas basados en los principios de protección y eventualmente de integración, de las comunidades indígenas. Se reconocieron de nuevo por ley las comunidades indígenas como entidades agrarias específicas y

diferenciadas, usualmente con prohibición de venta, alquiler, hipoteca, división o prescripción de las tierras comunales.

Una vertiente fue la revolución en México entre 1910 y 1920, donde las décadas anteriores habían visto un desahucio, particularmente marcado, de las tierras indígenas. La restitución de las tierras había sido una de las consignas de los revolucionarios mexicanos, muchos de ellos campesinos indígenas sin tierras. La constitución post-revolucionaria de México y las reformas agrarias dieron prioridad a la tenencia de tierras comunal y colectiva bajo dos formas nominalmente distintas. Primero, los comuneros que pudieran probar mediante título válido que se les habían quitado las tierras ilegalmente serían reivindicados por medio de comunidades indígenas. Segundo, se estableció un máximo en cuanto al tamaño de las pequeñas fincas y las tierras expropiadas serían distribuidas a los campesinos indígenas y a los no indígenas en forma de ejidos o tierras comunes inalienables e intransferibles. Décadas más tarde, cuando la reforma en la tenencia de tierras había llegado a su punto culminante, el ejido inalienable se convirtió en la forma predominante de tenencia de tierras en México. Esta situación perduró hasta las reformas constitucionales orientadas al mercado llevadas a cabo durante la década de los años noventa.

Durante aproximadamente el mismo período, otros países de América Latina comenzaron a otorgar posesión legal a las comunidades indígenas o alentar el establecimiento de nuevas comunidades. Una ley peruana de 1916 decretaba la restitución de todas las tierras tomadas ilegalmente de las comunidades previo pago, y la Constitución de 1920 reconocía explícitamente la existencia de las comunidades indígenas. Así lo hacía también la Constitución boliviana de 1938. En 1937, en Ecuador entró en vigor un estatuto sobre las comunidades, urgiendo su transformación en cooperativas de productores. Sin embargo, estas políticas no fueron confiables porque no cesaron las oscilaciones, causando inseguridad dentro de las comunidades mismas. En Colombia por ejemplo, a pesar de las salvaguardas que habían sido implantadas ini-

cialmente, una serie de decretos puestos en vigor después de 1920 intentaban promover la partición de los resguardos.

En este primer período, las políticas eran generalmente proteccionistas, sin ninguna señal de autonomía o control territorial. Las tierras eran normalmente pequeñas, reconocidas más bien en el ámbito comunitario y no por su calidad de grupo étnico minoritario cuyas tierras podrían no ubicarse de manera contigua.

Una excepción interesante es Panamá donde los derechos territoriales indígenas han sido constitucionalmente reconocidos desde la fundación de la república en 1904. La primera Constitución de 1904 reconocía los derechos de propiedad colectiva de las poblaciones indígenas, aunque —siguiendo las tendencias proteccionistas de la época— el control de dichas “tribus” en áreas circunscritas se cedía a misiones cristianas y otros patrones no indígenas. Los indios Kuna de la costa caribeña lograron, sin embargo, controlar un territorio extenso y contiguo con un gobierno autónomo. Esto puede considerarse como un accidente histórico ya que un levantamiento armado de los Kunas en 1925 llevó a la declaración de la República Tule independiente, coincidiendo con un período de intervención armada de los Estados Unidos. El modelo Kuna ha ofrecido un precedente importante de autonomía política basado en el reconocimiento de los derechos territoriales. La reserva Kuna se creó en 1930 y se convirtió en la comarca de San Blas en 1938. En 1953, la comarca recibió su ordenanza interna, la cual los Kuna se han b-grado consolidar y mejorar.

A mediados del siglo veinte se hizo evidente una preocupación por lo que se llamaba el “atraso” y “marginalización” de las comunidades indígenas tradicionales y por las condiciones de servilismo en que se encontraba la mano de obra indígena en las fincas más grandes. Bajo la consigna de indigenismo, los gobiernos se preocuparon por desarrollar políticas integracionistas más coherentes. Un evento importante fue la reunión de Patzcuaro en 1940, celebrada como iniciativa del presidente mexicano Lázaro Cárdenas, que tuvo como resultado la creación del Instituto Indige-

nista Interamericano bajo el auspicio de la Organización de los Estados Americanos. Los países se comprometieron con programas integrales para atender la pobreza indígena, atendiendo también sus dimensiones agrarias. Los gobiernos de América Latina jugaron un papel instrumental en la promoción del primer evento internacional de temas indígenas: el convenio de la OIT que trató sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales (Convenio No. 07 de 1957). Catorce países latinoamericanos eventualmente ratificaron este convenio (es decir, que tenía fuerza legal dentro de estos países) hasta que fue sustituido por una versión revisada en 1989.

Una sección importante del Convenio No. 107 trataba sobre tierras indígenas. Según esta sección, se debía reconocer el derecho a la posesión, colectiva o individual, de las poblaciones indígenas y tribales sobre las tierras que tradicionalmente ocupaban. Deberían existir salvaguardas contra la remoción de los territorios habituales, excepto en circunstancias excepcionales, y deberían respetarse los procedimientos tradicionales para la transmisión de los derechos de posesión. Por último, las poblaciones indígenas deberían recibir trato equitativo en los programas nacionales agrarios, incluyendo el otorgamiento de más tierras según fuese necesario.

Reforma agraria e integración nacional: 1950-1970

Desde principios de los años cincuenta hasta mediados de los setenta, la mayor parte de América Latina se vio afectada por una ola de reformas agrarias que buscaban expropiar tierras baldías e improductivas, usualmente mediante el pago de alguna compensación. Otro objetivo era la modernización de la agricultura erradicando el sistema de tenencia servil y los acuerdos de mano de obra.

Las reformas eran potencialmente importantes para las comunidades indígenas. A éstas se les adjudicaron una cantidad de tierras considerable, como fue el caso de México, Bolivia y Perú, y en menor grado en Colombia y Ecuador. Pero

las reformas rara vez buscaban consolidar las prácticas tradicionales indígenas de tenencia de tierras y manejo de recursos naturales. En Bolivia y Ecuador, por ejemplo, los beneficiarios indígenas de las reformas agrarias generalmente recibieron las tierras en parcelas individuales. En Perú, donde las tierras de la reforma se distribuyeron de forma colectiva, el gobierno introdujo nuevos modelos de producción colectiva o cooperativa en lugar de fortalecer las prácticas indígenas existentes. En Colombia, donde el aumento en el número de resguardos indígenas era un aspecto oficial de la política de la reforma agraria después de 1961, la redistribución efectiva de tierras fue muy limitada. En México, hubo un aumento esporádico de las históricas comunidades indígenas, pero al mismo tiempo hubo una acumulación creciente y continua de demandas de tierras sin atender en la reforma.

Al ser parte del proceso de conformación de la nación, las reformas agrarias no daban mucha importancia a las diferencias étnicas. Un ejemplo fue el estatuto peruano de 1969, que ahora utiliza el término “comunidades campesinas” en lugar del término anterior “comunidades indígenas”. Según Hildebrando Castro Pozo (1963) la transición del Ayllu al *cooperativismo socialista*, refleja el espíritu de las reformas agrarias de Perú en esa época. Fue un modelo centralizado, inspirado por los principios marxistas y socialistas que intentaban lograr una alta productividad mediante la modernización de las cooperativas. En el caso peruano, además, la distribución de tierras no estuvo acompañada de un programa eficaz de titulación. De un total de casi 5.000 comunidades campesinas registradas bajo el programa de reforma agraria, sólo 1.565 recibieron sus títulos. En lugar de recibir los títulos esperados, muchas comunidades se encontraron participando en empresas cooperativistas que fracasaron financieramente, causando mucho resentimiento en las comunidades afectadas.

El período de mediados de siglo también fue testigo de los primeros esfuerzos concertados para demarcar o dar títulos a tierras indígenas en zonas bajas tropicales. Hasta la fecha, la tendencia había sido establecer áreas especiales de reservaciones para las tribus indígenas en la región

de la selva bajo la administración del Estado o las agencias privadas, a menudo manejadas por las iglesias sin ningún reconocimiento de derechos sobre las tierras como tal. Frecuentemente, las leyes eran muy paternalistas y veían a los indios como gente primitiva necesitadas de tutela. En Brasil por ejemplo, la Constitución de 1967, aunque reconocía que los indios residentes en zonas de selva disfrutaban de posesión permanente de sus tierras y recursos naturales, establecía un estatuto legal que los consideraba como menores hasta que lograsen la “emancipación” de dicha tutela. Las tierras indígenas, así, se mantenían en fideicomiso por el Estado.

La colonización creciente de las tierras bajas tropicales, tanto por pequeños campesinos de la sierra como por grandes empresas comerciales, puso en evidencia la necesidad de regularlas. El Estatuto Indígena de 1973 de Brasil exigió la demarcación de todas las tierras nativas dentro de un período de cinco años. Al año siguiente, Perú se convirtió en el primer país que reconoció todos los derechos de posesión colectiva para los indios amazónicos. Bajo la Ley de Comunidades Nativas de 1974, las comunidades indígenas podían solicitar títulos de tierras comunales e inalienables. Se podían remover terceras partes de áreas reconocidas como comunidad nativa mediante el pago de compensación por mejoras a las tierras. Aunque las tierras eran inalienables y no se podían hipotecar, se permitía el acceso libre para la extracción de petróleo y minerales en las regiones de la selva.

El efecto de la ley peruana de 1974 se hizo sentir lentamente. Alrededor de 315 comunidades nativas recibieron títulos durante el período de cinco años, pero las tierras tituladas eran pequeñas islas en medio de las vastas extensiones pertenecientes a empresas colonizadoras. Parecía ser que los títulos iniciales se realizaron como una medida puramente administrativa, cambiando el estatuto legal de las tierras que eran antiguas reservaciones pertenecientes a las comunidades nativas. Los efectos fueron más significativos después de la década de los años setenta cuando, ante la creciente presión de los colonos, nuevas organizaciones indígenas de la Amazonía peruana comenzaron a realizar su propia demarcación

y titulación con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG).

En los otros países amazónicos, no se llevó a cabo una titulación a gran escala de las tierras indígenas hasta más adelante. En Colombia, las iniciativas de titulación ocurrieron en la década de los años ochenta y en Bolivia y Ecuador en la de los noventa (véanse los capítulos siguientes).

Consecuencias de la época de reformas de tierras: temas agrarios y pobreza indígena

Antes de examinar las tendencias actuales, es importante hacer una reflexión sobre algunas de las implicaciones del período de reforma agraria y sus consecuencias con respecto a la tenencia de tierras y la subsistencia indígenas.

La fase principal de redistribución de la reforma agraria terminó a mediados de los años setenta. Aunque se distribuyeron algunas tierras después de ese período, se puso más énfasis en la colonización. En un país como Bolivia por ejemplo, la inversión y expansión agrícola principal ocurrió en las tierras bajas orientales, un área poco poblada hasta entonces excepto por grupos indígenas. También, en México, la distribución de tierras cesó en el decenio de los ochenta. Hubo una acumulación inmensa de más de 200.000 casos de reforma agraria, muchos de ellos reclamos de comunidades indígenas que cuestionaban los límites establecidos por grandes terratenientes.

Análisis de regresión llevados a cabo en algunos países con grandes poblaciones indígenas señalan un incremento significativo en la pobreza y extrema pobreza en los pueblos indígenas durante la los años ochenta, principalmente entre campesinos indígenas en regiones no tropicales (Psacharopoulos y Patrinos, 1994). En éstos y otros países, no se encuentran datos desagregados respecto a los beneficios que devengaron las comunidades indígenas de estos programas de reforma. Pero es justo preguntarse si las reformas pasaron por alto a los pueblos indígenas, si recibieron tierras de inferior calidad en lugar de tierras de alto potencial agrícola, si habiendo

recibido tierras tenían un acceso desigual al crédito y otros insumos necesarios para producir. También pueden levantarse interrogantes acerca de los modelos de reforma agraria, si quizás eran inadecuados, creando desincentivos para la inversión y producción agrícola, o si factores adicionales, incluyendo las tendencias demográficas, se pueden exponer para explicar la alta incidencia de pobreza indígena.

En muchos casos, los pueblos indígenas recibieron tierras de inferior calidad en los programas de reforma. Esto pudo constatarse en el caso de Ecuador, donde las parcelas de agricultores indígenas son generalmente pequeñas, están ubicadas en las altitudes superiores y tienen suelos más erosionados. Las empresas agrícolas comerciales, por su parte, se encuentran ubicadas en los valles fértiles. El mismo fenómeno puede observarse en Bolivia.

Además, hay razones para creer que ciertas reformas lejos de aliviar el desposeimiento de tierras que padecen los pueblos indígenas lo aumentaron. En teoría, algunas reformas de tenencia intentaban convertir a los arrendatarios y medianeros de las tierras tradicionales en pequeños campesinos, aunque se presentaron nuevas leyes laborales que establecieron por primera vez el salario mínimo rural. Sin embargo, los terratenientes a menudo lograron expulsar a sus trabajadores antes de que éstos se pudieran beneficiar del período de reforma.

El aumento de la desposesión y casi desposesión indígena se puede atribuir también a factores independientes de las reformas, tales como nuevos patrones de producción agrícola que entraron en vigencia después de la década de los años sesenta. Muchos países encontraron mercados para nuevas exportaciones agrícolas tales como el algodón, el azúcar, la soya, las frutas y los vegetales. Estos nuevos mercados impulsaron a los terratenientes producir para la exportación. La ganadería también aumentó considerablemente en las regiones tropicales, llevando a menudo a disputas entre los ocupantes indígenas tradicionales y los de fuera. La mayor parte de los cultivos comerciales requerían una mano de obra temporal, llegando a su máximo durante la

época de la cosecha. Esta mano de obra temporal estaba compuesta, en su casi totalidad, por indígenas, quienes debían trabajar en condiciones insalubres de vida y de transporte. Además, la expansión de las tierras dedicadas a cultivos de exportación a menudo llevaba desahuciaban a los indígenas que vivían en esas tierras y luego los empleaban como trabajadores en los cultivos comerciales en las mismas tierras, pagando jornales por debajo de lo que establecía el mercado. Guatemala, por ejemplo, experimentó un aumento notable en los cultivos de exportación durante este período, que fue acompañado por la expulsión de colonos indígenas de tierras privadas y tierras en disputa en un ambiente de alta violencia.

La violencia rural caracterizó la situación de muchos países latinoamericanos durante los años ochenta, siendo las poblaciones indígenas quienes padecieron el peor efecto. En cierta medida, las áreas indígenas y rurales fueron pasadas por alto durante la transición democrática de la región. En Mesoamérica y los Andes, las organizaciones de derechos humanos han documentado los abusos contra los pueblos indígenas durante esta época, especialmente en los países donde hay una gran población campesina indígena. Existen informes similares sobre varios países. En las zonas donde cundió la rebelión armada, los residentes indígenas quedaban atrapados entre los grupos rebeldes y las fuerzas de seguridad. En otros casos, la violencia contra los campesinos indígenas se ha atribuido a matones contratados por los terratenientes locales.

Los pueblos indígenas se han movilizado más durante el período de reforma, formando sus propias organizaciones étnicas, o participando en movimientos rurales más amplios. Frustrados ante la imposibilidad de obtener o recuperar las tierras por medios legales, algunos han impulsado las invasiones de tierras en manos de entes privados o cuya ocupación está siendo disputada. La inseguridad y pérdida de fe en los mecanismos legales, la continuidad de patrones de pobreza rural y la inhabilidad de incluir la distribución de tierras en el diálogo nacional pueden explicar el proceso de toma de conciencia indígena en América Latina durante las últimas décadas.

III. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS SISTEMAS DE TENENCIA DE TIERRA: CONCEPTOS Y CATEGORÍAS

Este capítulo tiene cuatro objetivos básicos cuyos propósitos son desarrollar las bases de un análisis posterior sobre los enfoques y programas específicos de titulación de tierras. En primer lugar, se discuten las premisas conceptuales que permiten que los pueblos indígenas reclamen un trato especial en los programas de titulación de tierras. Esto también requiere alguna discusión de la identidad indígena y de otros grupos étnicos en América Latina con respecto a las demandas de tierras. Se requiere obviamente una claridad conceptual antes de que el Estado pueda establecer mecanismos adecuados o una organización como el Banco pueda determinar como abordar un tema tan complejo. En segundo lugar, se intenta ubicar el tema de la titulación de tierras indígenas dentro del contexto más amplio de los debates sobre mercados y políticas de tierras en general. Esto requiere una investigación más extensa de los enfoques actuales sobre la titulación y registro de tierras, el arrendamiento de tierras, el papel que juegan los sistemas de propiedad común y otros temas controversiales. En tercer lugar, el capítulo examina algunas de las categorías conceptuales para tratar los temas de tierras indígenas y reclamos territoriales. El uso de los términos *tierra* y *territorios* requiere explicación dada la importancia que los pueblos indígenas adjudican al concepto de territorio y la oposición de algunos (aunque no todos) gobiernos y legislaturas latinoamericanas. Los términos *titulación de tierras* y *regularización* también ameritan ser examinados. En cuarto lugar, se ha hecho un intento de formular una tipología de los sistemas indígenas de tenencia de tierra y su reconocimiento en las leyes nacionales. No es el fin de esta sección presentar una discusión detallada de los sistemas indígenas de uso y manejo de tierras en las diferentes zonas ecológicas de América Latina. El objetivo principal es analizar cómo los instrumentos legislativos y políticos han respondido a

esta diversidad y cómo lo podrían hacer en el futuro.

Reclamos de tierras indígenas: temas conceptuales

El capítulo anterior examinó algunas de las complejidades del tema con base histórica. En América Latina una tradición de derechos de propiedad no ha dado paso a otra de una manera evolutiva, sino que han existido tensiones y conflictos entre diferentes filosofías legales, entre códigos civiles y agrarios, y/o entre conceptos individuales y colectivos del derecho a la tierra. Durante el último siglo, estas tensiones se han centrado alrededor del concepto de la “función social de la propiedad”, que limita el ejercicio de los derechos individuales o comunales sobre la tierra y otorga poder al Estado para redistribuirlas de acuerdo con las exigencias económicas o sociales. La necesidad percibida de fortalecer los derechos de propiedad y esclarecer las demandas sobre la tierra ha impulsado los enfoques de mercado de las reformas y titulación de tierras en América Latina durante las últimas dos décadas.

Los enfoques actuales sobre las tierras indígenas se basan en tres premisas conceptuales principales. Una es el enfoque protector, que insiste en que los pueblos indígenas requieren protección especial contra los elementos foráneos y las fuerzas del mercado. Otra es el enfoque de derechos, que subraya los derechos especiales de los pueblos indígenas —dentro de un estado multicultural y multiétnico— sobre las tierras y los recursos. El tercero es el enfoque ambiental o ecológico, que establece que los pueblos indígenas cuentan con la mejor capacidad para manejar los recursos naturales en las áreas frágiles. Aunque, en ciertos casos, estos tres enfoques pueden

estar traslapados, representan un punto inicial útil para el análisis.

Queda claro que hasta hace poco, el enfoque protector ha predominado en las regiones selváticas y, hasta cierto punto, en la sierra. Se puede asociar con la mentalidad de reservación e intenta aislar a los pueblos indígenas de intervenciones externas potencialmente dañinas. Por ende, la mayoría de los regímenes de tenencia de tierra restringían la capacidad de los miembros de comunidades indígenas para vender o transferir sus tierras a personas de fuera. Existen varios conceptos similares en la legislación de América Latina sobre temas indígenas. Éstas afirman que las tierras son *inalienables*, *imprescriptibles* e *inembargables*, entre otras prescripciones. En algunos casos, los pueblos indígenas y sus grupos de apoyo aceptan estas restricciones como necesarias para conservar la integridad de sus tierras y territorios. Sin embargo, también se aduce que pueden constituir una “ficción legal”. Muchos análisis han detectado un mercado activo de tierras dentro de las comunidades indígenas, que incluye el arrendamiento de tierras a agentes externos. Durante la consideración de legislación sobre la reforma del sistema de tenencia de tierras en varios países latinoamericanos, se debatió la necesidad de adaptar la ley agraria a la realidad de estos mercados de tierras informales.

El enfoque de derechos analiza los temas de tenencia y titulación de tierras desde la perspectiva de los derechos indígenas según su reconocimiento nacional o internacionalmente. Esto fue importante primero en América Latina entre 1950 y 1960 con la ratificación y puesta en vigor del Convenio No. 107 de la OIT. Sin embargo, como se verá en el próximo capítulo, ha habido desarrollos significativos durante la última década. América Latina ha jugado un papel ejemplar dentro de los movimientos a favor de los derechos indígenas a escala mundial, al aceptar que los pueblos indígenas tienen el derecho básico de manejar sus vidas, su desarrollo y sus recursos de manera distinta dentro del marco de un estado multicultural. Este es un enfoque de “derechos especiales” que enlaza el reconocimiento y el goce de estos derechos a una identidad étni-

ca o cultural específica. Además, hay distintas maneras en que los “derechos especiales” pueden interpretarse conceptualmente. Una de éstas es establecer que los pueblos indígenas tienen derechos “originales” o “inmemorables” sobre las tierras y sus recursos puesto que ellos nunca sacrificaron estos derechos después de la conquista o la colonización. Estos conceptos de títulos nativos y originales sobre las tierras sirven de impulso para los movimientos pro los derechos indígenas en países como Australia y Canadá. Una segunda manera de interpretar el concepto de los derechos especiales es resaltando los derechos históricos sobre las tierras por parte de las comunidades indígenas, principalmente los títulos antiguos que fueron emitidos durante el período colonial o después de la independencia. Este enfoque ha jugado un papel importante en países como Colombia, Guatemala y México, donde los títulos antiguos de tierras se protegen celosamente.

La tercera manera de enfocar el tema de los derechos especiales es poniéndole énfasis a la discriminación y la urgencia de corregir las injusticias del pasado por medio de medidas especiales que favorezcan el acceso a las tierras por parte de los grupos indígenas. Este enfoque persigue no tanto el concepto de derechos históricos especiales, como la promoción de una genuina igualdad de oportunidades para los pueblos indígenas en el desarrollo económico y social. Por ende, los pueblos indígenas deben recibir preferencia en los programas de acceso, distribución y compra de tierras. Hoy en día se reconoce ampliamente que los programas de reforma de tierras orientados hacia el mercado deben contar con intervenciones especiales para los grupos más necesitados. Sin embargo, si el punto a considerarse en los programas agrarios especiales para los pueblos indígenas es su condición de pobres necesitados, pueden surgir temas muy complejos con respecto a su identidad cultural y el estatus de sus tierras. Estos son temas clave que serán discutidos más a fondo a continuación.

El enfoque ambiental toma como punto de partida la protección del medio ambiente como un todo en lugar de los derechos humanos de un grupo en particular. Hay áreas donde los enfo-

ques ambientales y de derechos coinciden al establecer que los pueblos indígenas son los mejores veladores o protectores de la selva y de otros recursos naturales. Pero la alianza no es automática o necesaria. Los enfoques ambientales pueden funcionar en perjuicio de los pueblos indígenas al ignorar sus reclamos sobre reservas biosféricas y otras áreas ambientales protegidas. Esto ha suscitado serios problemas para los pueblos indígenas de la región y se ofrecerán algunos ejemplos prácticos en capítulos posteriores. A la vez, los argumentos ambientales han promovido también el reconocimiento de derechos especiales sobre las tierras y los recursos para los otros grupos étnicos minoritarios. Un ejemplo interesante, que se discutirá a fondo en el próximo capítulo, es el reconocimiento de derechos especiales para las comunidades negras rurales que residen en la zona del Pacífico colombiano. Estos derechos han sido reconocidos, no tanto por los orígenes ancestrales de estas comunidades como por sus características culturales y su relación especial con los recursos ambientales frágiles como los manglares.

Derechos sobre las tierras indígenas: temas de identidad y definición

La definición de *pueblos indígenas* es un tema inmensamente complejo. Este informe sólo puede tocar brevemente el tema en cuanto a su relación con los temas de políticas de tierras².

Definitivamente, si se va a establecer un estatus especial por ley para un grupo o una categoría de una población en particular, se requiere la mayor claridad posible para identificar a los pueblos o comunidades en cuestión. Sin embargo, una identificación precisa de los pueblos indígenas siempre se ha visto afectada por los problemas, en América Latina como en otros lugares, del uso de distintos criterios. Algunas estadísticas nacionales hacen referencia a criterios objetivos

² Para mayor discusión véase: Roger Plant, *Issues in Indigenous Poverty and Development*, estudio técnico, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., diciembre de 1998.

tales como vestimenta e idioma. Otras, entre ellas los nuevos estándares internacionales, resaltan la retención de instituciones y prácticas culturales tradicionales, así como la importancia de la *autopercepción* y *autodefinición*. Y también otras han recurrido a criterios funcionales para identificar a los pueblos indígenas utilizando la relación con los territorios ancestrales y los recursos naturales o la producción primordialmente de subsistencia³.

Se han realizado varios esfuerzos para clasificar a los pueblos indígenas por su tipo de actividad económica o agraria. Por lo general, se establece una distinción entre los campesinos de México, América Central y los Andes —con su largo historial de contacto con el resto de las sociedades nacionales— y los indios de las tierras bajas de América del Sur, que han permanecido tradicionalmente más aislados y tienden a combinar la agricultura con otras actividades de subsistencia. Se ha razonado, por ejemplo, que éstos últimos necesitan protección especial y estrategias de apoyo específicas porque, a diferencia de los pueblos indígenas campesinos que necesitan mayormente tierras y apoyo agrícola, requieren territorios cuya extensión esté concebida de una manera ecológicamente integrada (Gnerre, 1990). Sin embargo, también se advierte que los grupos indígenas pueden mostrar características muy diferentes, aun cuando habitan en un mismo país. El Departamento de Planificación Nacional de Colombia establece cuatro categorías diferentes, a saber: población indígena tribal con contactos esporádicos, población indígena tribal con contactos estables, población indígena tribal con una economía campesina y población indígena campesina (véase Roldán Ortega, 1997).

Sin embargo, ahora debemos hacernos una pregunta clave: ¿Existe un sistema de tenencia de tierras característico o una relación específica con la tierra y el medio ambiente que forme parte esencial de la definición o identificación como indígena? Hoy en día, los movimientos

³ Estos son dos de los seis criterios funcionales identificados por el Banco Mundial en su Directiva Operativa 4,20 sobre los pueblos indígenas.

indígenas en América Latina están a menudo dirigidos por intelectuales residentes en las urbes. Una característica importante del desarrollo socioeconómico reciente de América Latina es el aumento de la presencia en zonas urbanas de gente que, por el criterio de origen étnico, se podrían definir a sí mismos como indígenas.

En las zonas rurales, la comunidad territorial corporativa puede ser un aspecto de la identidad indígena, pero no tiene porqué ser así. Se vio antes que las autoridades españolas coloniales promovieron desde un principio las comunidades indígenas en un sentido físico, con restricciones en las relaciones entre los pueblos indígenas y los extranjeros. Esto se hizo con el fin de obtener tributos y mano de obra. La retención de estas comunidades puede haber sido un aspecto importante de las luchas indígenas después de la independencia para prevenir una mayor fragmentación de sus tierras y su estructura social. Algunos gobiernos del siglo veinte promovieron los sistemas de fincas comunales entre los campesinos —quienes son en su mayoría de origen indígena—al mismo tiempo que llevaban a cabo una desintegración deliberada y exitosa del sentido separado de identidad indígena. Esto se puede ver claramente en Bolivia y Perú, donde los individuos nativos que residen en tierras bajas tropicales se suelen definir como indígenas, mientras que los campesinos que hablan Aymará y Quechua suelen rechazar esta identificación. Es probable que esto se deba a las reformas agrarias ocurridas en una época de construcción de identidad nacional a mediados del siglo veinte, las cuales intentaban dar poca importancia a las diferencias étnicas y promover la identidad campesina en lugar de la indígena.

Algunas de las complejidades de las definiciones del término *indígena* respecto al uso y demandas de tierra se ilustran claramente en el caso del Perú, especialmente si se lo compara con Bolivia y Ecuador. En Bolivia, se estima que los pueblos indígenas de origen principalmente Aymará y Quechua constituyen la mayoría de la población. En Perú y Ecuador, los estimados varían entre menos del 20% a más del 40%, dependiendo del criterio que se utilice. En Perú, el hecho de que tres cuartas partes de la población viva en zonas

urbanas implica que una gran porción de las personas de ascendencia indígenas debe vivir en las ciudades. Puesto que sólo se aplican las definiciones culturales, no hay criterios objetivos claros con respecto a quien es o no indígena. En la mayor parte de los Andes peruanos, la población rural —aun cuando habla Quechua y Aymará y llena varios de los “criterios funcionales” para ser definida como indígena— no se identifica a sí misma de esta manera ni se considera parte de un movimiento indígena. En su mayoría se identifican como campesinos, un término que se refiere más bien a una categoría ocupacional. En 1960, el gobierno optó por remplazar los términos *indio* e *indígena* por *campesino* en su terminología legal y administrativa, como consecuencia del prejuicio etnorracista general contra las culturas Aymará y Quechua. Las connotaciones peyorativas todavía existen respecto al término *indígena* en Perú (al igual que en la sierra de Bolivia) y es una de las razones principales de porqué las personas de origen Quechua y Aymará no suelen identificarse como tales.

En Perú, el término *cholo* se utiliza generalmente para referirse a las personas que, aunque ante los ojos de un extranjero parecerían ser indios, rechazan la identidad indígena. La discriminación histórica contra las culturas indígenas, junto a los esfuerzos oficiales de eliminar la identidad indígena, les persuadió a adoptar la nueva identidad de cholos. Este grupo poblacional no reclama títulos de tierras comunales y no se identifica a sí mismo como un movimiento étnico político o social. La categoría de cholo es interesante en cuanto a que, hasta ahora, ha representado una negación básica de la identidad indígena y sus miembros se han unido a nociones más individualistas de la identidad nacional. Sin embargo, las implicaciones políticas serían significativas si personas decidieran identificarse más abiertamente con el movimiento indígena. Algunas tendencias entre las organizaciones campesinas peruanas, tanto en los Andes como en las zonas costeras, apuntan hacia el resurgimiento de una identidad indígena, que eventualmente podría requerir una respuesta en enfoques futuros de ordenamiento territoriales y de tierras. Ciertos acaecimientos actuales en Bolivia y Ecuador presentan retos similares. Espe-

cialmente en Ecuador, el resurgimiento reciente de un movimiento indígena en los Andes ha presentado a los cholos con nuevas opciones para identificarse más abiertamente como indígenas. En el caso de un grupo de cholos colonos de los bosques, se presenta la oportunidad de obtener la clasificación étnica oficial de *Montubios* con derechos territoriales. Como se verá más adelante, ha habido tendencias similares en el caso de las comunidades negras que viven en la zona del Pacífico colombiano.

En las pendientes andinas orientales que llevan a las tierras bajas amazónicas y en la cuenca amazónica misma, la identificación étnica es por lo general menos ambigua. En Perú, el término oficial utilizado para las poblaciones indígenas del bosque tropical húmedo es *nativo*. Esta designación se utilizó primero durante la reforma agraria de los años setenta e intentaba asegurar los derechos sobre las tierras comunitarias de estas poblaciones indígenas amazónicas. Estos grupos —cuya identidad étnica es muy fuerte— aceptaron el término *nativo* sin la ambigüedad que su uso ocasionó en las zonas rurales de los Andes. Sin embargo, el término *indígena* ha sido reintroducido como resultado del trabajo político de las organizaciones amazónicas y las ONG.

Una categoría distinta de la población rural en la Amazonía peruana es la llamada *riberños*, un equivalente amazónico del cholo andino. Estas son comunidades hispanoparlantes situadas a lo largo de los ríos principales de los llanos aluviales amazónicos, que tienen una economía mixta de productos agrícolas para el mercado, actividades de extracción y pesca. Debido al maltrato que padecieron los trabajadores nativos —quienes durante siglos fueron explotados por contratistas y la trata de esclavos— han tratado de evitar que se les clasifique como indios. Sin embargo, el éxito reciente del movimiento indígena amazónico ha persuadido a los ribereños para reconsiderar su identidad étnica. Uno de estos grupos, que habita en la parte baja del río Huallaga, se redefinió a sí mismo como indígenas Cocamilla en los años setenta y obtuvo título al territorio comunitario. Otros grupos ribereños vecinos pronto siguieron el mismo curso. En el área protegida más grande del Perú —la Reserva

Nacional Pacaya-Samiria, habitada por 35.000 ribereños— más de veinte comunidades nativas nuevas han sido reconocidas por ley como indígenas y han abogado por la reivindicación de sus territorios comunales. Esto ilustra la revitalización indígena y étnica que está afectando al Perú y que está teniendo repercusiones en los Andes peruanos.

Por otra parte, puede haber un sentido fuerte de identidad indígena donde casi no existe una agricultura comunal, como es el caso de Guatemala. Las comunidades indígenas guatemaltecas perdieron su identificación como entidades territoriales a raíz de las reformas liberales de la tenencia de las tierras. Sin embargo, ha resurgido la conciencia maya. Los integrantes de los grupos étnicos de Guatemala suelen tener un sentido triple de identidad: primero como Quichés, Pokomchis o Cakchiqueles; segundo como mayas, y tercero como guatemaltecos. Sin embargo, la gran mayoría de los indios guatemaltecos cultivan pequeñas parcelas privadas, algunos con títulos registrados, otros bajo formas más tradicionales de posesión.

Es poco lo que realmente se conoce de las aspiraciones actuales de los pueblos indígenas con respecto a las disposiciones sobre la tenencia de la tierra. Hay pruebas que indican que hoy día, como en el pasado, los pueblos indígenas se oponen determinadamente a los esfuerzos arbitrarios del Estado por desmantelar los regímenes de tenencia comunal. Sin embargo, se desconoce la preferencia de los trabajadores rurales sin tierras o los pequeños agricultores de extracción indígena sobre su posible integración a un conjunto de tierras comunales, si surgiera un programa redistributivo de reforma de tierras. Estos temas requieren investigaciones sistemáticas.

Las definiciones oficiales del término *indígena* han cambiado a través del tiempo, así como también han cambiado las percepciones de las personas que así se definen a sí mismas. Sin embargo, el movimiento indígena está adquiriendo ímpetu en toda América Latina. Con respecto a la dirección futura, la gran interrogante permanece en las comunidades rurales étnicas de la sierra que hasta el momento aceptan la identidad

campesina. La creciente conciencia indígena puede se observa fácilmente en países como Ecuador y Guatemala. En algunos países se está experimentando con la idea de las unidades territoriales de gobierno indígenas, aun cuando las tierras fueron fragmentadas con el correr del tiempo. Las implicaciones a largo plazo de dicho concepto permanecen poco claras.

Los conceptos de tierras y territorio

El concepto de *derechos territoriales* —en sentido amplio, en lugar de *derechos sobre las tierras* en su sentido más limitado— es de gran importancia para las estrategias de demandas y manejo de recursos de los pueblos indígenas. Las demandas indígenas y los conflictos reales o potenciales alrededor de estas demandas pueden llegar más allá del concepto de tierra como categoría agrícola o productiva. Los temas y los retos que enfrenta la región hoy en día guardan relación con los recursos renovables y no renovables, los derechos sobre los recursos hídricos y el manejo y control ambiental. También existen enfoques innovadores respecto a los aspectos políticos del ordenamiento territorial que incluye a las comunidades indígenas y a las regiones. El territorio para los pueblos indígenas es el espacio bajo su control que les permite desarrollar y reproducir los aspectos sociales y culturales de su subsistencia.

El uso del término *territorio* es a veces considerado reciente, al surgir del nuevo constitucionalismo latinoamericano junto a nuevos enfoques de descentralización y ordenamiento territorial. De hecho, el Convenio de 1957 de la OIT sobre los pueblos tribales e indígenas utiliza ambos términos: tierras y territorios. Sin embargo, fue el Convenio No. 169 de 1989 de la OIT sobre temas indígenas, que le resaltó la importancia política del tema en la región (ver los capítulos siguientes). El convenio de la OIT clarificó que el término *tierras* incluye el concepto de *territorios* y cubre el ambiente total de las áreas que los pueblos indígenas ocupan o usan. También, refleja los aspectos colectivos de la relación entre los pueblos indígenas y sus tierras. Otros instrumentos internacionales sobre

derechos indígenas, como los de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, han puesto un énfasis similar en el concepto de territorio indígena, reforzando las demandas indígenas de mayor participación y control sobre el manejo de los recursos y las actividades extractivas dentro de su hábitat tradicional. Además, estos conceptos han sido de vital importancia en lugares como Australia y Canadá donde juicios y decisiones recientes sobre los títulos nativos han redundado en favor de las autoridades indígenas al otorgarles importante poderes sobre el manejo de los recursos dentro de sus dominios ancestrales.

En América Latina, aunque se utilizan ambos términos, hay una tendencia creciente a reconocer las demandas indígenas sobre las tierras y los recursos desde una perspectiva de *territorio*. En capítulos posteriores se discutirá la nueva figura legal de las entidades territoriales o circunscripciones indígenas que han sido reconocidas en las constituciones de países como Colombia y Ecuador. Sin embargo, los temas y los usos de esta terminología están siendo intensamente discutidos. Hay mayor disponibilidad a reconocer y aplicar el concepto territorial en la Amazonía y las tierras bajas tropicales, donde las áreas contiguas otorgadas a los grupos indígenas pueden cubrir varios millones de hectáreas, lo que permite enfoques integrados más genuinos respecto al manejo de recursos y el ordenamiento territorial. Sin embargo, en algunos países el concepto territorial también ha sido aplicado en los Andes y otras áreas montañosas donde las tierras indígenas están más fragmentadas. Las implicaciones de estos nuevos enfoques todavía están por verse.

Los conceptos de titulación de tierras y regularización

En este estudio se utilizan los dos términos indistintamente. La legislación latinoamericana suele hacer referencia a la *titulación de tierras* como la parte del proceso en que se logra asegurar la tierra para los pueblos indígenas o cualquier otro miembro de una población o grupo. Pero la emisión de un título no es por sí sola una

garantía de seguridad de la tenencia de tierras. Los títulos pueden no estar registrados o puede no existir un catastro efectivo. Asimismo, como se vio anteriormente, distintas tradiciones históricas y legales pueden haber dado lugar a una duplicación de títulos. Además, como se verá en capítulos posteriores, un título puede ser poco más que un pedazo de papel. Hay casos —que usualmente se han dado después de la movilización indígena— donde se ha decretado la titulación de grandes áreas territoriales sin que se esclarecieran las demandas que fueron hechas sobre las mismas tierras. Por esto, el proceso de demarcación o saneamiento juega un papel crítico para establecer títulos legales y seguros sobre las tierras indígenas. También pueden suscitarse problemas si se emiten títulos antes de establecer una claridad legal completa respecto a la figura jurídica de las entidades o personas que lo reciben.

En algunos países, a raíz de políticas de tierras que promueven la posesión individual, el concepto mismo de *título* se asocia con formas individuales de posesión. En Panamá, por ejemplo, los consultores encontraron que todos los informantes indígenas se oponían al concepto de títulos por ese motivo. Las mismas tendencias se pueden encontrar en algunos documentos del Banco, aun cuando está claro que el concepto de títulos de tierras comunales o colectivas está bien arraigado en la mayor parte de la legislación latinoamericana.

Quizás por estas razones, hay una tendencia generalizada en el BID y en Banco Mundial a hacer referencia al concepto de *regularización* en los programas que buscan aumentar la tenencia segura de la tierra, tanto sea para los indígenas como otras poblaciones rurales. Dado que la tarea principal establecida para los consultores era examinar el impacto de los programas de titulación de tierras para los pueblos indígenas, esta es la terminología más utilizada en este informe.

Sistemas indígenas de uso de tierra y el manejo de recursos en relación a la necesidad de titulación.

Categorías básicas

Los sistemas indígenas de uso de tierra y el manejo de recursos en América Latina son extremadamente diversos. Cualquier tipología que se intente establecer corre el riesgo de ser sumamente simplificada. Incluso las distinciones convencionales entre los sistemas agrarios de la “sierra templada” y las “tierras bajas tropicales” pueden ser artificiales en algunos países puesto que hay áreas en que coinciden. El estado mexicano de Chiapas, por ejemplo, tiene diferentes áreas climáticas que van desde montañas frías hasta zonas templadas o la selva de Lacandón. De igual manera, en Guatemala pocas horas de viaje pueden llevar al viajero de sierras templadas, donde está concentrada la población maya, hasta las tierras bajas del Pacífico o el bosque tropical del Petén. En los Andes, aunque las distancias son mayores, también se constatan diferencias graduales.

Para propósitos de la elaboración de políticas, algunas diferencias básicas pueden ser identificadas fácilmente. Una de ellas es entre las *economías verticales* de la sierra, donde por siglos los pueblos indígenas han adaptado el uso de la tierra a distintas zonas ecológicas, y las *economías horizontales* de la Amazonía donde las comunidades indígenas nómades pueden utilizar vastas áreas en zonas fluviales y otras. Una distinción muy obvia que se puede establecer es entre los pueblos indígenas que actualmente tienen suficiente tierra para atender sus necesidades de subsistencia y los que no tienen suficiente. Esta es quizás la distinción más básica que puede hacerse de las poblaciones indígenas de México, América Central y los Andes. Por un lado están los campesinos indígenas que suman numerosas poblaciones pero cuentan con pocas extensiones de tierra, y las pequeñas poblaciones tropicales indígenas que cuentan con extensas tierras de reservas. En la mayor parte de la sierra, no es suficiente salvaguardar las tierras indígenas existentes.. Este tema también se debe tratar desde el punto de vista de la equidad dis-

tributiva, la expansión territorial y, en algunos casos, reivindicación de tierras indígenas.

Otra categoría es el patrón de uso de las tierras de los afrolatinos y de otros grupos étnicos minoritarios que hemos mencionado anteriormente, sin hablar estrictamente de indígenas descendientes de poblaciones aborígenes. En muchas áreas costeras de Centro y Sur América habitan poblaciones afrolatinas, garífunas e indígenas en lo que eran antes zonas remotas, fluviales, manglares u otras zonas frágiles que forman parte importante de la biosfera del Caribe y del Pacífico. Estas zonas y sus ocupantes tradicionales también están comenzando a considerarse en los programas de títulos especiales.

El uso de la tierra en la Amazonía y en las tierras bajas aledañas

La gran cuenca amazónica comprende varios tipos ecológicos: desde áreas permanentemente inundadas, humedales y lagos, áreas fluviales con inundaciones por temporada y áreas interfluviales sin inundaciones, hasta sabanas a gran altura y bosques pluviales montañosos. Dada la gran variedad de formaciones ecológicas, sólo se puede ofrecer una presentación breve de la diversidad de los hábitat para ilustrar la importancia de los patrones específicos en el uso de tierras adaptados a estos ecosistemas.

La distinción se puede establecer entre tres formaciones principales. Éstas son el bosque pluvial montañoso (*la montaña*), los llanos fluviales (*varzea*) y las tierras interfluviales firmes (*tierra firme*).

La montaña se refiere a las vastas zonas de bosque montañoso que forma una franja de transición entre los Andes y la Amazonía. La montaña se extiende desde Bolivia en el sur, a través de Perú y Ecuador, hasta Colombia en el norte. Esta es una zona con suelos variados pero relativamente buenos y problemas latentes de acceso por su topografía tan escabrosa. En la región de la montaña es donde reside la mayor concentración y variedad de pueblos indígenas amazónicos. Ésta es también el área donde más se siente la presión

de colonizadores debido a la continua expansión de las fronteras agrícolas desde la sierra andina.

La otra distinción importante es entre los llanos fluviales de la Amazonía y sus principales afluentes y las zonas de tierra interfluvial firme con suelos de poco potencial agrícola. Los llanos fluviales cuentan con suelos aluviales muy ricos en nutrientes debido a las oscilaciones de los niveles de agua. Estas zonas han podido mantener a grandes poblaciones indígenas en el pasado (véase Gnerre, 1990). Es en los llanos fluviales donde se encuentra el mayor número de asentamientos humanos recientes, tanto indígenas como no indígenas. La tierra firme, que cubre la gran mayoría de la amplia región de la Amazonía, tiene un potencial agrícola muy bajo y no es apta para la colonización o el desarrollo agro-económico. Esto se refleja en la baja densidad poblacional indígena. Algunas áreas interfluviales de Brasil y Bolivia oriental se desvían de este patrón debido a diferentes formaciones geológicas que les permiten un mejor potencial. En consecuencia, existe una extensa producción ganadera que ha causado problemas latentes de deforestación y conflictos territoriales entre colonos y poblaciones indígenas.

En Perú, la región de la Amazonía, se divide en dos zonas geográficas: la montaña amazónica y los llanos fluviales. La selva alta se compone de pendientes escabrosas andinas y se extiende hasta la cuenca. La selva baja comprende las cuencas de los principales ríos amazónicos como el río Ucayali y sus afluentes. Estas dos formaciones geográficas diferentes han jugado un papel determinante sobre los patrones de colonización. La selva alta, conectada muy de cerca con los mercados y la mano de obra andina, ha sido foco de atracción por su potencial agrícola y ganadero. La selva baja, a pesar de los ricos suelos aluviales a lo largo de los principales ríos, no ha experimentado expansión agrícola debido a las inundaciones impredecibles de temporada y lo distante de los mercados. Toda la transportación es fluvial y está, por tradición, orientada hacia los mercados brasileños. Un patrón similar se puede observar en el oriente ecuatoriano; la diferencia es que la mayoría de los ríos corren a tra-

vés de Perú antes de llegar a la parte baja de la Amazonía brasileña.

Patrones similares se pueden detectar en Bolivia, Ecuador y partes de Colombia. La frontera agrícola —que se expande desde los Andes— y el aumento de la extracción de la madera con fines comerciales han penetrado áreas cuantiosas del bosque pluvial tropical en las fronteras orientales. Las características de estas regiones fronterizas son la deforestación masiva y la colonización espontánea por parte de miles de colonos andinos, principalmente mestizos y cholos indígenas, que ponen gran presión tanto en la ecología de la zona como en los territorios y poblaciones indígenas. Este proceso también ha dado lugar a una extensa explotación de la mano de obra indígena. Informes muy recientes de organizaciones de derechos humanos han hecho referencia a la persistencia de patrones de servicio por deuda y esclavitud indígena en las empresas de ganado y madera en estas regiones.

Algunos pueblos indígenas también han comenzado actividades comerciales. Un ejemplo es la Federación Shuar de Ecuador, cuya economía moderna ganadera ha impulsado una búsqueda constante de nuevos pastos. El Banco mismo, de hecho, ha contribuido a este proceso al ofrecer crédito para la compra de ganado a estos productores. En medio de un bosque tropical, el beneficio de dichas prácticas se ha visto cuestionado, tanto por la naturaleza no sostenible de la ganadería en estas zonas, como por los problemas que la expansión puede causar con los grupos indígenas residentes.

Puesto que la titulación a larga escala en las tierras indígenas de la Amazonía comenzó entre 1980 y 1990, el desafío que se presenta es la regulación de las tierras de manera tal que estos pueblos, acostumbrados a cubrir vastas áreas territoriales, puedan continuar sus estilos de vida tradicionales. El panorama amazónico cambia constantemente. En épocas recientes, las exploraciones de petróleo y gas amenazan en convertirse en una nueva ola de alteración. Pero en la mayor parte de la Amazonía es común encontrar una mezcla de grandes ranchos ganaderos, compañías madereras y otras explotaciones comer-

ciales al igual que asentamientos de colonos andinos. En algunos casos, los pueblos indígenas han logrado coexistir pacíficamente con los nuevos ocupantes. En otros, hay señales de conflicto creciente. Por ende, cuando el gobierno otorga títulos sobre grandes áreas de comunidades indígenas, el próximo paso importante es clarificar o sanear las tierras en cuestión. ¿Qué ocurre cuando los colonos tienen una presencia permanente, con o sin título legal, en las áreas sobre las que un grupo indígena tiene derecho a un título colectivo? Los gobiernos andinos están comenzando ahora a tratar dicha situación.

Uso de tierras en las comunidades indígenas: ¿sistemas agrarios individuales o colectivos?

Ha habido debates intensos de políticas referente a si los sistemas indígenas de tenencia y uso de tierras son —o deberían ser— considerados individuales o colectivos. Entre los políticos cunde la percepción general de que la base de la economía de las comunidades indígenas es la forma colectiva de producción y que ésta se organiza en instituciones de trabajo comunal enraizada en tradiciones arcaicas. La inferencia es que las comunidades indígenas contemporáneas son similares a las cooperativas partiendo de un modelo socialista primitivo de producción y tenencia. Como las cooperativas agrícolas han tenido un rendimiento pobre en América Latina, se deduce que los sistemas agrarios indígenas comunales son fenómenos anacrónicos con una necesidad urgente de reforma para lograr una eficacia productiva mayor y una mejor subsistencia para sus miembros.

Sin embargo, estas percepciones —y las implicaciones de las políticas que se desprenden de ellas— se disipan a medida que se aprende sobre la realidad de los sistemas agrarios indígenas. A mediados de los años setenta, por ejemplo, la política de reforma agraria del Banco Mundial recomendaba que se abandonaran los sistemas de tenencia comunal a favor de títulos individuales y la subdivisión de las áreas de uso común. Sin embargo, un informe reciente escrito por los especialistas principales del Banco Mun-

dial en la materia cuestiona esas primeras conjeturas y reconocen que los sistemas de tenencia comunal pueden ser más costo-efectivos que un título oficial. Propuestas recientes pretenden otorgar derechos de propiedad a las comunidades, quienes quedan libres de decidir los arreglos de tenencia más adecuados a sus necesidades (Deininger y Binswanger, 1999).

De manera similar, el director del servicio de tenencia de tierras de la Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas ha dicho que en ambientes frágiles los sistemas comunales de manejo de recursos son los más sostenibles. Cada vez hay más y más pruebas que demuestran que la privatización de la propiedad común y de recursos y tierras comunitarias no significa automáticamente una inversión o un desarrollo sostenible. Además, la mayoría de los integrantes de las comunidades que tienen sistemas de manejo de recursos de propiedad común están dispuestos a participar en el mercado junto al resto del mundo (Riddell, 1998).

Prácticamente ninguna sociedad indígena en América Latina basa su producción en el trabajo comunal. Ya sea en sociedades campesinas indígenas adaptadas a la ecología de la sierra o comunidades horticultoras y de actividades extractivas de las tierras bajas, la producción suele ser planificada y ejecutada por unidades familiares individuales. Cada familia posee su producto de manera individual y puede manejar su propio mercadeo. En la sierra andina y de América Central, las comunidades indígenas han dividido internamente sus tierras en parcelas de posesión individual, registradas y confirmadas por los consejos comunitarios. Esta tendencia llega a su punto más extremo en los Andes centrales, donde las familias pueden poseer hasta 40 ó 50 parcelas distintas distribuidas entre diferentes zonas ecológicas y tipos de suelos, sistema ideado para distribuir el riesgo económico y explotar la variedad ecológica tan eficazmente como sea posible.

En las tierras bajas de bosque tropical otros factores afectan los patrones de uso de las tierras, dado que los suelos son generalmente mucho menos productivos y la producción es vulnerable

a las variaciones impredecibles del clima. Los productores necesitan ajustarse muy rápidamente a las condiciones cambiantes, lo que significa que el producto mismo puede variar de un año a otro. Por ejemplo, los cultivadores de arroz de la estación seca que utilizan los bancos aluviales de sedimentos en el lecho del río pueden confrontar niveles de aguas inusuales debido a variaciones pequeñas de los patrones de lluvia y, por lo tanto, tienen que pasar a una producción alternativa como la pesca u otro cultivo. Sólo las unidades de producción pequeñas pueden adaptarse rápidamente a dichas variaciones e implantar estrategias económicas viables como respuesta a la fluctuación del mercado. La familia nuclear está mejor equipada para reaccionar con dicha flexibilidad.

La fragilidad ecológica de los suelos tropicales situados en tierras bajas exige períodos largos en barbecho —especialmente en zonas interfluviales— para mantener una producción sostenible y una relación aceptable entre el rendimiento de la cosecha y el tiempo de trabajo invertido. La combinación de estos factores significa que el productor debe tener acceso a vastas áreas para practicar estas estrategias de producción. Este un punto fuerte contra los títulos individuales de tierras indígenas en las tierras bajas tropicales ya que éstos obligarían al productor a permanecer en un solo lugar, reduciendo su flexibilidad y productividad. En los bosques tropicales, los títulos comunales han demostrado ser la mejor manera de aumentar la productividad y el potencial económico total del productor.

Sin embargo, existen algunas excepciones a este patrón general. Una se da en los pastizales comunes en zonas elevadas. Aunque las tierras son de propiedad y uso común, los animales son posesión de individuos o asociaciones de individuos. También existen asociaciones de productores con el fin de reducir los costos de transporte y mercadeo del producto. La única organización comunal del trabajo suele ser para propósitos específicos tales como la construcción y el mantenimiento de las escuelas y otros edificios públicos, el mantenimiento de carreteras y caminos comunitarios y/o el mantenimiento de un predio que se trabaja en forma colectiva y cuyas

ganancias se emplean para pagar servicios médicos y otros servicios esenciales, festivales religiosos y celebraciones comunitarias. Este tipo de trabajo comunal no se limita a las sociedades indígenas sino que también ocurre con frecuencia en comunidades contemporáneas en los países industrializados como Europa y Estados Unidos.

Por ende, la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas tradicionales de América Latina puede considerarse como un sistema alternativo de propiedad privada. Se ha escrito mucho sobre la “ficción legal” del uso de la tierra dentro de estas comunidades. Por ejemplo, a pesar de las restricciones impuestas por la ley, existe un mercado dinámico de arrendamiento o transferencia de tierras. Esto no significa que las comunidades preferirían sistemas de tenencia individual sino, más bien, se trata de una mala interpretación de la realidad de la vida diaria de estas comunidades la cual se ve reflejada en las leyes agrarias. El impacto de las políticas públicas podría aumentar significativamente si esta realidad se comprendiera mejor.

En algunos casos, los miembros de las comunidades indígenas han obtenido títulos individuales con el propósito de vender sus tierras. Sin embargo, el propósito más común de la solicitud de títulos individuales por parte de familias pertenecientes a una comunidad indígena es proteger sus intereses dentro de la comunidad misma. Las familias indígenas necesitan títulos seguros para legar sus parcelas o retener el derecho de uso de las tierras cuando emigran por cierto período. Como en cualquier otra sociedad, se necesitan reglas internas para salvaguardar los derechos al uso de las tierras y protegerse de potenciales abusos del poder por parte de las autoridades tradicionales.

Por estas razones, es útil concebir los sistemas indígenas de tenencia de tierras como formas alternativas de propiedad privada dentro de mecanismos descentralizados que permiten la distribución de los derechos al uso de las tierras según las normas internas de cada comunidad. Los sistemas indígenas pueden compararse a las sociedades anónimas u otras formas de posesión

corporativa. La promoción de sistemas comunitarios indígenas como un tipo de empresa privada que permite titulación y registro individual dentro de la jurisdicción de la comunidad garantiza la integridad de la comunidad como una asociación civil. En lugar de abusar de los ya establecidos sistemas de control social, puede de hecho mejorar la operación de los mercados financieros y facilitar los acuerdos para el arrendamiento de tierras, todo bajo el control y las reglas establecidas por la comunidad misma. Esto también lleva a una reducción en los costos de la titulación y la regularización de las tierras con respecto a los enfoques de títulos individuales que se verán en los próximos capítulos. La titulación de parcelas individuales puede acarrear enormes costos, por ejemplo, cuando se requiere la demarcación parcelas de varios cientos de familias que forman parte de una comunidad, y cada una posee varias parcelas individuales diferentes. En tales circunstancias, el costo de medidas topográficas, el mapeo y la titulación podría exceder el costo de la tierra misma.

Sistemas indígenas de producción: ¿de subsistencia u orientados al mercado?

Como se ha visto ya, la producción indígena de subsistencia ha demostrado tremenda diversidad en las diferentes regiones ecológicas de América Latina. Sin embargo, persiste la noción de que los estilos de vida indígena no están integrados a los mercados nacionales sino que sólo representan sistemas de producción de subsistencia.

La producción de subsistencia, es decir, para consumo inmediato del hogar, ciertamente juega un papel prominente en la mayoría de las economías indígenas. Sin embargo, esto no significa que los pueblos indígenas no tengan interés en participar en los mercados competitivos. Los pueblos y las comunidades indígenas, tanto en la región de la sierra como en la selva de los Andes y de América Central, han participado en mercados y redes de intercambio desde antes de la conquista europea. Es posible que a estas alturas, la principal exigencia de las organizaciones indígenas sea superar los impedimentos a una

participación más eficaz en el mercado que suelen ser un legado de la discriminación.

Sin embargo, las relaciones entre las actividades de subsistencia y las de mercado son complejas y requieren ser bien entendidas⁴. La mayoría de los sistemas económicos indígenas tienen características duales; es decir, comprenden una economía tradicional dirigida al mercado indígena interno y producción para el mercado nacional más amplio. El mercado indígena interno y la producción de subsistencia han servido para amortiguar los altibajos del mercado o los efectos ocasionados por cambios en las políticas agrarias. En situaciones normales, el mercado de interno o de subsistencia debería cubrir las necesidades inmediatas de la comunidad permitiendo su reproducción social. Empero, las familias indígenas se han visto en dificultades para producir lo suficiente como para satisfacer las necesidades de consumo del hogar debido al aumento en la escasez de tierras. Persisten severos problemas en las economías campesinas que no han podido identificar productos y mercados alternativos, y compiten entre sí en los mercados de productos tradicionales agrícolas. Las entradas provenientes del trabajo migratorio y de las remesas de familiares radicados en el exterior forman parte cada vez más importantes de los ingresos de las familias indígenas. Para mejorar la situación económica del campesino indígena es indispensable mejorar su acceso al mercado y al crédito.

La simbiosis entre los diferentes componentes de producción indígena se puede ver claramente en las tierras bajas tropicales donde los labradores indígenas han logrado entrar al mercado de exportación con productos como el café, el cacao, las hierbas medicinales y otros artículos especializados. Además, esta variedad de productos les permite competir en el mercado interno con productores no indígenas de la mis-

⁴ Para un análisis detallado de estos temas en el contexto colombiano véase: Carlos César Perafán, *Impacto de cultivos ilícitos en pueblos indígenas: el caso de Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo, enero de 1999.

ma zona. Una producción más variada también permite una dieta sana y variada. A la vez, los ingresos en efectivo les presenta la oportunidad de adquirir artículos fuera de lo estrictamente necesario para sobrevivir. Por último, los campesinos indígenas que producen para el mercado de exportación son menos vulnerables a las fluctuaciones del mercado interno. Las comunidades indígenas que habitan las tierras bajas han tenido la flexibilidad como para experimentar con distintas cosechas así como con productos de extracción, dando origen a varias nuevas empresas indígenas de exportación durante los últimos años. De lo anterior se desprende que los territorios comunales con títulos seguros más la producción de subsistencia y de exportación redundan en mejoras económicas inmediatas sin requerir subsidios estatales.

Las comunidades indígenas y los mercados de arrendamiento de tierras

Una crítica que comúnmente se le hace a las políticas pasadas de uso de la tierra en América Latina es que ha subvalorado la importancia del inquilinato como mecanismo para mejorar la productividad y los ingresos. Las reformas agrarias redistributivas que buscaban dar acceso a la tierra a los hogares rurales pobres han sido criticadas por no distinguir entre acceso y posesión⁵. Por este motivo, muchas de las reformas, especialmente las que intentaban fortalecer la tenencia comunal o colectiva de la tierra, prohibían el inquilinato. Esto es evidente en el sistema mexicano de ejidos así como las reformas agrarias y la legislación que regía el trabajo rural en otros países de la región, las cuales contenían prohibiciones o restricciones sobre el inquilinato y la medianería por considerarse éste un legado

⁵ Para un resumen de los argumentos véase: *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Medio Ambiente, diciembre de 1998. Véase también Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet, *Acces to Land for the Rural Poor: How to Keep it Open and Effective for Poverty Reduction*, ponencia presentada en la reunión de la Asociación Económica de América Latina y el Caribe, Nueva York, enero de 1999.

indeseable de los sistemas agrarios feudales. Así, la proporción de tierras trabajadas por inquilinos es menor en América Latina que en otras regiones del mundo (especialmente Asia) y parece estar disminuyendo.

Varios influyentes análisis de política, entre los que se cuentan los del BID, ahora concluyen que los mercados de tierras abiertos y flexibles pueden servir de instrumento eficaz para aumentar la equidad y aliviar la pobreza, a la vez que aumentan la productividad agrícola. El informe de estrategia del Banco sobre la reducción de la pobreza rural establece que la eficacia en los mercados de tierras se puede aumentar mediante, entre otros, la eliminación de la regularización que limita la venta y el arrendamiento de las mismas (BID, 1998).

Un tema clave que está siendo debatido actualmente en la región se refiere a la extensión ideal de las restricciones sobre el uso de la tierra —ventas, transferencias, arrendamiento, hipotecas u otras limitaciones. La mayoría de los países de América Latina —a pesar de algunas tendencias recientes en otra dirección— todavía establecen que las tierras indígenas deben ser inalienables, indivisibles, imprescriptibles y no hipotecables.

Varios estudios han detectado un mercado activo de arrendamiento de tierras dentro de las comunidades indígenas. Los arrendamientos informales de tierras a intereses no indígenas han sido, por largo tiempo, una característica de varios sistemas agrarios indígenas. De hecho, el aumento en el número de dichas transferencias se ha usado como argumento para liberalizar las restricciones sobre la tenencia de la tierra indígena (ver próximo capítulo). Al mismo tiempo, hay también indicaciones de que las comunidades indígenas hallarse renuentes al inquilinato aun en el caso de tierras eriales o subutilizadas, por miedo a perderlas. En Ecuador, por ejemplo, se ha estimado que hasta la mitad de las tierras indígenas irrigadas podrían estar en barbecho (Perafán, 2000).

Por consiguiente es de suma importancia fortalecer la capacidad de los individuos que forman parte de las comunidades indígenas para

transferir el uso de sus tierras sin socavar la seguridad en la tenencia de las mismas. La mayoría de la legislación vigente así como los programas apoyados por el Banco, limitan estrechamente las opciones de tenencia entre, por un lado, la posesión colectiva con restricciones sobre la transferencia y, por el otro, la posesión individual libremente transferible. Ninguna de estas alternativas extremas parece ajustarse a la realidad que viven las comunidades indígenas, especialmente las que habitan zonas donde las tierras que han estado tradicionalmente en manos de comunidades indígenas son codiciadas por individuos de afuera de la comunidad. En las reformas recientes que han brindado a los miembros de comunidades indígenas la opción de recibir títulos individuales sobre sus posesiones, como es el caso de México, se ha constatado que, por lo general, han rechazado esta opción.

Donde las comunidades indígenas dependen de normas tradicionales para la distribución de los derechos sobre las tierras, los mercados de arrendamiento que se desarrollan tienden a ser informales y a corto plazo. Lo necesario es buscar ahora opciones apropiadas a largo plazo que les permita acudir a los mercados de capitales. Una solución para los casos en que las comunidades indígenas optan por obtener títulos comunitarios para defender sus posesiones de las invasiones, sería desarrollar sistemas de inquilinato negociables a largo plazo. Esto podría ayudar a fortalecer los derechos individuales sobre las cosechas y permitiría a su vez que la comunidad o los individuos arrendaran parte de sus tierras sin comprometer la integridad del título comunal. Además, al retener el derecho de usufructo al expirar el contrato, las autoridades que lo emiten (ya sea indígenas o estatales) podrían corregir cualquier concentración indebida de derechos de uso de tierras o prevenir que una gran cantidad de tierras comunales sean controladas por personas de fuera de la comunidad⁶.

⁶ Agradecemos a Francisco Proenza del Programa Cooperativo de la FAO por traer a nuestra atención estas preocupaciones y hacer propuestas específicas.

Sobre este punto, las modalidades precisas deben ser negociadas entre el Estado, sus instituciones legislativas y representantes de las autoridades indígenas en cada país. El tema importante es que las autoridades indígenas deberán determinar sus propios patrones de uso de la tierra en lugar de que éstos sean impuestos externamente por agencias gubernamentales, las cuales podrían no estar completamente familiarizadas con las costumbres indígenas y no apreciar los beneficios sociales, económicos y culturales que obtienen los pueblos indígenas.

Comunidades indígenas y manejo de recursos naturales

No todas las comunidades rurales de América Latina son indígenas ni todas las poblaciones indígenas residen en comunidades formalmente constituidas. Las razones históricas de esto se pueden apreciar en países como Ecuador y Guatemala.

Aun cuando la tierra es de propiedad individual y cuenta con un título registrado u otra documentación reconocida, pueden existir sistemas comunitarios de manejo de recursos naturales. En Guatemala por ejemplo, donde la mayoría de las tierras indígenas son de propiedad individual, un estudio elaborado por el Banco Mundial en 1995 identificó más de 100 bosques comunales en siete departamentos de la sierra indígena. Estos bosques jugaban un papel clave en la conservación de la biodiversidad y representaban una fuente de leña y otros productos esenciales para las comunidades indígenas pobres. Sin embargo, la mayoría de las comunidades no contaban con normas ni sanciones para velar por el uso del bosque y las tierras comunales se veían amenazadas por disputas con terratenientes vecinos, así como también debido a la ambigua definición de los límites de la propiedad y por la falta de registros de títulos.

Los bosques comunales, debidamente reconocidos por ley, pueden representar una fuente importante de ingresos para las comunidades indígenas. Esto se logra más fácilmente cuando se encuentran dentro de los límites de las tierras

comunales registradas. Se ofrecerán ejemplos más adelante de programas innovadores de desarrollo indígena en México, diseñados en torno al bosque comunal. Pero debemos recordar que, incluso en áreas donde hay agricultura indígena a niveles principalmente individual, la identificación y protección de los recursos comunitarios puede significar una contribución vital a la vida indígena.

Equidad: La tenencia de tierras indígenas y la diferenciación social

Mucha de la literatura sobre políticas públicas ha enfocado la relación entre los sistemas de tenencia de tierras y la eficacia o productividad agrícola, dándosele poco énfasis al tema de la equidad. Los sistemas tradicionales se consideran equitativos dado que contienen redes de seguridad para los ancianos y otros miembros en situación vulnerable. Sin embargo, esto no significa que los sistemas indígenas sean igualitarios. Dentro de un grupo comunitario indígena puede existir una acumulación considerable de recursos y tierra en manos de algunos pocos individuos o familias. A la vez, algunas familias indígenas son más emprendedoras que otras. Pero el tema de importancia para la definición de políticas públicas es si la equidad intercomunitaria es (o no) mayor donde los sistemas de tenencia comunal indígena han sido reconocidos formalmente.

Existen razones *a prima facie* para creer que el desmantelamiento de los sistemas comunales agrarios ha llevado a una mayor diferenciación social. Esto ha sido ampliamente documentado en la sierra ecuatoriana, donde la reforma agraria de los años sesenta enfatizaba los títulos individuales. El resultado casi uniforme de estas políticas fue la fragmentación de las tierras comunales indígenas de la sierra latinoamericana en entidades agrarias pequeñas y dispersas, que están también ocupadas por colonos y empresas no indígenas. Sin embargo, no deja de ser interesante preguntarse si la reconstitución de las entidades territoriales indígenas hubiese dado lugar a una mayor equidad en casos donde el nivel de diferenciación social es alto. En el ca-

pítulo subsiguiente se presenta el caso de las nuevas comarcas panameñas.

El sistema de comarcas panameño puede considerarse único porque abarca a indígenas campesinos así como los de tierras bajas tropicales. Las comarcas fueron originalmente creadas en respuesta a los reclamos de autonomía de los indios Kuna durante el período de la independencia de Panamá. A lo largo del tiempo, se han convertido en la forma aceptada de tenencia y administración de tierras para los principales grupos indígenas del país. Las autoridades comarcales establecen sus estatutos orgánicos en consulta con el gobierno y cuentan con un margen considerable para tomar decisiones sobre los tipos de tenencia que se aplicarán dentro de la comarca. Las comarcas cubren actualmente casi una quinta parte del territorio nacional.

Como lo demuestra el caso de la comarca de Ngöbe-Buglé, legalizada en 1997, el sistema tiene que acomodar una diversidad considerable. Los Ngöbe, con 200.000 integrantes, son el grupo indígena más grande de Panamá así como el grupo social más pobre del país. Junto a los Buglé, un pequeño grupo compuesto por 5.000 personas que habitan dentro del territorio Ngöbe, y algunos campesinos mestizos pobres, ocupan un área inmensa en las provincias occidentales de Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro. El territorio está dividido por la Cordillera Central en dos zonas climatológicas y ecológicamente distintas, lo cual afecta el patrón de asentamiento, la producción y la economía de la zona. La zona situada a orillas del lado del océano Pacífico tiene un clima seco con estaciones marcadas. Las familias indígenas que habitan esta zona viven en comunidades dispersas por todo el territorio. El lado del océano Atlántico, donde las grandes lluvias causan una vegetación abundante, la población indígena se encuentra mayormente en comunidades ribereñas o costaneras. En la costa atlántica también se radican comunidades negras de ascendencia antillana quienes tienen su propia cultura e idioma y son aceptados por sus vecinos indígenas. Siguiendo las normas generales indígenas en América Latina, no hay instituciones colectivas de producción aparte de los trabajos comunales.

En tiempos pasado, los Ngöbe obtenían gran parte de sus ingresos fuera de las comunidades, trabajando como obreros itinerantes permanentes o temporales en ranchos ganaderos o plantaciones bananeras. La tenencia de la tierra dentro de la comunidad era sumamente variada, yendo desde áreas bastante grandes hasta pequeñas fincas; también existían familias sin tierras. En consecuencia, aunque mucha de la producción es de subsistencia, existe una diferenciación social pues algunas familias han logrado un mayor grado de éxito en la producción y mercadeo de productos. Las familias Ngöbe con frecuencia subscriben acuerdos de inquilinato, aunque esto a dado lugar a conflictos cuando se vencen los contratos y las parcelas deben ser devueltas a sus dueños. Algunos individuos han entrado al negocio de la ganadería comercial aunque compiten con dificultad con los ganaderos mestizos del área.

¿Qué efecto ha tenido la creación de la comarca Ngöbe-Buglé sobre el uso de la tierra y las estrategias de producción en esta zona? De hecho, sólo una parte del área tradicionalmente utilizada y habitada por los Ngöbe forma parte de las comarcas declaradas. A pesar del fuerte sentido de identidad étnica manifestado en la lucha por la creación de la comarca, también se constata una diferenciación social entre las familias indígenas. La actual escasez de tierras requiere la identificación nuevas estrategias económicas basadas en la reasignación de los derechos internos sobre la tierra. De no lograrse esto último, es difícil imaginar cómo podrán romperse los patrones de pobreza del pueblo Ngöbe.

Por último, se debe resaltar que las tendencias actuales de la pobreza indígena son alarmantemente similares en toda América Latina. Estos temas han formado parte de estudios anteriores del Banco sobre la pobreza indígena y no necesitamos discutirlos a fondo aquí. Es suficiente decir que la escasez de tierras en las comunidades indígenas continúa en aumento, que una mayor proporción de los ingresos se devengan fuera del sector agrícola y que continúa creciendo la emigración estacional y permanente.

IV. MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA TITULACIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS: TENDENCIAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Durante la última década se ha llevado a cabo una gran actividad normativa en América Latina respecto a los derechos indígenas, entre ellos, los derechos sobre tierras tradicionales y recursos naturales. Un número considerable de países ha adoptado nuevas constituciones, o enmendado las vigentes, para reconocer los derechos especiales de los pueblos indígenas y otras minorías étnicas. Algunos países también adoptaron leyes especiales con respecto a la titulación de tierras indígenas. Además, algunas nuevas legislaciones encaran otros temas. Por primera vez se está prestando atención al control que los pueblos indígenas ejercen sobre los recursos renovables, y no renovables que yacen dentro de sus tierras y territorios. En varios países se estudian proyectos de ley para regular el control indígena de las actividades mineras y petroleras y tomar en consideración la posible participación de éstas en las ganancias. El Convenio No. 169 de la OIT sobre temas indígenas, que ha sido ratificado por los países latinoamericanos con las mayores poblaciones indígenas, ha sido de gran importancia en este aspecto. También revisten gran importancia las nuevas políticas al respecto de los donantes gubernamentales y las instituciones financieras internacionales.

Sin embargo, se constatan algunas tensiones respecto a cómo las políticas agrarias y de titulación de tierra deberían tratar ciertas categorías de tierras indígenas. Con la creciente toma de conciencia indígena en todo el continente, las organizaciones indígenas están influenciando cada vez más las leyes y las políticas nacionales. En algunos países se han firmado acuerdos sobre temas indígenas entre organizaciones indígenas y el Estado. Pero, mientras que algunos países continúan promoviendo un estatus especial para las tierras indígenas, otros de nuevo se ocupan de reducir las diferencias entre los varios tipos de tierras,

especialmente respecto a las restricciones sobre el uso y la venta de las tierras indígenas. En las tierras bajas tropicales, las políticas ahora son más uniformes y buscan principalmente que la titulación de grandes zonas indígenas en calidad de unidades inalienables. En las áreas campesinas y montañosas, las políticas varían de un país a otro. Quizás repitiendo las tendencias del siglo diecinueve, algunos gobiernos buscan reactivar un mercado de tierras en las comunidades indígenas. La diferencia es que cualquier fragmentación de las tierras comunales debe ocurrir ahora de manera voluntaria, después de un voto mayoritario de los miembros de la comunidad.

Encontramos una falta de correspondencia entre los aspectos políticos de las reformas constitucionales recientes y otras reformas, y las políticas económicas, especialmente en el sector agrario. En el ámbito político, hay una tendencia creciente a reconocer la naturaleza multiétnica y multicultural de las sociedades latinoamericanas. Aunque las implicaciones prácticas de este nuevo enfoque distan de estar claras, por lo menos representa una interrupción de las políticas de integración y asimilación del pasado. El concepto fundamental es una forma diferenciada de ciudadanía, que crea un espacio político para los pueblos indígenas y sus agendas y permite nuevas formas de representación política conforme con las costumbres y tradiciones indígenas. Todo esto se puede ver, por ejemplo en el nuevo marco normativo de Bolivia, Colombia y Ecuador. Las nuevas normas promueven la autonomía y el control indígena sobre su propio desarrollo, que está necesariamente ligado a los conceptos de espacio territorial.

En la esfera económica, hemos visto que el énfasis de algunas tendencias políticas recientes ha sido distinto. Varios gobiernos, así como las instituciones financieras multilaterales, han con-

tinuado basando sus políticas sobre la premisa de mercados de tierras abiertos y libres, la promoción de la tenencia individual y un papel limitado de las instituciones del Estado.

El Convenio No. 169 de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales: disposiciones sobre las tierras

El Convenio 169, que entró en vigor en 1990, ha sido ratificado por trece países, nueve de ellos latinoamericanos⁷. El convenio fortalece las disposiciones sobre las tierras del instrumento anterior aprobado en 1957. La sección que trata la problemática de la tierra contiene siete artículos. Los elementos clave de estos artículos son: El término “tierras” debe incluir el concepto de *territorio*, que abarca la totalidad de la zona ambiental que ocupan o utilizan los pueblos indígenas (Artículo No. 13). Los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente deben ser reconocidos. Los gobiernos deben tomar la iniciativa de identificar estas tierras y garantizar la protección eficaz de dichos derechos (Artículo No. 14). Los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales ubicados en sus tierras deben protegerse con especial cuidado. En lo posible, los pueblos indígenas deben participar en los beneficios de la explotación de los recursos ubicados en sus tierras (Artículo No. 15). Los pueblos indígenas no deben ser desalojados de las tierras que ocupan, salvo en circunstancias excepcionales (Artículo No. 15). Los procedimientos indígenas para la transmisión de derechos sobre la tierra entre sus miembros deben ser respetados (Artículo No. 17). Los gobiernos deben prevenir y penalizar toda intrusión no autorizada en tierras indígenas (Artículo No. 18).

⁷ Los países son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

El nuevo constitucionalismo de América Latina: implicaciones para la titulación de la tierra

La Constitución adoptada en 1988 por el Brasil enmienda las disposiciones anteriores en lo que respecta a los derechos indígenas sobre la tierra y los recursos. La Constitución de Guatemala de 1985 estableció que las tierras de las comunidades indígenas recibirían protección especial del Estado. Durante la década de los años noventa, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú llevaron a cabo cambios constitucionales que tuvieron como efecto encara los temas de interés a los pueblos indígenas de esos países. Todas estas las constituciones hacen referencia a los derechos colectivos especiales sobre la tierra. Varias hacen referencia a los derechos especiales respecto a los recursos naturales del suelo y, en algunos casos, también otorgan a los pueblos indígenas alguna medida de control sobre las actividades mineras y de extracción. Dos de las constituciones formularon el concepto de “entidades territoriales” indígenas, estableciendo así un régimen especial de tierras con nociones más amplias de autonomía territorial. Una característica que surge del el constitucionalismo latinoamericano es el reconocimiento de un régimen de tenencia colectiva de tierras para las poblaciones negras en áreas ecológicamente frágiles. Esta es una modalidad novedosa en América Latina, que extiende los derechos colectivos sobre la tierra a grupos étnicos minoritarios.

La Constitución de 1991 de Colombia tuvo como propósito atender los aspectos políticos y financieros de la autonomía indígena. Partiendo de una extensa experiencia de titulación en la Amazonía durante la década anterior y de la experiencia histórica de los resguardos, se propuso consolidar las nuevas entidades territoriales en la Amazonía. La figura jurídica en la que los derechos colectivos e inalienables a la tierra fueron otorgados a los pueblos indígenas se extendió en 1991 a los resguardos en todo el país. Las áreas indígenas fueron reconocidas como *entidades territoriales* similares a los departamentos, los distritos y las municipalidades. Por ende, las

autoridades indígenas podrían ejercer funciones jurisdiccionales dentro de estos territorios, gobernados por consejos indígenas constituidos según las costumbres y la usanza tradicionales. La explotación de los recursos naturales se debe llevar a cabo con el debido respeto a la integridad cultural y económica de las comunidades indígenas. Además, el gobierno debe promover la participación indígena en las decisiones que deban tomarse. Hay, también, requerimientos para transferir ganancias de Estado a las entidades territoriales indígenas como parte de la descentralización de la inversión pública.

Una característica original de la constitución colombiana es su Artículo No. 55 transitorio que requiere que el congreso legisle sobre los derechos a la propiedad colectiva de las comunidades negras que ocupan *baldíos* en la cuenca rural ribereña del Pacífico según sus prácticas tradicionales de producción. Hasta entonces, no existían normas legales que atendieran a la población negra o afrocolombiana. A finales de la década de los años cincuenta, toda la región del Pacífico había sido declarada una enorme reserva forestal confiriéndosele el estatus legal de *tierras baldías*. La Ley No. 70 adoptada en 1993, extendió las disposiciones a las comunidades negras afrocolombianas con características similares en otras áreas rurales. Esto allanó el terreno para un programa sustancial de titulación colectiva efectuado a finales de la década de los noventa.

La Constitución ecuatoriana de 1998 coincide en varios puntos con la colombiana. Puesta en vigor después de tensas negociaciones entre los representantes indígenas y el Estado, también da prominencia al concepto de territorialidad indígena e introduce el concepto de *circunscripciones territoriales indígenas*. Esto podría preparar el terreno para el reconocimiento de nuevas áreas territoriales conforme a la identidad de cada grupo étnico. Se ha deliberado también un proyecto de ley sobre nacionalidades en las comisiones del Congreso, que examina entre otros, cómo poner en vigor este concepto territorial. Hay preocupación de que el concepto parta más bien del contexto amazónico, donde la afiliación territorial se asocia claramente con la

identidad étnica y cultural, más que del contexto de la sierra donde las tierras indígenas están más fragmentadas y la afiliación étnica es menos precisa.

La constitución ecuatoriana retiene restricciones sobre la alienación o división de tierras comunales ancestrales. También, confronta el tema de los derechos sobre los recursos ubicados en las áreas indígenas, aseverando que los pueblos indígenas habrán de participar en todo el proceso de toma de decisiones respecto al uso y conservación de los recursos naturales y tendrán participación plena en cualquier proyecto que se implante dentro de sus territorios. Se les consultará respecto a la explotación de los recursos no renovables y participarán cuando sea posible en la repartición de los beneficios, recibiendo una compensación por los daños ambientales que sean causados.

La reforma constitucional boliviana de 1994 reconoce el nuevo concepto de *tierras comunitarias de origen* (TCO) además de las figuras jurídicas de las comunidades indígenas y campesinas. El nuevo concepto se ha aplicado en la práctica en las áreas indígenas de las tierras bajas tropicales del oriente boliviano, donde se ha puesto en marcha un importante programa de titulación de tierras. Las constituciones de Argentina y Paraguay también han reconocido las tierras indígenas comunales. La constitución argentina de 1994 reconoce, por primera vez, la existencia de una población indígena en ese país, otorgándole reconocimiento jurídico a las comunidades así como derechos de posesión y propiedad comunal de las tierras que tradicionalmente ocupan. Éstas no estarán sujetas a transferencia, venta, hipoteca o impuestos. La constitución paraguaya de 1992 reconoce que los pueblos indígenas deben recibir tierras comunales libre de costo y exentas de impuestos, pero prohíbe la transferencia y arrendamiento de las mismas.

La constitución peruana de 1993 se encauza en una dirección diferente. La constitución previamente vigente establecía que las tierras comunales no se podían hipotecar y eran inalienables e imprescriptibles. El texto de 1993 elimina las

restricciones sobre inalienabilidad e hipotecas y establece que las comunidades son libres de disponer de sus tierras. Sin embargo, mantiene que no pueden prescribirse excepto en caso de abandono. Las disposiciones han de regularse por medio de una ley específica. Estas disposiciones constitucionales aplican a la Amazonía así como a la sierra y las áreas costeras, lo que hace de Perú el único país que permite, en principio, la parcelación individual de las tierras indígenas tituladas en la Amazonía.

En México, de igual manera, se han eliminado las restricciones establecidas en constituciones previas sobre la alienación de las tierras comunes, entre las que se cuentan las tierras de comunidades indígenas. El Artículo No. 27 de la constitución, que cubre las disposiciones sobre el derecho a la tierra, que fuera enmendado en 1992, elimina la redistribución de tierras y autoriza las transacciones en los ejidos por primera vez en 70 años. Estos cambios permiten a los ejidos a decidir si se distribuirán parcelas agrícolas con pleno título de propiedad o se continuará con el sistema actual de tenencia comunal de la tierra. A la vez, el Artículo No. 4 reconoce que México es una nación multicultural y estipula que la ley debe promover y proteger las formas indígenas de organización social, que debe garantizar el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado y que las prácticas y costumbres indígenas deben considerarse en las disputas y procedimientos agrarios. El Artículo No. 4 ahora estipula la legislación de normas especiales.

Leyes agrarias e indígenas: títulos individuales y colectivos

En consonancia con las tendencias constitucionales, la legislación estatal o departamental también apoya la emisión de títulos colectivos para las tierras indígenas. En algunos países, como Bolivia, Ecuador, Panamá y Perú, las leyes que rigen este tema no son de carácter nacional sino que emanan de decretos presidenciales (Bolivia y Ecuador) que estipulan específicamente la titulación de tierras indígenas. En Panamá, los derechos indígenas se consideran

según leyes específicas y separadas. Aunque la legislación agraria peruana es de alcance nacional, algunas secciones, como la que rige la titulación de tierras, fueron adoptadas específicamente para las regiones costeras donde la agricultura comercial es más evidente. La Ley de Reforma Agraria de 1996 de Bolivia establece distintos regímenes de tenencia de tierras para distintas partes del país, así como una diferenciación por tipo de agricultura e identidad étnica de los campesinos.

En Colombia, el instrumento principal de ley y política agraria es la Ley No. 160 de 1994, que crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino. Aunque es principalmente un instrumento de transferencia de tierras basado en el mercado, también tiene como objetivo impulsar las ventas voluntarias a campesinos. La legislación también toma bajo consideración la situación de los *resguardos* indígenas, resaltando la expansión de los resguardos vigentes —aun los de origen colonial— conforme a las necesidades. La institución responsable es el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). El INCORA debe comprar nuevas tierras según sea necesario, sanear los derechos indígenas y compensar a los ocupantes no indígenas por cualesquiera mejoras que hayan hecho a las tierras. Como se indicó con anterioridad, la Ley No. 70 de 1993 ha sido un instrumento clave en relación con los derechos sobre la tierra de las poblaciones negras. Esta es una ley muy extensa que cubre los procedimientos de la titulación de tierras y otros temas sustanciales, entre ellos los derechos a los recursos del subsuelo en las áreas de propiedad colectiva de poblaciones negras. Así, las comunidades negras que caen al amparo de esta ley reciben trato preferencial en cuanto a la adquisición de permisos para la extracción de minerales no renovables en las áreas de propiedad colectivas. No ha habido legislación nueva específica sobre los derechos indígenas y la titulación. La figura constitucional de *entidades territoriales indígenas* todavía no había sido reglamentada cuando se redactó este informe.

En Ecuador, la ley agraria de mayor importancia es la Ley de Desarrollo Agrícola de 1994. Una versión inicial de esta ley fue modificada por el congreso, a raíz de importantes protestas por parte de organizaciones indígenas y campesinas. La versión final, aunque respeta las forma indígenas de posesión, también permite que las comunas cambien el uso que le dan a las tierras mediante la parcelación o la conversión de la tenencia a propiedad cooperativa u otro tipo de personería jurídica. El Artículo No. 36 establece que la tierra estatal sea adjudicada libre de costos a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y *montubios* (campesinos costeños) que hayan ocupado el territorio desde tiempos ancestrales. Los beneficiarios de estas asignaciones de tierra deben respetar la cultura y la organización social tradicional así como la ambiente. Le legislación permite la adjudicación de otras tierras a los pueblos indígenas, previo pago del precio de venta actual de los terrenos. Por otro lado, la ley elimina toda posibilidad de que se lleven a cabo expropiaciones en el futuro y puede entenderse como una política general para fortalecer la seguridad de la posesión privada de la tierra. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) fue reemplazado por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola (INDA), el cual cuenta con autorización para la titulación de tierras. La ley ha sido objeto de extensas críticas —entre otras cosas por su ambigüedad— sin embargo, parece haber sentado las bases para programas de emisión de títulos colectivos que han comenzado a cederse con el apoyo de agencias internacionales.

En la Amazonía ecuatoriana, los títulos han sido emitidos por decreto sin marcos legales específicos. Esto ha levantado considerable incertidumbre legal respecto a la capacidad del INDA y del Instituto Nacional Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales (INEFAN) para otorgar títulos en las tierras forestales tropicales (ver próximo capítulo). En resumen, es probable que la adopción de la Constitución de 1998 dará lugar a una ola de nueva legislación sobre el tema de las tierras indígenas. Las organizaciones indígenas ya han formulado propuestas que intentan poner en práctica el concepto de circunscripciones territoriales indígenas.

En Bolivia, el instrumento principal de política agraria es la Ley No. 1715 de Servicio de Reforma Agraria Nacional de 1996, que distingue seis clases de propiedad agrícola con diferentes restricciones y obligaciones para cada una de las categorías. Las *tierras comunitarias de origen* (TCO) son los hábitat tradicionales de los pueblos indígenas, principalmente en las tierras bajas de la Amazonía. Estas tierras son inalienables, indivisibles, colectivas, no hipotecables y están exentas de impuestos. La ley también identifica las *propiedades comunarias* cuyos títulos han sido otorgados a comunidades campesinas o ex peones de haciendas. Estas tienen las mismas restricciones respecto a la venta y transferencia que las TCO y también están exentas de impuestos. Las pequeñas propiedades (que incluyen las pequeñas fincas de los beneficiarios de la reforma agraria indígena de la sierra) son también indivisibles y están exentas de impuestos, pero pueden ser vendidas. Sólo las fincas medianas y las empresas agrícolas extensas pagan impuestos y operan en un mercado de compra/venta libre y sin restricciones.

La Ley No. 1715 fue también la primera legislación en establecer los derechos indígenas sobre la propiedad en las tierras bajas orientales de Bolivia. Con anterioridad, en 1990 se emitieron cuatro decretos presidenciales que reconocían los derechos indígenas de manera general pero sin establecer los procedimientos para hacerlos efectivos. La Ley de 1996 y sus reglamentos establecen procedimientos para sanear estos derechos y resolver las demandas de tierras entre los pueblos indígenas y otros ocupantes. La ley también establece dieciséis zonas territoriales que declara *inmovilizadas* hasta que el INRA los reclamos que sobre ellas han hecho demandas las organizaciones indígenas. Esto significa que queda vedada la colonización de esas zonas por parte de personas no indígenas. Por último, la ley establece que la agencia del Estado responsable por los temas indígenas debe llevar a cabo los estudios técnicos requeridos en colaboración con las organizaciones indígenas para determinar las necesidades especiales de los miembros de éstas y de las generaciones futuras. Este se considera

un criterio importante en la determinación del tamaño de las *áreas comunitarias de origen* sobre las cuales las comunidades indígenas recibirán títulos de propiedad.

También deben mencionarse las leyes bolivianas de participación popular que entraron en vigencia después de 1994. Éstas se proponen crear nuevas estructuras participativas en los ámbitos locales y municipales, que aseguren que los recursos nacionales sean canalizados eficazmente a las comunidades rurales y que las organizaciones locales, entre ellas las de los pueblos indígenas, puedan participar en la planificación. El programa de reforma municipal y las leyes de participación dieron lugar a la creación de una nueva entidad, el distrito municipal indígena. El gobierno actual ha considerado las propuestas de reestructuración territorial partiendo de 300 posibles distritos municipales indígenas en todo el país. Por lo tanto, al igual que en Colombia y Ecuador, el ordenamiento territorial para los pueblos indígenas está relacionado a temas más amplios como la reforma municipal y la distribución de ingresos.

También en Panamá, se evidencian avances similares. Históricamente, sólo el pueblo indígena Kuna ha poseído un territorio legalmente reconocido: la *comarca*. Los programas de reforma agraria y colonización de los años sesenta favorecían la titulación individual, pero a partir de la Constitución de 1972 se requiere el establecimiento de comarcas para todos los grupos étnicos indígenas. La Ley No. 22 de 1983 estableció una comarca para los indios Wounaan en la provincia de Darién; la Ley No. 24 de 1996 estableció la comarca Mandungandi para las comunidades Kuna que fueron reasentadas con motivo de la construcción de la represa y la planta hidroeléctrica de Bayano. Por último, después de más de dos décadas de intensa lucha, la Ley No. 10 de 1997 estableció una comarca para los pueblos indígenas Ngöbe y Buglé, extendiéndola a los campesinos Ngöbe que son el grupo étnico indígena más grande del país.

En Panamá no existe legislación nacional que trate la problemática de las tierras indígenas u

otros derechos indígenas. Las comarcas representan una solución ya que los pueblos indígenas así reconocidos disfrutaban de un alto grado de autonomía inclusive en el establecimiento del tipo de las leyes orgánicas para la administración y el manejo de la comarca. Sin embargo, todavía no se ha desarrollado la jurisprudencia necesaria para atender las demandas de los grupos indígenas que residen fuera de las comarcas (el próximo capítulo presente una discusión de la problemática reciente). Las organizaciones indígenas están formulando propuestas para el reconocimiento de los derechos colectivos de estos grupos sobre las tierras que ocupan.

En Perú, el instrumento general de política agraria más reciente es la Ley No. 26505 de julio de 1995, comúnmente conocida como la Ley de Tierras. Su intención se refleja en su nombre completo, *Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas Agrarias en el Territorio Nacional y en las Comunidades Campesinas y Nativas*. Así, gran parte de la ley se interesa en las condiciones en las que varias categorías de tierras pueden abrirse al mercado o venderse por el Estado a inversionistas privados. Con respecto a las tierras comunales, se establece una distinción entre las zonas de la sierra y la selva por un lado, y las tierras costeras por el otro. En las primeras, el arrendamiento, venta o hipoteca de tierras comunales requiere el voto de dos terceras partes de los miembros de la asamblea general de la comunidad; en el segundo, sólo la mitad de los votos. La ley también establece que el Estado debe llevar a subasta cualquier tierra eriaza, o sin cultivar, en sus dominios. Esta disposición preocupa a los pueblos indígenas y sus grupos de apoyo quienes aducen que áreas que han sido reclamadas por comunidades indígenas pero todavía no han recibido títulos pueden caer bajo la definición de erial.

En junio de 1997, el Congreso peruano adoptó la Ley No. 26845, denominada *Ley de Títulos de Tierras de las Comunidades Campesinas Costeras*. La ley cubre una zona que ha experimentado un acelerado ritmo de crecimiento en la agricultura comercial y la inversión agrícola, haciendo menos rigurosas las condiciones bajo

las cuales se puede privatizar la tierra comunal en esta región. Sólo se requiere el voto de una tercera parte de la Asamblea en los casos de terceras partes que han ocupado las tierras comunales por un período de menos de dos años.

La legislación agraria del Perú ha sido objeto de crítica por parte de las organizaciones indígenas que afirman que los derechos colectivos indígenas se están sacrificando en aras de intereses privados. Los ONG y otros grupos indígenas han presionado ante el Congreso para que se adopte una ley indígena específica.

En México, la ley agraria entró en vigor a principios de 1992, justo después de las reformas al Artículo No. 27 de la constitución que trataba la disposición de la tierra. Esta ley codifica la reforma constitucional, estableciendo los procedimientos bajo los cuales los estatutos sobre la tenencia de tierras ejidales y de las comunidades indígenas pueden ser alterados. El Capítulo V de la ley trata los temas de interés específico para las comunidades, dictaminando, entre otros, que los miembros del ejido pueden optar por transformarse en comunidad y viceversa. Un artículo de la ley trata específicamente la problemática de los grupos indígenas y señala que sus tierras deben ser protegidas dentro del marco de la ley reglamentaria del Artículo No. 4 de la Constitución (sobre derechos indígenas). Sin embargo, para 1999 la ley todavía no había sido codificada.

Las nuevas leyes agrarias de México han sido objeto de extensas críticas por parte de las organizaciones indígenas y sus grupos de apoyo ya que parecen promover los regímenes de tenencia individual en lugar de los comunales. En teoría, sin embargo, permiten a los pueblos indígenas identificarse más de cerca con un tipo de régimen de tenencia. Se ha estimado que de un total de 5.776 unidades agrarias indígenas, sólo 2.226 se registraron como *comunidades* al hacerse efectiva la reforma. Además, más de 3.500 ejidos estaban compuestos principalmente por personas de descendencia indígena, mientras una unas pocas comunidades agrarias estaban

integradas por mestizos no indígenas (Pérez, 1998).

Las negociaciones sobre los derechos indígenas a la tierra

Una característica de la década pasada ha sido la disposición de los gobiernos a entrar en negociaciones directas con las organizaciones indígenas respecto a derechos territoriales y de tierras, entre otros temas. Algunas de las iniciativas de titulación en las tierras bajas tropicales surgieron en reacción a manifestaciones y protestas efectuadas por organizaciones indígenas. Este fue el caso en Bolivia y Ecuador a principios de la década de los años noventa. Más recientemente, los derechos indígenas sobre la tierra han formado parte de los procesos de paz en los países que se han visto afectados por el conflicto armado.

En Guatemala, por ejemplo, los acuerdos de paz que pusieron fin al conflicto civil, incluyeron discusión de los temas de la identidad y los derechos indígenas. A raíz del acuerdo de 1995, el gobierno entabló la reglamentación de la tenencia de la tierra para garantizar los derechos de las comunidades indígenas de participar en el manejo de los recursos naturales y mejorar la protección legal de los derechos de las comunidades indígenas. Otra característica importante fue la creación de una comisión conjunta con representantes del gobierno y los grupos indígenas, para proponer reformas legales y administrativas respecto a los derechos indígenas sobre la tierra. Desde entonces, este mecanismo ha permitido la participación indígena en las reformas de ley y de política, así como en la preparación de proyectos de tierras financiados por la comunidad internacional (ver el próximo capítulo). La experiencia mexicana ha sido más limitada. Después de la sublevación de Chiapas en 1994, las negociaciones condujeron a los llamados acuerdos de San Andrés sobre temas indígenas. Sin embargo, las negociaciones se detuvieron debido a diferencias en los conceptos de autonomía y territorialidad indígenas. Los temas indígenas y de tierras han

sido incluidos recientemente en la agenda de las negociaciones de paz de Colombia.

La titulación de tierras en el contexto ambiental: desarrollo energético y manejo de recursos naturales

El reconocimiento de la propiedad indígena de a veces de vastos territorios ha levantado interrogantes complejas sobre el control y manejo de los recursos naturales estratégicos. Muchos gobiernos latinoamericanos han conferido concesiones madereras dentro de las áreas indígenas tradicionales. Además, durante la última década hubo un interés inmenso en el desarrollo energético, especialmente los hidrocarburos, en el trópico latinoamericano. Ha habido una inversión internacional substancial en el potencial petrolífero y de gas en Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, entre otros. El marcado aumento en el desarrollo del petróleo y los minerales en áreas remotas ha ocasionado negociaciones prolongadas entre los pueblos indígenas y los gobiernos en lo concerniente al control sobre los recursos y el desarrollo energético, entre estas discusiones se concretaron también arreglos sobre la participación en los beneficios.

El interés por el medio ambiente ha impulsado el establecimiento de ministerios u otras agencias públicas las cuales, en algunos casos, asumieron responsabilidad sobre la titulación y el manejo de las tierras forestales. En toda la región, se han creado parques nacionales, áreas protegidas y reservas biosféricas —en algunas ocasiones con el apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo— que coinciden con zonas donde habitan comunidades indígenas. En algunas ocasiones, estas áreas se han creado dentro de territorios pertenecientes a comunidades indígenas, lo cual ha ocasionado múltiples reclamos sobre las mismas tierras, prestándose la situación para posibles conflictos. En su beneficio y defensa, los pueblos indígenas pueden invocar la Declaración de Río de la conferencia de las Naciones Unidas de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo, que contiene compromisos específicos de los Estados signatarios de facilitar la participación indígena en el desarrollo sostenible. A

partir de entonces, el convenio sobre biodiversidad ha sumado otras dimensiones entre las que se cuentan los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas con respecto a la conservación y a los conocimientos tradicionales.

El Convenio de Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT de 1989 tomó pasos importantes en este sentido, estableciendo los fundamentos para las reformas constitucionales y legales de la década de los años noventa. En América Latina, como en la mayor parte del mundo, la legislación distingue entre los derechos a la superficie y al subsuelo, otorgando los derechos del subsuelo al Estado. Pero el Artículo No. 15 del Convenio No. 169 de la OIT —un precedente de la legislación internacional— hace hincapié en que los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales que yacen en sus tierras deben salvaguardarse con especial cuidado. Entre estos derechos se incluye el derecho a participar en el uso, manejo y conservación de estos recursos. Además, en casos en que el Estado retenga la propiedad de los recursos minerales o del subsuelo, o el derecho a otros yacimientos, deben establecerse procedimientos de consulta con los pueblos indígenas antes de comenzar o permitir cualquier programa de exploración o explotación de estos recursos. En lo posible, los pueblos indígenas deberán participar de los beneficios de estas actividades y recibir una compensación por cualquier daño sustentado.

Estos principios han afectado los enfoques de otras organizaciones internacionales. El Banco Mundial, por ejemplo, en la revisión propuesta a la directiva operativa sobre pueblos indígenas ha intentado declinar el apoyo para la explotación comercial de minerales e hidrocarburos en áreas indígenas, a menos que los pueblos indígenas participen de los beneficios de dichas actividades y reciban una compensación justa por cualquier daño.

Esto significa importantes retos normativos para los estados latinoamericanos, particularmente en el caso de los nueve países que han ratificado el Convenio No. 169 de la OIT. La misma establece la base para enmendar las legislaciones ambientales, forestales, mineras y petroleras,

entre otras, y establecer las salvaguardas necesarias en favor de los pueblos indígenas. Una revisión adecuada de este tema requeriría una investigación aparte. Sólo se puede ofrecer a continuación unas pocas ilustraciones de las nuevas modalidades.

La Constitución de 1991 de Colombia establece que la explotación de recursos naturales dentro de las tierras indígenas no debe perjudicar su integridad cultural. La Corte Constitucional de Colombia ha dictaminado que los pueblos indígenas son dueños de los recursos renovables así como de las tierras dentro de su comunidad. El código minero de 1988 y sus reglamentos también confirieron a los pueblos indígenas derechos preferenciales sobre ciertos minerales con la excepción de los *estratégicos* como el carbón y el petróleo. En Panamá, la legislación sobre las comarcas contiene fuertes salvaguardas. Por ejemplo, la Ley de 1983, que crea la comarca Embera en Darién, establece que la explotación del subsuelo, las aguas subterráneas, los recursos minerales y la madera dentro de los límites de la comarca sólo se pueden realizar con el permiso de las autoridades de la misma. Se debe garantizar a la comunidad su participación en los beneficios, y cada contrato debe especificar el porcentaje de los ingresos que percibirá la comarca⁸. La Constitución de 1998 de Ecuador reconoce el derecho de las comunidades indígenas y negras a ser consultadas sobre la posible explotación de los recursos no renovables en sus tierras y recibir compensación por daños.

En otros países (por ejemplo, Perú) los derechos sobre recursos como la madera y los minerales permanecen en manos del; sin embargo, esto ha sido objeto de intensa negociación. La ley peruana sobre hidrocarburos orgánicos no hace referencia alguna a las comunidades indígenas, estipulando sólo en términos generales que las compañías petroleras son responsables de conservar el medio ambiente. Durante la visita que los autores hicieron a la Amazonía peruana, asistieron a una reunión con líderes indígenas, donde se discutieron propuestas para asegurar la participación indígena en las actividades de

explotación de hidrocarburo en sus territorios. Un proyecto de un decreto de 1999 establece, entre otras cosas, que deben llevarse a cabo consultas y debe prepararse un plan de relaciones con la comunidad que incluya los derechos de participación y estudios de impacto sociocultural. Se llevaron a cabo reuniones similares en Ecuador donde, conforme a la Constitución de 1998, los líderes indígenas presionaron para lograr una legislación similar en el contexto de las negociaciones en curso con las compañías petroleras multinacionales. El borrador de los reglamentos se emitió en octubre de 1999 e incluía mecanismos de consulta y participación, y estipulaba la participación indígena en los estudios de impacto ambiental. El borrador también mencionaba las relaciones institucionales para un desarrollo comunitario sostenible y los mecanismos de compensación y participación en los beneficios y de resolución de conflictos.

En lo relativo a temas más amplios de conservación ambiental y manejo de recursos, pocos países parecen haber adoptado legislación específica para asegurar que sus programas y políticas sean consistentes con los derechos indígenas sobre la tierra. La Ley Ambiental de 1992 de Bolivia establece la participación indígena en la administración de las áreas protegidas. Una resolución ministerial de 1994 presenta diferentes opciones para el manejo de estas áreas, entre las cuales existe la posibilidad de realizar acuerdos con los pueblos indígenas. Además, la Ley Forestal de 1996 permite el uso exclusivo indígena de los recursos forestales dentro de las tierras comunales de origen. Sin embargo, las concesiones a compañías forestales han levantado grandes ambigüedades al ser otorgadas antes de la adopción de estas leyes.

Un modelo interesante lo presenta la Ley Ambiental General de Panamá (Ley No. 41 de 1998), la cual contiene un capítulo aparte dedicado a los temas de participación y consentimiento indígena en cuestiones relativas a los recursos naturales dentro de sus tierras y territorios. Los proyectos para la explotación de recursos presentados por los pueblos indígenas deben recibir trato preferencial. Sin embargo, la

⁸ Ley No. 22, noviembre de 1983.

ley no atiende uno de los problemas que surge en la práctica, principalmente el hecho de que muchas áreas indígenas están ubicadas en parques nacionales bajo la jurisdicción de la Agencia Ambiental de Panamá (INRENARE).

La falta de claridad legal en Ecuador presenta un ejemplo interesante. La adjudicación de títulos a la tierra que tuvo lugar a principios de los años noventa, no se acompaña de la legislación necesaria sobre los derechos indígenas. Esto a dado lugar a una gran ambigüedad acerca del uso de los recursos en estas zonas. La ley forestal otorga la posesión del patrimonio forestal y de las áreas protegidas a INEFAN. Los parques nacionales y las reservas ecológicas y biológicas están entre estas áreas protegidas dentro de las cuales no pueden otorgarse derechos de propiedad. Por lo tanto, todos los recursos naturales revierten al Estado en el momento de crear estas áreas y no se pueden otorgar títulos a las comunidades indígenas. Se está considerando actualmente una propuesta para enmendar la ley forestal de manera de poder reconocer los derechos indígenas dentro de estas áreas. Mientras tanto, sin embargo, se han hecho arreglos mayormente *ad-hoc*. A principios de 1999, por ejemplo, el gobierno declaró un área de 435.000 hectáreas dentro de la reserva Cuyabeno y 700.000 hectáreas del Parque Yasuni como *zonas intangibles*, un concepto que prohíbe toda actividad de

extracción, entre ellas la exploración petrolera, y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a realizar actividades económicas de subsistencia en estas zonas. La Constitución ecuatoriana de 1998 reconoce el derecho de los pueblos indígenas al usufructo, administración y conservación de los recursos renovables en sus tierras. Esto conllevará más reformas legislativas al igual que un esfuerzo mayor de demarcación para resolver los problemas entre la posesión de las tierras indígenas y las áreas protegidas.

Por último, debe mencionarse el caso de México donde las tendencias recientes hacia la descentralización del manejo de los bosques representan avances significativos para las comunidades indígenas. La Ley Forestal de 1942 entregó una medida de control sobre los recursos forestales a las comunidades y a los ejidos. La Ley Forestal de 1986 aumentó el control y la supervisión del gobierno. La Ley Forestal de 1992 y sus reglamentos de 1994 han revertido esta tendencia, dando más responsabilidad del manejo y la conservación forestal a los dueños de la tierra y los productores. Las comunidades indígenas y los ejidos, en cuyas tierras se encuentra la mayor parte de los recursos forestales de México, parecen haberse beneficiado de esta tendencia ya que les ha presentado la oportunidad de comercializar sus productos forestales.

V. GARANTÍAS DE LOS DERECHOS SOBRE LAS TIERRAS INDÍGENAS Y LOS RECURSOS NATURALES: EXPERIENCIAS DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

En teoría, los derechos indígenas sobre la tierra están recibiendo gran atención, tanto en las leyes nacionales como en los instrumentos de política. Pero, ¿cuáles son los hechos? ¿Dónde se observan los mayores avances? ¿Cuáles son los mecanismos que han dado lugar a esos avances? ¿Qué problemas han surgido durante la ejecución de la ley y la implantación del marco de política? ¿Cómo se están resolviendo los problemas entre los intereses indígenas y los no indígenas? ¿Qué papel están jugando las organizaciones indígenas en la titulación y demarcación de las tierras reclamadas? ¿Cuáles son los casos de colaboración constructiva entre el Estado y las organizaciones indígenas o los ONG?

El análisis que se presenta en este capítulo parte principalmente de la experiencia de los países visitados por los autores, aunque también se presentan ejemplos de la experiencia de otros países cuando ésta se considera pertinente. La primera sección examina la experiencia de los programas oficiales de titulación de tierras dirigidos específicamente a los pueblos indígenas. La segunda sección trata de los programas especiales que también se extienden a otros grupos étnicos, como las comunidades negras. La tercera sección analiza cómo se han tratado los temas y las demandas indígenas respecto a los programas de titulación de tierras en general durante la última década. A continuación, el análisis pasa a considerar el programa de demarcación y titulación de tierras realizado por los mismos pueblos indígenas, a menudo con el apoyo de ONG nacionales o internacionales y en algunos casos en cooperación con entidades estatales. La sección final presenta los temas de uso y manejo de los recursos naturales, repasando algunos de los mecanismos para realzar la participación indígena y también algunas áreas problemáticas

que están surgiendo en el tema de fundamental importancia para la subsistencia indígena.

Programas oficiales de titulación de tierras indígenas

La legislación no dio lugar a la creación de programas estatales de fondo y con el financiamiento necesario para emitir los títulos que reclaman los pueblos indígenas y asegurar que los mismos sean efectivos. Como se ha visto anteriormente, el Convenio No. 169 de la OIT requiere que los gobiernos signatarios tomen las medidas pertinentes no sólo para identificar las tierras que los pueblos indígenas han ocupado tradicionalmente, sino también para garantizar la protección de sus derechos de propiedad y posesión. Además, los gobiernos deben tomar acción para prevenir la intrusión o uso no autorizado de esas tierras.

En todos los países visitados por los autores se detectó el serio problema de la presencia de colonos no indígenas en las tierras adjudicadas a los pueblos indígenas. En zonas donde se han emitido títulos sobre vastos territorios contiguos, el reto principal ha sido dilucidar las distintas demandas sobre las tierras y determinar las prioridades para otorgar la compensación a los ocupantes indígenas o a los no indígenas.

Estos temas son de especial importancia en Bolivia, donde el énfasis en decenios recientes ha recaído sobre la titulación inicial de las tierras indígenas en la zona de tierras bajas orientales. No se habían emitido títulos de propiedad a ninguna comunidad indígena anteriormente, aunque algunos colonos habían recibido títulos bajo el programa de reforma agraria. Algunos colonos recibieron títulos sobre extensas áreas,

otros eran agricultores y otros ocupaban las tierras sin títulos legales.

A partir de 1989, se han emitido decretos presidenciales con el propósito de reconocer derechos territoriales indígenas. En su mayoría, estos decretos fueron emitidos después de las marchas de protesta desde las tierras bajas a La Paz. Los decretos puestos en vigor entre 1989 y 1990 establecían títulos para 2,8 millones de hectáreas de tierras indígenas en los departamentos de Beni, Cochabamba y La Paz. Después de una marcha indígena en 1991, el presidente Paz Zamora reconoció el principio de propiedad indígena para 2,3 millones de hectáreas en nueve lotes separados. Después de una segunda marcha de protesta en 1996, se emitió un decreto presidencial para titular 16 *tierras comunales indígenas* en la zona oriente, el Chaco y las regiones amazónicas, de acuerdo con el concepto reconocido en la constitución de 1994.

Estos decretos presidenciales no garantizan una verdadera posesión y ocupación de las tierras. Los títulos se emitieron temporalmente. Además, la presencia de numerosos colonos así como de concesiones madereras en muchas de las zonas indígenas significan que se requeriría un proceso de saneamiento de los títulos para poder resolver casos de doble titulación y compensar a las personas que sean reasentadas, si esto fuera necesario. El escenario para esto fue montado por la puesta en vigor de la nueva Ley de Reforma Agraria de 1996 y su reglamento que estableció los procedimientos para dicho saneamiento. Mientras el Instituto Nacional de Reforma Agraria se ocuparía de los aspectos técnicos de la titulación y saneamiento, también se reservó un papel para la agencia de gobierno encargada de los temas indígenas, VAIPO. Sobre VAIPO recae la responsabilidad de determinar las necesidades socioeconómicas y espaciales de los pueblos indígenas en las tierras bajas, asegurando que se les otorgaran suficientes tierras para los residentes actuales así como futuras generaciones. Con el apoyo del Gobierno de Dinamarca, INRA y VAIPO han comenzado a llevar a cabo estas tareas.

Sin embargo, el progreso ha sido lento. En 1999, el ONG Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social concluyó que dos años después de la puesta en vigor de la ley de reforma agraria, el proceso de saneamiento y titulación de las TCO había apenas comenzado en la mayoría de los casos. Donde el proceso estaba dándose, los resultados obtenidos hasta la fecha sugerían que los derechos de terceros estaban siendo consolidados en estas zonas. Por ejemplo, el informe encontró que entre un 80% y un 90% de las tierras de las tierras comunales de origen estaba en manos de colonos. La ONG también criticó a la Oficina del Superintendente Forestal, alegando que había aprobado nuevas concesiones forestales dentro de las TCO reclamadas por los pueblos indígenas.

La experiencia boliviana resalta las dificultades de llevar a cabo una titulación eficaz de las tierras indígenas en una región donde la presencia de colonos y empresas comerciales externas es sustancial y de gran influencia. El marco legal existe y el gobierno ha comenzado un programa de saneamiento y titulación de tierras. Sin embargo, la ley misma permite amplia discreción al gobierno en cuanto al orden de prioridad que se asigne a las demandas indígenas y las de los colonos cuando se disputa la tenencia de una misma parcela. El criterio para determinar las necesidades espaciales de los pueblos indígenas para ésta y futuras generaciones, que les permita continuar viviendo tradicionalmente, puede también estar sujeto a una interpretación arbitraria. Al ejercerse presiones agrícolas, ganaderos y forestales, la decisión que debe tomarse es sumamente política. ¿Será la mejor solución conferir trato preferencial a los ocupantes indígenas originales y compensar a los colonos según sea necesario?

A principios del año 2000, hubo señales de progreso. La agencia de reforma agraria, INRA, había realizado gran parte de la investigación de campo y estaba esperando emitir títulos a varias de las TCO ubicadas en las tierras bajas durante el curso del año. Después de consultas entre el Gobierno de Bolivia y la organización nacional indígena, CIDOB, se acordó un cronograma provisional para la titulación de seis TCO para

abril del 2000. Sin embargo, permanecían algunos desacuerdos entre el gobierno y las organizaciones indígenas sobre el criterio para determinar las necesidades de tierra de los pueblos indígenas y cómo resolver los conflictos entre los pueblos indígenas y los colonos no indígenas asentados en las TCO. Algunos líderes indígenas, por ejemplo, han criticado severamente la metodología aplicada por la VAIPO para determinar las necesidades espaciales de los pueblos indígenas puesto que han subestimado la importancia de actividades tradicionales como la pesca y la caza y han utilizado fórmulas abstractas para determinar las necesidades económicas futuras. Además, las actividades de titulación de la INRA se han visto obstruidas por la ausencia de un marco regulador adecuado para implantar la Ley Agraria de 1996. Se debate la interpretación correcta del concepto de la *función social y económica de la propiedad* (un requisito que los residentes no indígenas tienen que cumplir si han de retener derechos sobre las tierras que ocupan). La aplicación del INRA de este concepto ha sido criticada por las organizaciones indígenas y las ONG que les apoyan, en base de que esta interpretación puede servir para consolidar los derechos sobre las tierras de un gran número de colonos asentados en las TCO. Esto destaca la importancia de la titulación de tierras indígenas antes de emitir títulos individuales a los colonos no indígenas, especialmente en casos donde existe la posibilidad de que se produzcan conflictos.

Es probable que los pueblos indígenas de Bolivia oriental busquen un *modus vivendi* con los colonos, particularmente los pequeños agricultores, antes de entrar en una disputa férrea. Algunas de las demandas que los pueblos indígenas presentan buscan zonas de bosques vírgenes en lugar de reclamar tierras que ya están siendo cultivadas por los colonos. Pero la preocupación mayor es que la penetración de la explotación comercial en esta región continuará, a menos que el proceso de saneamiento y de titulación se concluya rápidamente.

Desde la adopción de la Ley INRA de 1996 en Bolivia, las organizaciones indígenas Aymará y Quechua que residen en la sierra ha entablado un

número limitado de demandas sobre tierras comunales de origen. El reclamo más extenso fue por 2,5 millones de hectáreas en el departamento de Potosí, extendiéndose sobre un área remota donde una compañía minera internacional ha establecido su presencia. En general, las demandas por TCO en áreas no tropicales se están formulando por organizaciones nuevas tales como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyu (CONAMAQ), que busca la reconstrucción de la identidad indígena Aymará. Estos reclamos territoriales parecen también estar motivados por la convicción indígena de que el estatus de *tierras comunales de origen* les dará a sus comunidades mayor influencia sobre las actividades mineras y los recursos hídricos, así como mayores derechos de participación en los beneficios de estas actividades.

Durante el decenio de los noventa, el gobierno de Colombia resaltó la titulación de tierras indígenas en la Amazonía. A pesar de las disposiciones legales a estos efectos, se ha hecho un menor esfuerzo en consolidar los resguardos campesinos indígenas fuera de las áreas tropicales. Según cifras de 1999 del Departamento de Planificación Nacional, sólo el 18% de la población requería la regularización de sus derechos de tenencia de la tierra. De una población indígena total de 700.000 personas, 83,88% habitaba en 534 resguardos con una extensión total de 29,8 millones de hectáreas⁹. La vasta mayoría de éstos son nuevos resguardos localizados en las regiones forestales de la Amazonía. Otro estudio oficial indica que 400 de los resguardos creados a raíz del proceso de reforma agraria que comenzó en 1961, son *nuevos* y que representan un 97% de las tierras. A la vez, los resguardos históricos representaban sólo 1,84% de las tierras y 34% de los resguardos y en ellos habitaban 240.000 personas indígenas. Por lo tanto, dada las numerosas poblaciones de campesinos indígenas que residen en las regiones de los Andes y el Caribe, se estima que tienen una

⁹ Plan Nacional de Desarrollo (borrador), citando un estudio posterior al censo conducido por el Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, en 1997.

insuficiencia de tierras. Lo mismo es cierto en el caso de las comunidades indígenas que habitan el piedemonte de los planos orientales y la Amazonía. Sin embargo se opina que los pueblos que residen en zonas tropicales —con la excepción de algunas partes del Pacífico— cuentan con un territorio amplio, debidamente reconocido y titulado (Arango y Sánchez, 1997).

La responsabilidad de la regularización de tierras indígenas ha recaído sobre el Programa de Atención a Indígenas (PAI), que forma parte de INCORA. Las actividades principales de PAI han sido la adquisición de tierras para las comunidades indígenas que han perdido sus tierras o no poseen superficies suficientes, o para la reestructuración de los resguardos coloniales minifundistas. El PAI también realiza el ordenamiento de tierras dentro de los resguardos dando compensación a los colonos que las habitan por las mejoras que hayan hecho en ellas. Las cifras de INCORA establecían que para mediados de 1997 aproximadamente 3.500 colonos que habitaban los resguardos habían recibido compensación. Sin embargo, las actividades de INCORA en esta área se han visto afectadas por falta de fondos debido a una reducción marcada de su presupuesto en los últimos años.

Una visita a varios resguardos en la provincia del Cauca —donde la mayoría de los resguardos *históricos* están ocupados por indios Paez y Guambiano— resalta los problemas que afectan a los pueblos indígenas en la actualidad. De los líderes indígenas entrevistados, casi todos señalaron la necesidad de ordenamiento y saneamiento de tierras y lamentaron la falta de fondos de INCORA para comprar las tierras de los colonos. De igual manera, mientras muchos tenían demandas pendientes para extender sus tierras, el programa de INCORA había prácticamente cesado sus funciones debido a la falta de fondos. Se detectaron problemas cuando las demandas de títulos históricos habían sido rechazadas por INCORA por falta de comprobantes.

En el contexto del conflicto civil, el clima colombiano en los años recientes no puede ser

considerado normal para llevar a cabo programas de titulación de tierras, particularmente a gran escala de titulación de tierras colectivas en zonas remotas. Se ha expresado preocupación, sin embargo, sobre la falta de acción para poner en efecto el concepto de Entidades Territoriales Indígenas reconocido en la Constitución de 1991. La intención parece ir más allá de las áreas dispersas y pequeñas de tierras indígenas y pasa a entidades que contengan una autonomía significativa en términos financieros y políticos. En 1999, los reglamentos no se habían puesto en vigor para lograr la ejecución de estos artículos de la constitución. El plan de desarrollo del gobierno establece que se dará prioridad a este tema, permitiendo así a las comunidades indígenas formular sus propios planes de desarrollo.

En Ecuador, por su escasez de estadísticas, es difícil evaluar el proceso de titulación en las diferentes regiones del país. El último censo nacional agrario fue conducido en 1974. Ante la ausencia de un catastro legal, se estima que la mitad de los que tienen tierras no tienen títulos adecuados. Una cifra estimada del Banco Mundial estima que 2,5 millones de hectáreas de tierra ocupadas por comunidades indígenas y afroecuatorianas quedan por recibir títulos¹⁰.

Durante las últimas dos décadas ha habido una titulación de tierras significativa en la Amazonía. Un 25% de la Amazonía ó 3 millones de hectáreas en total, han sido adjudicadas a diferentes grupos indígenas y otro 25% está cubierto por áreas de conservación de la naturaleza. Sin embargo, hay tierras donde existe conflicto por pertenecer simultáneamente a las áreas territoriales indígenas, a las áreas protegidas y también a ciertas concesiones mineras y petroleras. En general, Ecuador ha sufrido de una ausencia de legislación específica para la titulación de tierras indígenas, de la duplicación de los programas de titulación de varias agencias y del fracaso de conducir eficazmente un ordena-

¹⁰ Project Appraisal for an Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project, Informe No. 17217-EC, 15 de diciembre de 1997, Banco Mundial, Washington, D.C.

miento de tierras en las áreas donde los pueblos indígenas han recibido su título en papel. Además, los cambios de políticas y la incertidumbre política durante la última década se traducen en que gran parte de la titulación realizada se ha hecho de manera *ad-hoc*, a veces como una respuesta rápida a las presiones ejercidas por las organizaciones indígenas. Un problema adicional, particularmente agudo durante los últimos años, ha sido la falta de fondos que no permite que las agencias del Estado lleven a cabo sus responsabilidades de titulación. Los actores principales suelen ser las ONG o las agencias internacionales.

En la Amazonía, algunos problemas radican en el legado de las primeras reformas agrarias. Se realizaron algunas titulaciones en la década de los 80 por IERAC, responsable de implantar las leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1979. IERAC solía favorecer la titulación de tierras individual y buscar prueba de explotación económica como uno de los criterios para emitir los títulos. Se podía emitir títulos a los colonos de la sierra así como a las comunidades indígenas de la región de la Amazonía. En 1990, el director de IERAC informó que el gobierno de entonces había legalizado 552.000 hectáreas a nombre de 14.843 familias, 78,4% de comunidades indígenas y 21,6% de colonias campesinas¹¹. Además, conforme con la Ley Nacional, no había restricciones sobre la venta de las tierras adjudicadas.

A principios de la década de los 90, al aumentar las marchas de protestas de los indígenas de la Amazonía (entre otras cosas contra la explotación petrolera creciente en la región), el gobierno cambió su política y comenzó a emitir títulos grupales sobre áreas extensas y contiguas. Los indígenas Huaorani, que comprende algunos 1.200 habitantes, recibieron títulos sobre más de 600.000 hectáreas en 1990. Los Quichua, Shiwia y Achuar de la provincia de Pastaza se movilizaron para exigir trato igual, donde la OPIP celebró una marcha de protesta en Quito en marzo

de 1992. En gran parte como respuesta a esto, aproximadamente 1,3 millones de hectáreas de la provincia de Pastaza han sido ya adjudicadas con títulos para las organizaciones indígenas.

Sin embargo, el problema de este enfoque *ad-hoc*— el emitir extensos títulos de propiedad colectiva sin un marco legal e institucional adecuado— ha sido evidente en Ecuador a través de la década. Debido a las ambigüedades legales y a la falta de una legislación indígena específica, no hubo nunca mucha claridad respecto a la naturaleza de las autoridades indígenas en quienes se consignaron los títulos. No había reglamentos claros respecto a los temas clave de derechos sobre recursos naturales y subsuelos, o el peso relativo de las demandas de los colonos y de los pueblos indígenas en las áreas bajo los títulos colectivos indígenas.

Al final de la década, los programas de titulación todavía se realizaban de manera *ad-hoc*. La Ley de Desarrollo Agrícola de 1994 había intentado clarificar las responsabilidades de titulación. El INDA tenía la responsabilidad principal, pero en la Amazonía las responsabilidades y competencias de INDA y del INEFAN no habían sido bien articuladas. El Banco Mundial y otras agencias internacionales involucradas ahora en la titulación de tierras han promovido acuerdos entre las dos agencias del Estado para facilitar el trabajo en la región de la Amazonía. En las áreas actualmente clasificadas como tierras forestales del Estado, una resolución de 1996 establece la demarcación por parte de INEFAN y la titulación de las tierras comunales indígenas por INDA¹². Pero el problema mayor parece ser la escasez de fondos del Estado, lo que quiere decir que ni INDA ni INEFAN pueden realizar iniciativas significativas sin entrar en un arreglo con una organización no gubernamental o una agencia internacional de apoyo. Los oficiales de INDA fueron claros en este punto, indicando a los consultores del Banco que el Estado no tenía recursos para la titulación de tierras.

¹¹ Citado en Wilson Navarro et al., *Tierra para la vida*, Fondo Ecuatoriano *Popuorium Progression* (FEPP), Quito, 1996.

¹² Resolución No. 001, Registro Oficial, 27 de junio de 1996.

En Panamá, en la década pasada se crearon nuevas comarcas indígenas y también algunas iniciativas importantes para salvaguardar y regular las tierras indígenas en el contexto de los proyectos de desarrollo de infraestructura en la provincia de Darién. Sin embargo, ninguna de las cuatro comarcas indígenas actualmente reconocidas legalmente ha sido demarcada adecuadamente. Como resultado, hay conflictos continuos entre los pueblos indígenas y los no indígenas dentro de las comarcas. Además, ha habido problemas continuos para grupos indígenas fuera de las comarcas pues no han podido asegurar protección legal para sus tierras colectivas. En parte, esto se debe, como se vio antes, a la falta de una figura legal adecuada para reconocer las tierras indígenas fuera de las comarcas. También, ha habido cierta incertidumbre administrativa con respecto a qué agencia del Estado debe ser la responsable principal de la demarcación y titulación de las tierras indígenas.

Un evento importante ha sido la creación de la comarca Ngöbe-Buglé, aprobada en 1997 por la Ley No. 10 con una extensión total de 624.000 hectáreas. La ley se aprobó después de casi dos décadas de intensa lucha por el mayor grupo indígena de Panamá, después de una marcha de protesta en la Ciudad de Panamá en octubre de 1996. El tamaño de la nueva comarca, aunque significativo, es sólo la mitad de la cantidad originalmente exigida por las organizaciones indígenas, dejando 58 comunidades Ngöbe y Buglé fuera del territorio. Por esto, las organizaciones indígenas están luchando para que se demarquen estas tierras como un anexo a la comarca principal. Una preocupación adicional de los indígenas Ngöbe-Buglé ha sido el grado de control sobre los desarrollos de explotación de minerales dentro de la comarca. Mientras la vasta mayoría de las concesiones mineras potenciales en Panamá se encuentran en las áreas tradicionales indígenas, los depósitos minerales del territorio Ngöbe son extremadamente ricos. Específicamente, ha habido una férrea disputa sobre el desarrollo planificado de la mina Cerro Colorado¹³.

¹³ Desde que se descubrió en 1932, Cerro Colorado ha sido conocido como uno de los depósitos de cobre

Los retos principales de titulación y regularización de las tierras indígenas han sido presentados por el desarrollo de la provincia de Darién, en particular el proyecto de la construcción de la carretera para unir a Panamá y Colombia. La provincia ha sido ocupada tradicionalmente por pueblos indígenas, muchos de ellos de los grupos étnicos Embera y Wounaan, por comunidades negras afrodariénitas y por un número limitado de colonos. Varias comunidades indígenas se han ido de su hábitat original cerca de la frontera con Colombia a nuevos asentamientos en las últimas décadas. El flujo de colonos entonces aumentó considerablemente después de la construcción de una nueva carretera en 1978. El BID estima que un 45% de la población actual de Darién son colonos, 30% indígenas y 25% afrodariénitas.

Aunque la comarca Embera y Wounaan fue legalmente reconocida por la Ley No. 22 en 1983, ha sufrido como las otras una falta de demarcación. Se inició finalmente un programa de demarcación en 1994 que cubre sobre la mitad de la comarca en las áreas de menor conflicto, aunque no ha sido validado oficialmente por el gobierno. En otras áreas, los colonos han puesto resistencia a la demarcación solicitando enmiendas a la Ley No. 22. Se han establecido comisiones con la intención de lograr acuerdos.

más grandes del mundo. La mayor parte del proyecto de la mina junto a la autopista y el proyecto hidroeléctrico han sido ubicados en el territorio Ngöbe. Se ha expresado la preocupación sobre el impacto adverso de una mina a cielo abierto en el corazón del territorio Ngöbe que podría afectar una parte sustancial de la tierra reclamada. Los esfuerzos del gobierno para desarrollar el proyecto a principios de la década de los 90 confrontó oposición local e internacional. La compañía canadiense Tiomin Resources, mediante su subsidiaria PanaCobre, alegadamente recibió una concesión para explotar el Cerro Colorado en 1996. Sólo se han realizado exploraciones de prueba y en un contexto de bajos precios mundiales de cobre, no se ha llevado a cabo ninguna actividad de minería todavía. Las autoridades Ngöbe sin embargo han expresado a los consultores su preocupación que la construcción planificada lleve a desplazamientos generales y daño ambiental, mientras ellos no han participado en ninguna toma de decisiones.

Además, unas sesenta comunidades Embera, Wounaan y Kuna en Darién quedaron fuera de la comarca. Al residir en unidades separadas de tierras, que varían considerablemente en tamaño, todavía están buscando reconocimiento legal para sus formas colectivas de tenencia de tierras.

En Perú, no ha habido un programa concertado que atienda específicamente la titulación de los campesinos indígenas y las comunidades nativas desde la reforma agraria de principios de la década de los 70. Como se vio anteriormente, los programas de titulación actuales ponen el énfasis principal en la tenencia individual. En la región de la sierra, la titulación ha sido esporádica como respuesta a una serie de demandas o peticiones de extensión y regularización de tierras. Las cifras ofrecidas por el Ministerio de Agricultura indican que de 5.860 comunidades campesinas registradas a principios de 1999, 3.887 habían recibido ya sus títulos. Sin embargo, según los datos dados a los consultores por parte de la oficina gubernamental del gobierno que atiende los temas indígenas, Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo (PROMUDEH), de una extensión total de 18 millones de hectáreas de las tierras de la comunidad campesina, sólo 4.236.598 (o menos de una cuarta parte) han recibido sus títulos. De las tierras de comunidades nativas, por el otro lado, la mitad de las tierras, estima PROMUDEH, han recibido sus títulos en 1999.

En la Amazonía peruana, uno de los primeros programas multilaterales en atender la titulación de tierras colectivas fue el Proyecto Especial Pichis Palcazu (PEPP), realizado en la década de los 80 con apoyo del Banco, el Banco Mundial y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). En un esquema ambicioso de desarrollo integrado en la selva alta de las colinas andinas, el PEPP esencialmente promovió la colonización andina mediante un proyecto de infraestructura y sólo incluyó componentes para la demarcación y titulación de tierras de comunidades nativas, luego de que las organizaciones indígenas ejercieran presión. En general, el PEPP se ve como un proyecto con mal juicio que contribuye a la violencia y rebelión en la región. Sin embargo, su componente

de titulación, desarrollado originalmente de manera *ad-hoc*, se convirtió en una experiencia pionera en la titulación de tierras indígenas. Alrededor de sesenta comunidades tienen sus tierras demarcadas y con títulos mediante un proceso que dio paso a un modelo innovador de participación comunitaria mediante levantamientos topográficos y otro trabajo técnico. El modelo y su metodología fueron incorporados a otros programas para la titulación de tierras indígenas en la Amazonía peruana.

Programas especiales de titulación de tierras para otros grupos étnicos

El concepto de derechos especiales sobre las tierras para grupos étnicos no indígenas comenzó en Colombia, donde desde mediados de la década de los 90, ha existido el programa INCORA para la titulación de las tierras afrocolombianas en el Pacífico. El programa tiene sus orígenes en las exigencias de las comunidades afrocolombianas del río Atrato del departamento del Chocó, que protestaron contra los planes para otorgar grandes concesiones madereras dentro de su hábitat tradicional. Su organización, Asociación Campesina Integral de Atrato (ACIA) hizo una presión exitosa para obtener 800.000 hectáreas en calidad de área de manejo especial con la participación negra en el manejo de recursos naturales que incluye el control y vigilancia de la zona. Después de la puesta en vigor de la Ley No. 70 de 1993 —que reconocía el derecho a títulos de tierras colectivas en regiones medio ambientales selectas, tales como el Pacífico— se comenzó un programa importante de titulación colectiva por INCORA.

Los primeros títulos de comunidades negras se emitieron en diciembre de 1996, cuando seis comunidades del departamento del Chocó recibieron 60.000 hectáreas pero fueron forzadas a escapar de un área de conflicto armado. En 1997, el Gran Consejo de la ACIA obtuvo títulos colectivos sobre un área extensa de casi 700.000 hectáreas para casi 8.000 familias. Después de hacer un levantamiento de la región del Pacífico en 1996, con la intención de titular

aproximadamente la mitad de los 10 millones de hectáreas en manos de comunidades negras para finales del año 2000, que cubren siete departamentos distintos, se habían emitido 23 títulos en total en enero de 1999, cubriendo 1.200.000 hectáreas y beneficiando a unas 13.000 familias. El objetivo era la titulación de unas 1.700.000 hectáreas en el curso de 1999 y el resto del 2000.

La iniciativa de Colombia en titulación colectiva en la Costa del Pacífico puede considerarse novedosa en América Latina y merece ser observada con interés. El enfoque fue incitado por un nuevo movimiento étnico negro, que combina las preocupaciones medio ambientales y etnopolíticas. La región del Pacífico de Colombia representa un área de biodiversidad única donde los intereses de territorialidad étnica y diversidad biológica se funden. Por lo tanto, ya ha llamado la atención de instituciones financieras multilaterales. El Banco Mundial está financiando un programa de manejo de recursos naturales en la región, que tiene componentes para la titulación de tierras colectivas de las comunidades negras y para la titulación y demarcación de resguardos indígenas. El BID, aunque no está ofreciendo apoyo directo para la titulación, ha estado financiando el programa de gobierno “Plan Pacífico” de desarrollo sostenible para la región de la Costa del Pacífico. El programa del BID se ocupa de manera general de la gobernabilidad, ordenamiento territorial y utilización sostenible de los recursos naturales renovables.

El Proceso de Comunidades Negras (PCN), una agrupación que comprende varias organizaciones negras y organizaciones comunitarias (palenques) divididas por territorios, ha dado seguimiento al proceso. El PCN, en su intento de influir tanto en el desarrollo de política nacional como internacional respecto a los derechos étnicos de las poblaciones negras, ha dado un énfasis especial a los temas territoriales, la tenencia de tierras y la planificación del uso sostenible de las tierras. Está desarrollando actualmente un proyecto piloto sobre estrategias comunitarias para la titulación y organización territorial en el Pacífico sur. Este proyecto fue inicialmente

auspiciado por donantes privados, pero se ha buscado apoyo reciente para las estrategias de desarrollo territorial de la Unión Europea.

El programa de titulación del Pacífico ha confrontado variedad de dificultades desde su comienzo. Primero y más importante, ha sido un área de creciente conflicto seguido por una alta presencia militar y de guerrillas. Como en gran parte de Colombia, ha habido presencia de traficantes de drogas, quizás ligados a la introducción de nuevas cosechas comerciales que incluye la palma africana. Hay problemas potenciales entre comunidades indígenas y comunidades negras. Además, puede haber diferentes percepciones entre los pueblos y las comunidades negras mismas sobre la titulación preferida para sus tierras. Muchos miembros de las comunidades negras han obtenido títulos individuales en el pasado y pueden caer bajo la presión de vender la tierra a los nuevos inversionistas. Entre los que favorecen la titulación colectiva, ha habido desacuerdos sobre la mejor manera de llevar esto a cabo. Los líderes negros con una conciencia política y medio ambiental han insistido en que la titulación colectiva debe llevarse a cabo por cuencas para poder preservar la ecología de la región y permitir el manejo colectivo de los manglares. Sin embargo, la ley también permite la alternativa de titulación por pueblos. Una evaluación de 1998 del programa criticó su falta de visión estratégica ante la ausencia de qué conflictos territoriales podrían surgir entre las comunidades involucradas¹⁴.

El tema de demarcación y titulación de tierras para las minorías negras ha surgido también en otros países, incluyendo a Ecuador y Panamá. En Ecuador, el nuevo enfoque se puede atribuir a una iniciativa del Banco Mundial, que preparó en 1997 un proyecto de desarrollo para indígenas y afroecuatorianos con un componente

¹⁴ William Villa y Enrique Sánchez, “Evaluación de los componentes titulación colectiva de tierras a comunidades negras e indígenas y comités regionales del programa manejo de recursos naturales” (consultoría realizada para el Banco Mundial), Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá, Colombia, febrero de 1998 (sin publicar).

de titulación de tierras para las comunidades negras. En Panamá, la preocupación por derechos sobre las tierras de las comunidades negras ha surgido dentro del contexto del proyecto de desarrollo del BID en Darién.

Todavía está por verse cuán lejos el movimiento negro por los derechos sobre las tierras y los recursos se esparcirá en América Latina. La iniciativa colombiana se limitó originalmente a las comunidades negras de la Costa del Pacífico, que se percibía tenían una relación única con los recursos ambientalmente frágiles de esta región. Pero ha habido una tendencia creciente de otros grupos étnicos minoritarios a presentar sus demandas junto a los grupos indígenas, independientemente de que se pueda identificar o no su “relación única”. Un ejemplo es el Acuerdo Indígena de Guatemala donde los pueblos Garífunas de la Costa del Caribe han sido considerados junto a los pueblos indígenas de descendencia maya. Algunos paralelos se pueden encontrar en las regiones costeras del Caribe en Honduras y Nicaragua. Donde ha habido movimientos de toma de conciencia negra, se ha visto usualmente su problema como de discriminación y de exclusión social en lugar de buscar un estatus especial o separado en temas económicos y agrarios. A pesar de las tendencias de desplazamiento indígena a los centros urbanos en algunos países, las comunidades negras se encuentran en una proporción mucho mayor en dichos centros urbanos.

Impacto de programas generales de titulación sobre los pueblos indígenas

La titulación de tierras, como hemos visto, se ha convertido en tema importante en la era de reformas postagrarias. En los últimos años, los gobiernos han comenzado programas importantes de titulación y registro de tierras de cobertura nacional o regional, para sanear los derechos sobre las tierras, resolver disputas y mejorar la seguridad de la tenencia. Notablemente en países con un sector agrícola importante, esto ha sido una característica clave de los programas de ajuste estructural orientados al mercado. ¿Cómo,

si en algo, dichos programas de titulación han adaptado las formas indígenas de uso de tierras, manejo de recursos y prácticas culturales?

Los enfoques han variado considerablemente dependiendo de, entre otras cosas, el tamaño y la proporción de la población indígena y de si los derechos de tierras comunales y de origen de los pueblos indígenas han sido hasta el momento reconocidos y asegurados. En algunos casos, el programa se enfoca sólo en la titulación individual, aunque puede haber instrucciones de que no haya titulación en tierras indígenas. Este fue el caso, por ejemplo, de un programa de titulación de tierras en Colombia donde los resguardos indígenas fueron excluidos.

México y Perú son dos países donde los programas recientes de titulación han dado mayor énfasis al título individual. En México, el instrumento de los programas oficiales de titulación ha sido el Programa para Certificar los Derechos de los Ejidos y los Títulos de Parcelas Residenciales (PROCEDE). Creado en 1992 para implantar la nueva Ley Agraria, PROCEDE tiene el poder de emitir títulos a parcelas individuales y parcelas residenciales, así como certificar el uso de las tierras comunales. El programa es gratis y voluntario. Originalmente, cubría sólo los ejidos; PROCEDE se ha extendido en 1996 a las comunidades indígenas. En sus primeros cinco años, el programa PROCEDE claramente tuvo un impacto importante sobre los ejidos. A escala nacional, para diciembre de 1997, casi un 80% de los ejidos estaban participando oficialmente en PROCEDE, mientras un 59% había recibido certificados y títulos residenciales. El impacto sobre ejidos y comunidades predominantemente indígenas ha sido hasta ahora difícil de evaluar. Un estudio del Banco Mundial indica que los ejidatarios indígenas son menos propensos a participar, particularmente en los estados del sur¹⁵. Se encuentra que los pueblos indígenas son menos propensos que los ejidatarios a escoger la opción dominio pleno, dando el

¹⁵ “Mexico Ejido Reforms: Avenues of Adjustment Five Years Later”, Borrador, World Bank, septiembre de 1998.

derecho de vender sus parcelas a los no ejidatarios sin permiso de la asamblea del ejido. En los casos donde los pueblos indígenas optaron por dominio pleno, la razón principal fue el deseo de que sus niños heredaran sus tierras. Un estudio académico de Chiapas encuentra de igual manera que varios ejidos indígenas han ido a PROCEDE a sanear de una vez por todas los derechos individuales de cada ejidatario, aunque las reformas de ejidos no han tenido todavía los efectos deseados en términos de la promoción de la inversión privada¹⁶.

En general, no hay indicaciones de que los programas en México hayan sido adaptados a las demandas o necesidades de las comunidades y organizaciones indígenas. Algunos han participado en PROCEDE, aunque los fundamentos de PROCEDE han sido extensamente criticados por las organizaciones indígenas. Se ha visto que a los ejidos se les ha dado el poder por ley de convertir su estatus en comunidades indígenas, aunque ninguno había legalmente cambiado su estructura a principios de 1999. Además, no se han adoptado reglamentos concernientes a las transacciones indígenas en sus tierras ejidales y comunales. El estatus de las tierras indígenas, en lo relativo a temas de autonomía y derecho consuetudinario indígena, se ha convertido en parte de la agenda para las negociaciones políticas entre los pueblos indígenas y el Estado, según se refleja en los acuerdos de San Andrés de 1996.

En Perú, el gobierno ha comenzado un programa extenso de titulación de tierras mediante PETT del Ministerio de Agricultura. Este es un programa integral para establecer un mercado flexible de tierras rurales mediante la regularización de todas las tenencias creadas bajo la reforma agraria. Aunque el programa también comprende titulación colectiva de las tierras comunitarias campesinas y nativas, si las comunidades concernientes así lo desean, el énfasis principal ha sido la titulación individual de tierras. Ya que el proyecto PETT ha recibido

un apoyo extenso del Banco mismo, se ha examinado en más detalle en el capítulo siguiente.

Participación indígena y negra en la demarcación y titulación de tierras

Una característica importante de la década pasada ha sido la creciente capacidad de los pueblos indígenas para llevar a cabo sus propios programas de demarcación y titulación. Con el respaldo extenso del financiamiento internacional y apoyo técnico de agencias extranjeras en Europa y los Estados Unidos —gran parte mediante ONG internacionales y grupos organizados para la demanda de derechos— las organizaciones han desarrollado un peritaje técnico considerable en mapeo, computarización, levantamientos geodésicos, topografía, para apoyar su conocimiento obvio sobre el terreno y los límites. Esta participación indígena ha tenido un impacto más allá del proceso de titulación mismo, a menudo llevando a mayor participación en los procesos políticos en las regiones locales concernidas. Como resultado de estos esfuerzos, los pueblos indígenas y negros han elaborado ya sus propuesta para desarrollo local. Dichas organizaciones también han redactado propuestas para empresas indígenas locales, principalmente en las industrias de extracción. Otras han comenzado a negociar directamente con compañías multinacionales, proponiendo criterios ambientales y sociales para la explotación de los recursos no renovables dentro de las áreas demarcadas.

Un ejemplo de estos programas exitosos de titulación, realizados en colaboración con organizaciones indígenas, puede verse en la región de la Amazonía de Perú. Los programas oficiales de titulación habían virtualmente cesado a finales de la década de los 80 cuando comenzó la rebelión armada y con la entrada de traficantes de drogas en la región. Los problemas fueron particularmente severos en la Amazonía central peruana donde miles de indígenas de la población Asháninka fueron forzados a abandonar sus comunidades. Algunas de las iniciativas de titulación de tierras se

¹⁶ Neil Harvey, "Rebellion in Chiapas: *Rural Reforms, Campesino Radicalism and the Limits to Salinismo*", *Transformation of Rural Mexico*, No. 3, 1994.

estaban realizando con el apoyo de instituciones financieras multilaterales incluyendo al Banco, dentro del marco de proyectos de desarrollo a gran escala. Varias ONG peruanas con capacidad técnica de titulación entraron en el área, respaldados por las organizaciones internacionales. Una de las iniciativas más exitosas fue la titulación de la región Gran Pajonal, realizada en coordinación con la organización local Asháninka. Esto creó un modelo ejemplar para la participación indígena, estableciendo un precedente técnico que fue seguido de inmediato por las áreas vecinas. Sin embargo, la mayor parte de las organizaciones extranjeras salieron del área según subieron los niveles de violencia.

Amenazados por la violencia y por los abusos crecientes de otros ocupantes y la invasión de los colonos, las organizaciones indígenas buscaron entonces fondos para un proyecto a gran escala de demarcación y titulación en la región de Ucayali. Con la asistencia danesa, el proyecto comenzó bajo un contrato con el Ministerio de Agricultura en 1989 realizado esencialmente por las organizaciones indígenas mismas. En 1995, el resultado fue el otorgamiento o extensión de títulos a 162 comunidades nativas con 1,5 hectáreas en áreas territoriales contiguas y beneficiando alrededor de 20.000 indígenas. Luego se formaron siete reservas indígenas, algunas de ellas para grupos que no han tenido contacto¹⁷, otras como “reservas comunales”¹⁸. Hay cuatro de estas reservas que están actualmente en distintas etapas de reconocimiento. El área total de tierras aseguradas por este proyecto es aproximadamente 4,4 millones de hectáreas.

¹⁷ Los llamados grupos “que no han tenido contacto” en realidad han tenido contactos esporádicos con elementos foráneos. Son grupos indígenas pequeños que se han separado de otros grupos en algún punto, buscando refugio en áreas aisladas para evitar impactos mortales de los esclavistas, las compañías de extracción y las epidemias virales.

¹⁸ Las reservas comunales son un tipo especial de área protegida establecida en la legislación peruana, que da a las comunidades vecinas derechos exclusivos de acceso para actividades de subsistencia y el derecho a controlar las reservas y mantener la integridad impidiendo la entrada de colonos.

Las características clave de este proyecto de Ucayali son su éxito en pacificar un área que antes era violenta y la movilización política de la población indígena. Mediante el proceso de titulación de tierras de miles de indígenas Asháninka, éstos pasaron de un sistema de trabajo por deuda con patronos a restablecerse en comunidades nativas. Los candidatos indígenas de hecho ganaron las elecciones locales en 1995. Además, el desarrollo democrático indígena en la región ha estimulado un gran número de nuevas iniciativas económicas e inversiones¹⁹. Organizaciones indígenas han comenzado proyectos similares en la región de San Lorenzo e Iquitos, que cubre la mayor parte de las comunidades indígenas de los terrenos aluviales de la Amazonía baja de Perú.

En Ecuador, la Siona-Secoya, un pequeño grupo indígena que vive dentro de los límites de la Reserva Natural de Cuyabeno en el norte de la Amazonía, ha demarcado sus territorios con la asistencia del fondo europeo. La reserva fue originalmente establecida en 1978 pero extendida en 1991, alegadamente por la pérdida de territorio ante la invasión de tierras de los colonos en la frontera andina. La extensión duplicó el área de la reserva a unas 650.000 hectáreas que cubren áreas reclamadas por los grupos indígenas, así como por bloques de concesiones petroleras e intereses de la industria turística. La reserva ahora incluye cinco grupos étnicos diferentes dentro de sus límites: los Secoya, los Siona y los Cofán como habitantes originales del área y reubicó a los Shuar y los Quichua. Las crecientes actividades de compañías petroleras y de turismo llevaron a los Siona-Secoya a reclamar los derechos territoriales sobre la parte que coincidía con la reserva en 1991. Tuvieron éxito en demarcar y mapear unas 128.000 hectáreas y en negociar con la agencia estatal forestal, INEFAN, la aceptación del territorio como un área de manejo en conjunto. Un acuerdo de

¹⁹ Para un recuento más detallado del proceso de titulación de tierras en la región de Ucayali, véase: Pedro García Hierro, Soren Hvalko y Andrew Gray, *Liberation through Land Rights in the Peruvian Amazon*, IWGIA, Documento No. 90, Copenhage, Dinamarca, 1998.

mayo de 1995, aunque no ha reconocido formalmente los títulos, otorgó derechos de uso exclusivo sobre la mayor parte del área.

En este caso, la alianza entre las organizaciones indígenas y los grupos medio ambientales permitió mayor control sobre las actividades de las compañías petroleras dentro de la reserva, así como facilitó una asociación con la industria ecoturística. Para 1998, los pueblos Quichua habían también demarcado sus territorios en la reserva Cuyabeno, asistidos por los mismos donantes europeos. La mayoría de la reserva ha sido reclamada por los grupos indígenas y los planes de realizar un manejo conjunto parece ser un medio fructífero para prevenir mayor colonización por parte de los colonos.

En Colombia, hemos visto que tanto las organizaciones de los pueblos indígenas como las de los pueblos negros jugaron un papel importante en los programas recientes de titulación de tierras en la región del Pacífico. Esta presión fue instrumental para lograr la legislación especial sobre derechos de las tierras de las minorías en el Pacífico que ya discutimos en el capítulo anterior. Fue una organización comunitaria negra, ACIA que persuadió al gobierno a establecer un área de gestión especial. Y el PCN continuó desarrollando estrategias para titulación colectiva y organización y manejo territorial para las comunidades negras en el Pacífico.

En Panamá, las organizaciones indígenas han comenzado varias iniciativas para la titulación de sus tierras. En 1993, el Congreso General Embera, apoyado por una ONG nacional y fondos del Gobierno austríaco, inició la demarcación territorial de la comarca Embera. El proyecto se comenzó en coordinación con la Comisión de Fronteras Nacionales del Ministerio de Gobierno y Justicia y logró demarcar la mayoría del territorio. El congreso Embera y Wounaan ha también trazado mapas de sus territorios, indicando en la cartografía el uso cultural que los pueblos indígenas hacen de sus tierras. También, con un fondo austríaco, la Asociación Napguana realizó unas demarcaciones parciales de la comarca Kuna después de 1993, intentando identificar la mayoría de las

áreas conflictivas donde hay presencia de colonos para evitar mayor colonización y deforestación.

Acuerdos internacionales y territorios indígenas binacionales

Finalmente, se debe hacer mención a los esfuerzos para consolidar los territorios indígenas cuando van más allá de los territorios nacionales. Muchos grupos indígenas se han encontrado en lados opuestos de dichas fronteras, como por ejemplo los Embera-Wounaan entre Colombia y Panamá, los Yanomami entre Brasil y Venezuela, algunos grupos mayas entre Guatemala y México y los Aguaruna y Huambisa entre Ecuador y Perú. El Convenio No. 169 de la OIT pide a los gobiernos que tomen las medidas adecuadas, inclusive utilizando acuerdos internacionales, para facilitar los contratos y la cooperación entre los pueblos indígenas y tribales fuera de fronteras.

La importancia de este tema se puede ilustrar en recientes propuestas de Perú y Ecuador. Como resultado de la reciente paz y acuerdos fronterizos entre estos dos países, se está considerando un plan general para integración y desarrollo de la frontera, con un apoyo comprometido por parte de instituciones financieras internacionales, entre ellas al Banco y al Banco Mundial. Los representantes del gobierno del plan de desarrollo binacional para la región fronteriza han presentado también una solicitud a la Unión Europea, buscando fondos sustanciales para el desarrollo de proyectos para la región.

Puesto que la frontera en disputa está en el centro de los pueblos indígenas Achuar, Aguaruna, Huambisa y Shuar, las organizaciones indígenas ecuatorianas y peruanas han estado negociando simultáneamente un “plan binacional de desarrollo sostenible integrado” para estos cuatro grupos. Aunque la iniciativa está en una etapa temprana, puede representar una alternativa importante a las estrategias convencionales de control de fronteras para los colonos campesinos

o el establecimiento de plantaciones industriales. Iniciativas similares han sido llevadas a cabo por los Secoyas de Ecuador y Perú, quienes también intentan establecer una reserva binacional indígena. Los Quichuas de Pastaza en Ecuador también han planificado desarrollar un programa binacional integrado de desarrollo, comercio y cooperación con sus contrapartes Quichua en el

lado de la frontera de Perú. La iniciativa es importante pues cubre una zona que, aunque bajo control militar por décadas, podría ser sujeta fácilmente a una colonización desmedida después del acuerdo fronterizo. Se debe prestar atención especial a desarrollar una estrategia adecuada para la titulación de tierras en colaboración con las organizaciones indígenas.

VI. APOYO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS INTERVENCIONES DE POLÍTICAS Y TITULACIÓN DE TIERRAS: RESEÑA COMPARATIVA ENTRE EL BID Y OTROS ACTORES INTERNACIONALES

Este capítulo hace una revisión de la experiencia en titulación de tierras del Banco Interamericano de Desarrollo y de otros actores internacionales, analizando tanto los aspectos de políticas como los operativos. Las interrogantes que se presentan tratan la consistencia de las políticas y directrices del Banco, así como de los métodos para implantar las mismas. El análisis que se presenta en este capítulo resalta los aspectos operativos pertinentes a Colombia, Ecuador, Panamá y Perú, los cuatro países que visitaron los autores durante el transcurso de esta investigación. No obstante, en casos donde existe documentación disponible, se hace referencia a otros países.

La política del BID sobre tierras indígenas

El BID no cuenta con una política general sobre este tema. La situación especial que enfrentan los grupos indígenas recibe atención especial en la estrategia general sobre reducción de la pobreza, pero ésta no trata específicamente las dimensiones agraria o de tenencia de la tierra (BID, 1997). La estrategia sobre reducción de la pobreza rural observa que históricamente las mujeres y las comunidades indígenas no han tenido acceso equitativo a la tierra, el crédito, el capital y a los servicios especiales (BID, 1998a). Sin embargo, el informe no trata las necesidades de los pueblos indígenas de forma separada en la identificación de enfoques y opciones estratégicas o actividades del Banco. La estrategia sobre reducción de la pobreza rural considera los programas de titulación y catastro como parte de un paquete que, conjuntamente con intervenciones como el establecimiento de bancos hipotecarios y esquemas de reforma asistidas por el mercado, asegura la entrada eficaz en el mercado.

La política operativa del BID sobre reasentamiento involuntario contiene algunas consideraciones específicas acerca de las comunidades indígenas y sus tierras (BID, 1998b). Este documento se refiere mayormente a operaciones de inversión en infraestructura y obras públicas que pueden potencialmente tener un impacto sobre las comunidades indígenas. Según esta política, el BID apoyará operaciones que requieran el reasentamiento de comunidades indígenas u “otras minorías étnicas rurales de bajos ingresos”, sólo si es posible asegurar que los derechos consuetudinarios serán completamente reconocidos y adecuadamente compensados. Las opciones de compensación incluyen el reasentamiento con tierras. El informe de antecedentes a esta política clarifica que, para que el Banco apoye operaciones que requieran el desplazamiento de comunidades indígenas, tendría que cerciorarse de que existen fuertes garantías sobre sus derechos a la tierra y los recursos (incluyendo títulos y demarcación de tierras).

Una publicación que identifica el papel del Banco respecto a los pueblos indígenas y el desarrollo sostenible resalta el aspecto clave de la tenencia comunal de la tierras y los recursos naturales (Deruyttere, 1997). Será importante asegurar que los sistemas indígenas de tenencia comunal de tierras sean respetados y fortalecidos.

Temas operativos: enfoques generales del Banco

La titulación y regularización de las tierras indígenas han requerido atención en varios proyectos del Banco. Se han negociado proyectos de titulación de tierras de cobertura nacional o regional, que se espera tengan algún

impacto sobre las comunidades indígenas. Ejemplos de este tipo de operación son los proyectos nacionales en Colombia y Perú y el proyecto regional de Veraguas en Panamá. También existen proyectos de infraestructura que, aunque no están dirigidos a los pueblos indígenas, requieren la demarcación de las tierras indígenas para poder mitigar o prevenir efectos adversos potenciales. Un ejemplo de este tipo de operación son el componente de derechos indígenas sobre las tierras que formó parte de un préstamo a Brasil en 1985 para financiar una autopista principal en la Amazonía occidental. Otro ejemplo más reciente es el programa de desarrollo sostenible de Darién en Panamá, cuya finalidad es financiar obras relacionadas con la carretera panamericana en esa zona. Un tercer tipo de proyecto son las iniciativas de desarrollo regional, que están dirigidas en gran parte a las comunidades indígenas o a otros grupos étnicos minoritarios y que pueden tener componentes de titulación de tierras. Algunos ejemplos son el programa de desarrollo sostenible de la Costa del Pacífico en Colombia; o el proyecto de desarrollo sostenible en la región Petén de Guatemala. Finalmente, hay préstamos más generales que, aunque no están directamente relacionados con temas indígenas, pueden tener implicaciones por la manera en que los programas de titulación y registro de tierras se están realizando en las áreas rurales de ocupación indígena. Un ejemplo es el programa agrícola ecuatoriano, que cuenta con un componente de reformas a la legislación sobre tierras que afecta las tierras comunales indígenas.

El enfoque que el BID ha dado a la problemática de los pueblos indígenas en estos proyectos ha sido variado. Parte del motivo de esto radica en que se ha prestado atención sistemática a los temas indígenas durante la preparación de los proyectos, ya que la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Banco se creó en 1994. Las diferencias se ilustran mejor mediante un estudio comparativo de algunos de estos proyectos.

Colombia

En Colombia se examinaron dos proyectos relevantes para este análisis: un proyecto nacional de titulación de tierras y otro de desarrollo sostenible para la región de la Costa del Pacífico. El primero hacía amplia referencia a los pueblos indígenas residentes en los resguardos. El segundo era de obvia importancia para las comunidades indígenas y negras de la zona.

El programa de titulación de tierras y modernización del registro de escrituras y catastro (Préstamo CO-0157) buscaba por lo general la consolidación de un mercado abierto y transparente en las zonas rurales y urbanas de Colombia. Los dos primeros objetivos son típicos de los proyectos de titulación de tierras. Se trata principalmente de la legalización de la posesión de la tierra mediante el registro oficial de las escrituras, y de la modernización de los sistemas de registro de escrituras y catastro. El tercer objetivo de este proyecto era menos común: requería la protección de “las áreas ambientales frágiles y de los derechos colectivos de las minorías étnicas de los efectos potenciales de operaciones de titulación de tierras en las áreas rurales”. Se ha percibido como un beneficio ambiental el que el programa “ayudará a proteger el ambiente del país y las tradiciones culturales nativas mediante la prohibición de la titulación de tierras en áreas ambientalmente frágiles, en resguardos indígenas y en las comunidades negras colectivas”.

Evidentemente, la finalidad de este proyecto es mitigar el impacto potencialmente adverso de la titulación individual de tierras sobre los sistemas indígenas de tenencia. Con ese fin, se han asignados fondos para llevar a cabo un programa de georreferencia de los resguardos indígenas en las municipalidades rurales afectadas por el proyecto. El proceso de adjudicación ha ejercido grandes presiones sobre los resguardos y reservas indígenas debido a la competencia que existe entre los campesinos y los indígenas por las mismas tierras. Estos conflictos han fomentado la continuación de programas para la creación de resguardos indígenas en tierras

baldías y la legalización de los títulos ya adquiridas por las comunidades indígenas.

El proyecto no se pudo examinar a fondo en Colombia porque todavía no había comenzado adecuadamente al momento de la visita al país. Los oficiales del Banco en Washington, D.C. y Bogotá indicaron que el proyecto estaba siendo evaluado por el nuevo gobierno electo colombiano para relacionarlo más con el proceso emergente de paz. Sin embargo, el proyecto no parece responder a las preocupaciones expresadas por las organizaciones indígenas y los oficiales de la reforma de tierra en Colombia, principalmente por la falta de fondos para comprar tierras adicionales para las comunidades indígenas más necesitadas. Este es un tema de gran importancia en Colombia dada la importancia de las reformas de tierras asistidas por el mercado dentro de las leyes y políticas agrarias.

El programa de desarrollo sostenible en la Costa del Pacífico (CO-0059) sólo se relaciona indirectamente con el uso y manejo de la tierra. Sin embargo, es parte de un proyecto integral de desarrollo regional en un área donde las principales iniciativas se están realizando para la titulación colectiva de las áreas tradicionales de las comunidades afrocolombianas e indígenas. El Banco Mundial ha financiado un programa para la titulación y demarcación de los resguardos indígenas de la región del Pacífico y se ha comenzado un esfuerzo para la titulación de tierras colectivas de las comunidades afrocolombianas.

El programa del BID tiene los objetivos generales de aliviar las condiciones de extrema pobreza en la región costera del Pacífico colombiano, una zona de gran biodiversidad. Los objetivos específicos incluyen gobernabilidad y ordenamiento territorial, que cubren el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, la provisión de servicios básicos y actividades como la utilización sostenible de los recursos naturales. Para asegurar que el programa sea susceptible a las preocupaciones indígenas, su comité coordinador deberá incluir representantes de la población indígena y de los residentes afrocolombianos.

El programa se ha diseñado dentro del marco del “Plan Pacífico” del Gobierno colombiano propuesto en 1992. Otras iniciativas del plan incluyen el programa de manejo de recursos naturales del Banco Mundial, que contiene componentes específicos para la titulación de tierras, y el proyecto BioPacífico financiado por el *Global Environment Facility* y el Gobierno suizo, cuyo fin es estudiar y conservar la biodiversidad de la región.

Panamá

El programa del BID para Panamá concede una alta prioridad al desarrollo indígena y la protección de las tierras indígenas. Según la estrategia del Banco para Panamá, uno de los principales retos para ese país es el rezago social en que se encuentran los grupos indígenas. Entre los problemas que les afectan se cuenta la ausencia de reglamentos para ejecutar la legislación que garantiza el acceso a tierras bajo la modalidad de comarca y de políticas para asegurar el cumplimiento de dicha legislación. El apoyo del Banco para un desarrollo local participativo debe prestar atención especial a las necesidades de los grupos étnicos respecto al acceso a los servicios sociales, las actividades productivas y el manejo de la tierra. El Banco apoyará la resolución de disputas ambientales, particularmente en el caso de los grupos indígenas. Además, el apoyo del Banco a un marco legal e institucional adecuado para el sector minero tomará en consideración los derechos de los grupos indígenas afectados por las concesiones.

Tres proyectos del Banco en Panamá se clasificaron como pertinentes para el estudio: un proyecto para el desarrollo sostenible de Darién, un proyecto de titulación de tierras en la provincia de Veraguas y un proyecto de apoyo al sector minero.

El programa de desarrollo sostenible de Darién (PN-0116) es obviamente de gran importancia para los pueblos Embera, Wounaan y Kuna, quienes han habitado tradicionalmente esta región. La seguridad de la tenencia de la tierra

para estos grupos se puede ver amenazada por la construcción de la carretera panamericana y la colonización que ésta puede acarrear. El proyecto tiene varios alcances generales que incluyen: ordenamiento territorial ambientalmente sano; la reducción de la deforestación y de los conflictos por los recursos; la estabilización de la frontera agrícola; y el fortalecimiento de la capacidad administrativa de las instituciones públicas y locales incluyendo las de los pueblos indígenas.

El proyecto de Darién tiene un componente de catastro, demarcación y titulación de tierras. En un período de seis años intenta lograr la titulación de 5.000 fincas (sólo unas 246 tienen títulos en etapa inicial, aunque se ha detectado un mercado informal activo de tierras). El proyecto también incluye la demarcación física de la comarca Mandungandí en la provincia de Panamá. El éxito de este proyecto depende de la puesta en vigor de la Ley Darién, que establece el marco para el ordenamiento territorial. Además, el proyecto contempla el establecimiento de un sistema para coordinar los reclamos de los distintos grupos que habitan la zona (indígenas, afrodescendientes y otros colonos) para evitar los conflictos.

Durante la fase preparatoria del proyecto, se prestó gran atención a las preocupaciones indígenas. Se realizaron una serie de estudios para identificar los patrones actuales del uso de la tierra y las exigencias de los grupos indígenas, así como en las áreas en conflicto entre los indígenas y los colonos²⁰. Se trató de un estudio riguroso de los arreglos legales y administrativos existentes respecto a los derechos indígenas a la tierra que contenía recomendaciones que se tomaron en consideración en el diseño del proyecto. En especial, los informes señalaron el gran número de comunidades indígenas en la provincia de Darién que residen fuera de las comarcas actuales, cuyo uso de tierra no estaba

²⁰ En particular: "Programa de desarrollo sostenible de Darién: dinámica sociodemográfica y tenencia de la tierra", POTLATCH consultores, Informe No. 1, mayo de 1998, (informe sin publicar).

regulado. Por consiguientes, las tierras han estado bajo constante presión por parte de los colonos, notablemente en zonas aledañas a la carretera panamericana. Los esfuerzos por lograr la demarcación y titulación de estas tierras, aunque continuos, no contaron con éxito por no existir una figura jurídica adecuada para reconocer las tierras colectivas fuera de las comarcas. Por ejemplo, las personas responsables de la ejecución de las medidas de reforma agraria no estaban habilitados para extender títulos a extensiones de tierras de más de 200 hectáreas. Asimismo, se surgieron problemas debido a que varias de las comunidades indígenas estaban ubicadas dentro de los límites del Parque Nacional de Darién, creado en 1980 bajo la jurisdicción de la autoridad nacional ambiental (ahora, ANAM). Como en otras regiones de Panamá, parece haber un conflicto latente entre las comunidades locales y las autoridades ambientales respecto a la utilización de los recursos naturales en las áreas de conservación.

Perdura cierta ambigüedad sobre la responsabilidad del gobierno respecto a la titulación de las tierras indígenas. Aunque el proyecto ha sido preparado cuidadosamente, el documento del proyecto no especifica cómo se asegurará la tenencia de las tierras indígenas ubicadas fuera de los límites de las comarcas. El proyecto confía mucho en los métodos de concertación con la esperanza de que esto resolverá los conflictos a escala local.

El programa para la modernización de los servicios agrícolas (PN-0032) es un proyecto tradicional que intenta mejorar la productividad del sector agrícola mediante actividades como la titulación de la tierra. Uno de sus cuatro objetivos específicos es la expansión de la cobertura de los títulos de tierra. El programa de titulación de tierras, que se realizará inicialmente en la provincia de Veraguas, tiene componentes relacionados al levantamiento catastral rural, la actualización del catastro, la titulación de tierras públicas y el fortalecimiento institucional. Los objetivos generales del subprograma de titulación de tierras son facilitar el acceso a la tecnología, aumentar el uso del crédito y alentar la inversión por medio de una mayor seguridad en

la tenencia y el desarrollo de un mercado de tierras transparente. Es interesante notar que aunque la preparación para este proyecto coincidió con la etapa final de las negociaciones de la comarca Ngöbe-Buglé, no se hace referencia alguna a las preocupaciones indígenas en el documento del proyecto. Una pequeña parte de la comarca Ngöbe-Buglé es parte de la provincia de Veraguas. Sin embargo, como en el caso de Darién, por lo menos cincuenta comunidades indígenas están ubicadas fuera de los límites existentes de esta comarca. Además, existe una necesidad urgente de demarcación física de los límites de la comarca Ngöbe-Buglé para evitar conflictos futuros pues los precios de las tierras probablemente subirán dentro del contexto de un programa eficaz de titulación de tierras. En una reunión con los consultores, los líderes de los campesinos no indígenas de la región realizaron la importancia de dicha demarcación. Por lo tanto, el diseño del proyecto de Veraguas se puede considerar como una “oportunidad perdida” para el Banco, si desea prestar atención a las preocupaciones indígenas en el marco de proyectos generales de titulación de tierras. Un componente para la demarcación de la comarca misma y para atender las demandas de tierras de grupos indígenas fuera de la comarca habría sido una importante contribución.

El programa de apoyo al sector minero (PN-0114) es un proyecto llevado a cabo por el Ministerio de Comercio e Industria, que intenta mejorar el marco legal e institucional para promover la inversión privada en este sector, en armonía con los derechos e intereses de las comunidades rurales y en especial las comunidades indígenas. Esto es de interés potencial considerable para los pueblos indígenas en un país donde se están llevando a cabo una multitud de estudios sobre el potencial minero en zonas indígenas. El documento de proyecto indica que hasta un 70% de las concesiones potenciales se encuentran en comarcas indígenas. Como se ha visto en los capítulos anteriores, la legislación panameña que afecta a las comarcas indígenas establece la participación indígena en los beneficios y el control de las actividades mineras. El proyecto comenzó a mediados de 1998.

En general, el programa del BID para Panamá presta mucha atención a las preocupaciones indígenas. Existe un fuerte enfoque sobre el tema y las organizaciones indígenas han sido consultadas tanto a escala local como nacional. El enfoque va más allá de la simple mitigación de impactos adversos y atiende los derechos de los pueblos indígenas en los temas estratégicamente importantes como el de minería. Sin embargo, un prerrequisito para la protección eficaz de los derechos indígenas sobre las tierras, tanto en los programas de titulación de tierras como en los de desarrollo sostenible, son las reformas legales y administrativas que permitan a todos los pueblos indígenas obtener títulos colectivos para sus tierras. Mientras se sigan tratando estos temas sólo en el ámbito provincial o local, seguirán existiendo problemas. La estructura de comarca ha probado ser eficaz para conservar la cultura y la integridad de las comunidades indígenas y ofrecer una base económica sobre la cual construir iniciativas de desarrollo. El apoyo a la demarcación de las comarcas existentes contribuiría a expandir esta integridad cultural. Pero se requiere, a la vez, una planificación estratégica en consulta con las organizaciones indígenas para encontrar los mecanismos adecuados y así atender las demandas generales indígenas a tierras. Éste será un aspecto de gobernabilidad y desarrollo local en Panamá y podría ser útilmente atendido por el Banco desde esta perspectiva.

Además, el BID podría canalizar su apoyo directo a las organizaciones indígenas en aspectos técnicos de mapas y titulación de tierras. Como se ha indicado, algunas comunidades ya han comenzado la demarcación de sus tierras para poder fundamentar las demandas adicionales ante la invasión de los colonos. Este apoyo técnico puede ser un aspecto importante en las etapas iniciales del proyecto de Darién. Esta sería la demostración más firme posible del compromiso del Banco a incluir la participación indígena en las dimensiones tanto técnicas como de gobernabilidad en el desarrollo sostenible de Darién.

Perú

La mayoría de las estrategias de país del BID no han incorporado los temas indígenas de manera específica. La estrategia de préstamos para Perú resalta la consolidación de las reformas económicas y la modernización del Estado, incluyendo reformas al sector agrícola. El objetivo principal de la estrategia para el sector agrícola es promover las inversiones privadas y reducir los índices de pobreza. El funcionamiento correcto de los mercados de factores y la promoción del desarrollo tecnológico rural se consideran elementos clave para obtener aumentos en la productividad y la competencia. Sólo los proyectos pequeños han sido dirigidos a los pueblos indígenas o a los temas indígenas; sin embargo, ninguno de ellos ha estado relacionados específicamente con los derechos indígenas sobre la tierra o la titulación.

No obstante, el proyecto de titulación y registro de tierras PE-0037, originalmente aprobado a finales de 1995, tiene implicaciones importantes para las comunidades campesinas y nativas. Su objetivo principal es apoyar el establecimiento de un mercado de tierras flexible y transparente mediante la regulación decisiva de la propiedad de todas las fincas creadas durante el período de reforma agraria. Asimismo, el proyecto abarca la modernización del catastro rural y el establecimiento de un sólo sistema automatizado para registrar la propiedad rural. Aunque el proyecto se diseñó originalmente con cobertura nacional, sus actividades más recientes se concentraron en la zona costera del Pacífico donde predomina la agricultura comercial.

El proyecto propone lograr la regularización de la tenencia de la tierra mediante la titulación y regularización de la propiedad privada, el catastro, la creación de registros públicos, y el manejo y monitoreo de los recursos naturales renovables. El subcomponente de titulación de tierras tiene como fin financiar las actividades del PETT, para concluir el otorgamiento de áreas sujetas a la reforma agraria que están en manos del Estado, así como la titulación de áreas que han sido otorgadas pero no transferidas a sus dueños. El subcomponente fue diseñado para aclarar la tenencia de unas 300.000 propiedades,

mayormente localizadas en los Andes y en la selva. El subcomponente de regularización se diseñó para abarcar otras 300.000 propiedades adicionales, y legalizar la tenencia de tierras que ya estaban en manos del sector privado. El subcomponente de catastro comprende la actualización de las áreas donde se llevó a cabo la reforma agraria como condición necesaria para inscribir la propiedad en el registro de bienes raíces y también establecer un sistema moderno para formar y mantener el catastro rural. La meta original fue el levantamiento de 1,1 millones de propiedades.

El trasfondo del proyecto y su filosofía básica están claramente establecidos en el documento de base. El mismo indica que la posesión de tierras fue socavada por los procesos de reforma agraria que comenzaron en 1969, los cuales otorgaron unos 9 millones de hectáreas a 438.000 familias, pero emitieron únicamente 66.000 títulos de propiedad sobre 5,1 millones de hectáreas. Además, la mayoría de esas tierras no ha sido registradas. El documento considera que la fragmentación de la propiedad es un problema, dado que se estima que unas 400.000 familias que habitaban tierras comunales han dividido sus posesiones.

Según se ha indicado, el Banco jugó un papel activo en la promoción de la nueva legislación de tierras en la década de los años noventa que facilita la privatización de la tierra. El diálogo entre el Banco y el gobierno se ha enfocado en “eliminar las limitaciones y restricciones que quedan sobre los mercados de agua y tierra, que surgen de la legislación que se aplicó durante la reforma agraria. Se acordó con el gobierno que la presentación de legislación sobre agua y tierra en el congreso sería una condición anterior a los proyectos de procesamiento de inversiones para la titulación e irrigación de tierras.”

Un objetivo clave del proyecto era la reducción de la pobreza rural. Se realizaron análisis de regresión para calcular el impacto posible de la titulación de tierras sobre el tamaño de la finca y los ingresos rurales. Según los resultados de estos estudios, la liberalización del mercado de tierras acompañada por la titulación de tierras

“aumentaría significativamente el tamaño promedio de la finca familiar”, y la concentración de la propiedad sería un proceso gradual y a largo plazo. Según la simulación que se llevó a cabo, el tamaño óptimo de las fincas era 20 hectáreas en la costa y no más de 60 hectáreas en la selva²¹. El informe observa que la liberalización del mercado de tierras tendrá un “impacto positivo y significativo sobre los salarios agrícolas en la costa, pero no en la selva”. Estas estimaciones indicaron que un programa exitoso de titulación y registro de tierras llevaría a un aumento en los ingresos netos agrícolas de 35% en toda la nación, siendo este impacto de beneficio particular para el quintil más pobre de la población.

No existe ninguna indicación de que se hayan llevado a cabo consultas con representantes de las organizaciones indígenas durante el diseño del proyecto. En los Andes y en la costa, por razones mencionadas anteriormente, sería difícil encontrar un contraparte adecuado para dicho ejercicio. Las organizaciones campesinas ya no se identifican como indígenas y durante la última década, han perdido mucha de su influencia. Sin embargo, en la selva donde a partir de la era de la reforma agraria se ha llevado a cabo un proceso importante de titulación de tierras indígenas, hubiese sido posible realizar un proceso de consultas. Al contrario, en lugar de llevar a cabo estas consultas, se dispuso la realización de estudios por parte del Instituto de Reforma Nacional (INRENA) para monitorear los impactos de los proyectos sobre los grupos vulnerables, especialmente las comunidades indígenas.

A principios del proyecto se realizó una evaluación ambiental para estimar los impactos potenciales sobre las comunidades campesinas y nati-

vas²². Respecto a la comunidad campesina, la evaluación llega a la conclusión que la titulación no conllevaría su eliminación aunque habría un cambio en su papel. Las actividades tradicionales como el trabajo en común todavía se podían detectar, incluso en las comunidades donde casi todas las parcelas habían sido divididas. Sin embargo, las comunidades ahora estaban asumiendo nuevos papeles tales como la compra de material agrícola, el mercadeo de la cosecha y como garante de crédito. En el caso de las comunidades nativas, el papel de los programas de titulación y registro debería ser el de conservar la diversidad cultural y bajo ninguna circunstancia inducir un proceso de división de tierras. El estudio, sin embargo, indicó que las comunidades nativas en algunas áreas ya no servían su propósito principal y existían casos de personas de afuera de la comunidad que habían contraído matrimonio con miembros de las mismas para así poder obtener título a la tierra. El informe recomendó que se instalaran unidades de apoyo legal para aconsejar a las comunidades sobre las implicaciones del proceso de titulación y registro.

Con el fin de llevar a cabo una evaluación del proyecto para los efectos del presente estudio, se llevaron a cabo reuniones con los líderes nacionales del PETT en Lima y con oficiales del PETT y del Ministerio de Agricultura en distintas partes de los Andes y la selva. Sin embargo, algunos temas fueron difíciles de determinar, incluyendo la distinción entre las actividades financiadas por el Banco y otras actividades de titulación y registro. A continuación se presentan los elementos principales de esta investigación y los temas de mayor importancia planteados por los interesados.

Lamentablemente, esta evaluación está minada por la falta de estadísticas completas respecto a la titulación y registro de las comunidades

²¹ Se debe observar el énfasis sobre las fincas en lugar de las formas indígenas de producción en la selva. La documentación del proyecto no contiene nada que haga pensar que esto se tomó en consideración.

²² “Evaluación del impacto ambiental del proyecto de titulación y registro de tierras”, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 1995 (documento sin publicar).

campesinas y nativas. Un oficial ejecutivo del PETT indicó que algunas 310 comunidades campesinas por año están recibiendo títulos y que quedan otras 1.772 por recibir sus títulos. La titulación de 139 comunidades nativas estaba pendiente, aunque 85% de ellas habían solicitado la extensión de sus límites. Para noviembre de 1999 se había completado el saneamiento físico y legal de los derechos de propiedad de 1.700.000 parcelas, de las cuales cerca de 700.000 habían sido inscritas en registros públicos locales. Se anticipa que los títulos remanentes contemplados se emitirán durante la finalización del proyecto y la nueva fase programada para el año 2000. Un 12% de estos títulos no pueden ser registrados por distintas razones, siendo un 2% a 4% de esta cifra por motivo de conflictos sin resolver.

La orientación y en los métodos de trabajo del programa, que comenzó a implantarse principalmente en los departamentos de Piura y Tumbes mediante contratos con empresas de servicios, fueron modificados. El programa ahora opera mediante sus equipos regionales que trabajan en colaboración estrecha con el Ministerio de Agricultura. La zona principal de actividad se encuentra actualmente en las regiones costeras, de mayor impulso comercial, donde la demanda por títulos individuales es más fuerte.

El programa PETT se ha dedicado principalmente a la titulación individual. Sin embargo, hay disposiciones para la titulación de comunidades campesinas y nativas. Durante los primeros tres meses de 1999, por ejemplo, 84 comunidades campesinas y 23 comunidades nativas recibieron títulos y se espera que se otorguen títulos adicionales para 575 comunidades campesinas y 106 comunidades nativas durante el año 2000. Durante la investigación que se llevó a cabo para este informe se detectaron percepciones muy distintas concerniente al enfoque básico del proyecto. Tanto en Cuzco como en Satipo, por ejemplo, los representantes de la Oficina de Defensor del Ciudadano criticaron intensamente la actitud de los oficiales del PETT en ese respecto y su falta de sensibilidad respecto a las culturas indígenas y andinas. Sin embargo, entrevistas en la sierra andina

señalaron un cuadro más complejo. Los oficiales del PETT en Cuzco y Puno hicieron una distinción entre áreas donde había una demanda fuerte de titulación individual y otras donde había una tradición comunal firme. Los oficiales del PETT en estas áreas insistieron en que no intentaban promover un sistema de tenencia de tierras sobre el otro. Pudieron citar ejemplos donde los títulos de tierras comunales habían sido emitidos (incluyendo una invitación a los consultores a participar en una ceremonia de titulación de este tipo en la región de Puno). Los oficiales del Banco han aclarado que, específicamente en este proyecto, no hay restricción en los tipos de tierras que pueden recibir títulos y no se promueve un sistema de tenencia de tierra sobre el otro.

A pesar de que los primeros informes de evaluación recomendaban la realización de programas educativos o de adiestramiento para las comunidades que recibieron los títulos, no se encontró ninguna evidencia de que éstos se hubieran llevado a cabo. Tampoco se detectó ningún tipo de servicios de seguimiento integrados. Los autores estuvieron presentes visitaron una comunidad el mismo día que se le fue emitido un título de tierras colectivas. Los líderes de la comunidad no parecían le preguntaron a estos consultores cuáles eran las implicaciones de los títulos y expresaron preocupación de que sus antiguos dueños pudiesen reclamarlas. De hecho, los títulos emitidos por el proyecto sirven de prueba de derechos absolutos sobre la propiedad. Una vez sean debidamente registrados sólo una resolución contra el registro público puede deshacer el título registrado. Sin embargo, dada la incertidumbre sobre el tema a nivel local, es necesario aumentar el componente de concientización pública y de derechos del proyecto, incluyendo proporcionar adiestramiento a los representantes de la comunidad.

Hay por lo tanto un sinnúmero de lecciones que aprender de la experiencia peruana respecto a la participación de los grupos indígenas y otras comunidades. La privatización y división de las tierras comunales es un tema difícil que podría debilitar y desarticular el tejido social. Puede haber argumentos económicos persuasivos para

legalizar la tenencia individual cuando las tierras comunales ya han sido divididas en la práctica por los mismos integrantes de la comunidad. El papel social de la comunidad puede también estar evolucionando conforme a los cambios económicos y de políticas. Pero es absolutamente vital que dichos programas se discutan detalladamente con las organizaciones que representan a las comunidades indígenas y a las campesinas a nivel nacional y local. Cuando se estén proponiendo proyectos de ley que podrían causar conflictos es sumamente importante coordinarlos cuidadosamente con los actores sociales pertinentes. Debe haber mecanismos dentro del programa para la participación continua de las organizaciones indígenas según se exige en el Convenio No. 169 de la OIT ratificado por Perú. Debe haber también un seguimiento integrado para los componentes de titulación y registro.

Ecuador

El caso de Ecuador es muy similar al de Perú. Ambos son países andinos con una alta población indígena tanto en la sierra como en la selva, aunque, en el caso de Ecuador, la mayor parte está concentrada en la sierra andina. Una diferencia clave entre los dos países es que los pueblos indígenas mediante las organizaciones que los representan son ahora actores políticos importantes en todas partes del Ecuador. Como se había visto antes, esto ha tenido su impacto en distintos artículos de la nueva Constitución de 1998. Esto también ha tenido sus implicaciones en la estrategia de país y el desarrollo de programas del Banco.

La estrategia de país más reciente del Banco (preparada bajo el gobierno previo) presta poca atención específica a los pueblos indígenas como grupo meta. Indica que se encuentran entre los grupos más pobres en Ecuador e identifica la necesidad de un estudio sobre los problemas de la población indígena para definir el alcance de sus problemas específicos en las áreas políticas, económicas y sociales. El Banco realizó un estudio comprensivo sobre pobreza y desarrollo indígena en Ecuador en 1999

(Encalada *et al.*, 1999). También, se ha dado apoyo a las organizaciones indígenas a través de la facilidad de pequeños proyectos del Banco, aunque dicha asistencia no estuvo relacionada directamente a la titulación de tierras.

Entre los proyectos del Banco, los consultores prestaron mayor atención al programa del sector agrícola (EC-0048). Aprobado en 1994, establece un apoyo amplio al sector agrícola con un énfasis importante en reformas legales y de política. Como prerrequisito para lograr un crecimiento agrícola e ingresos mayores por parte de los productores de bajos ingresos habría que, según el proyecto, “sobreponerse a las distorsiones y limitaciones sobre los temas legales, institucionales y de política”. Por ende, una de las acciones del programa es liberalizar los mercados de agua y tierras mediante la modificación del marco legal; otra es la reducción de la intervención del Estado en el mercadeo y reestructurar las empresas agrícolas, liberando así los recursos fiscales que van actualmente a los productores de mediana y gran escala. El proyecto también propone la reorganización del Ministerio de Agricultura, mediante la eliminación de los programas nacionales que intervienen en las actividades de producción y mercadeo y la promoción de las organizaciones del sector privado. El ministerio se organizará con base en ciertos procesos esenciales, los cuales incluyen el establecimiento de políticas y la planificación del uso de tierras. El marco institucional para los recursos naturales renovables será también fortalecido, incluyendo el fortalecimiento del manejo ambiental a nivel nacional y de sectores.

Los antecedentes del proyecto y el marco analítico del Banco para el diseño del programa, son bastante similares a los ya descritos para Perú. Se considera que la Ley Agraria de 1964 empeoró la seguridad de tenencia de tierras y actuó como una barrera para la inversión y la conservación de recursos naturales renovables. La mayoría de las transacciones de las tierras requerían autorización previa del Estado. La reforma estimuló el otorgamiento de tierras a las comunidades y a las cooperativas, las cuales llegaron a tomar control de tres cuartas partes de las fincas mayores de 100 hectáreas, mientras la

legislación prohibía la libre transferencia de estas tierras y limitaba el tamaño mínimo de las posesiones que pudiesen resultar de un proceso de subdivisión. Sin embargo, la mayoría de las posesiones han sido subdivididas en un mercado informal de tierras ya que sus dueños no tenían acceso a crédito de las instituciones financieras y había poco incentivo para aumentar sus niveles de inversión. Finalmente, el análisis ve la titulación de tierras por la entonces institución de reforma agraria (IERAC) como “aislante, ineficaz y burocrática”.

Por lo tanto, las acciones del programa han incluido la puesta en vigor de la Ley de Desarrollo Agrícola de 1994 (ver capítulo legal), revocando la Ley de Reforma Agraria de 1964 para promover los objetivos de política agrícola orientada al mercado.

Sólo una pequeña parte del proyecto trata los aspectos de titulación de tierras *per se*, aun cuando las reformas de ley y política tendrán mayores implicaciones para la tenencia de tierras. En las áreas forestales, el análisis del proyecto apunta hacia los efectos ambientales no sostenibles de la pasada Ley de Reforma Agraria y de su ejecución por IERAC. El requisito de IERAC de que la tierra tenía que ser cultivada como condición para otorgar el título requirió, hasta cierta medida, que se destruyeran bosques antes de otorgar los títulos. El proyecto ofrece apoyo a INEFAN para el diseño de un plan de titulación de tierras en coordinación con el nuevo INDA.

Además, un subprograma de cooperación técnica establece el apoyo al INDA, agencia responsable de ejecutar la nueva Ley de Desarrollo Agrícola. El apoyo se realizará mediante, entre otros, el análisis de conflictos de tierras, la preparación de la estrategia para la titulación y registro de tierras, preparación de un sistema de información sobre las tierras y la realización de un análisis regular del impacto de las políticas institucionales y de la ejecución de las disposiciones legales actuales. Otras actividades incluyen los reglamentos que redefinen las funciones del INDA para enfocarse en el registro y titulación de las áreas rurales y disposiciones también

concernientes al trato de la propiedad comunitaria.

El programa sectorial toma en consideración las preocupaciones indígenas de diferentes maneras. Primero, se introduce cierta participación indígena en el programa de cooperación técnica del INDA porque la población indígena y rural debe elegir sus representantes ante la Junta de Directores del INDA. Segundo, una carta de política al presidente del Banco antes de la aprobación del proyecto aclara que “el gobierno tiene la intención de garantizar los derechos sobre la propiedad y facilitar la operación sin restricciones del mercado de tierras mientras asegura el uso sostenible de los recursos naturales renovables y protege los derechos sobre las tierras de las comunidades indígenas y campesinas”. Bajo el plan de operaciones para el componente de registro y titulación de tierras del programa de cooperación técnica, los servicios de consultoría del INDA evaluarán el impacto de la nueva legislación sobre las comunidades indígenas y campesinas.

Es evidente que no es fácil realizar una evaluación de cómo este programa ecuatoriano afecta la tenencia y titulación de las tierras indígenas. El programa no tiene componentes operativos de titulación de tierras dado que es una operación de un balance de pago de desembolso rápido. Además, ha sido diseñado y ejecutado en un período de considerable turbulencia económica y política en Ecuador. Las reformas de política agrícola fueron diseñadas en un período de importante militancia indígena, que incluye el “levantamiento indígena” de 1992 mediante el cual se exigió más distribución de tierras. La amplia oposición indígena aseguró la enmienda a una versión anterior de la Ley de Desarrollo Agrícola de 1994 reconociendo así la posesión ancestral de las tierras por parte de las poblaciones indígena, afroecuatoriana y montubia.

Como resultado de este programa sectorial, se produjeron varios informes de políticas (preparados principalmente por economistas agrícolas de los EE.UU.) y una breve publicación sobre los logros, la cual fue publicada por el Ministerio de Agricultura en 1998. Los infor-

mes de consultorías hacen poca referencia a las preocupaciones indígenas, salvo en la crítica de las disposiciones de la Ley de Comunas de 1937 que se consideran restricciones anacrónicas dentro de las operaciones de la libertad del mercado de tierras. En febrero de 1998 se publicó un estudio técnico para un sistema de inventario y de titulación de tierras del INDA (SITT), pero no hace referencia a cuestiones relacionadas con la tenencia de tierras indígena y comunal. Una misión del Banco, realizada a principios de 1998 en forma conjunta con el Banco Mundial y la FAO, reveló deficiencias graves continuas en la base de datos sobre la cual se establecería la política de titulación. Ante la ausencia de un censo agrario desde 1974, no existían estadísticas confiables respecto a las propiedades estatales, comunales o individuales.

El problema más serio detectado por estos consultores fue la debilidad de las instituciones estatales, incluyendo los recursos limitados del INDA para llevar a cabo programas sistemáticos de titulación de tierras. Según se observó anteriormente, casi todos los programas de titulación de tierras en los que INDA ha participado, han recibido los fondos mediante acuerdos con ONG nacionales e internacionales y más recientemente con el Banco Mundial en el caso del proyecto para el desarrollo de pueblos indígenas y negros. Ha habido cierta colaboración entre el INDA y el INEFAN, pero las ambigüedades continúan existiendo respecto a las responsabilidades de cada agencia estatal.

Algunos retos importantes surgirán ahora con la nueva constitución ecuatoriana, en particular en cuanto a sus disposiciones sobre la inalienabilidad de las tierras comunitarias o las de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Existen otros retos inmensos para llevar a cabo la demarcación física de las vastas áreas territoriales de la selva, donde un programa de desmonte es necesario para asegurar las tierras de las comunidades indígenas que ya han recibido títulos. Por último, hay problemas de superposición entre las tierras indígenas y las áreas protegidas bajo el patrimonio de INEFAN.

¿Qué elementos adicionales se podrían haber incorporado en un proyecto de esta naturaleza ya fuera para reforzar la participación indígena o para hacerlo más sensible a las preocupaciones indígenas? Primero, hubiese sido útil incorporar más estudios de base respecto a la función social, política y económica de las comunas. Las premisas del Banco para los análisis a estos efectos han sido una actitud mayormente negativa hacia la legislación sobre las comunas, viéndolas solamente en términos de restricciones sobre las operaciones del mercado de tierras. Sin embargo, esta posición no ha sido aparentemente basada en un análisis empírico o estudio de campo. Como queda claro en la documentación del Banco, se tiene poco conocimiento sobre cómo ocurren las transacciones de tierra en las comunidades de la sierra, cómo se distribuye la tierra para el apacentamiento comunal, cuál es la demanda activa de titulación de tierras y qué argumentos económicos (como por ejemplo impuestos) se pueden presentar contra un programa de titulación. Un estudio de línea de base de este tipo, realizado con la participación de las comunidades indígenas, podría haber ayudado a inspirar más confianza en los campesinos y en los indígenas respecto al programa. También, habría puesto al Banco en una posición más sólida para apoyar el proceso de ordenamiento territorial que debería ser ejecutado ahora conforme a la Constitución de 1998.

En la Amazonía, donde el programa sectorial da gran énfasis a las preocupaciones ambientales y al papel de la agencia estatal INEFAN, podría haber habido un mayor énfasis en el área de conflicto actual o potencial entre los pueblos indígenas y las agencias estatales, así como los mecanismos para mejorar la colaboración entre ellos. Ecuador ha experimentado conflictos muy fuertes entre los pueblos indígenas y las compañías petroleras, conflictos que podrían empeorar en los próximos años si no se establece un marco normativo adecuado. Aunque las comunidades indígenas negocien en algunos casos con las compañías multinacionales directamente, éstas esperan también algún tipo de liderazgo por parte de las agencias del Estado para determinar los parámetros de dichas negociaciones. Como

se indicó anteriormente, estos problemas pueden ser más serios en las áreas que han sido ocupadas tradicionalmente por los pueblos indígenas pero están sin embargo reconocidas bajo ley como patrimonio estatal. Un subprograma que atendiese estas preocupaciones y que se hubiese realizado con la participación de organizaciones indígenas podría haber fortalecido el componente ambiental del programa sectorial.

Proyectos de titulación de tierras de otras agencias internacionales: Evaluación comparativa

En sus términos de referencia, se les pidió a los consultores identificar los proyectos de titulación de tierras apoyados por otras agencias internacionales, según fueran pertinentes a la tenencia indígena. Se hizo mención especial del Banco Mundial al igual que otras agencias multilaterales y bilaterales, incluyendo el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y la USAID. Había tiempo limitado para esta tarea. Se llevaron a cabo reuniones con la USAID y el Banco Mundial en Washington, D.C. En los cuatro países visitados, se hicieron todos los esfuerzos para identificar los proyectos de titulación de tierras apoyados por agencias internacionales y para reunirse con oficiales de las agencias en cuestión. Los siguientes comentarios se refieren principalmente al enfoque del Banco Mundial como la agencia internacional que parece tener la participación más activa en este campo.

El Banco Mundial ha dado considerable apoyo a la titulación de tierras indígenas en América Latina. En la década de los 80, financió una serie de los llamados “proyectos especiales para amerindios” en las tierras bajas de Sur América, muchos de ellos con la intención de mitigar impactos adversos potenciales de proyectos de desarrollo a gran escala mediante componentes de demarcación y titulación de tierras indígenas. Se hizo una reseña de su experiencia publicada en 1991 presentando trece proyectos e intentando aprender lecciones para el futuro (Wali y Davis, 1991). Llegó a la conclusión de que los primeros proyectos de demarcación y regulari-

zación habían sido instrumentales en proteger a los pueblos indígenas cazadores-recolectores en las tierras bajas. A la vez, la regularización de las tierras por sí sola no sería suficiente para asegurar la posesión de tierras de los pueblos indígenas. Los proyectos más recientes del Banco Mundial se han ligado a la promoción de desarrollo sostenible, incorporando el conocimiento de los pueblos indígenas del manejo de los recursos naturales y la conservación ambiental.

Durante la década de los 90, la preocupación del Banco Mundial respecto a los pueblos indígenas en América Latina se ha ido extendiendo más allá de las tierras bajas tropicales, cubriendo también ahora la población campesina indígena de México, América Central y los Andes. La directiva operativa revisada sobre los pueblos indígenas, emitida en 1991, incluyó un grupo mayor de poblaciones de las que había hasta el momento. Una característica importante de esta nueva directiva es que en los proyectos de inversión que afecten a los pueblos indígenas, el prestatario debería preparar un plan de desarrollo para los pueblos indígenas que sea consecuente con la política del Banco Mundial. Se esperaba que cualquier proyecto que afectase a los pueblos indígenas incluyera componentes o disposiciones que incorporaran dicho plan. La nueva política ahora requeriría que se consultase con las organizaciones indígenas siempre que un proyecto de titulación de tierras de cobertura nacional se comenzara en un país con una población indígena significativa.

La ejecución práctica de esta política se ve claramente en el Proyecto de Administración de Tierras en Guatemala del Banco Mundial, aprobado a finales de 1998 luego de varios años de preparación. El proyecto consiste de tres componentes: catastros y regularización de tierras, registro de tierras y una unidad de manejo de proyectos. El proyecto del Banco Mundial es parte de un programa nacional de administración de tierras de más largo plazo, el cual es financiado por una serie de donantes internacionales como parte de su apoyo a los procesos de paz de Guatemala. Los objetivos más amplios son aumentar la seguridad de

tierras en Guatemala y fortalecer el marco legal e institucional para el registro de tierras y el servicio de catastro a nivel nacional. El apoyo del Banco Mundial es esencialmente para una fase piloto de este programa en el departamento tropical del Petén, donde aproximadamente la mitad de la población es indígena.

En el diseño original de este proyecto, el Banco Mundial realizó una serie de consultas con las organizaciones indígenas a nivel nacional. Consecuente con su directiva operativa, intentó formular una estrategia multisectorial de desarrollo para pueblos indígenas. Las consultas también se realizaron con el consejo de ancianos y los líderes maya en conjunto con la Fundación Nacional para la Paz (FONAPAZ) del gobierno. De esta forma, los pueblos indígenas fueron capaces de formular sus propias preferencias respecto al área donde la fase piloto del programa debía comenzar y de participar en las negociaciones. Además, el Banco Mundial intentó diseñar y negociar el proyecto partiendo de los acuerdos entre los sectores del proceso de paz guatemalteco, en particular los acuerdos de los pueblos indígenas y socioeconómico.

Se realizó una evaluación social en Petén para tratar de comprender las aspiraciones indígenas respecto a la titulación de tierras²³. Se encontró que la mayoría del grupo maya predominante, los indios Q'eqchi, preferían títulos individuales, a diferencia de los maya Itza que preferían arreglos comunales. Se encontró, sin embargo, que las opciones legales existentes de los Q'eqchi y de los Itza estaban en conflicto con las creencias tradicionales sobre tenencia de tierras. Por lo tanto, entre las recomendaciones estaba el establecimiento en cada municipalidad de una oficina legal bilingüe para asistir a la población local con sus demandas de tierras. Las mismas debían tener abogados Q'eqchi en el sur del Petén para ayudar a adjudicar las demandas de tierras de manera consistente con la ley de uso

maya y los acuerdos de paz. La evaluación también demostró la necesidad de acelerar las reformas legales para que se pudieran implementar los compromisos de los acuerdos de paz relativos a la ley de uso maya y al acceso equitativo a las tierras. Se sugirió que la existencia de más opciones legales respecto a la posesión de tierras podría reducir la presión por los títulos privados. Las recomendaciones fueron incorporadas en el documento del proyecto.

Un ejemplo de un enfoque con una meta más deliberada es el proyecto del Banco Mundial para el desarrollo de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, el cual fue aprobado a finales de 1997. El fundamento básico de este proyecto, considerado por el Banco Mundial como el primero de su tipo, es trabajar a partir de las cualidades positivas de las culturas y sociedades indígenas, “incluyendo un sentido de identidad étnica, apego a las tierras ancestrales y la capacidad de movilizar mano de obra, capital y otros recursos para promover el empleo y el crecimiento local”. Uno de sus componentes es el apoyo a la regularización de los derechos de aguas y tierras, comprendiendo: titulación y regularización de los derechos de tenencia de tierras en áreas productivas, forestales y protegidas seleccionadas; compra de tierras financiadas por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Gobierno de Ecuador; diagnóstico y elaboración de un plan de acción para los sistemas de irrigación que son propiedad de las comunidades; y el apoyo a un programa de reforma legal específico.

El proyecto se preparó en colaboración con el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN), una organización que incluye representantes de las organizaciones indígenas principales y dirigido por una persona indígena con rango ministerial. Se realizaron diversos estudios de antecedentes en una serie de temas que incluían la situación de tenencia de tierras. Este análisis se refleja en el documento de eva-

²³ Datos tomados del documento de evaluación del Proyecto de Administración de Tierras de Guatemala, Informe No. 18550-GU, Banco Mundial, 10 de noviembre de 1998.

luación del proyecto²⁴, el cual indica que las organizaciones indígenas continúan en su esfuerzo por llevar adelante su agenda referente a los derechos sobre tierras en el contexto de cambio gradual hacia mecanismos con base en el mercado para la distribución de los recursos de las tierras y una función más estrechamente definida de la intervención del Estado. Los elementos de la agenda de derechos indígenas sobre las tierras constan, entre otros, de: una fuerte presión para resolver los conflictos de tierras de segunda generación causados por los primeros esfuerzos de reforma agraria; una alta demanda por la titulación y demarcación de los territorios indígenas para asegurar sus derechos de propiedad, además de un interés específico de evitar la privatización de las tierras comunales; y los reclamos indígenas a la propiedad en las áreas protegidas o la delegación del manejo de estas áreas a los miembros de su comunidad. El análisis indica la importancia del sistema tradicional de propiedad de tierras. Ya sean de origen indígena o comunitario, éste opera bajo un conjunto diferente de reglas para dar legitimidad y seguridad a las transferencias de tierras dentro de la comunidad. Dado el alto costo de las transacciones, se percibe que aquellos que poseen menos cantidad de tierras reciben poco beneficio de la legalización de las transferencias de tierras en el sistema formal.

Partiendo de este análisis, los diferentes tipos de regularización de tierras están preseleccionados para recibir financiamiento del proyecto. Uno sería las tierras reclamadas por los pueblos indígenas y afroecuatorianos con derechos de posesión ancestral; otro sería la compra de tierras con el apoyo del FIDA; el tercero sería los derechos indígenas sobre las tierras forestales ya declaradas patrimonio estatal bajo la jurisdicción de INEFAN. La ejecución del proyecto requiere algunas reformas legales y administrativas, como por ejemplo para resolver la incertidumbre sobre la responsabilidad de titulación en áreas forestales. Cuando los consultores visitaron el país, el proyecto estaba apenas comenzando con

sus actividades reguladoras. En primera instancia, parecía probable que se le daría el mayor énfasis a la titulación de tierras de la selva ecuatoriana.

En Colombia, el Programa de Manejo de Recursos Naturales del Banco Mundial (Préstamo 3692-CO de 1994) tiene componentes para la titulación y demarcación de los resguardos indígenas y las comunidades negras. La agencia tomó iniciativas rápidas después de la puesta en vigor de la Ley No. 70 de 1993 que, por primera vez, permitía la titulación colectiva de tierras comunitarias negras. El financiamiento del Banco Mundial financió, entre otras cosas: estudios para estimar el nivel de demanda de titulación colectiva; trabajo de campo con las comunidades para informarles sobre los procedimientos de titulación, apoyando su organización y una subsiguiente primera fase del proceso de titulación; realización de los mapas planimétricos de cada tierra comunitaria; y el procesamiento por parte de INCORA de cada solicitud comunitaria para titulación y registro de las tierras. Como se vio anteriormente, dicho apoyo permitió que se lograra un progreso rápido en la titulación colectiva de tierras afrocolombianas a finales de la década de los 90.

En México y Perú —los dos países donde ha sido más polémico el impacto de las reformas de tenencia recientes que abordan la seguridad de tierras— la experiencia del Banco Mundial tiene alguna similitud con la del Banco Interamericano de Desarrollo. Existen ciertas tensiones predecibles entre los economistas que abogan por un mercado más libre sin restricciones y los científicos sociales que buscan consolidar los regímenes de propiedad común como base de fortalecimiento de las culturas indígenas. En su mayoría, estas tensiones se han manifestado a nivel del análisis de políticas más que al de los proyectos específicos. En México, un ensayo sobre política agrícola publicado en 1990 recomendaba la liberalización del ejido mediante la venta de las parcelas en forma interna y no a

²⁴ Informe No. 17217-EC, Banco Mundial, 15 de diciembre de 1997.

personas que no pertenezcan a la comunidad²⁵. Un análisis más reciente de las reformas en los ejidos²⁶ (en borrador al momento de la redacción de este estudio) contiene una evaluación muy positiva de las reformas de liberalización de tenencias de tierra.

A la vez, un reciente proyecto forestal comunitario diseñado por el Banco Mundial en México ha indicado la importancia de la propiedad común indígena como la base de un desarrollo sostenible en Oaxaca²⁷. Los objetivos específicos del proyecto son mejorar el manejo y conservación de los recursos naturales por parte de los dueños comunitarios y de los ejidos de los recursos forestales y aumentar la gama de opciones para generar ingresos de dichos recursos. Aunque el proyecto no se enfoca específicamente en la titulación de tierras, la resolución de los conflictos con respecto a la tenencia indígena de tierras y la demarcación de los límites físicos es un elemento clave para el éxito. La evaluación del proyecto encontró que más de la mitad de las comunidades para las cuales existen datos tienen algún tipo de conflicto, mientras que el 8% no tiene la documentación clara sobre los derechos a sus tierras. El proyecto comprende actividades de capacitación para ayudar a los ejidos y a las comunidades forestales a resolver conflictos, informándoles sobre el proceso de adjudicación y regularización legal cuando existe algún conflicto.

En Perú, el Banco Mundial ha ya identificado a los miembros de las comunidades campesinas de la sierra como pueblos indígenas. La evaluación del personal del proyecto de Manejo de Recursos

Naturales de la Sierra, aprobado en 1997, indica que todos los beneficiarios del proyecto pueden ser clasificados como pueblos indígenas de los Andes²⁸. Desde entonces, el Banco Mundial ha realizado un estudio de estrategia de programas para el desarrollo de los pueblos indígenas en Perú, el cual aborda extensamente las preocupaciones de titulación y tenencia de tierras, siendo crítico de cualquier política que pudiera socavar el régimen actual de tenencia de las comunidades campesinas y nativas. El estudio aboga por una nueva estrategia para el desarrollo de los pueblos indígenas, partiendo del fortalecimiento de la actual estructura comunitaria tanto en la sierra como en la selva. El estudio hace referencia a la preocupación de que la titulación individual de las tierras comunitarias pueda llevar a una pérdida masiva de tierras indígenas y observa que cualquier cambio en la ley que pretenda debilitar las comunidades indígenas se verá enfrentado con una oposición emocional²⁹. Al mismo tiempo, una estrategia de desarrollo agrícola preparada para el Banco Mundial por consultores peruanos sostiene que las reformas continuas orientadas al mercado ayudarán a mejorar la producción agrícola y los ingresos. El estudio identifica las tierras de las comunidades campesinas como una fuente de ineficacia agrícola e insiste en la intensificación del proceso de titulación para facilitar la división de las tierras comunales en parcelas individuales y transferibles³⁰. Esto ilustra las percepciones tan diversas que existen dentro de dicha organización respecto a los enfoques de política para tierras comunales.

Las actividades y enfoques de las otras agencias de financiamiento pueden ser revisadas brevemente.

²⁵ John R. Heath. "Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development", Agricultural Policy Working Paper No. 285, febrero de 1990.

²⁶ "Mexico Ejido Reform: Avenues to Adjustment—Five Years Later" (Borrador, septiembre de 1998).

²⁷ Información tomada de un informe de evaluación del personal para el Proyecto Forestal Comunitario de México, Informe No. 16134-ME, 21 de enero de 1997.

²⁸ Informe de evaluación del personal del Banco Mundial para el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra y Alivio de la Pobreza, Informe No. 15710-PE, 12 de diciembre de 1996.

²⁹ "Perú: Indigenous People's Development" (Borrador, Banco Mundial, 20 de noviembre de 1998).

³⁰ "Perú: Agriculture Development Strategy" (Borrador de cubierta verde, 5 de marzo de 1998).

En América Latina, los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) jugaron un papel importante en un momento dado. En 1991, el TCA decidió prestar atención particular a la cuestión de las “áreas y tierras indígenas”. A esos efectos, se estableció un secretariado temporal, primero en Quito y luego en Lima, con apoyo financiero de la Unión Europea. Entre 1993 y 1995 se llevó a cabo un gran programa regional para la consolidación de los territorios indígenas. El objetivo general era apoyar a las comunidades indígenas de la región amazónica en la legalización y demarcación de sus territorios y crear las condiciones adecuadas para un manejo y conservación comunitario sostenibles de sus recursos naturales. Se seleccionó a Bolivia, Ecuador y Perú como los tres países donde se realizaría una experiencia piloto para modelos estratégicos futuros. Los componentes específicos del proyecto piloto eran:

- estudios socioeconómicos y legales para anteceder el proceso de legalización y demarcación, así como también estudios biofísicos y antropológicos para el desarrollo de planes de manejo;
- la demarcación de los territorios;
- la organización de medidas de protección que permitan a las comunidades indígenas reprimir la depredación de recursos naturales en sus territorios; y
- la elaboración de planes de manejo³¹.

El proyecto del TCA se ejecutó en estrecha coordinación con las organizaciones indígenas regionales y nacionales. Nunca tuvo éxito en realizar la demarcación territorial y la legalización que se habían contemplado. Sin embargo, el proyecto dio lugar a experiencias importantes, entre las que se incluyeron seminarios de formación, el trazado de mapas de recursos y la elaboración de mapas especiales. Se puede argumentar que el resultado más

³¹ *Tierras y áreas indígenas en la Amazonía: Una experiencia regional participativa*, Secretaría Pro Tempore, Tratado de Cooperación Técnica (SPA-TCA No. 54), Lima, Perú, febrero de 1997.

importante del programa fue familiarizar a los administradores nacionales sobre la complejidad del tema de la territorialidad indígena y demostrar el valor de la cooperación entre equipos técnicos del gobierno y de las organizaciones indígenas. A la experiencia piloto inicial no se le ha dado seguimiento hasta ahora ni por el TCA ni por la Unión Europea.

El FIDA reconoce que el “tema más importante y urgente que confrontan los pueblos indígenas en América Latina es el acceso a y la posesión de tierras”. Sin embargo, un estudio de mediados de la década de los 90 descubrió que el FIDA había jugado un papel menor en la promoción de los derechos sobre las tierras y los territorios indígenas³². El proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas del Beni en Bolivia fue el primer proyecto del FIDA en incluir un componente específico para la demarcación y titulación de territorios comunales. Entre las actividades del proyecto se incluían el mapeo topográfico, la planificación de perímetro, estudios de clasificación de suelo, catastro y otras medidas. Las intervenciones de la USAID han sido, en su mayoría, guiadas por preocupaciones ambientales y han chocado en ocasiones, como en el caso del Petén en Guatemala, con las demandas de tierras de los pueblos indígenas. USAID compartió con los autores del presente trabajo un primer borrador de un documento de política sobre tenencia de tierras. Ese borrador reflejaba un enfoque orientado al mercado. Los programas de la Unión Europea (que podría convertirse en un actor importante) no pudieron ser estudiados en detalle. Se sabe que existen algunos programas pertinentes, como por ejemplo, el componente de catastro y titulación de tierras indígenas en su proyecto de desarrollo del Chaco en Paraguay.

De los donantes bilaterales, merecen ser señalados los esfuerzos de DANIDA, ya que ha el mayor contribuyente internacional a los programas del gobierno boliviano respecto a la

³² “*Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean: IFAD Policy and Projects*”, Brigit S. Helms, Roma, Italia, marzo de 1994.

identificación y titulación de las tierras reclamadas por los pueblos indígenas de las tierras bajas orientales. También, ha emprendido importantes iniciativas en Nicaragua mediante un innovador programa del sector de transporte que apoya a los proyectos de las comunidades indígenas y negras en la región del Atlántico, ahora complementado por programas de manejo descentralizado de recursos del gobierno e

indígenas. DANIDA también ha financiado programas de ONG danesas de apoyo a pueblos indígenas, incluyendo un programa a gran escala de titulación de tierras en la Amazonía peruana³³. Una característica del apoyo danés ha sido la capacidad de trabajar simultáneamente con el gobierno y las organizaciones indígenas, a menudo de manera complementaria.

³³ El proyecto más grande financiado por DANIDA ha sido la titulación de tierras de 160 comunidades indígenas en el río Ucayali superior en la Amazonía peruana, realizado por el International Work Group of Indigenous Affairs (IWGIA) con sede en Copenhague, Dinamarca.

VII. LA TITULACIÓN DE TIERRAS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS: ELEMENTOS DE UNA NUEVA ESTRATEGIA

Aunque este estudio fue comisionado como un ensayo técnico, se exhortó a los consultores a contribuir en la estrategia de desarrollo del Banco sobre los pueblos indígenas y desarrollo comunitario.

Este capítulo final intenta hacer dos cosas. Primero, se realiza una revisión de los hallazgos principales sobre políticas de los capítulos anteriores, identificando las áreas de mayor problema y los retos, y evaluando cuán exitosos han sido el Banco y otros actores internacionales en responder a estos retos. Segundo, mira hacia el futuro, proponiendo algunos elementos de una estrategia futura. Esto incluye preocupaciones sobre política a nivel general que deben ser atendidas mediante un programa de investigación y análisis y temas de tipo más operativo en el diseño y ejecución de los proyectos del Banco.

Preocupaciones de política y hallazgos

Enfoques del Banco respecto a la titulación de tierras y los pueblos indígenas: evaluación general

En general, el Banco ha prestado una atención bastante limitada a las exigencias y aspiraciones de los pueblos indígenas en sus proyectos de administración y titulación de tierras. Se debe dividir a los proyectos en dos categorías principales. Primero, hay proyectos grandes de infraestructura o desarrollo sostenible que pueden tener componentes de demarcación y regularización de tierras indígenas. Segundo, hay programas de tierras de una aplicación más general en los que las preocupaciones de los pueblos indígenas se pueden atender.

De acuerdo a la información con que contaron los consultores, ha habido pocos proyectos en la

primera categoría. Se han identificado algunos en Argentina, Belice, Bolivia, Panamá y Paraguay entre otros países. Los consultores sólo visitaron el proyecto de Panamá de desarrollo sostenible en Darién. El diseño y preparación de este proyecto demostraron el compromiso del Banco de atender seriamente las demandas de tierra de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos minoritarios, ya que se revisó la legislación en detalle, se consultó con las organizaciones indígenas y se incluyeron componentes de consulta con las organizaciones indígenas y para la resolución de conflictos. Sin embargo, ni en Panamá ni en los otros proyectos se puede encontrar evidencia de una visión estratégica a largo plazo que se construya a partir de los componentes de titulación de tierras para así apoyar objetivos a largo plazo de desarrollo sostenible.

Con respecto a los programas generales de titulación de tierras que pueden tener un impacto sobre los pueblos indígenas, los temas son más complejos. Estos temas fueron tratados en detalle por los consultores en su trabajo de campo en Colombia, Ecuador y Perú y, hasta cierto punto, en Panamá, y durante sus sesiones de trabajo con las divisiones de política y operativas del Banco. Ha habido programas iniciales, como en Colombia, donde la decisión principal de política ha sido “excluir” los pueblos indígenas del alcance de los programas de titulación de tierras, asegurando así que la titulación individual no tenga un impacto negativo sobre las tierras indígenas comunales reconocidas. En Ecuador y Perú, se espera que los programas tengan un impacto sobre formas comunales de tenencia de tierras, incluyendo la promoción de titulación individual de tierras con el consentimiento de las comunidades interesadas.

Los programas no fueron diseñados a partir de estudios de base cuidadosos en las comunidades

interesadas, y tampoco la documentación disponible del proyecto muestra un conocimiento detallado de los sistemas de tenencia comunal de tierras o su grado de interacción con el mercado. En Ecuador y Perú, los programas están claramente diseñados para promover mercados de tierras más eficaces como parte de reformas de política agrícola más amplias. Mediante el diálogo con el país, el Banco mismo ha apoyado a los gobiernos en la ejecución de reformas legales y administrativas orientadas al mercado, que han tenido implicaciones en los sistemas indígenas de tenencia de tierras.

La revisión también cubrió los programas de administración y titulación de tierras de otras agencias como el Banco Mundial. El Banco Mundial ha sido bastante activo en esta área habiendo diseñado recientemente programas dirigidos al desarrollo indígena y que incluyen componentes de titulación de tierras. Existen algunos ejemplos de consultas cuidadosas con las comunidades indígenas y estudios de base concernientes a la tenencia indígena de tierras en el contexto de los programas generales de titulación de tierras. Algunas de estas experiencias pueden servir como modelos útiles para futuras intervenciones del Banco Interamericano de Desarrollo, especialmente los estudios de base y los proyectos dirigidos específicamente a las comunidades indígenas.

Visiones estratégicas: mercados de tierras y culturas indígenas

Si se van a respetar los derechos y la identidad cultural indígenas en los programas de titulación de tierras —ya sea en los programas generales de titulación de tierras o los dirigidos específicamente a las comunidades indígenas— es necesario desarrollar una visión estratégica coherente, la cual debe basarse principalmente en el conocimiento de cómo funcionan los sistemas agrarios y los mercados de tierras indígenas y en las aspiraciones indígenas sobre los mismos. ¿Qué títulos de tierras poseen, si los hay, los pueblos indígenas y qué conflictos hay respecto a la validez de dichos títulos? ¿Buscan los pueblos indígenas la titulación hoy día y por qué?

¿Qué tipo de títulos? ¿Hasta qué punto las leyes y los procedimientos existentes se adaptan a los sistemas indígenas de uso de tierras y manejo de recursos? Si no es así, ¿qué se puede hacer al respecto?

Es posible que los pueblos indígenas mismos no tengan una visión uniforme. En los Andes, por ejemplo, ha habido tensión durante largo tiempo entre las organizaciones indígenas de las tierras bajas y los agricultores de la sierra, que en algunos países recién ahora están comenzando a identificarse como indígenas. Esto hace aún más importantes que los actores externos consulten cuidadosamente con las organizaciones y las comunidades indígenas tanto a nivel nacional como local, y realicen estudios de base meticulosos antes de comenzar los programas agrarios que afectan a los pueblos indígenas. El proyecto del Banco para el desarrollo sostenible en Darién (Panamá) y el de administración de tierras en Guatemala del Banco Mundial son casos donde aparentemente esto se hizo en forma eficaz.

Existe, sin duda, alguna una tensión obvia entre las nociones de derechos sobre las tierras y la tenencia indígena y las posiciones de los planificadores económicos que promueven reformas de política agraria y tierras orientadas al mercado. Con el aumento del poder político indígena en América Latina, un aspecto clave de sus demandas es el de los derechos sobre las tierras y los recursos naturales. Los instrumentos internacionales, tales como el Convenio No. 169 de la OIT, ponen énfasis sobre los aspectos colectivos de la relación entre los pueblos indígenas y sus tierras o territorios. Sin embargo, hemos visto que muchas reformas de política agraria recientes y también el propio análisis del Banco han criticado los sistemas de tenencia colectiva de tierras, a los cuales consideran como un legado de las reformas anteriores. Los títulos individuales de tierras se ven como la clave de la seguridad de tierras para compensar por el fracaso del pasado y promover una eficacia agrícola mayor.

Estas tensiones, evidentes en algunos países de América Latina, han sido discutidas en los pasi-

llos de los bancos multilaterales de desarrollo. Hay señales de que las políticas son cuestionadas desde los distintos puntos del espectro ideológico y ninguno de ellos refleja adecuadamente la realidad. Algunos economistas están decididos a eliminar cualquier restricción sobre la operación del mercado libre de tierras, mientras que los científicos sociales “comunitarios” pueden llegar a ver las fuerzas del mercado como la amenaza principal para las culturas y estilos de vida indígenas. Los primeros estarían dispuestos a aceptar regímenes especiales de tenencia de tierras sólo para aquellas comunidades que se consideran están fuera de la economía de mercado. Los últimos harían presión por un nivel irrealmente alto de protección y aislamiento con restricciones en toda transferencia de mercado, incluso en los casos que los pueblos indígenas participan ampliamente en la economía de mercado y han participado por mucho tiempo en el arrendamiento de tierras y en transacciones con personas que no pertenecen a la comunidad.

El reto estratégico principal es bastante obvio. ¿Cómo hacer que los pueblos indígenas se beneficien de la modernización sin sacrificar su identidad cultural y sus instituciones tradicionales? “Desarrollo con identidad” es la frase que a menudo usan los pueblos indígenas mismos para formular este concepto. La titulación y demarcación de tierras puede ser una condición previa importante para ello, para permitir a las comunidades indígenas a desarrollar estrategias económicas a partir de una base sólida. Pero todavía hay una serie de decisiones que se deben tomar, tanto por parte del gobierno como de las comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas reconocen la necesidad de participar en la economía de mercado. Muchísimos informantes indígenas expresaron opiniones similares a las de los consultores, ya fuera en la Amazonía o en la sierra. Los ingresos son importantes para todas las comunidades, en especial ahora que más y más miembros están emigrando de sus comunidades de origen. Por lo tanto, las organizaciones indígenas de las tierras bajas generalmente intentan negociar con las multinacionales que producen energía, antes de

oponerse a sus operaciones desde el principio. También en la sierra las comunidades se ven obligadas a decidir qué bienes deben producir y comercializar, cómo invertir, si establecer empresas en conjunto con extranjeros, decisiones similares a las que toman los actores individuales o corporativos en la economía de mercado moderno. Estas comunidades pueden llegar a tener problemas para obtener crédito y servicios financieros, pero esto no es la falla de los pueblos indígenas en sí. Es el sector financiero privado que ha mostrado un prejuicio contra ellos al insistir en títulos individuales de tierras como colateral para los préstamos.

Derechos sobre las tierras indígenas y ordenamiento territorial: dimensiones políticas y económicas

Los gobiernos también tienen decisiones difíciles que tomar. ¿Hasta qué punto el ordenamiento de tierras y de territorios se debe realizar en términos étnicos? ¿Es el grado de autonomía indígena un concepto manejable en países donde conviven poblaciones rurales indígenas y las no indígenas? Se han examinado algunos experimentos innovadores y tendencias nuevas en la práctica legal y administrativa en países tales como Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Panamá. Algunas reformas abogan por consolidar las formas indígenas de gobierno local como parte de los programas de descentralización y, en ocasiones, de las reformas fiscales. Es imposible concluir a partir del estudio cuán bien funciona esto en la práctica. En Colombia, la Constitución de 1991 todavía no ha sido adecuadamente codificada como para dar efecto real a las entidades indígenas territoriales. En Ecuador, la Constitución de 1998 se adoptó recientemente con disposiciones similares. En Panamá, se cuenta con más experiencia al respecto, pero no existe un modelo a nivel nacional que permita la participación fiscal indígena. Existen razones *a prima facie* para creer que esta figura sería más aplicable en la práctica en las tierras bajas tropicales, donde los pueblos indígenas habitan en territorios grandes y contiguos, que en la sierra donde las tierras comunales están mucho más fragmentadas. Nuevamente, esto se tiene que

sopesar con el hecho de que la mayoría de la población indígena de América Latina se encuentra en la sierra, donde sus formas tradicionales de gobierno se encuentran en una necesidad urgente de consolidación.

Aunque podría ser muy pronto para evaluar los desarrollos recientes, se debe admitir al menos que son una parte importante de la agenda de política agraria. Las políticas agrarias deben considerar los aspectos políticos, sociales y económicos del ordenamiento de tierras. Una revisión de las prácticas y formas de gobierno tradicionales, en especial cuando afectan la distribución de tierras, debe ser una parte importante de cualquier estudio de línea de base.

Comunidades indígenas: tenencia colectiva y privada

En la literatura sobre políticas todavía se puede apreciar una desafortunada tendencia a presentar los sistemas indígenas de tenencia como regímenes colectivos y de acceso abierto. Este estudio, consecuente con la mayor parte de la literatura bien informada al respecto, ha preferido presentarlos como una forma alternativa de tenencia privada de tierra con aspectos colectivos e individuales. Obviamente, hay diferencias abismales dentro del mundo económico indígena, dependiendo del clima, el hábitat, la agroecología, las oportunidades del mercado y también el impacto de las leyes y políticas estatales. Como regla general, particularmente en las áreas no tropicales, es de conocimiento general que las parcelas de tierra se suelen dividir entre las familias y que ciertas áreas se reservan para el apacentamiento y otras actividades comunales. Además, el estudio ha descrito sistemas de distribución de tierras extremadamente complejos en los sistemas indígenas de tenencia de tierras en los que algunas familias manejan un gran número de parcelas en zonas ecológicas diferentes.

Con respecto a la exigencia activa de títulos de tierras por parte de los miembros de las comunidades indígenas, es de vital importancia establecer la distinción entre dos aspectos. Uno es el

título colectivo para proteger a la comunidad de invasión externa y resolver conflictos. El otro es la necesidad interna para salvaguardar los derechos sobre las tierras con respecto a otros miembros de la comunidad. En las comunidades que han sobrevivido, la exigencia por títulos colectivos ha permanecido extremadamente fuerte. Se pueden ver ejemplos de esto en Bolivia, Colombia, Guatemala, México y Perú. Las comunidades han tratado por décadas de obtener el reconocimiento de sus títulos ancestrales o de los títulos prometidos durante los programas de reforma agraria, a menudo haciendo presión para expandir sus tierras. Internamente, hay prueba de una búsqueda intensa de documentos que salvaguarden los derechos de tenencia de las familias. Las demandas de tenencia y de herencia dentro de las comunidades se están haciendo más complejas a medida de que las generaciones más jóvenes toman trabajos por una cierta temporada y otros de más largo plazo. Los derechos de las mujeres sobre las tierras son también un factor importante puesto que en algunos sistemas tradicionales la muerte o partida del esposo puede afectar la seguridad de tierras de una mujer.

Un problema referente a los sistemas de titulación y registro de tierras en América Latina suele ser la ausencia de cualquier forma intermedia de reconocimiento de títulos entre la forma colectiva y la individual. Desde la perspectiva del estado, las tierras se otorgan individualmente o de forma corporativa. Las comunidades, como cualquier otra entidad cooperativa o corporativa, puede sin embargo elaborar su propio capítulo orgánico dentro de un marco de ciertos principios determinados por ley. Las cartas constitucionales de las comarcas panameñas o de las comunidades campesinas peruanas se están convirtiendo en un marco normativo para uso de tierras y transferencias internas. Es en este tipo de trabajo normativo el que necesita en la actualidad más atención.

En algunos proyectos hay señales de que esto está ocurriendo como, por ejemplo, en los proyectos recientes del Banco Mundial en Ecuador y Guatemala. Una forma alternativa y descentralizada de titulación y registro de tierras, que

fortalezca la seguridad de los miembros de la familia indígena dentro de la estructura comunal, promete ser una inversión deseable que no socava el tejido social de las comunidades indígenas.

Apoyo estatal a las comunidades indígenas

Una preocupación general de este estudio ha sido la débil capacidad de las instituciones estatales para responder a las necesidades de las comunidades indígenas ya sea mediante los programas de titulación o mediante los servicios de apoyo y seguimiento una vez que los títulos han sido emitidos. El progreso ha sido principalmente en el aspecto normativo. Este progreso no ha sido seguido por programas de demarcación de tierras, de clarificación de los derechos en áreas en disputa, u ofrecimiento de servicios que permitan a las comunidades indígenas desarrollar sus tierras y sus recursos. Obviamente, hay diferencias entre los distintos países. Las deficiencias fueron más evidentes en Ecuador, donde la agencia estatal responsable de la titulación de tierras no tenía recursos para realizar los programas de su propia iniciativa. México, sin embargo, parece haber designado grandes cantidades de fondos y recursos al programa PROCEDE de titulación de tierras de los ejidos rurales. El programa de ampliación de los resguardos de Colombia se ha detenido por falta de fondos estatales para mejorar o sanear las demandas de tierras en disputa. El programa de titulación de tierras de Bolivia en las tierras bajas tropicales depende casi completamente del apoyo de DANIDA.

Con respecto al apoyo estatal, las necesidades de las comunidades indígenas de tierras bajas y las campesinas son probablemente diferentes. En el trópico, hace falta una intervención rápida para evitar más invasión y conflictos, ya sea con colonos nacionales o con multinacionales productoras de energía y otros inversionistas internacionales. En Bolivia y Perú, ha habido mucha crítica respecto a los prolongados procedimientos para el saneamiento y titulación de las tierras indígenas. Como se discutirá a

continuación, se puede lograr mucho mediante el financiamiento de las empresas indígenas mismas, aumentando así su capacidad técnica y permitiéndoles cooperar con las instituciones estatales. Con un poco de apoyo técnico y poder, las organizaciones indígenas pueden negociar esquemas correctos de manejo de recursos ambientalmente en las áreas protegidas, la biosfera, y pueden incluso promover acuerdos innovadores en las fronteras nacionales. La importancia de la potencial participación indígena en los acuerdos de paz y de las fronteras entre Ecuador y Perú ha sido discutida en los capítulos previos. En estas áreas, si el Estado administra sus políticas juiciosamente, puede reducir eventualmente sus esfuerzos y confiar en las organizaciones indígenas que cuentan con mayor poder de decisión para que jueguen un papel importante.

En la sierra indígena, el panorama actual y las perspectivas futuras tienden a ser más desalentadores. Se aprecia una tendencia por parte del estado de retirarse de estas áreas. La presión por titulación individual de las tierras es parte de este panorama. El estado —a menudo bajo consejos influyentes de política de instituciones financieras internacionales— intenta eliminar estos subsidios, sacar a sus agentes de extensión y dejar el camino abierto para los operadores financieros privados y las ONG. Durante la época de ajuste de transición la contribución principal de los bancos ha sido los fondos de compensación social con cierta participación comunitaria. Sin embargo, la evidencia anecdótica sugiere que los acreedores privados, en su mayoría, no están dando crédito a los indígenas campesinos, aún cuando han recibido títulos individuales de tierras.

Importancia de la participación indígena y negra en los programas de titulación de tierras

Como se desprende claramente del estudio, la titulación de tierras para los pueblos indígenas no puede ser un proceso meramente técnico y no se puede dejar en las manos de los expertos técnicos no indígenas, cualquiera sean su capacidad

o los modernos equipos de que disponen. Sólo las propias comunidades pueden entender en realidad los patrones del uso de la tierra y los recursos en sus propios ambientes. El mayor avance ha sido en la Amazonía mediante los programas, ya descritos en los capítulos anteriores, los cuales reciben ayuda internacional. Recientemente, ha habido evidencia de programas innovadores con la participación de las comunidades negras en las regiones del Pacífico. Estos programas han rendido importantes dividendos e incluyen a las comunidades locales, asegurando así su participación y confianza y brindándoles conocimientos técnicos para complementar su conocimiento local. En un contexto donde se están reduciendo los fondos estatales para llevar a cabo los tan necesitados programas de demarcación y titulación de tierras, se han desarrollado algunas asociaciones útiles entre las organizaciones gubernamentales e indígenas.

Ha habido menos éxito en los Andes. Pero, en este ambiente vertical y frágil, el conocimiento local es igualmente indispensable. Una de las fallas detectadas en los primeros proyectos del Banco en los Andes ha sido la ausencia de la participación comunitaria. El capacitar a las organizaciones indígenas, campesinas y comunitarias a que ejecuten los aspectos técnicos de los programas futuros de titulación de tierras sería un gran avance.

Recomendaciones

Preocupaciones de política general

La necesidad de una política

Un reto fundamental es buscar una política consistente y una visión coherente cuando se consideran las demandas indígenas en cualquier tipo de programa de titulación y regularización de tierras. Las cuestiones relacionadas con tierras indígenas, de índole altamente compleja, no pueden ser tratadas de manera *ad-hoc* o fragmentaria. Para tratar el tema de manera seria, se deben definir los métodos de trabajo. Es imperativo ir más allá del potencial “diálogo entre sordos” entre los economistas orientados

exclusivamente hacia el mercado, por un lado, y los comunitarios, por el otro, ya que cada uno de ellos tiene su propio parecer respecto al sistema ideal de tenencia de tierras para los pueblos indígenas. Los sistemas de tenencia de tierras cambian constantemente en todas partes. El argumento principal de este estudio ha sido que los sistemas indígenas de tierras y recursos pueden representar una forma particular de tenencia de tierra, adaptado a las oportunidades de mercado bajo ciertas condiciones.

Integración de las preocupaciones indígenas en el análisis de política

Las preocupaciones de los pueblos indígenas necesitan ser integradas en todos los análisis de políticas en lugar de tratarlos como grupos vulnerables para quienes se deben hacer arreglos especiales de protección. Este es el espíritu de los nuevos enfoques de una América Latina multiétnica y pluricultural, promoviendo así la participación de los pueblos indígenas en temas de política nacional importante, incluyendo lo relativo al ordenamiento territorial y al manejo de recursos naturales. Las políticas de tenencia de tierra podrían estar de nuevo en una encrucijada en América Latina dada la experimentación de los gobiernos con las nuevas formas de ordenamiento territorial. Estos temas complejos no se pueden tratar sólo desde la perspectiva de productividad agrícola, citando como ejemplo las experiencias de titulación en un país tan lejano como Tailandia como una razón para introducir un modelo similar en América Latina. La integridad cultural puede ser tan importante para los pueblos indígenas como el avance económico. Los analistas de políticas necesitan comprender las dimensiones culturales y de gobernabilidad, así como económicas y agrarias, de los programas de titulación de tierras que puedan afectar a los pueblos indígenas.

La necesidad de un enfoque multidisciplinario

Hasta ahora, la base conceptual para responder a las preocupaciones indígenas en cuanto a los programas de titulación de tierras ha sido muy limitada. En países, tales como Ecuador y Perú,

se ha partido de premisas económicas muy limitadas para abogar por las reformas legales y políticas que afectan las tierras y modos de vida indígenas. Ahora se requiere un esfuerzo interdisciplinario mayor para incluir, entre otros, a planificadores, topógrafos y otros especialistas de tierras, abogados, antropólogos, ecólogos y en algunos casos, historiadores. También, hace falta un intercambio de ideas de otras regiones del mundo donde las formas tradicionales de tenencia de tierra están siendo adaptadas a las necesidades de la modernización. En Africa, por ejemplo, donde ha habido una presión similar por la privatización de las tierras, se cuenta con investigación más reciente concerniente a la relación entre los sistemas agrarios comunales y la eficiencia productiva. Se necesita, con urgencia, disponer de más información de este tipo en América Latina.

La necesidad de investigación empírica sobre los sistemas de producción indígena

Hace falta mucha más investigación sobre comunas indígenas y campesinas, en particular respecto a sus dimensiones de producción y gobernabilidad, incluyendo la provisión de servicios sociales. El Banco ha comenzado algunas investigaciones conceptuales importantes sobre las economías indígenas, como, por ejemplo, identificando las maneras en que los pueblos indígenas pueden participar más activamente en los mercados de arrendamiento de tierras³⁴. Sin embargo, de la documentación disponible, parece que se conoce muy poco sobre el funcionamiento de los sistemas agrarios en países tales como Ecuador y Perú. Los estudios recientes de pobreza indígena del Banco, así como los perfiles de país realizados por el Banco Mundial, parecen no concentrarse lo suficiente en esta área. Una serie de estudios orientados a políticas y multidisciplinarios podría ser una área útil para colaboración futura entre el Banco y el Banco Mundial.

³⁴ Véase en particular a Carlos Perafán, “Adecuación de servicios financieros a las economías tradicionales indígenas”, Banco Interamericano de Desarrollo, SDS/IND, documento sin publicar, mayo del 2000.

Negociación de los derechos de uso de tierras con las autoridades indígenas

Probablemente se necesitarán reformas adicionales sobre uso y tenencia de tierras en la mayor parte de los países para que las comunidades indígenas participen en los mercados de arrendamiento de tierras y tengan mayor acceso a los mercados financieros sin socavar sus regímenes de tenencia de terrenos comunales. Es importante que las autoridades indígenas participen de este debate de políticas y se les permita formular sus propias recomendaciones sobre los arreglos más adecuados. El Banco puede facilitar un diálogo en este tema, organizando tal vez talleres con la participación de especialistas de políticas agrarias y organizaciones indígenas.

Derechos especiales de tierras y otras minorías étnicas

Queda claro ahora que los sistemas agrarios comunales no pueden ser tratados desde una perspectiva exclusivamente “indígena”. Fuera de los problemas de definiciones, hay una necesidad de abrir el campo aún más. En estos momentos sería de gran importancia realizar un estudio técnico que examine el potencial de sistemas especiales de manejo de tierras y recursos por parte de las comunidades negras y otras comunidades minoritarias étnicas. Esta movilización está creciendo en el continente y en algunos países ha conllevado reformas legales y de políticas. Pero las implicaciones de los enfoques étnicos o raciales respecto al uso de tierras y manejo de recursos necesitan ser evaluados críticamente, nuevamente desde una perspectiva interdisciplinaria. ¿Adoptarán las comunidades negras el marco normativo internacional existente para derechos de tierras indígenas? ¿O seguirán su propio camino? Esta es una gran preocupación en cuanto a políticas para varios gobiernos de América Latina. Las instituciones financieras internacionales, además de sus programas específicos en algunos países, harían bien en añadir estos temas al debate principal de políticas.

Los pueblos indígenas y el manejo de recursos

En los países de la Amazonía, hay un trabajo normativo clave que se debe realizar concierne al control indígena del manejo de recursos, renovables como no renovables, en el contexto de programas de titulación de tierras. Se necesita buscar un mayor consenso respecto a estos temas entre el gobierno, las organizaciones indígenas, los ambientalistas y las compañías privadas. Esta puede ser un área vital para asistencia técnica futura, utilizando quizás fondos de inversión multilateral para reunir a los diferentes actores de los sectores públicos y privados.

Diseño de los proyectos de titulación de tierras que afectan a los pueblos indígenas

La importancia de la consulta

Algunas de las fallas del diseño de un proyecto se han identificado anteriormente. La clave es que debe haber consulta en distintos niveles cuando se estén preparando los programas de titulación de tierras de aplicación general. Cuando se esté considerando reformas legales y de políticas, es esencial que se discuta esto por adelantado con las organizaciones indígenas y campesinas a nivel nacional que se verán afectadas, lo cual es una obligación legal de todo gobierno bajo el Convenio No. 169 de la OIT. También es cuestión de sentido común como prerrequisito de un proyecto eventualmente exitoso.

Participación indígena en estudios de línea de base

También, es importante realizar estudios de línea de base con participación comunitaria en áreas específicas que cubrirían los programas de titulación de tierras. Estos estudios han estado ausentes en los primeros programas de titulación de tierras. Aunque existe evidencia de que se realizaron consultas locales en los programas más recientes, todavía faltan estudios de línea de base más detallados. Un elemento clave en dichos estudios debe ser las aspiraciones de las

comunidades locales. Sin dicha preparación, las reformas legislativas que se propongan enfrentarán una oposición justificada.

Ejecución de los proyectos de titulación de tierras

Las tierras indígenas deben recibir los títulos primero

En muchas ocasiones ha habido prejuicio contra la seguridad de las tierras indígenas cuando los programas de titulación han atendido a los colonos no indígenas primero. Se recomienda, por lo tanto, que cualquier proyecto del Banco que tenga un componente de titulación de tierras debe dar prioridad a la demarcación y titulación de las áreas indígenas antes de tratar con las propiedades individuales de los elementos no indígenas. Como condición mínima, los proyectos de titulación de tierras del Banco que cubran áreas utilizadas o reclamadas por los pueblos indígenas deben siempre atender esto en las etapas iniciales de la ejecución del proyecto.

Apoyo a las instituciones indígenas locales

Los programas de titulación de tierras que son parte de un paquete integrado de reformas y desarrollo agrícola deberían tener componentes de apoyo a las instituciones locales. Una primera fase necesaria es la información respecto a las implicaciones de leyes y programas de titulación de tierras. También podría darse un mayor apoyo institucional a las comunidades y a las organizaciones.

En líneas más generales, una estructura de ejecución debe favorecer la participación y establecimiento de organizaciones indígenas y campesinas. Esto debe ser a nivel local y regional así como a nivel nacional cuando los proyectos tienen una focalización regional. En algunos proyectos parece haberse provisto para ello, como por ejemplo en el proyecto de Darién en Panamá. Estas disposiciones parecen haber estado ausentes en los primeros programas de titulación de tierras.

**Mecanismos para la participación
indígena y apoyo a las organizaciones
indígenas en los programas
de titulación de tierras**

*Fortalecimiento de la capacidad técnica
de las organizaciones indígenas*

Este estudio ha puesto el énfasis en la contribución significativa hecha por las organizaciones indígenas respecto a la titulación de tierras cuando tienen la capacidad técnica para hacerlo. Sus conocimientos del ambiente local y de los patrones tradicionales de uso de tierras les da calificaciones únicas para realizar ciertas tareas. Específicamente, el Banco puede apoyar el desarrollo de un sistema avanzado de registro y catastro utilizando el SIG y las posibilidades de percepción remota con cooperación técnica destinada a las organizaciones indígenas.

Las organizaciones indígenas, en la medida posible, deben ser equipadas con la capacidad técnica para hacer catastros y mapas, creando así una asociación técnica calificada con el gobierno y una mejor garantía de continuidad en la acumulación de experiencia.

*Inclusión de los pueblos indígenas
en los equipos técnicos*

El personal y los representantes de las organizaciones indígenas deben ser incluidos en todo equipo técnico, tales como equipos de inspección visual, levantamiento de tierras, equipos topográficos, clasificación de tierras, demarcación de fronteras, trabajo de catastro, trabajo de laboratorio del SIG, o equipos legales.

*Formación para los líderes indígenas
sobre manejo de recursos*

Se puede desarrollar un programa de formación especial para los líderes y los negociadores en colaboración con las organizaciones ambientales y las ONG ambientalistas, referente a los aspectos técnicos, económicos y jurídicos de la explotación de recursos renovables y no renovables, incluyendo los minerales y los hidrocarburos.

También se puede ofrecer un programa general de manejo integrado y manejo en conjunto de las áreas protegidas y recursos naturales a las organizaciones indígenas y a los ministerios gubernamentales pertinentes.

*Un fideicomiso para la compra
de tierras indígenas*

Existe una ausencia general de fondos para mejorar el acceso a las tierras en conflicto con los sectores no indígenas. Los gobiernos no tienen los suficientes fondos para ofrecer compensación por mejoras a las tierras reclamadas por los pueblos indígenas. El Banco puede demostrar su compromiso con la seguridad de tierras indígenas reconociendo las iniciativas de compra de tierras y compensación de otras agencias. Esto se puede realizar bajo la tutela del Fondo Indígena existente, que ya cuenta con el apoyo del Banco.

BIBLIOGRAFIA

- Arango, Raúl y Enrique Sánchez. 1997. *Los pueblos indígenas de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Informe técnico. No. ENV-124. División Ambiental. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- _____. 1998a. *Reducción de la pobreza rural*. Documento de estrategia del Banco No. ENV-122. División de Medio Ambiente. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- _____. 1998b. *Reasentamiento involuntario*. Política operativa y documento de antecedentes. No. IND-103. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- _____. 1997. *Estrategia para la reducción de la pobreza*. No. SOC-103. División de Programas Sociales. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1998. Evaluación del proyecto de administración de tierras de Guatemala, Informe No. 18550-GU. Washington, D.C.
- _____. 1998. “*Mexico Ejido Reforms: Avenues of Adjustment Five Years Later*” (borrador). Washington, D.C.
- _____. 1998. “*Perú: Indigenous People’s Development*” (Borrador). Washington, D.C.
- _____. 1997. Project Appraisal for an Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project. Informe No. 17217-EC. Washington, D.C.
- _____. 1996. Informe de evaluación del personal del Banco Mundial para el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra y Alivio de la Pobreza. Informe No. 15710-PE. Washington, D.C.
- _____. 1995. “*Guatemala: Land Tenure and Natural Resources Management*”. Informe No. 14553 GU.
- Castro Pozo, Hildebrando. 1963. Del ayllu al cooperativismo socialista.
- Deininger, Klaus y Hans Binswanger. 1999. “*The Evolution of the World Bank’s Policy: Principles, Experience and Future Challenges*”. The World Bank Research Observer. Volumen No. 14, No. 2. Washington, D.C.
- Deruyttere, Anne. 1997. *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo*. No. IND97-101. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

- Encalada, Eduardo *et al.* 1999. "La participación de los pueblos indígenas y negros en el desarrollo de Ecuador". Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Banco Interamericano de Desarrollo (sin publicar). Washington, D.C.
- García Hierro, Pedro; Soren Hvalkof y Andrew Gray. 1998. *Liberation through Land Rights in the Peruvian Amazon*. IWGIA. Documento No. 90. Copenhagen.
- Gnerre, Mauricio. 1990. "*Indigenous Peoples in Latin America*". Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). (Documento de trabajo No. 20 preparado por el informe FIDA sobre *El estado de la pobreza mundial*). Roma.
- Harvey, Neil. 1994. "Rebellion in Chiapas: *Rural Reforms, Campesino Radicalism and the Limits to Salinismo*". Transformation of Rural Mexico.
- Heath, John R. 1990. "*Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*". Agricultural Policy Working Paper No. 285.
- Helms, Brigit S. 1994. "*Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean: IFAD Policy and Projects*". Roma.
- Janvry, Alain de y Elisabeth Sadoulet. 1999. "*Access to Land for the Rural Poor: How to Keep it Open and Effective for Poverty Reduction*". Ponencia presentada en la reunión de América Latina y la Asociación Económica del Caribe. Nueva York.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería y Banco Interamericano de Desarrollo. 1995. "Evaluación del impacto ambiental del proyecto de titulación y registro de tierras" (sin publicar). Washington, D.C.
- Navarro, Wilson *et al.*, 1996. *Tierra para la vida*. Fondo Ecuatoriano *Popuorium Progression* (FEPP). Quito.
- Perafán, Carlos César. 2000. "Adecuación de servicios financieros a las economías tradicionales indígenas". Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Banco Interamericano de Desarrollo. (sin publicar). Washington, D.C.
- _____. 1999. *Impacto de cultivos ilícitos en pueblos indígenas: el caso de Colombia*. Informe de buenas prácticas. No.IND-106. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Pérez, José Carlos y Carlos Iván Degregori (ed.). 1998. "*México: de comunidades agrarias a pueblos indígenas*". En el libro de: *Comunidades: tierra, instituciones, identidad*. CEPES. Lima, Perú.
- Plant, Roger. 1998. Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones. Informe técnico. No. IND-105. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- POTLATCH. 1998. "Programa de desarrollo sostenible de Darién: dinámica sociodemográfica y tenencia de la tierra" (sin publicar). Informe No. 1.

- Psacharopoulos, G. y H. A. Patrinos. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.
- Riddell, James C. 1998. “*Emerging Trends in Land Tenure Reform*”. CNESEA. Paris.
- Roldán Ortega, Roque. 1997. “La cuestión indígena en Colombia”. Manuscrito sin publicar para la Organización Internacional del Trabajo. Bogotá, Colombia.
- Villa, William y Enrique Sánchez. 1998. “Evaluación de los componentes titulación colectiva de tierras a comunidades negras e indígenas y comités regionales del programa manejo de recursos naturales” (consultoría realizada para el Banco Mundial) (sin publicar). Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, Colombia.
- Wali, Alaka y Shelton Davis. 1991. “*Land Regularization in Special Amerindian Components in Bank-funded Projects in the Latin American and Caribbean Project*”. Banco Mundial. División Ambiental. Washington, D.C.