

Perspectivas latinoamericanas sobre la cuestión territorial de los Pueblos Indígenas

Cletus Gregor Barié¹

Uso de palabra "indio"

- * *Adjetivo despectivo **inculto** (de modales rústicos).*
- * ***Indio de carga**: El que en las Indias Occidentales conducía de una parte a otra las cargas, supliendo la carencia de otros medios de transporte.*
- * ***Caer de indio**: Caer en un engaño por ingenuo.*
- * ***Hacer el indio**: Divertirse o divertir a los demás con travesuras o bromas. Hacer algo desacertado y perjudicial para el que lo hace. HICE EL INDIO al prestarle las cinco mil pesetas que me pidió.*
- * ***¿Somos indios?**: Expresión familiar con que con que se reconviene a uno cuando quiere engañar o cree que no le entienden lo que dice.*
- * ***Subírsele a uno el indio**: En América significa montar en cólera.*

Extracto de *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1992
[edición electrónica, www.rae.es]

¿Los Pueblos Indígenas ocupan tierras o territorios? ¿Deberían tener derechos diferenciados sobre sus posesiones? ¿Qué razones justifican la ocupación de grandes extensiones sin aprovechar? ¿Cómo pueden los indígenas lograr un nivel de vida mejor? La cuestión territorial en materia de derechos indígenas abre un gran abanico de cuestionamientos e inquietudes. Ocasionalmente, también hace brotar sentimientos arraigados de prejuicios y racismo, como los que registra fielmente la Real Academia en su Diccionario.

El estudio de la dimensión territorial indígena en América Latina revela, sobre todo, paradojas y contradicciones: El aumento considerable de legislaciones que otorgan seguridad y garantías a los Pueblos Indígenas coincide con la invasión constante y la depredación de sus tierras. Las constantes tensiones entre legalidad y realidad, reconocimiento y violación de derechos, mercado libre y economía indígena, se descargan ocasionalmente en brotes de violencia y confrontaciones. La disputa por las políticas de tierras y asentamientos indígenas, según analistas destacados, implica una creciente potencialidad de conflictividad violenta en las áreas rurales (Assies, van der Haar y Hoekema, 1999: 534). Los procesos constituyentes en la región, a la vez, plantean el desafío de construir modelos de convivencia que puedan precisamente encauzar las posiciones encontradas e intereses diversos alrededor del territorio en políticas consensuadas.

Este ensayo parte de trabajos anteriores (Barié, 2002 y 2003) que reestructura y actualiza, a la vez intenta clasificar y sistematizar la cuestión territorial en

¹ Licenciado en Estudios Latinoamericanos (Universidad Nacional Autónoma de México) y Master en Derechos Humanos (Universidad Internacional de Andalucía). Durante dos años estuvo acompañando un proceso de conciliación entre Ayllus del altiplano boliviano. Desde 2000 trabaja en diferentes instancias de la cooperación internacional en la formación de actores en el manejo de conflictos sociales y en temas de interculturalidad.

América Latina en base a los niveles de reconocimiento y el funcionamiento real, todo ello con la finalidad de alcanzar una mayor comprensión de la compleja realidad boliviana pre-constituyente y de trazar algunos escenarios posibles.

1. ¿Quiénes son los Pueblos Indígenas y dónde están?

Las presiones sobre el territorio indígena en América Latina van en aumento

“Indígena” es un término que le aplican los no indígenas a los indígenas, por falta de mejor designativo y por evitar la palabra “indio”, que tiene una connotación negativa y un deje colonial. Aún así, “indígena” es un término polémico e investigadores prestigiosos –sobre todo cuando son neófitos en la materia específica- cuestionan su pertinencia:

No está de más recordar cuán difícil es definir cuáles son los elementos que constituyen la identidad étnico-cultural, tanto más cuando se trata de pueblos que viven en contacto permanente con otras culturas de las que aceptan con manifiesto entusiasmo productos derivados o secundarios (por ejemplo, la radio, la televisión o la Coca-Cola) (Garzón Valdés, 1993: 529).

La palabra “indígena” viene del latín (*indigena*). Significa originario, paisano, nativo o autóctono, e indica simplemente que una persona pertenece a un lugar, donde ha nacido y donde siempre ha vivido. Sin embargo, desde hace más de cincuenta años, “indígena” sólo se aplica a determinados grupos que viven en un espacio físico-cultural y que tienen rasgos culturales diferentes de todos los demás:

Para nadie que maneje mínimamente el tema, desde las áreas del desarrollo, de la antropología, de la lingüística, en fin de las ciencias sociales y de población, podrá ser difícil comprender lo que es hoy por hoy un pueblo indígena (Bengoa, 2000: 294).

En 1981 el ecuatoriano José Martínez Cobo clarificó el concepto de indígena en su *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*, publicado por las Naciones Unidas:

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

Desde entonces, en el derecho internacional la palabra “indígena” tiene un significado preciso: Se refiere a pueblos que han sido colonizados (por ejemplo,

por los españoles, los ingleses o los holandeses), que fueron oprimidos o conquistados, y que quieren preservar y recrear su cultura. Junto con estos elementos históricos, los indígenas se definen actualmente a través de la auto-adscripción o la auto-identificación, lo que presenta un reto complejo en la elaboración de censos poblacionales. Tal como indica también el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional de Trabajo (1989), indígena es quien es reconocido por su comunidad y quien se asume como tal:

La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio (art 1, 2).

¿Cuántos pueblos existen en el globo que fueron colonizados o que han podido sobrevivir, pese a la presión de la sociedad externa? La mayoría de los estudios indican que hay entre 250 a 500 millones de indígenas en el mundo, que viven en 70 países, y representan más del 4 por ciento de la población mundial. Muchos de ellos son grupos muy reducidos, algunos ya han desaparecido. Todavía viven aproximadamente 3500 a 5000 Pueblos Indígenas en el mundo (cf. Bello y Rangel, 2002).

En Latinoamérica existen alrededor de 650 grupos indígenas, cerca de 43 millones de personas, lo que incluye grupos selváticos en la región amazónica y grandes sociedades, como los ayllus en el altiplano de Bolivia, Perú y Chile. Los Pueblos Indígenas representan cerca de 10 por ciento de la población total de la región y hablan diferentes idiomas de origen histórico (cf. anexo 2). En cuanto a la población afrodescendente, cuya situación cultural y social en países como Brasil, Colombia y Venezuela no necesariamente puede ser comparada con la de la población indígena, se estima unos 150 millones, lo que representaría un 30 por ciento de la población total (cf. Bello y Rangel, 2002: 49).

Existen diferentes tipificaciones de los grupos y Pueblos Indígenas en el continente: algunos investigadores parten de entidades históricas como el *Tahuantinsuyu* en Bolivia y Perú; los antropólogos suelen enfocarse en las formas de vida prevaleciente (cazadores, recolectores, pastores, agricultores, granjeros y “urbanizados”), el mayor o menor peso demográfico. Inicialmente, es suficiente centrarse en la forma de vida y la relación con la tierra: Por un lado, Pueblos Indígenas en tierras altas y templadas como en los Andes, México y América Central, que viven de la agricultura y aprovechan diferentes pisos ecológicos. Estos grupos, históricamente, se han identificado como campesinos y sufren situaciones de minifundio y baja productividad. Los indígenas de tierras bajas tropicales, en cambio, poseen extensiones más grandes de tierras con mayor flexibilidad en el acceso y uso (cf. Albó, 2002; Plant y Hvalkof, 2002).

La importancia demográfica de los indígenas es elevada en países como Bolivia y Guatemala, Perú y Ecuador, donde ya no pueden ser considerados “minorías étnicas”. Otro aspecto a considerar es la superficie que ocupan. En Colombia,

por ejemplo, sólo el 1,8 % de la población es indígena, entre 700,000 y 800,000 personas. Sin embargo ocupan el 24 por ciento del territorio nacional, mucho más de lo que les correspondería por su peso demográfico.

Las comunidades indígenas viven en regiones con una alta diversidad biológica y tienen sofisticados conocimientos tradicionales para su uso medicinal. En los territorios indígenas de América Latina se encuentran además muchos recursos naturales, como petróleo, maderas preciosas, yacimientos mineros y energía hidráulica. En los últimos veinte años y a partir de las políticas de liberalización, los Estados latinoamericanos han promovido las inversiones en industrias extractivas de petróleo, gas y minería. Los intereses comerciales para extraer y comercializar estos recursos pueden resultar muy poderosos y provocar el desplazamiento o la destrucción de comunidades locales (ver cuadro 1).

Según se desprende de diferentes censos y estudios nacionales, el entorno económico social en el área rural ha empeorado, por lo que muchos indígenas, forzosamente, migran hacia las ciudades. Existe una diferencia abismal entre la población indígena y la no indígena con relación a la expectativa de vida, educación y salud, entre otros (ver cuadro 2). La pobreza extrema y la exclusión social afectan especialmente a las mujeres y los niños indígenas.

¿Cómo será la situación de los indígenas de los países andinos en 10 o 20 años? Todo indica que los Pueblos Indígenas de esta región conformarán también en el futuro porcentajes altos de toda la población, en Bolivia, Perú y Ecuador se mantendrán en niveles mayoritarios. Cada vez más indígenas se asumen como tales, lo que aumentará significativamente su importancia poblacional en los censos nacionales:

El panorama indígena latinoamericano se hace cada vez más complejo, y, como veremos más adelante, como consecuencia también de cambios jurídicos, se vive en todo el continente un proceso de reetnización o de reindianización que determina que algunas comunidades que perdieron su lengua y cuyos miembros por muchas décadas se vieron a sí mismos como campesinos, hoy reivindiquen su condición de indígenas u originarios y demanden su visibilización como diferentes (UNICEF, 2004: 13)

Cuadro 1:

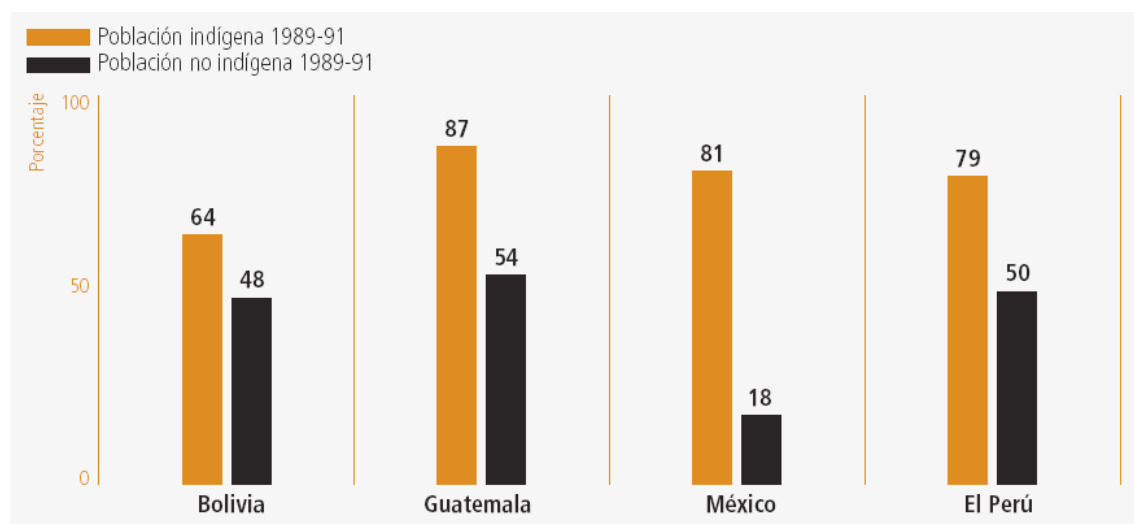
Pueblos Indígenas y actividades extractivas



Fuente: PNUDb, 2004: 92.

Cuadro 2

En América Latina los indígenas son más proclives a la pobreza que los no indígenas



Fuente: PNUDb, 2004: 67.

2. ¿Qué es el constitucionalismo multicultural?

A partir de 1990 surge un nuevo modelo latinoamericano de Estado que reconoce identidades diferenciada

Por la fuerte influencia de corrientes del liberalismo europeo, desde los inicios de la formación de los Estados latinoamericanos, los Pueblos Indígenas se mencionan escasamente en las legislaciones. Durante todo el siglo XIX hubo restricciones severas para los indígenas en el ejercicio de sus derechos, por ejemplo para los analfabetos y personas sin propiedad u oficio, quienes no podían votar. El largo silencio de las constituciones latinoamericanas sobre los Pueblos Indígenas y el intento de transformarlos en campesinos individuales fue una tendencia general. Existen, ciertamente, algunas excepciones de un tratamiento especial a la población indígena: En Argentina, por ejemplo, la legislación a favor de los indígenas ha sido amplia, e incluye versiones traducidas de algunas disposiciones al guaraní, quichua y aimará —como el Decreto 436 de 1811 que libera a los indígenas del tributo y suprime la mita (trabajo forzado)— y la encomienda. Esta evocación de los habitantes originarios, sin embargo, no corresponde a una política indigenista coherente, sino que resulta ser o bien circunstancial o bien decididamente liberal e individualizante.

Uno de los antecedentes más cercanos de una verdadera política de respeto y protección de las colectividades es la Constitución peruana de 1920 que indicaba:

El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas (art. 58).

También la Carta mexicana de 1917 puede ser considerada una constitución indigenista, aunque ciertamente en el documento original de Querétaro de 1917, que marca el inicio del liberalismo social en el mundo, no aparece el término “indígena”, sino palabras relacionadas con ellos, como “condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población” (art. 27, VI). El estatuto de autonomía de los “pueblos étnicos” kunas en Panamá de 1925 también marca otro reto importante en el constitucionalismo latinoamericano. La Carta Magna de Guatemala de 1945 es otro punto de referencia en la historia de los derechos de los pueblos originarios. El indigenismo –una mirada paternalista e integracionista de los no indígenas sobre los indígenas– se volvió política de Estado a partir de la Conferencia Indigenistas Interamericana de Pátzcuaro (México) de 1940.

El derecho territorial de los Pueblos Indígenas en un sentido moderno no se elevó a rango constitucional hasta la década de 1980. Sin embargo existen importantes antecedentes de legislación primaria y secundaria, como Ley General sobre Terrenos Baldíos de Costa Rica de 1939 que declaraba *inalienable y de propiedad exclusiva de los indígenas, una zona prudencial a juicio del Poder Ejecutivo en los lugares donde existan tribus de éstos, a fin de conservar nuestra raza autóctona y de librarlos de futuras injusticias* (art. 8). Derechos de autogobierno encontramos en Panamá, a través de la Ley de la Comarca de San Blas (núm. 16, 1953), que establece un territorio demarcado, habitado y administrado por un grupo étnico a través de sus autoridades tradicionales.

Una **nueva forma de entender los derechos de los Pueblos Indígenas** aparece en 1988 con la Constitución guatemalteca, un año antes de la presentación del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Es una respuesta a los problemas de exclusión y racismo de los Pueblos Indígenas. Esta Constitución ya tiene algunos rasgos de lo que llamamos un “nuevo modelo multicultural”, una nueva forma de aceptar a los indígenas como un grupo colectivo y de otorgarles cierta protección de su comunidad, cultura y de sus tierras (cf. cuadros 3 y 4):

- El “**derecho de personas y de las comunidades a su identidad cultural**” (art. 58) significa que, por primera vez, se les reconoce y garantiza a los Pueblos Indígenas el derecho a vivir según sus propias costumbres. Más tarde, en otras constituciones se amplía esta idea y se habla de una “nación multiétnica y multicultural”. También se acepta que los indígenas tienen el

derecho a organizarse y a tener sus propias costumbres, creencias, lenguas y a un sistema educativo respetuoso con su cultura.

- Las tierras de las comunidades indígenas **están protegidas por el Estado** (art. 67). Esto es muy importante, porque los indígenas guatemaltecos fueron desplazados y aniquilados durante muchos años de guerra civil. Hoy, como veremos con más detalle, en muchas constituciones de nuestros países, las tierras de los grupos étnicos y sus territorios son **inalienables, imprescriptibles e inembargables**.
- El Estado también se compromete a aumentar la cantidad de tierras que ocupan los indígenas, después de muchos siglos de despojo: "**El Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas**" (art. 68). Varias Constituciones de la región garantizan ampliar las tierras, sea a través de una reforma agraria (Brasil, art. 184), el fomento del acceso a la propiedad de todos los trabajadores agrarios (Colombia, art. 64), o directamente referido a los indígenas (Ecuador, art. 84, 3).
- Un tema de importancia es la definición de los indígenas como **descendientes de grupos que anteceden a la formación del Estado**, lo que implica que se reconoce que los indígenas estuvieron primero, y sólo después se crearon los Estados. Esto es la base para aceptar un pluralismo jurídico, un régimen autonómico o la recuperación de tierras.

Cuadro 3

Características del emergente modelo multicultural en América Latina

- La naturaleza multicultural de las sociedades
- Pueblos Indígenas como colectividades distintas y subestatales
- Ley consuetudinaria
- Derechos colectivos en propiedad protegida de venta, fragmentación o confiscación
- Estatus oficial de lenguas indígenas y garantía de educación bilingüe

Fuente: Assies, van der Haar y Hoekema, 1999, 506

En 1987 el Gobierno de los Sandinistas en **Nicaragua**, presionado por reclamos de independencia en las regiones de población indígena, elabora una nueva Constitución que respeta a la población indígena de la Costa Atlántica. El establecimiento de gobiernos pluriétnicos, es una de las grandes experiencias de autonomía y autogestión local en América Latina. **Brasil** establece en 1988 una de las definiciones más amplias y concretas de territorialidad indígena que incluye tierras habitadas, utilizadas y necesarias para su bienestar (art. 231, 1). En 1991 **Colombia** amplía aún más las garantías a favor de los Pueblos Indígenas: Los territorios indígenas pueden ser entidades territoriales como unidades político-administrativas. Además establece mecanismos de representación indígena en el parlamento e instaura una tradición de práctica del derecho consuetudinario. Un año después, en 1992, **México** modifica su

Constitución política, la histórica Constitución de Querétaro de 1917, reconociendo su "composición multicultural" y la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas. En 2001 se aprueba además otra reforma constitucional, que transfiere las competencias en esta materia a los estados federales.

Paraguay sigue los pasos de la tendencia multicultural en 1992 e incluye casi todos los derechos ya existentes. Durante la época del presidente Alberto Fujimori en **Perú** una Asamblea Constituyente elabora la Carta de 1993, que avanza en temas de reconocimiento cultural (derecho a la identidad, educación, y derecho consuetudinario), pero permite la enajenación, es decir la venta de la propiedad. En 1995 **Bolivia** acepta su origen multiétnico y pluricultural y reconoce el espacio de hábitat de los indígenas en las Tierras Comunitarias de Origen. **Argentina** delega en 1994 al Congreso velar sobre la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas y de la propiedad comunitaria, y garantiza varios derechos a favor de los Pueblos Indígenas en sólo un artículo constitucional (art. 75, 17 y 18). **Ecuador** elabora en 1998 un modelo multicultural mucho más avanzado, con un enfoque ambientalista, de género, el reconocimiento del trueque y un refrán tomado del derecho quichua. **Venezuela**, finalmente, en 1999 concluye la serie de constituciones multiculturales, aunque no se puede descartar más cambios en los demás países, especialmente en Bolivia.

En conclusión, la aparición de estos nuevos derechos constitucionales a escala continental **es muy diferente a los reconocimientos puntuales** de antes. Estas constituciones se distinguen **por la mayor participación de las organizaciones indígenas en las Asambleas Constituyentes**, conceptos modernos y una mayor amplitud. Actualmente existe toda una serie de Constituciones que aceptan a la población indígena colectivamente como protagonistas de su propio destino, sujetos y no objetos de derechos:

*El reconocimiento constitucional de la configuración multiétnica y pluricultural de sus poblaciones por parte de una serie de estados Latinoamericanos, reforzado por las ratificaciones del Convenio 169 de la OIT, constituye un notable rompimiento simbólico con el pasado. Ha sido sugerido que tal vez podemos hablar de un “**emergente modelo multicultural regional**” (Assies, van der Haar y Hoekema, 1999: 506, resaltado nuestro).*

En el **derecho internacional** la cuestión de las minorías y Pueblos Indígenas se ha entendido, generalmente, desde el punto de vista de los Derechos Humanos individuales. Esto es el caso de sistema de protección de la ONU, especialmente la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos de 1976) y numerosos convenios, pactos y resoluciones. Los subsistemas regionales de los Derechos Humanos en Europa, África y América, por otra parte, reproducen en lo fundamental los derechos de la ONU.

El sistema interamericano de Derechos Humanos forma parte del sistema de las Naciones Unidas y lo complementa. Entre los documentos que mencionan a los Pueblos Indígenas figura la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948), que recomienda a los Estados ejercer la tutela para “preservar, mantener y desarrollar el patrimonio de los indios o de sus tribus” y crear “instituciones o servicios para la protección de los indios, y en particular para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños” (art. 39).

La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales tiene una visión paternalista que busca la integración de los indígenas como ciudadanos y la superación del “problema indígena” a través del desarrollo. Desde 1948 no hubo otra declaración u instrumento legal en la región interamericana que hiciera mención a los Pueblos Indígenas. El Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 sigue en un proceso de consulta entre estados y, en caso de ser aprobado, sería uno de los instrumentos más poderosos para la defensa de los derechos indígenas.

En los diferentes órganos de la Organización de Estados Americanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (sede en Washington), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sede en San José, Costa Rica) el tema indígena fue tratado con frecuencia, últimamente en la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni en contra del Estado de Nicaragua (2001).

Los documentos más trascendentales en el ámbito específico de los derechos indígenas, por el momento, son la Convención de Pátzcuaro (1940), Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); el Convenio 169 (1989), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), el Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (1992), el proyecto de la Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, el Proyecto de la Declaración Americana (1997) y la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO (2001).

El conjunto de estos acuerdos, declaraciones y resoluciones, es una herramienta importante en la defensa de los derechos indígenas, ya que tienen que ser tomados en cuenta por los Estados, a la hora de diseñar políticas públicas. Los Estados que no cumplen con estos acuerdos o que son acusados de violarlos pierden prestigio internacional y pueden sufrir sanciones.

El Convenio 169 es actualmente uno de los instrumentos más poderosos para la defensa de los derechos colectivos y ha dejado importantes aprendizajes a 11 años de su vigencia. Países como Argentina y Brasil se orientaron en este

Convenio, sin haberlo ratificado en aquel momento. Actualmente 17 países ratificaron este Convenio, la mayoría de ellos países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

Los aspectos importantes de este Convenio son los mecanismos de supervisión, monitoreo y tramitación de quejas, en la que participan una Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones y una Comisión tripartita a la cual los indígenas tienen acceso indirecto.

El nuevo modelo multicultural en América Latina se nutrió de la emergencia de los movimientos indígenas en los años 90 del siglo pasado (especialmente en el contexto de las celebraciones de 500 años de la Conquista, cf. cuadro 5), del nuevo contexto internacional de derechos y del constitucionalismo multicultural, el que resultó ser un fenómeno nuevo de intercambio de ideas sobre una nueva forma de Estado, con características únicas a nivel mundial. Actualmente, países como Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela han aceptado el multiculturalismo, lo que incluye derechos culturales, de autogestión y territoriales de los Pueblos Indígenas. *Ama quilla, ama llulla, ama shua*, establece la Constitución ecuatoriana en su artículo 97 (20), *No ser ocioso, no mentir, no robar*. Este mandato constitucional en quechua demuestra que estas nuevas constituciones combinan elementos jurídicos occidentales e indígenas.

<p>Cuadro 4 Los derechos indígenas constitucionales en la región andina</p>
<p>Bolivia, Constitución con reformas de 1994</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bolivia multiétnica y pluricultural (art. 1) • Garantía, respeto y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas, Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) reconocimiento de la personalidad jurídica, delegación de funciones administrativas y jurisdiccionales (art. 171)
<p>Colombia, Constitución de 1991</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento y protección de diversidad étnica y cultural (art. 7) • Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios (art. 10) • Formación y educación con identidad (art. 68) • Pueblos indígenas comparten territorios fronterizos (art. 96, 2) • Senadores elegidos por comunidades indígenas (171) • Circunscripciones especiales para Cámara de Representantes (art. 176) • Funciones jurisdiccionales (art. 246) • Territorios indígenas son entidades territoriales (art. 286) • Futura Ley para comunidades negras (art. trans. 55)
<p>Ecuador, Constitución de 1998</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de la diversidad de pueblos, etnias y culturas (preámbulo) • Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico (art. 1) • Defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas (Artículo 24, 10) • El Estado fomentará educación intercultural bilingüe (arts. 62; 66, 69) • Reconocimiento y derechos colectivos para Pueblos Indígenas: identidad y tradiciones; tierras comunitarias son inalienables; nuevas adjudicaciones, usufructo de recursos renovables; participación en explotación; preservar formas tradicionales de organización social; conocimientos ancestrales; administración de patrimonio cultural;

educación bilingüe; medicina tradicional; intervención en planes del desarrollo; participación en organismos oficiales (art. 84)

- Aplicabilidad de los derechos colectivos a pueblos negros o afroecuatorianos (art. 85)
- Ama quilla, ama llulla, ama shua. No ser ocioso, no mentir, no robar (art. 97, 20)
- Circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (arts. 224, 228)
- Transacciones por trueque (art. 253)

Perú, Constitución de 1993

- Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (art. 2, 19)
- Educación con identidad, bilingüe y bicultural (arts. 15; 17)
- Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes (art. 48)
- Existencia legal de las Comunidades Campesinas y Nativas: se reconoce su identidad, personalidad jurídica, autonomía. Las tierras son imprescriptibles, pero no inajenables (art. 89)
- Ejercicio de funciones jurisdiccionales de las autoridades de comunidades campesinas y nativas (149)

Venezuela, Constitución de 1999

- Sociedad democrática, multiétnica y pluricultural (preámbulo)
- Idiomas indígenas son de uso oficial para los Pueblos Indígenas (art. 9)
- Respeto a la interculturalidad (art. 100)
- Reconocimiento de pueblos y comunidades indígenas: organización, cultura, usos costumbres, idiomas, hábitat, derechos originarios sobre tierras que son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 119)
- Derecho a consulta antes de ser aprovechados los recursos naturales en hábitats indígenas (art. 120)
- Derecho a identidad étnica: lugares sagrados, educación intercultural e bilingüe (art. 121)
- Salud y medicina tradicional (art. 122)
- Prácticas económicas de los Pueblos Indígenas (art. 123)
- Protección de la propiedad intelectual colectiva de Pueblos Indígenas (art. 124)
- Representación indígena en Asamblea Nacional y en otros cuerpos deliberantes (art. 125)
- Legislación indígena es de competencia del Poder Público Nacional (art. 156)
- Legislación específica para Municipios con población indígena (art. 169)
- Régimen especial de tierras de comunidades y Pueblos Indígenas (art. 181)
- Los Pueblos Indígenas elegirán tres diputados o diputadas, respetando sus tradiciones y costumbres (art. 186)
- Jurisdicción indígenas (art. 260)
- Defensor del Pueblo vela por derechos indígenas (art. 281)

Cuadro 5

La emergencia indígena

“Son discursos sobre el pasado, llenos de ideas sobre el futuro”

Uno de los asuntos sociales, políticos y culturales que más sorprende en América Latina en los últimos diez años es la “emergencia de la cuestión indígena”.

Los indígenas habían permanecido silenciosos y olvidados durante décadas o siglos, e irrumpen con sus antiguas identidades cuando pareciera que se aproxima la modernidad al continente...

Sostenemos que se está produciendo una “reinención” de la cuestión indígena por parte de los propios dirigentes indígenas. La realidad indígena actual, al terminar el siglo, no es la de las comunidades aisladas que estudió la antropología tradicional hace décadas (“sociedades folk”) sino una combinación

cada vez más compleja de relaciones urbanas y rurales, con contactos y comunicaciones internacionales y en una permanente confrontación entre la tradición etnocultural y la modernidad.

Los años treinta, cuarenta y cincuenta del siglo recién pasado fueron el tiempo del "indigenismo". Podríamos decir que muchos no indígenas hablaron a nombre de los indígenas. Durante las Reformas Agrarias, en los años sesenta, fueron tratados por las sociedades y el Estado como "campesinos". En muchos países durante décadas la política nacional oficial consistió en sostener que: "somos todos mexicanos, chilenos, bolivianos, guatemaltecos, ecuatorianos, peruanos, etc." Lo nacional recubrió lo étnico. En muchos casos se pensó que los indígenas habían desaparecido...

Los años noventa han sorprendido a los observadores de los procesos latinoamericanos. Las tradicionales fuerzas sociales representativas de los obreros, la llamada "clase obrera" y el movimiento obrero, los estudiantes incluso, tradicionalmente combativos, han disminuido su presencia y la han aumentado, en cambio, los grupos indígenas, los sectores ligados a la protección del medio ambiente, los cristianos de base, las mujeres y otros grupos que expresan nuevas identidades. Junto con el llamado ingreso de América Latina en la modernidad y en los procesos globales, han estallado las más antiguas identidades, las que se remontan al tiempo precolombino...

Los indígenas de hoy, en forma imaginativa y a veces maravillosa, recrean un discurso acerca de lo que ha sido nuestro continente, y también acerca de lo que ellos han sido y son. Es el surgimiento de "nuevas identidades". Son discursos sobre el pasado llenos de ideas sobre el futuro.

Fuente: José Bengoa (2000: 19-21)

3. ¿Qué derechos territoriales tienen los Pueblos Indígenas?

Las Constituciones más avanzadas conciben las tierras indígenas como territorio o hábitat

Los Pueblos Indígenas, como se ha dicho, han alcanzado nuevos espacios simbólicos y legales a través de las diferentes reformas constitucionales en América Latina. Una concepción individualista y agrarista de los indígenas cedió a otra colectiva y respetuosa de la diferencia y la identidad. ¿Cómo se expresa este giro de comprensión en los derechos territoriales? ¿Qué novedades ofrece la nueva generación de Constituciones sobre el derecho de tierras? ¿Cómo funciona el derecho a la posesión de la tierra en el contexto multicultural? ¿Cuál es la figura legal más adecuada para facilitar la convivencia y coexistencia pacífica entre diferentes actores, sean ellos campesinos, colonos, ganaderos, empresas de explotación de recursos naturales o Pueblos Indígenas?

En el contexto de la acentuación de conflictos de intereses por el acceso, tenencia, propiedad y uso de la tierra, los decisores políticos y las diferentes instituciones para la cooperación y el desarrollo han promovido la sistematización de experiencias y de estudios sobre el Régimen Agrario dentro del constitucionalismo latinoamericano. Las investigaciones comparativas y abarcadoras en materia de derechos indígenas, especialmente en materia agraria y medioambiental, son cada vez más numerosas (cf. Aylwin, 2002a; Barié, 2003; Plant y Hvalkof, 2002; Valcarce T., 2004).

Los derechos indígenas territoriales cubren diferentes dimensiones sobre las que nos detendremos brevemente. La afirmación de que los **Pueblos Indígenas tienen una relación especial con la tierra** puede ser comprendida como una derivación lógica del derecho a ser diferente: Si el Estado se asume como multiétnico o multicultural resultará consecuente aceptar las diferentes formas de propiedad, máxime cuando la tierra es un elemento referencial fundamental como establece el Convenio 169:

(...) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación (art. 13, 1).

Las Constituciones analizadas no siempre mencionan esta relación especial de forma tan explícita como el Convenio 169. En Venezuela el Estado ciertamente conecta el hábitat con la supervivencia de los Pueblos Indígenas, al reconocer *los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida (art. 119).*

El concepto tradicional de “tierra”, que implica tan sólo propiedad comercial y aprovechamiento de los recursos renovables, se transforma en estas nuevas Constituciones en figuras jurídicas diferentes, que reconocen la **tenencia colectiva**: *tierras tradicionalmente ocupadas* (Argentina, art. 75, 17 y Brasil, art. 231, 1); *Tierras Comunitarias de Origen* (Bolivia, art. 171); *tierras comunales de grupos étnicos, territorios indígenas, resguardos* (Colombia, arts. 63, 286 y 329); *tierras comunitarias* (Ecuador, art. 82, 2); *tierras históricas de comunidades indígenas* (Guatemala, art. 67), *property of the Amerindians* (propiedad de amerindios, Guyana, art. 142, 2i), *tierras de los grupos indígenas* (México, art. 27, VII); *tierras de las Comunidades de la Costa Atlántica, tierras comunales* (Nicaragua, art. 89), *propiedad colectiva de las comunidades indígenas* (Panamá, art. 123); *hábitat y propiedad comunitaria* (Paraguay, arts. 63 y 64); *tierras de comunidades campesinas y nativas* (Perú, art. 89); *hábitat, tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan los pueblos y comunidades indígenas* (Venezuela, art. 119).

También encontramos en estos documentos legales diferentes nociones espaciales: La Constitución del Brasil, por ejemplo, ofrece una definición muy amplia de las tierras indígenas, que abarca tierras ocupadas, utilizadas para actividades y necesarias para el bienestar y la reproducción cultural (art. 231). Algunas constituciones también reconocen el valor simbólico o religioso del **patrimonio cultural** de los Pueblos Indígenas, como los lugares sagrados y templos. Esta ampliación del concepto de tierra es una referencia a los estudios de medioambiente y biología y la comprensión del hábitat como espacio de reproducción física, social y cultural: *La utilización del término tierras [...] deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera (Convenio 169, art. 13,2).*

La seguridad jurídica y la **protección especial** de estas posesiones se resumen en su carácter inajenable, imprescriptible e inembargable: no pueden ser vendidas, ocupadas ilegalmente o embargadas por concepto de deudas. Además se **prohíbe su traslado** forzado o su reasentamiento por causa de expropiación. Si bien estos candados de protección implican una restricción para los titulares –por ejemplo, no es posible obtener un crédito bancario con la garantía de tierras indígenas- pareciera que los Pueblos Indígenas hasta el momento han preferido esta opción por temor a estar expuestas al mercado de tierras en una situación de desventaja.

Existe también una tendencia notable de referirse no sólo a los territorios actualmente habitados de los Pueblos Indígenas y se abre la perspectiva de **ampliar la superficie territorial**, en función de lo que fueron sus asentamientos históricos. Para garantizar una protección efectiva las constituciones también trazan un **procedimiento de delimitación y demarcación física**, así como el registro en el catastro o el saneamiento (aclaración de derechos titulares).

Otra dimensión importante se refiere al **uso de los recursos, tanto renovables como no-renovables**. La fórmula legal usual mantiene los derechos estatales sobre el subsuelo, aunque reconoce mecanismos de consulta y participación en los programas de extracción. Uno de los temas novedosos que figura en estos documentos es la protección de la **Propiedad intelectual sobre biodiversidad y recursos genéticos**, inspirado principalmente en el Convenio de Biodiversidad (1992) que establece que cada estado miembro:

Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente (art. 9, j).

El territorio se comienza también a vincular con la gestión y la jurisdicción, a partir del reconocimiento del territorio como **Entidades Político Administrativas**, es decir unidades de administración del derecho público, como en Colombia (art. 286), que tienen competencias específicas, por ejemplo, para la **gestión de desarrollo**. Por último, también se prevé la doble nacionalidad para **Pueblos Indígenas en zonas fronterizas y la exención de impuestos** prediales (cf. cuadro 6).

Existe un importante marco internacional de referencia que ha apoyado el proceso de reconocimiento territorial, y que comprende, entre otras, la Declaración Universal (arts. 7 y 17), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5), el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (art. 27), el Convenio 169, la

Agenda 21 (1992), el Convenio de Biodiversidad Biológico (1992) y los diferentes Proyectos de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

Si bien ninguna constitución analizada registra todas las dimensiones territoriales mencionadas, es indudable que el constitucionalismo latinoamericano ha contribuido desde la práctica constitucional a un nuevo modelo de propiedad indígena, centrado en espacios culturales, ubicación fuera del mercado de tierras, gestión propia, y autonomía. Estamos presenciando el desarrollo de formulas jurídicas novedosas –algunas más explícitas que otras– que vinculan derechos de propiedad con la identidad, y que parten del supuesto de que los Pueblos Indígenas tienen una comprensión diferente de del espacio que ocupan.

A partir del reconocimiento constitucional, **los derechos indígenas se han expandido en dos direcciones:** Por una parte, es evidente el aumento de la legislación jerarquía inferior, referido específicamente a los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho: La Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2002) de Venezuela regula, por ejemplo, el artículo 119 de la Constitución: *Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley.* Existen también diferentes propuestas que esperan su aprobación, como la Ley de Administración y de Justicia y de las autoridades indígenas en Ecuador.

Por otra parte, también se registra una tendencia hacia la transversalización de los derechos indígenas en función de los postulados constitucionales. Así, por ejemplo, la Ley de Reforma Educativa (ley núm. 1565 de 1994) incluye el enfoque intercultural, a partir del reconocimiento constitucional del carácter multiétnico de la nación (art. 1). No siempre la inclusión y transversalización de los derechos indígenas sucede de forma harmónica. En ocasiones el valor y la autoridad original de la Constitución se pierde y se diluye en leyes, decretos supremos y resoluciones que no contemplan adecuadamente los derechos indígenas. Un ejemplo de esta reducción es la figura de los Distritos Municipales indígenas en Bolivia, cuyas prioridades de desarrollo, y por ende los presupuestos asignados, quedaron fuertemente subordinadas a la buena voluntad del gobierno municipal (cf. Barié 2001: 35).

Cuadro 6

Dimensiones de derechos territoriales en algunas Constituciones de América Latina

Reconocimiento	Ejemplo
----------------	---------

<p>1. Relación especial de los Pueblos Indígenas con la tierra</p>	<p><i>El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida.</i> Venezuela (art. 119)</p>
<p>2. Tenencia colectiva</p>	<p><i>Los Pueblos Indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida (...).</i> Paraguay (art. 64)</p>
<p>3. Diferentes nociones territoriales</p>	<p><i>Son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las habitadas por ellos con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones.</i> Brasil (art. 231, 1)</p>
<p>4. Patrimonio cultural</p>	<p><i>El Estado reconocerá y garantizará a los Pueblos Indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.</i> Ecuador (art. 84, 10)</p>
<p>5. Protección especial</p>	<p><i>Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.</i> Colombia (art. 63)</p>
<p>6. Prohibición de traslado</p>	<p><i>Está prohibido el traslado de los grupos indígenas de sus tierras, salvo "ad referéndum" del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia garantizándose, en cualquier hipótesis, el retorno inmediato después que cese el</i></p>

	<p><i>peligro.</i></p> <p>Brasil (art. 231, 5)</p>
<p>7. Ampliación de la superficie territorial</p>	<p><i>Corresponde al Congreso:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; (...)</i></p> <p>Argentina (Art. 75, 17)</p>
<p>8. Procesos de delimitación, demarcación, registro, saneamiento</p>	<p>(...)</p> <p><i>Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras,</i></p> <p>(...)</p> <p><i>La demarcación del hábitat indígena, a que se refiere el artículo 119 de esta Constitución, se realizará dentro del lapso de dos años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta Constitución.</i></p> <p>Venezuela (arts. 119 y disposiciones transitorias decimosegunda)</p>
<p>9. Recursos naturales renovables y no renovables</p>	<p><i>El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a la Constitución y a la ley.</i></p> <p>Venezuela (art. 120)</p> <p><i>El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos</i></p>

	<p><i>no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.</i></p> <p>Ecuador (art. 84, 4-5)</p>
10. Propiedad intelectual sobre biodiversidad y recursos genéticos	<p><i>Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales da en el derecho internacional.</i></p> <p>Venezuela (art. 124)</p>
11. Entidad Político Administrativa	<p><i>Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.</i></p> <p>Colombia (art. 286)</p>
12. Gestión de desarrollo	<p><i>En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los directores o directoras estatales de los ministerios y representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales o concejalas y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere.</i></p> <p>Venezuela (art. 166,)</p>
13. Pueblos Indígenas en zonas fronterizas	<p><i>Son nacionales colombianos:</i></p> <p><i>Por adopción:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad</i></p>

	<i>según tratados públicos.</i> Colombia (art. 96)
14. Excepciones: exención de impuestos	El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial. Ecuador (art. 84, 2)
Fuente: elaboración propia, con insumos de Barié, 2003 y Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Datos de Legislación Indígena: www.iadb.org .	

4. ¿Cómo se vincula territorio con autonomía y desarrollo?

Un nuevo paradigma en las ciencias sociales condiciona el desarrollo a la autogestión

¿Por qué los indígenas son pobres? Para muchos economistas y científicos sociales, la gran brecha entre población indígena y no indígena con respecto a los ingresos, expectativa de vida, y acceso a salud y educación, se explica por su deficiente vinculación con el mercado global y la falta de productividad, resultante de los sistemas de propiedad colectiva. Es así como desde el indigenismo del siglo pasado, la cultura y tradición de los Pueblos Indígenas han sido entendidas como un estorbo para alcanzar un desarrollo, como una vía única y lineal hacia el progreso:

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 (Plant y Hvalkof, 2002: 10).

La idea tradicional de desarrollo de los Pueblos Indígenas cambió radicalmente a partir de por lo menos tres insumos y descubrimientos: Por una parte, desde la antropología moderna y los pensadores indígenas ya por 1970 se comenzó a proponer la idea de **autodesarrollo o etnodesarrollo** como una forma de buscar

el bienestar, fuera del tradicional esquema de progreso lineal, mercado de bienes e industrialización. En esta nueva propuesta, la cultura y el capital social –lejos de ser un obstáculo- resultan ser potencialidades para opciones diferentes del desarrollo (cf. cuadro 7):

El etnodesarrollo, a diferencia de lo que en algún momento se llamó indigenismo de participación, ya no se plantea sólo el tomar en cuenta la opinión y las aspiraciones de los pueblos indios, sino que sostiene que son ellos -y únicamente ellos- quienes deben tomar en sus manos las riendas de su propio destino histórico. Este derecho se fundamenta en que se les reconoce como sociedades culturalmente diferenciadas y, en consecuencia, legítimamente capaces de constituir unidades político-administrativas autónomas dentro de los estados nacionales de los que forman parte (Fernández, 2004).

Cuadro 7

Los orígenes del etnodesarrollo

Reafirmamos aquí el derecho que tienen las poblaciones indígenas de experimentar sus propios esquemas de auto-gobierno, desarrollo y defensa, sin que estas experiencias tengan que adaptarse o someterse a los esquemas económicos y socio-políticos que predominen en un determinado momento.

Declaración de Barbados: “Por la Liberación del Indígena”, 1971

Fuente: Portal de Cultura de América Latina y el Caribe, www.lacult.org

Entendemos por etnodesarrollo la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para que guíe su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que considere, e implica una organización equitativa y propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es la unidad político administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión.

Declaración de San José

San José de Costa Rica, 1981

Citado en Fernández, 2004.

Otro insumo fundamental que incidió en el cambio de paradigma de desarrollo y progreso, fue indudablemente la mayor conciencia sobre la **importancia de proteger la biodiversidad** en el mundo (diversidad biológica de organismos vivos: microorganismos, plantas, animales y seres humanos, cf. cuadro 8). A partir de diferentes investigaciones durante los años 90 del siglo pasado, por ejemplo de la National Geographic Society, se demostró no solamente que la disminución acelerada de la biodiversidad constituye una amenaza real para la supervivencia del ser humano, sino también que los focos de alta biodiversidad (aproximadamente 70%) se encuentran en zonas indígenas. Los participantes de

la Conferencia de las Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro (1992) concluyeron que los indígenas son los mejores defensores del medio ambiente. En la Declaración de Río figura como principio que:

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible (Principio 22).

Cuadro 8

“Biodiversidad no es una cuestión sentimental”

En medio siglo hemos más que duplicado nuestra población y ésta es una de las razones más obvias por las que hay menos sitio para cualquier otra especie. Estamos tomando sus hábitats para cultivar alimentos, sus alimentos para comerlos nosotros. Los estamos explotando, comerciando, empujándolos a los márgenes de su existencia y más allá. La elección es difícil: conservar las especies o alimentar a la comunidad, los dólares de los turistas o los refugios de las tortugas.

En 2003, el catálogo oficial de la Unión Mundial para la Naturaleza (llamado Lista Roja) que enumera las especies de flora y fauna a punto de desaparecer de nuestro planeta, señaló que más 12.000 especies (de 40.000 evaluadas) se encuentran de algún modo en riesgo de extinción, incluyendo:

- *1 pájaro de cada 8*
- *13% de las plantas con flores*
- *un cuarto de todos los mamíferos*

Nuestra destrucción del mundo natural ha sido comparada con la quema de las bibliotecas medievales de Europa, antes de haber siquiera, catalogado sus contenidos. Muchas especies nos mantienen vivos, purificando el agua, reciclando nutrientes y desperdicios y polinizando cultivos. Las plantas y las bacterias llevan a cabo la fotosíntesis, que produce el oxígeno que respiramos. Los árboles absorben dióxido de carbono, el principal gas generado por la actividad humana que produce el efecto invernadero.

Sin embargo algunas especies parecen no sólo no extinguirse sino que muestran exactamente la tendencia contraria. En 1953 la población mundial era de alrededor de 2.500 millones de personas, actualmente es de 6.000 millones. Asegurarse de que otras especies conserven sus hábitats no es una cuestión sentimental. Es la única manera en la que podremos sobrevivir.

Esbozo de “Biodiversidad, la sexta ola”, BBC Mundo, 2/12/04,

Otro insumo fundamental que incidió en un cambio de la comprensión de la problemática indígena es, sin duda, la aparición del **concepto territorio indígena**, que surgió en el contexto de del choque traumático de grupos indígenas cazadores y recolectores con proyectos de desarrollo en la Amazonía brasileña desde los años 60 del siglo pasado. Las carreteras, la explotación desenfrenada de sus recursos y la destrucción masiva de su medio ambiente provocó una reflexión profunda sobre las características propias y las de la sociedad global en cuanto el uso y la propiedad de tierra –y sobre las formas adecuadas de resistir:

El estilo de vida itinerante de los pueblos amazónicos hacia ineficaz demandar “tierras” tal como concebidas en las legislaciones sobre reforma agraria vigentes, orientas por nociones como “tierra para quien la trabaja” y la “función social de la tierra”. Este concepto de “tierra” era adaptado a la agricultura campesina o indígena-campesina sedentaria pero no era adecuado para la región amazónica. Fue en este contexto que el concepto de territorio inició su carrera. Comenzó a formar parte del discurso pan-indianista emergente... (Assies, 2003: 1-2)

El concepto de territorio indígena apareció entonces como escudo de defensa de los Pueblos Indígenas frente al desarrollismo avasallador en los bosques húmedos de la Amazonía, fue asumido por muchas organizaciones indígenas, intelectuales y juristas, evolucionándose en los años 80 y 90 hacia un concepto jurídico-antropológico que comprende el espacio físico y espiritual, contrapuesto al de tierra como un medio económico (cf. Valcarce T., 2004: 33 sigs.). El Convenio 169, en cuya elaboración participaron algunas autoridades indígenas, recoge parcialmente la propuesta indígena e incluye el término “territorio”, junto con el de “tierra”, aunque no en el sentido que tiene este concepto en el derecho internacional clásico, como elemento constitutivo de un Estado-Nación.

Etnodesarrollo, biodiversidad y territorio: A partir de estas nuevas conceptualizaciones, en parte ya contenidas en las constituciones más avanzadas y los documentos internacionales como el Convenio 169, las teorías de desarrollo humano abandonan definitivamente el enfoque desarrollista en el tema indígena (cf. cuadro 9). Se establece entonces una vinculación lógica y estructural entre *territorio, autonomía, Derechos Humanos, bienestar, biodiversidad*. Según estos estudiosos, el bienestar de las comunidades indígenas y el respeto por sus Derechos Humanos depende, en gran medida, de su posesión territorial permanente y de la posibilidad de autogestión:

En el reconocimiento de las formas de la autonomía indígena la cuestión del territorio y de los derechos territoriales ocupa una posición especial. En muchos casos el control sobre un territorio es una condición de supervivencia como pueblo, para la preservación de las estructuras políticas y jurídicas y otras características propias y distintas, así como para proveer la base de la libre búsqueda de su desarrollo económico, social y cultural de acuerdo con normas y valores propios (Hoekema y Assies, 1999: 416).

¿Existen estudios empíricos o cualitativos sobre los efectos beneficiosos del reconocimiento de territorios autónomos en términos de bienestar, nivel de vida y desarrollo propio? El actual Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen afirma la importancia que reviste el territorio para los Pueblos Indígenas:

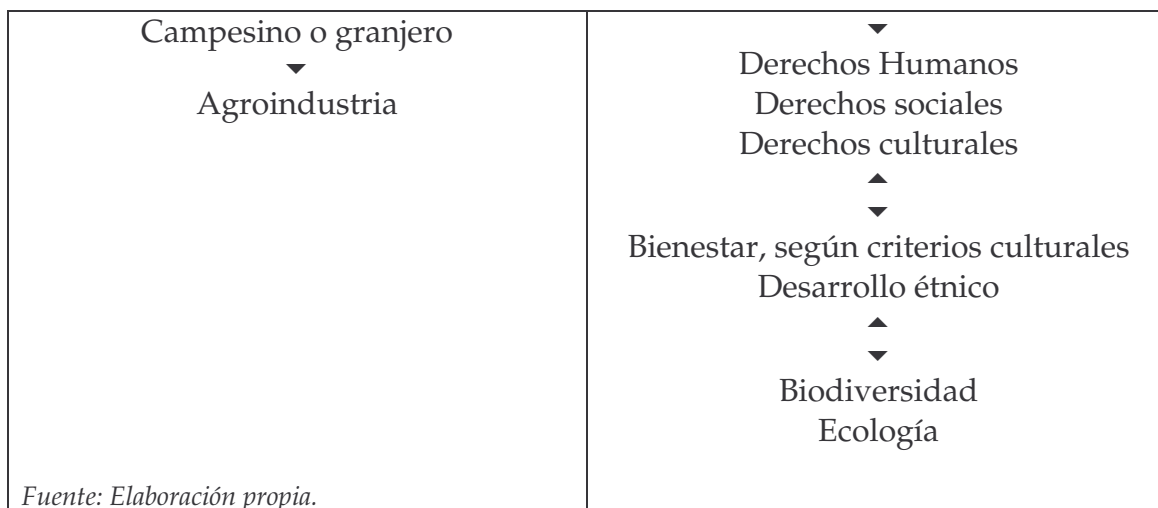
A la vista de las pruebas, y coincidiendo con la Sra. Daes, el Relator Especial considera que el conjunto formado por la tierra, el territorio y los recursos constituye una cuestión de derechos humanos esencial para la supervivencia de los Pueblos Indígenas, y propone que se siga estudiando la cuestión analizando con más detalle la experiencia que podría adquirirse con el estudio de casos particulares en distintas partes del mundo (Stavenhagen, 2002: 57).

Un estudio exhaustivo de la Universidad Harvard sobre el perfil socioeconómico de los indígenas americanos, destaca, por ejemplo, un aumento significativo en el empleo, ingreso y bienestar en las comunidades en los últimos años (Taylos y Kalt, 2005). Jacqueline Johnson, directora del Congreso Nacional de los Indios Americanos comenta al respecto:

Estos datos reflejan que cuando nuestras comunidades son realmente empoderadas para gobernar, entonces progresan. Hubo una serie de cambios positivos en las comunidades indias. Un fuerte y saludable auto-gobierno no es sólo beneficioso para el bienestar de las naciones tribales, sino también para los Estados Unidos (cita en McCarty, 2005, traducción del inglés).

Veremos en el siguiente apartado los efectos de la legislación multicultural sobre la población indígena de América Latina.

Cuadro 9	
¿Cómo pueden los indígenas alcanzar el desarrollo?	
Modelo desarrollista	Modelo pluralista
Propiedad colectiva ▼ Propiedad Individual ▼ Superación de la tradición Cambio cultural ▼ Desarrollo desde afuera Inversión y ayuda del Estado ▼	Territorio Hábitat Entidad socio-cultural ▲ ▼ Autonomía Autogestión Autodeterminación Libre Determinación Gestión propia de recursos ▲



5. ¿Cómo afectó esta nueva legislación la vida de los Pueblos Indígenas?

El reconocimiento puede incidir en la calidad de vida de los Pueblos Indígenas

Estimar y apreciar el impacto directo del nuevo modelo multicultural sobre los Pueblos Indígenas es una tarea difícilmente realizable, ya que confluyen numerosos factores, tanto subjetivos como objetivos, en la situación económica y social de la población indígena. Sin embargo existen algunos criterios referenciales que ayudan a comprender la incidencia de las políticas de reconocimiento e identidad.

Por una parte, un **análisis técnico-jurídico comparativo** de las garantías legales, revela el mayor o menor grado de la constitucionalización (inclusión de derechos a nivel de la Constitución) de los derechos indígenas, su proceso de reglamentación y operativización. “Los estudios sobre los derechos indígenas son bastante escasos”, indica Miguel Carbonell, además de estar impregnados de “posiciones demagógicas y retóricas” o de enfoques antropológicos o sociológicos de militancia (Carbonell, 2003: 841).

Sin embargo, tomando como guía referencial el Convenio 169 y un catálogo de derechos establecido en algunos trabajos comparativos (Clavero, Bartolomé 1994, Banco de datos del Banco Interamericano de Desarrollo, Barié, 2003)², se concluye que existe, evidentemente, una serie de Constituciones recientes que pueden ser consideradas de vanguardia en el tema indígena, especialmente cuando de derechos territoriales se trata (cf. cuadros 6, 10 y 11)

² La bibliografía sobre el tema de las constituciones latinoamericanas es muy amplia con destacados autores internacionales: Xavier Albó, Willem Assies, José Aylwin, José Bengoa, Ricardo Calla, Bartolomé Clavero, Jorge Dandler, Luís Díaz Müller, Héctor Díaz Polanco, Gonzalo Galván, Magdalena Gómez, J. A. González Galván, Andre Hoekema, Raquel Irigoyen, Diego A. Iturralde, Osvaldo Kreimer, René Kuppe, Francisco López Bárcenas, Gilberto López y Rivas, José Matos Mar, Javier Medina, J. E. R. Ordóñez Cifuentes, Jordán Pando, Enrique Sanchez, Rachel Sieder, Rodolfo Stavenhagen, Donna Lee Van Cott, Gemma van der Haar. Marco Aparicio Wilhelmi, entre muchos otros.

La **Constitución colombiana** de 1991, actualmente, es, junto con la de Ecuador y de Venezuela, el documento más adelantado en materia de derechos indígenas en América Latina y el mundo: Si bien no contempla una sección especial en la materia, contiene un registro bastante completo de derechos a favor de los Pueblos Indígenas, incluyendo el reconocimiento de lenguas propias en los territorios, la educación intercultural bilingüe, representación en el Legislativo y el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Los derechos territoriales alrededor de sus territorios y resguardos son amplios, incluyendo la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, altos grados de autonomía, inclusión como entidad territorial y el patrimonio cultural. Existe una jurisprudencia amplia en materia indígena que ha creado precedentes incluso fuera del país.

La **Carta Magna del Ecuador** de 1998 condensa la tendencia de la constitucionalización y transversalización de los derechos indígenas a través de una ingeniería legal moderna, que, a partir de una sección especial sobre Derechos Colectivos, despliega un gran abanico de derechos a favor de los Pueblos Indígenas que abarca tanto derechos culturales, territoriales como de autonomía. Su originalidad se reconoce en detalles como el reconocimiento del trueque (art. 253) y la inclusión de un mandamiento en quechua (art. 97,20). En materia territorial y agraria, si bien se mantiene apegado al Convenio 169 –por ejemplo, en cuanto a aprovechamiento de recursos renovables, derecho a la consulta y participación en beneficios de proyectos desarrollo- resulta ser un texto difuso y opaco: Las garantías de propiedad pueden ser cuartadas en el caso de ser declaradas estas tierras de utilidad pública (art. 84,2), la propiedad del subsuelo y los recursos no renovables: “De hecho no hay cómo explotar los recursos del subsuelo sin que el derecho sobre los recursos de su superficie, en menos o mayor grado, sea afectado. Esa perspectiva acerca la propiedad no es compatible con el concepto de propiedad tradicional indígena...(Isabel Figueroa, citada en Barié, 2003: 313). El mismo concepto de “tierras comunitarias” (art. 84, 2 y 3) no se articula con las “circunscripciones indígenas y afroecuatorianos” como entidades de administración pública (art. 224). El Ecuador tiene uno de los movimientos indígenas más poderosos en toda la región, con capacidad propositiva y de movilización social.

Venezuela recoge y rearticula en su Constitución de 1999 los grandes avances en el derecho indígena constitucional, especialmente los de Brasil, Colombia y Ecuador. El espectro de esta Carta Magna en materia indígena es también bastante amplio, el capítulo De los Derechos de los Pueblos Indígenas (dentro del título III De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías) se orienta en el lenguaje y espíritu del Convenio 169, la definición del hábitat indígena es la más avanzada en Latinoamérica (art. 119), y los candados de protección y contra la venta o enajenación resultan sólidos. La relación entre un régimen municipal indígena, previsto dentro de la organización del Estado (art. 169) y el hábitat indígena no queda exactamente delimitada. Una disposición transitoria garantiza la demarcación del hábitat indígena dentro de dos años (Duodécima),

lo que constituye una herramienta importante para dinamizar los postulados constitucionales a través de políticas de Estado. Por la polarización política la aplicación de esta nueva Carta Magna, por el momento, no ha sido de todo satisfactoria, pero la evolución de la legislación primaria y secundaria da señales de cambios positivos.

También **Brasil** (1988) y **Paraguay** (1992) ofrecen articulados coherentes a favor de la población indígena, Brasil todavía en su tradicional lenguaje indigenista y con un tono proteccionista, pero con amplios elementos de definición y protección de las tierras tradicionalmente ocupadas. Paraguay reconoce a los Pueblos Indígenas como “grupo de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo” (art. 62), que es la mención más explícita en América Latina de que los pueblos indígena anteceden a los Estados nacionales. La gestión y el poder administrativo sobre su hábitat y propiedad comunitaria no se definen con precisión. La primacía del Estado sobre los recursos naturales es predominante (112). Otros países como **Argentina, Bolivia, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Perú** mantienen un perfil multicultural avanzado, pero inferior al de Colombia, Ecuador, Venezuela, Paraguay y Brasil. Las garantías de los derechos indígenas resultan en este grupo de textos constitucionales endebles en cuestiones fundamentales, como la protección de la propiedad indígena. Las demás Constituciones de América Latina o bien no reconocen casi ningún tipo de derechos colectivos indígenas (**Belice, Chile, Guayana Francesa, Surinam y Uruguay**) o sólo hacen referencias declarativas y superfluas (**Costa Rica, El Salvador, Guyana y Honduras**).

El reconocimiento constitucional es un primer paso hacia la realización de los derechos indígenas plenos y tiene un alto significado simbólico. Los movimientos indígenas se refieren frecuentemente a estas constituciones para fundamentar la defensa de sus derechos. La participación activa de los Pueblos Indígenas en los procesos constituyentes de los últimos veinte años –sea como asambleístas o como grupos de cabildeo- ha sido un factor decisivo en la transformación del modelo de Estado. La ventaja de haber obtenido el reconocimiento a niveles constitucionales reside en la capacidad de reproducción y ampliación de derechos a través de la legislación primaria y secundaria (leyes). En este contexto se aplica el modelo de la pirámide de Hans Kelsen, que describe la jerarquía de las normas jurídicas. Aplicado este esquema a Francia, la constitución se ubica en la cima de la pirámide, seguida del Derecho Internacional, las leyes votadas por el Parlamento, la jurisprudencia y los reglamentos (cf. Encyclopedie en ligne, www.encyclopedie-enligne.com). En el caso boliviano y aplicado solamente al Poder Ejecutivo, La Ley de Organización del Poder Ejecutivo (Ley 2446, del 19 de marzo 2003) establece el siguiente orden de supremacía:

I. La jerarquía de las normas legales del Poder Ejecutivo es la siguiente:

- a. Decreto Supremo, b. Resolución Suprema, c. Resolución Multiministerial, d. Resolución Bi-Ministerial, e. Resolución Ministerial, f. Resolución Administrativa (art. 8),

Cuadro 10

Temas para medir los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas

1. Derechos Económicos, Territoriales, Ambientales

Propiedad colectiva legalmente reconocida
 Compatibilidad entre territorios indígenas y parques nacionales
 Restricciones para proteger propiedad indígena colectiva
 Sanciones contra intrusión no-autorizada de terceros
 Derecho a no ser reasentado
 Saneamiento/ampliación: legislación con clara responsabilidad
 Dotación gratuita de tierras
 Programa de demarcación
 Registro de tierras

2. Recursos naturales

Prelación a explotación de RRNN en territorios indígenas
 Propiedad sobre recursos naturales
 Derecho a regalías/beneficios
 Derecho exclusivo a caza/pesca en sus territorios
 Beneficios de recursos de subsuelos

3. Derechos económicos

Transferencias del estado a territorios/autoridades indígenas
 Protección economía tradicional
 Propiedad colectiva como base crediticio
 Acceso a programas especiales
 Acceso a recursos extranjeros
 Promoción de empresas indígenas
 Protección integridad cultural
 Estudio obligatorio de impacto cultural

4. Biodiversidad, recursos genéticos

Protección especial RRNN en territorios indígenas
 Derechos especiales de patentes
 Conocimiento indígena parte de biodiversidad

Fuente: BID, 2004 (www.iadb.org)

La **transformación de los postulados constitucionales en disposiciones de rango inferior** es otro importante factor para evaluar la concreción de los derechos indígenas. Es por esto, que los estudiosos en el tema centran su atención en la legislación derivada, la que algunos autores definen también como legislación primaria (leyes) y secundaria (disposiciones administrativas):

Las disposiciones constitucionales pueden tener gran importancia simbólica y política, mientras la legislación primaria es la que normalmente cuenta para establecer derechos concretos aplicables a la realidad (...). Pero la legislación secundaria, en forma de disposiciones administrativas, algo que debería surgir casi automáticamente al aprobar la ley primaria en un sistema político-administrativo de buen funcionamiento, también es importante para la implementación de las leyes. En la realidad, puede haber casos

donde la legislación de mayor rango no tiene mucha relevancia sin la existencia de la reglamentación, como en el caso de la Ley de Autonomía en Nicaragua (BID, 2004, www.iadh.org).

Bajo el criterio del grado de transformación de los derechos constitucionales en leyes y reglamentos, ocasionalmente, se puede modificar o incluso revertir el orden de cualquier evaluación: Así Costa Rica, país con un bajo perfil constitucional en la materia, completa y refuerza los derechos indígenas a través de una Ley Indígena, (núm. 6172 de 1977), su reglamento, la Ley de Biodiversidad (núm. 7788 de 1998) y, más que todo, por la amplia jurisprudencia. Algo parecido sucede con Nicaragua con una Constitución multicultural de alcances limitados: La Ley del Estatuto de la Autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (núm. 28 de 1987) y su Reglamento (1993) representan avances importantes. También son destacables la Ley INRA de Bolivia (Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996), la Ley de Rondas Campesinas de Perú (núm. 27.908 de 2002) y la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas de Venezuela (2000) y las diferentes leyes de Comarcas de Panamá, como la de la comarca Kuna de Wargandi (núm. 34 de 2000).

En conclusión, la transformación de los artículos constitucionales en legislación reglamentaria y operativa, en términos generales, siguió un ritmo irregular y pausado en América Latina, sujeto a negociaciones de presión y coyunturas políticas. A parte de las leyes específicas en materia indígena, es importante examinar la contemplación de códigos específicos, como los de Minería o de la Familia, así como Leyes sobre temas agrarios, forestales y de recursos naturales. No existe, por el momento, un esquema coherente en la elaboración de leyes primarias y secundarias en América Latina en materia indígena, y la gran cantidad de proyectos de ley en trámite o congelados, da cuenta de la lentitud y de las resistencias al interior de los Congresos y de la falta de voluntad política: El proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas en Costa Rica, sobre Rondas Campesinas y Justicia Campesina en Perú, o de Administración de Justicia de las Autoridades Indígenas en Ecuador.

(...) al no haber podido contar con el apoyo de ejercicios de control teóricos, los políticos han operado los procesos de reforma constitucional para reconocer los derechos indígenas sin brújula y sin rumbo, dejándose llevar más bien por las señales que les enviaban los sondeos de popularidad y asumiendo actitudes que les pudieran redituar beneficios electorales en el corto plazo ((Carbonell, 2003: 842).

Por la misma dinámica y lógica del proceso legislativo, existe un riesgo constante de pérdida del espíritu constitucional original en la reglamentación, como sucedió en México con la reforma constitucional vía reglamento en 2001.

El conjunto de artículos constitucionales en materia indígena, leyes y reglamentos, las legislaciones estatales (en el caso de países federales como Argentina, Brasil y México), la jurisprudencia en la materia y la adopción de

convenios internacionales constituyen un complejo andamiaje a través del que se refleja y se revela la mirada de la sociedad dominante sobre los Pueblos Indígenas.

Al análisis técnico jurídico de la legislación se suman otros aportes fundamentales para apreciar los efectos y la incidencia del modelo multicultural latinoamericano:

- **Los estudios de casos de aplicación de los derechos indígenas**, especialmente los territoriales todavía resultan muy escasos. En estas investigaciones se analiza el grado de aplicación de estos derechos, los intereses y posiciones contrarios, la voluntad y disposición política en los diferentes niveles y reparticiones del Estado y los elementos que obstruyen un ejercicio efectivo (cf. Assies, 2003; Aylwin, 2002a y 2002b; Daes, 2001, Plant y Hvalkof, 2002). Si bien existen excelentes reportajes y estudios que ilustran la diferencia abismal entre derecho y realidad (por ejemplo, “Margarita y los guaraní” de CEJIS, publicado en *Pulso*, 7/05/2004) no hay, por el momento, investigación que sistematice y evalúe más los más veinte años del multiculturalismo en América Latina en una perspectiva comparativa y con criterios homogéneos, como podría ser: categorización de dificultades en la aplicación, cantidad de tierras delimitadas, participación indígena en gobiernos locales, nivel de vida, percepción subjetiva de actores.
- Existe una extensa bibliografía con **reflexiones y análisis sociológicos y antropológicos sobre las políticas de identidad y reconocimiento**, y la compaginación entre derechos individuales y colectivos, la modernización del Estado y la ciudadanía diferenciada (con autores como Will Kymlicka, León Olivé, Giovanni Sartori, Charles Taylor, Michel Wieviorka, Luis Villoro, entre muchos otros). En América Latina la discusión giró además alrededor de la vinculación paradójica entre neoliberalismo y multiculturalismo (cf. Assies, 2003), los estudios post-coloniales y la filosofía latinoamericana (Luis Tapia, Luis Villoro, Leopoldo Zea). Existen voces escépticas acerca de la factibilidad del nuevo modelo multicultural, por ejemplo de Mario Vargas Llosa (2003) y Miguel Carbonell (2003).
- Otro criterio fundamental de evaluación debería ser la percepción y la **demanda de los Pueblos Indígenas acerca del multiculturalismo constitucional**. El trabajo de recopilación sobre demandas indígenas para la constituyente boliviana, realizado recientemente por Carla Valcarce T. (2004, cf. también anexo 5 en este ensayo), junto con muchos otros, demuestran que el planteamiento de los movimientos indígenas apunta, con diferentes facetas, a la profundización de los derechos diferenciados y la construcción de un Estado intercultural. Sin embargo, la multiplicidad de organizaciones indígenas haría necesaria una revisión más amplia de las propuestas:

El discurso indígena actual no sólo apela a la modificación de las condiciones objetivas que configuran su existencia en contextos de asimetría y opresión neo-coloniales, sino también a la humanización de las relaciones sociales entre indígenas y no-indígenas, en un amplio marco de reconocimiento y aceptación de lo diverso desde una perspectiva de armonía con el entorno natural (UNICEF, 2004: 52).

- Por último, existen fuentes **diversas de observación o monitoreo de los derechos humanos y sociales de los Pueblos Indígenas**, como el Observatorio de Derechos Indígenas en Chile. También las defensorías del pueblo en la región, de ONGs como Amnistía Internacional y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en Argentina y las grandes agencias de cooperación para el desarrollo, brindan abundante material en la materia. En términos generales predomina un diagnóstico sombrío sobre los pocos avances en la lucha contra la extrema pobreza de los Pueblos Indígenas y el limitado alcance de las reformas multiculturales (UNICEF, 2004). Sin embargo, también se han registrado algunas mejoras, por ejemplo, en el ámbito de la ampliación de la educación bilingüe e intercultural y en la mejor de la expectativa de vida de la población indígena, especialmente en el Brasil, como denota el titular de un boletín electrónico de Argenpress: *Se redujo en un 17% la mortalidad infantil entre los indios este año, anunció el coordinador del Departamento de Salud Indígena de la Fundación Nacional de Salud (FUNASA), Alexandre Padilla (16/09/2004, www.argenpres.org).*

En conclusión, desde el concepto abstracto del derecho a la identidad hasta la realización y concreción de un bienestar autogestionado de los pueblos es un largo camino, que implica superar barreras como la sensibilización y movilización de la sociedad civil, la participación calificada en las reformas del Estado, la constitucionalización consecuente de los derechos indígenas, la transformación de la legislación pertinente, la voluntad de los gestores públicos, entre otros. Sin embargo, el leve mejoramiento de la calidad de vida de algunos Pueblos Indígenas en América Latina (por ejemplo, en Brasil y Ecuador) sugiere que la ruta trazada por el multiculturalismo es, en este momento, la mejor opción posible. El indigenismo, desarrollismo y liberalismo económico, definitivamente, resultaron propuestas destructivas y violentas para los Pueblos Indígenas:

Según mi opinión, las Constituciones con regímenes indígenas más progresistas han cambiado la vida de los Pueblos Indígenas de manera tangible e intangible. Los resultados más positivos sucedieron en el reconocimiento de los indígenas como pueblos distintos frente del Estado y la sociedad. Actualmente, existe más respeto y las relaciones entre Estados y organizaciones indígenas son más estrechas. Cuando existen mecanismos de leyes, capaces de defender estos derechos, como en Colombia, los resultados realmente son impresionantes. Las debilidades de estas Constituciones, lamentablemente, se ubican en las áreas de mayor importancia: la protección de los derechos indígenas colectivos sobre sus tierras y territorios. Incluso en países donde el reconocimiento legal es muy claro, a veces, ha sido imposible para las organizaciones

indígenas defender estos derechos, porque la resistencia de las élites y de otros intereses económicos es demasiado fuerte (Donna Lee Van Cott, cita en Barié, 2003: 32).

Cuadro 11				
Radiografía de las legislaciones de América Latina				
Derechos Indígenas constitucionales	Derechos Indígenas constitucionales	Derechos Indígenas en toda la legislación (Constitución, leyes, reglamentos, etc..)	Derechos Territoriales constitucionales	Derechos Económicos, Territoriales y Ambientales
<i>Ecuador, Colombia y Venezuela tienen las constituciones más avanzadas.</i>	<i>En Venezuela, Ecuador y Colombia se registran más derechos indígenas.</i>	<i>Colombia, Venezuela, Costa Rica y Bolivia han producido más legislación con referencia a los indígenas.</i>	<i>Las Constituciones de Venezuela, Ecuador y Colombia dan más garantías territoriales.</i>	<i>La evaluación cualitativa de toda la legislación territorial coloca Colombia, Nicaragua y Bolivia en primer lugar.</i>
1. Ecuador 21	1. México 47%	Colombia 98%	Venezuela 7	Colombia 89 %
2. Colombia 20	2. Venezuela 45%	Venezuela 84%	Ecuador 7	Nicaragua 85 %
3. Venezuela 18	3. Ecuador 45%	Costa Rica 84%	Colombia 7	Bolivia 81 %
4. Paraguay 18	4. Colombia 33%	Bolivia 83%	Paraguay 5	Perú 77%
5. Perú 14	5. Nicaragua 25%	Nicaragua 81%	Brasil 5	Venezuela 74%
6. México 14	6. Brasil 18%	Panamá 80%	Argentina 5	Costa Rica 74%
7. Argentina 14	7. Paraguay 18%	Argentina 80%	Guatemala 4	Ecuador 74%
8. Brasil 13	8. Bolivia 16%	Ecuador 76%	Panamá 3	Panamá 66%
9. Guatemala 11	9. Argentina 16%	Perú 72%	México 3	Brasil 62%
10. Bolivia 11	10. Guatemala 14%	Brasil 69%	Guyana 3	Chile 58%
11. Panamá 10	11. Perú 14%	Guatemala 68%	Bolivia 3	Honduras 47%
12. Nicaragua 10	12. Panamá 12%	Paraguay 68%	Perú 2	México 35%
13. Honduras 5	13. Honduras 4%	México 65%	Nicaragua 2	Argentina 31%
14. Guyana 5	14. Guyana 3%	Honduras 63%	Honduras 2	Paraguay 27%
15. El Salvador 4	15. El Salvador 3%	Chile 58%	El Salvador 2	Guatemala 12%
16. Costa Rica 3	16. Costa Rica 2%	El Salvador 35%	Uruguay 0	Belice 0%
17. Guay Frances 1	17. Surinam 2%	Surinam 21%	Surinam 0	Guyana 0%
18. Uruguay 0	18. Belice 1%	Uruguay 17%	Guayana Franc. 0	Surinam 0%

19. Surinam	0	19. Chile 0%	Guyana 15%	Costa Rica 0	Uruguay 0%
20. Chile	0	20. Uruguay 0%	Belice 14%	Chile 0	El Salvador 0%
21. Belice	0	Registro cuantitativo de normas en la Constitución de los países sobre derechos indígenas, expresado en porcentaje de incidencia entre un total de 145 indicadores. Fuente: BID, 2004 (www.iadb.org) Nota: El porcentaje de México no es representativo, porque incluye legislación de estados.	Registro cuantitativo de cualquier legislación sobre derechos indígenas, expresado en porcentaje de incidencia entre un total de 145 indicadores. Fuente: BID, 2004 (www.iadb.org)	Belice 0	Evaluación del BID sobre cumplimiento de criterios de calidad en la legislación indígena, expresado en porcentaje de incidencia entre el total de 25 indicadores de derechos territoriales. Fuente: BID, 2004 (www.iadb.org)
Máximo 22 puntos, en base a Barié, 2003: 560.	Máximo: 8 Puntos, Fuente: BID, 2004 (www.iadb.org) Fuente: en base a Barié, 2003, afiche anexo.				

6. ¿Cómo evaluar los derechos indígenas territoriales en Bolivia?

La legislación actual es incoherente y confusa, con resultados contradictorios

Aproximadamente desde el año 2000 Bolivia ha entrado a una dinámica de movilización de diferentes actores sociales como los campesinos, los indígenas y grupos de defensa y aprovechamiento de recursos esenciales, como el agua, los hidrocarburos o los servicios de luz eléctrica (PNUD, 2004a). Desde entonces, pareciera, que el equilibrio fundado en pactos de partidos ha cedido a una nueva visión de gobernabilidad que incluye una mayor participación local y regional y el encauzamiento de los conflictos en nuevos espacios de deliberación y negociación entre nuevos actores sociales y los representantes gubernamentales.

La demanda por una nueva constitución se nutre principalmente de la **percepción de la población (principalmente altiplánica) de no haber participado en la construcción del actual modelo de Estado**: Se sostiene que los supuestos básicos del constitucionalismo europeo como son la unidad, el proyecto nacional, las fronteras naturales, el idioma oficial único y la religión católica no pudieron cuajarse fuera de su contexto y devinieron en la intronización de un estado de exclusión con matices étnicos. El pacto de la Independencia de 6 de agosto de 1825 se realizó sin la presencia del soberano - la abrumadora mayoría de los bolivianos-. Por causa de la restricción del voto en función de profesiones y propiedad, el porcentaje de electores activos, todavía a mediados del siglo XIX era mínimo, como señala Rossana Barragán:

(...) en 1840 el 4% de la población adulta masculina votaba, reduciéndose a 1.6% aproximadamente en 1844, duplicando luego a 2% en 1855, momento a partir del cual hay una tendencia al alza llegando al 4% en 1872 y a casi el 9% en 1884 (Barragán, 2004: 36).

Más grave aún que de la construcción adulterada y artificial de la nacionalidad boliviana, sin embargo, es la ausencia de unas políticas de cohesión y nacionalización posteriores a la Independencia: Hoy, una gran mayoría de los habitantes del espacio geográfico Bolivia no se identifican plenamente con sus instituciones, lo que es especialmente evidente en el caso de la población indígena y originaria, que, según el último Censo de Población de 2002, rodea los 62 por ciento de la población global. Líderes campesinos e indígenas, como Felipe Quispe, han sabido expresar esta sensación de extrañeza y desavenencia de gran parte de los bolivianos:

Bolivia para nosotros es apellido de un hombre. ¿Qué tenemos que ver con Bolivia? Bolivia en fútbol es malo, en política significa ser los campeones de la corrupción. Bolivia siempre perdió en las guerras. ¿Dónde gana Bolivia? Hablaremos del Kollasuyo más bien... (La Razón, 21/07/2001).

A partir de este hecho precedente de un pacto sin pactantes –que en el imaginario indígena, frecuentemente, se percibe como la continuación de la dominación española– el distanciamiento entre Gobierno y gobernados se ha ido profundizando. En este contexto de falta de una identificación mínima, las nociones básicas de un Estado democrático dejan de operar; los derechos y deberes se desvanecen. El Gobierno resulta ser la referencia fundamental en la cosmovisión de los bolivianos, con abundantes atribuciones negativas. Esta comprensión del Gobierno como un ente externo que malversa el destino de la nación necesita necesariamente ser revisado porque ha llevado el país a la inoperancia y paralización del sistema político entero:

(...) Dejemos de simular modernidad política y homogeneidad cultural en una sociedad predominantemente premoderna, multicivilizatoria y pluricultural. Esto significa romper la esquizofrenia de unas élites que durante siglos han soñado con ser modernas y blancas, se copian instituciones y leyes modernas para aplicarlas en una sociedad en la que los indígenas son mayoría y la modernidad mercantil y organizativa es inexistente para más de la mitad de la población...Y ello se puede lograr diseñando una nueva estructura estatal capaz de integrar en todo el armazón institucional, en la distribución de poderes y en la normatividad, la diversidad étnico-cultural mediante un modelo de descentralización basado en modalidades flexibles de autonomías regionales por comunidad lingüística y cultural (García Linera, 2003: 8).

En este contexto de una expectativa por la recompensación histórica y las demandas por la participación en la elaboración de un nuevo pacto habrá que revisar la factibilidad de un nuevo modelo posesión y gestión indígena.

¿Cómo aborda actualmente la legislación la cuestión territorial indígena? La reforma constitucional de 1994 reconoce el carácter multiétnico de Bolivia (art. 1), les garantiza los derechos sociales, económicos y culturales a los Pueblos Indígenas, así como la personalidad jurídica y avala la administración de justicia por las autoridades naturales (art. 171, dentro del Régimen Agrario). Una reforma de 2004 introduce además elementos de democracia directa y

representación popular a través de agrupaciones ciudadanas y Pueblos Indígenas que pueden postular directamente candidatos a presidente, vicepresidente, senadores y diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales (art. 222 a 224).

El articulado indigenista de Bolivia resulta bastante raquítrico en comparación a otros países; simplemente declara de forma muy general y programática algunos conceptos recogidos del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, que Bolivia ratificó en 1991. Cuestiones fundamentales, como la definición de los Pueblos Indígenas, los alcances de las tierras comunitarias de origen y la operativización jurídica de la administración de justicia quedan irresueltos:

El artículo analizado sobrepasa en mucho los límites del régimen agrario, pues abarca prácticamente la totalidad de la vida de los grupos étnicos, incluyendo su institucionalidad diferente a la estipulada en la Constitución del Estado boliviano. Quedan aún interrogantes sobre el alcance del concepto tierra de origen y el uso de subsuelo y de la atmósfera, que deberán ser resueltos en una reforma que ubique de mejor forma estos preceptos (Jost, et al 2003: 342)

Sin embargo, en la legislación derivada de la Constitución, especialmente en las leyes de Participación Popular (1994 y su reglamentación), de Reforma Educativa (1994), INRA (1996), Municipalidades (1999) y de Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004), la reforma multicultural se concretiza y profundiza a tal punto que la descentralización boliviana comenzó a despertar el interés de estudiosos internacionales en la temática. Nunca en la historia boliviana hubo tantas referencias a la temática multicultural. Más de 60 leyes, decretos supremos y reglamentos aluden a la materia indígena (ver cuadro 13). La Ley INRA 1715 asume incluso la noción moderna de hábitat, al indicar que “la denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte N del Convenio 169” (3.III).

Tomada de forma global, las diferentes leyes y decretos cubren un gran espectro de derechos a los que el artículo constitucional 171 ni siquiera hace mención general. Bolivia pareciera compensar la flaqueza constitucional con una profusión de legislación secundaria de todo tipo a favor de los Pueblos Indígenas, con lo que se ubica en un cuarto lugar a nivel latinoamericano, después de Colombia, Venezuela y Costa Rica (cf. cuadro 11). Empero, la constitucionalización de los derechos indígenas, desde el punto de vista de la eficacia y el alcance legal, es más conveniente, ya que evita su diseminación y disgregación:

No basta con que un tema, una problemática o un derecho sean parte del ordenamiento jurídico, sobre todo en países, como el nuestro, en los que la estabilidad o vigencia de la ley es volátil o su observancia está debilitada; es necesario que esos aspectos estén

formalmente revestidos de un manto constitucional para asegurar su mayor eficacia (Valcarce, 2004: 14).

Diferentes expertos en la temática diagnostican, precisamente, un resquebrajamiento del orden jurídico en Bolivia y la falta de coherencia en la legislación, no sólo en materia indígena: “De los 17 códigos que tiene la legislación boliviana, 11 requieren de ajustes urgentes, aunque seis ya están en revisión”, tituló *La Razón* una investigación especial (19/05/2003): “Entre un Código y otro se observan contradicciones, incluso con la propia Constitución Política del Estado.” Las incoherencias entre leyes existentes, la yuxtaposición de atribuciones y la falta de claridad ha llegado al extremo de que, actualmente, cualquier tema de trascendencia, como por ejemplo, la delimitación entre departamentos, el saneamiento de tierras, la ejecución de la fiscalización y del control social y las funciones de las Organizaciones Territoriales de Base queden en la nebulosidad jurídica, ya que cualquier peritaje legal arroja una gran cantidad de referencias contradictorias y dispersas.

El nuevo municipio —equipado con más competencias y más presupuesto— ocasionalmente es tan racista y excluyente como lo fueron los Gobiernos centrales antes de la reforma. La Ley de Participación Popular crea nuevos cargos y nuevas delimitaciones —sin borrar las instituciones del pasado—. Las superposiciones entre cantones y subalcaldías, entre TCO y áreas protegidas, y la profusión de organizaciones sociales reconocidas deja incertidumbre y confusión. La legislación indígena y comunitaria relevante, además, se oculta en leyes reglamentarias dispersas y contradictorias: ¿Cuáles son las competencias de los subalcaldes indígenas, uno de los últimos refugios de un poder indígena, reconocido por el Estado? Las limitaciones legales, con pocas excepciones, reducen a los subalcaldes indígenas en secretarios del alcalde: “El Ejecutivo Municipal podrá, mediante Resolución Expresa, delegar a las Sub-Alcaldías la administración de los recursos destinados a obras, servicios o proyectos aprobados para su ejecución en el respectivo Plan Anual Operativo, de acuerdo a los procedimientos administrativos correspondientes” (Decreto Reglamentario a la Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa, núm. 24447, 20/12/1996, art. 23).

En resumen, la aplicación de la ley INRA ha sido burocrática, lenta y controvertida, las TCOs tituladas no alcanzan los 20 por ciento (cf. cuadro 12), la distribución de las tierras es extremadamente desigual, sobre todo en Beni, Pando y Santa Cruz, lo que puede presagiar escenarios de alta conflictividad violenta como los Brasil:

Haciendo un poco de balance, podría decirse que el régimen agrario vigente desde 1996 no ha respondido a su principal desafío que era el de abrir el camino hacia una distribución justa de tierra. (...) Según un estudio del Centro de Estudio para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), el 7% de los propietarios rurales, los que tienen acceso a capital y recursos tecnológicos, concentran el 93% de las tierras, especialmente en el oriente. En cambio el 93% de los propietarios, que son mayoritariamente pequeños

campesinos, poseen sólo el 7% de las tierras y las cultivan intensamente. Otro estudio, éste de la FAO [Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas], señala que en las últimas dos décadas el fraccionamiento de la tierra en el Altiplano habría alcanzado un ritmo promedio de unos 16.000 minifundios nuevos por año, lo que ilustra la magnitud del problema (del Álamo, 2004: 576-577).

Los mecanismos de concertación institucionales previstos, como la Comisión Agraria Nacional o las Comisiones Agrarias Departamentales no funcionaron de forma regular y satisfactoria, lo que llevó la mayoría de los conflictos a la resolución por la vía judicial contenciosa o por la vía de presión, violencia o movilizaciones. Los legisladores no previeron una vinculación legal de las TCOs a las Alcaldías y se creó un nuevo espacio de gestión de las TCO no previsto por la ley. La TCO no forma parte del ordenamiento político administrativo, lo que restringe cualquier intento de autogestión de los Pueblos Indígenas:

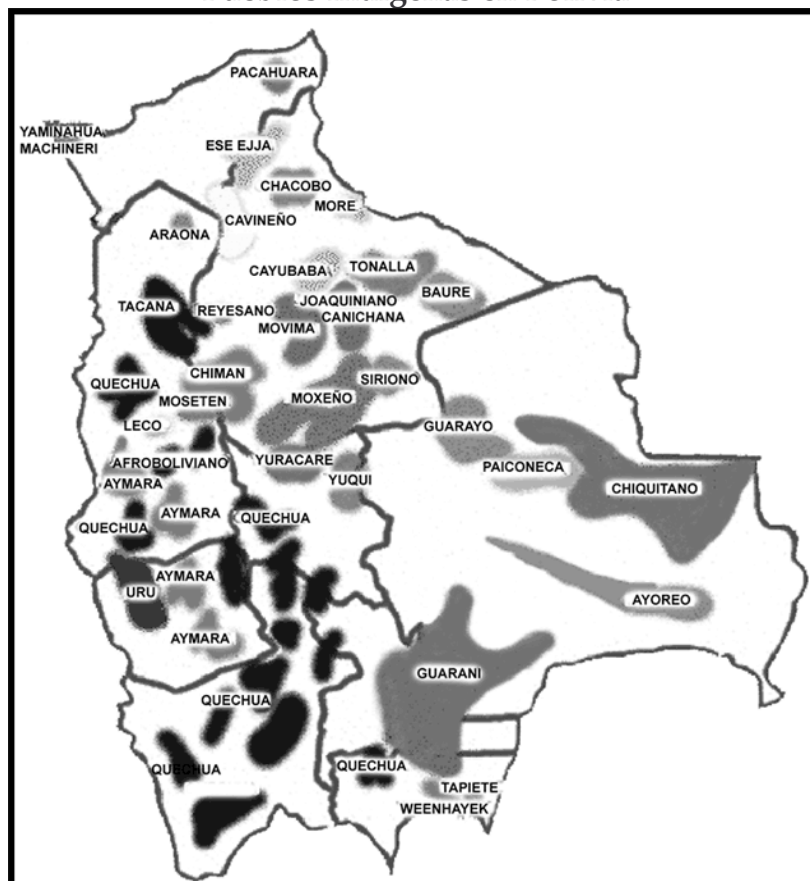
Los derechos de las TCO en cuanto a la explotación de los recursos del subsuelo son mínimos. El uso comercial de los recursos renovables, sea tradicional o en gran escala, está sujeto a la Ley Forestal. Las TCO carecen de un estatus claro en la estructura administrativa del Estado y, por lo tanto, están incapacitadas para perseguir una política de desarrollo propio (Hoekema y Assies, 1999: 427).

Cuadro 12

Algunos datos básicos sobre territorialidad indígena en Bolivia

- Las haciendas medias y grandes en el país monopolizan el 90% de la tierra; los pequeños productores que representan 90% de las unidades agropecuarias, sólo acceden a 10 % de la tierra.
- En el área rural cruceña algunas familias ocupan el triple de la superficie de la capital (37.000 hectáreas)
- Inicialmente, la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) se opuso al procesos de saneamiento y las TCOs; actualmente, de 178 demandas de TCOs 101 son de tierras altas (56.7%).
- En ocho años (de diez previstos) de ejecución de saneamiento, sólo se tituló 18.6% de las extensiones demandadas (33.371.976 hectáreas demandadas, 6.226.919 tituladas).
- En tierras bajas se demandó inicialmente 14.209.319 hectáreas como TCO, de las que 11.762.037 hectáreas fueran declaras áreas de saneamiento (82,7%), y sólo 3.143.535 fueron tituladas como TCO (26,7% del total de la superficie en saneamiento). Existen nuevas demandas por TCO con una superficie de 8.917.979 hectáreas.
- Existen 158 Distritos Municipales Indígenas (DMI): 118 en la zona andina y valles interandinos y 40 en Santa Cruz, Pando y Beni
- Casi no hay coincidencia entre DMI y Tierra Comunitaria de Origen

Pueblos Indígenas en Bolivia



Fuente: elaboración propia, a partir de Arias, 2004; Fundación Tierras, 2002; Lora, 2005; Rodríguez Bazán, 2004; mapa Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas Originarios (MACPIO), 2002 en <http://gregor.padep.org.bo>.

Cuadro 13

La filtración de los derechos indígenas en la legislación boliviana

- **Constitución Política del Estado** (1994, arts. 1; 5; 6; 116; 165-176)
- **Convenios Internacionales** ratificados: Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (1991), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1993), Convenio del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (1993), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1994), Convenio sobre la Diversidad Biológica (1994), Convención Internacional sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial (1999), Comisión de la Comunidad Andina: Régimen Común Sobre Propiedad Industrial (2000).
- 1992: Ley de Medio Ambiente
- 1994: Ley de Participación Popular, Decreto Reglamentario de las Organizaciones Territoriales de Base (1994) y la Reglamentación Complementaria de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa (1996)
- 1994: Ley de Reforma Educativa
- 1995: Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica
- 1996: Ley de Hidrocarburos
- 1996: Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, su reglamento (2000) y las modificaciones al reglamento (2000);
- Ley del Tribunal Agrario (1996)
- 1996: Ley Forestal y su reglamento (1996)
- 1997: Código de Minería
- 1997: Ley del Defensor del Pueblo
- 1997: Reglamento de Áreas Protegidas
- 1997: Reglamento del Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos
- 1998: Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte con su Reglamento Orgánico (1998)
- 1998: Reglamento del Régimen de Acceso a los Recursos Genéticos
- 1999: Código Penal y Ley del Código de Procedimiento Penal
- 1999: Código del niño, niña y adolescente
- 1999: Ley de Municipalidades
- 1999: Ley de Partidos Políticos
- 2000: Decreto Presidencial sobre la Creación del Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios y Decreto sobre sus funciones (2000)
- 2000: Decreto Supremo sobre Idiomas Oficiales
- 2000: Ley de Mayoridad de Edad y Capacidad de obrar
- 2000: Ley Modificatoria de a la Ley de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
- 2001: Código electoral
- 2000: Decreto Supremo sobre la Constitución de una Comisión Interinstitucional para la atención de la región de Laimes y Qaqachacas.
- 2001: Ley del Diálogo
- 2004: Ley de Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas
- 2005: Anteproyecto de Ley de Convocatoria para la Asamblea Constituyente

Conclusiones: ¿Qué lecciones deja la experiencia latinoamericana para la Asamblea Constituyente?

Diferentes actores (empresarios nacionales e internacionales, propietarios, ganaderos, movimiento sin tierra, campesinos relocalizados, etc.) tienen las posesiones indígenas en la mira, sea por su alto grado de biodiversidad o los recursos renovables y no renovables que contienen. La presión sobre el territorio indígena en Latinoamérica y en Bolivia en particular irá constantemente en aumento, por lo que es imperativo buscar mecanismos de deliberación y conciliación, de la protección eficaz y de gestión territorial. También es necesario recomponer el rol del Estado, ya que como indica Arteaga “el reconocimiento y la regulación del derecho indígena a la tierra en particular, y de los derechos indígenas en general, dependen fundamentalmente de la voluntad política, decisión y práctica del Estado” (Urteaga, 1999: 471), hecho que recalca Xavier Albó:

La paradoja es que con frecuencia se camufla como intereses estatales a lo que en realidad es ante todo interés y poder de las grandes multinacionales. Por ejemplo, cuando para facilitar su presencia, se llega a expropiar propiedades indígenas por la causa de “utilidad pública” (Albó, 2002: 3).

La constitucionalización de los derechos indígenas es un proceso trazado ejemplarmente por países como Colombia, Venezuela y Ecuador, que abarcan derechos colectivos culturales, territoriales y autonómicos. Si bien los constituyentes bolivianos rescatarán la experiencia latinoamericana en esta materia, la situación actual del país plantea algunos desafíos novedosos y únicos: Las asambleas constituyentes de países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú se realizaron en un contexto del predominio de la doctrina económica liberal y de procesos de modernización y descentralización del Estado. A la vez, los constituyentes indígenas no fueron muy numerosos, ya que representan porciones minoritarias de la población. Bolivia enfrenta el reto de generar a una segunda generación de derechos multiculturales, lo que implica mayor participación y empoderamiento indígena en el proceso y un cuestionamiento radical de las políticas económicas tradicionales.

Existe un importante marco internacional de referencia sobre los derechos territoriales indígenas, que comprende, entre otras, la Declaración Universal (1948, arts. 7 y 17), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965, art. 5), el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966, art. 27), el Estudio sobre el problema de la discriminación contra poblaciones indígenas de Martínez Cobo (1986), el Convenio 169 (1989), la Agenda 21 (1992), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (1994), el Proyecto de la Declaración Americana (1997), la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO (2001), y la

sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la Comunidad Mayagna de los Awás Tingni (2001), entre otros.

En cuanto al reconocimiento propiamente indígena resultará conveniente, inicialmente, partir del catálogo de derechos indígenas anteriormente logrados en otras constituciones (obviamente con la precaución de buscar una contextualización y adecuación), de preferencia a través de una sección específica referida a los Pueblos Indígenas y ubicada en un capítulo o un título prioritario (por ejemplo De los Derechos Fundamentales, o De los Derechos, Garantías y Deberes). A partir de este reconocimiento nuclear, la mayoría de las constituciones multiculturales transversaliza y extiende estos derechos en otros capítulos y secciones, como Del Medio Ambiente, De la Familia, Del Sistema Económico, Del Régimen Agropecuario. Es recomendable cuidar entre normas programáticas (que requieren de un desarrollo a través de la ley) y normas de eficacia que son directamente aplicables (cf. Valcarce, 2004: 13). Formulaciones como “de acuerdo a la ley”, “en los casos apropiados”, “una ley regulará lo relativo a las materias de esta sección” pueden llevar a la disolución de los derechos anunciados. Los artículos transitorios, contrariamente a lo que se supone, pueden determinar un marco temporal, por ejemplo para la demarcación, como sucedió en Venezuela. También es importante considerar el nivel y la jerarquía de los Convenios Internacionales dentro del orden nacional:

Para evitar este conflicto de jerarquía entre los tratados y la constitución, pero esencialmente para asegurar un valor constitucional a ciertos preceptos del derecho internacional sobre Pueblos Indígenas, algunas constituciones los han incorporado en sus textos, aunque con algunos matices. Es el caso del derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados sobre la explotación de recursos naturales en sus tierras, sobre el diseño de programas educativos o sobre la planificación del desarrollo (Ecuador: art. 84, México: art. 2.B. II y IX, y Venezuela: art. 120). Otras constituciones, como la argentina y la nicaragüense, han constitucionalizado tratados internacionales en toda su extensión, aunque ninguna lo hizo respecto al Convenio 169 de la OIT. Sería importante que nuestra Asamblea Constituyente siga esos ejemplos, especialmente con relación a este convenio en particular (Valcarce, 2004: 15).

La territorialidad indígena en las legislaciones más avanzadas comprende varias dimensiones (cf. cuadros 6, 10 y anexo 3): Por un lado implica el reconocimiento de la relación especial de los Pueblos Indígenas como colectivo con sus tierras. A estos se suma una definición de los espacios que cada vez apunta más hacia la noción del hábitat o territorio. Las garantías y la seguridad jurídica de estas posesiones se resumen en su carácter inajenable, imprescriptible e inembargable. Cualquier excepción, en este sentido —por ejemplo, cierta facilidad para la expropiación por el “bien común”— pone en peligro todo el articulado indígena. Otra dimensión muy relevante se refiere al uso de los recursos, tanto renovables como no-renovables. La fórmula legal más común mantiene los derechos estatales sobre el subsuelo, aunque reconoce mecanismos de participación en los programas de extracción. Existe también una tendencia notable de referirse no sólo a los territorios *actualmente* habitados

de los Pueblos Indígenas y se abre la perspectiva de ampliar su hábitat, en función de lo que fueron sus asentimientos históricos.

Bolivia necesita vincular los espacios territoriales indígenas reconocidos por la ley con su ordenamiento interno y la autonomía. Una opción a discutir puede ser la transformación de los distritos indígenas o de las TCO en unidades políticas administrativas. En este marco es indispensable buscar opciones diferenciadas de territorialidad, según la ubicación y las necesidades regionales. A partir del reconocimiento de un nuevo piso (por ejemplo, de entidades territoriales indígenas) se podrá concebir también la reconstrucción de unidades territoriales mayores como *markas* y confederaciones. Con todo, el enfoque debería ser intercultural, lo que implica siempre pensar en la articulación entre cultura indígena y no indígena, más que en la tendencia hacia la esencia y el aislamiento.

¿Vale más el derecho tradicional de posesión de los indígenas sobre un área o el "interés nacional" de explotar los yacimientos de petrolíferos? ¿Es importante la libertad de culto de un misionero que quiere difundir su religión que la decisión de la comunidad de expulsarlo? El derecho occidental se construye a través de ponderaciones, que realizan los jueces y las diferentes instancias de la administración de justicia. Las Constituciones latinoamericanas son construcciones legales complejas con tensiones internas y fuerzas antagónicas. En este sentido es indispensable buscar los contrapesos, los elementos neutralizantes de las disposiciones indigenistas. "La Unión concluirá la demarcación de las tierras indígenas en el plazo de cinco años...", anunciaba la Constitución brasileña en 1988 (art. trans. 67). ¿Qué hacer cuando el gobierno no cumple con lo establecido por la constitución? *La ley promete, pero no obliga*. El dilema es difícil de resolver en términos legales; baste señalar que la creación de instancias intermediarias de reclamación (p. ej. el Defensor del Pueblo, *ombudsman*) puede ser un primer paso hacia una mayor eficacia legal.

La experiencia latinoamericana demuestra que las constituciones no pueden cambiar radicalmente la realidad, pero bosquejan un marco general, una serie de reglas de juego, que coayudan a mejorar situaciones de discriminación y exclusión, como sucedió con la población indígena del Brasil. Entre las barreras a superar para hacer eficaz los derechos indígenas, se destaca la mayor sensibilización y conscientización de la población no indígena, creación de de preacuerdo antes del inicio de la Asamblea Constituyente, negociaciones con actores contrarios a los derechos indígenas, constitucionalización y transformación en leyes, incidencia sobre la voluntad política.

El modelo clásico del Estado-Nación se ha "indigenizado", dando como resultado constituciones mezcladas que integran derechos de las tres generaciones. Conceptos tradicionales como autodeterminación, territorio, municipio, jurisdicción tienen nuevos significados bajo la influencia del multiculturalismo. El modelo multicultural –el sucesor de las teorías

desarrollistas- que vincula territorio con autonomía y desarrollo (cf. cuadro 9) no está empíricamente comprobado y requiere de más investigaciones y estudios de caso. El gran desafío consiste en garantizarles a los Pueblos Indígenas niveles de economía de autosuficiencia y reciprocidad desde un espacio territorial autogestionado, y la vez que visualizar también como opción su inserción en mercados competitivos. El Albergue Ecológico Chalalán en el parque natural Madidi que genera importantes ingresos económicos, a través de un proyecto autogestionado de turismo ecológico, es un buen ejemplo de una combinación exitosa de economía indígena tradicional de subsistencia, turismo internacional y protección de medio ambiente.

Referencias bibliográficas

- Albó, Xavier
2002 "Comentario a Roque Roldán", [versión preliminar para su discusión], Washington, Banco Mundial, 2002.
- Albó, Xavier
2004 "¿Cómo manejar la interculturalidad jurídica en un país pluricultural?", Ponencia presentada en el Foro Internacional Sociedad Civil y Acceso a la Justicia, Cochabamba, 14 y 15 de abril de 2004.
- Arias, Jorge
2004 "Planificación participativa en distritos municipales indígenas", en *Municipalización: diagnóstico de una década*, tomo II, La Paz, ILDIS. USAID, Plural Editores, pp. 427-467.
- Assies, Willem
2003 "Territorialidad, indignidad y desarrollo: las cuentas pendientes", Ponencia preparada para la Tercera Semana de la Cooperación y de la Solidaridad Internacionales: América Latina, Tolosa, Francia, 18-22 de noviembre de 2003.
- Assies, Willem
2004 "The Challenge of Diversity; A Rejoinder", México, Proyecto Pueblos Indígenas y Reformas del Estado en América Latina, mimeo.
- Assies, Willem,
Gemma van der Haar
y André J. Hoekema
1999 "La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad", en Willem Assies, Gemma van der Haar, André Hoekema (editores) *El reto de la diversidad*, México, El Colegio de Michoacán, pp. 505-542.
- Assies, Willem;
Gemma van der
Haar; André
Hoekema (editores)
1999 *El reto de la diversidad*, México, El Colegio de Michoacán.
- Aylwin, José
2002a "El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos", Santiago de Chile, CEPAL, Red de desarrollo agropecuario.
- Aylwin O., José
2002b "El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales", Sesión del Grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios, convocada por la Organización de Estados Americanos a celebrarse en Washington D.C. el 7 y 8 de noviembre de 2002.
- Barié, Cletus Gregor
2001 *La guerra y la paz entre hermanos: Conflicto interétnico y Derechos Humanos en el norte de Potosí y el sur de Oruro*, Tesis de Maestría presentada en la Universidad Internacional de Andalucía, Sede La Rábida, España.
- Barié, Cletus Gregor
2002 "Pueblos indígenas y derechos constitucionales: tierras y territorio", Ponencia presentada al Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Washington, 7 y 8 de noviembre, Organización de los Estados Americanos (OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.101/02 rev.1).
- Barié, Cletus Gregor
2003 *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, 2ª edición, La Paz, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Barié, Cletus Gregor
2004a "Del papel a la práctica", en *Puntos de partida de la Asamblea Constituyente*, La Paz, Apostamos por Bolivia, Asociación para la Ciudadanía, pp.41-50.
- Barié, Cletus Gregor
2004b "Nuevos enfoques para abordar viejos conflictos: aportes de la cooperación", en *Sistematización de experiencias en resolución alternativa de conflictos*, La Paz, Capítulos

Boliviano de Derechos Humanos [en prensa].

- Barié, Cletus Gregor y Caty Luz Zárate
2004 "A Victory for Democracy: Bolivia. The silent transition towards a more a participatory democracy", San José, Costa Rica, Universidad de las Naciones Unidas para la Paz.
- Barragán, Rossana
2004 "Las Asambleas Constituyentes en la historia de Bolivia", documento de trabajo inédito, La Paz.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel
2002 "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, *Revista de la CEPAL*, núm. 76.
- Bengoa, José
2000 *La emergencia indígena en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Berraondo López, Mikel
2004 "Derecho humano al medio ambiente y pueblos indígenas. Dos derechos con el mismo fin", en Fernando M. Mariño Menéndez y J. Daniel Oliva Martínez (edit.): *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria", Universidad Carlos III, pp. 74-88.
- Carbonell, Miguel
2003 "La constitucionalización de los derechos indígenas en América Latina: una aproximación teórica", en *Boletín de Derechos Comparado*, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre, pp. 839-861.
- CIP
2003 *Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades*, Serie de identidades y pueblos indígenas, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP).
- Clavero, Bartolomé
1994 *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI.
- Daes, Erica-Irene
2001 "Indigenous peoples and their relationship to land, Final working paper prepared by the Special Rapporteur", Ginebra, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2001/21).
- del Álamo, Óscar
2004 "Bolivia indígena y campesina: un panorama de conflictos e identidades", en *Bolivia: El desarrollo posible, las instituciones necesarias*, Barcelona (España), Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Díaz Polanco, Héctor
1999 "Las nuevas luchas étnicas y los cambios teóricos-políticos": *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*, [tercera edición], México, Siglo XXI, pp. 111-149.
- Fundación Tierra
2002 *Jornadas de consulta y concertación sobre Tierra, Territorio y Desarrollo Rural*, La Paz, Fundación Tierra.
- García Linera, Álvaro
2003 "Propuesta teórica sobre las autonomías indígenas", en *El juguete rabioso*, núm. 79, La Paz, pp. 8-9.
- García Linera, Álvaro
2004 "Refundar la República de Bolivia", en *Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur*, La Paz, agosto, pp. 6-7.
- Garzón Valdés, Ernesto
1993 *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Hernáiz, Irene y Diego Pacheco
La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia, La Paz, Fundación Tierra.

2000

- Hernáiz, Irene y Diego Pacheco
2001 *La Ley INRA en el espejo de la historia. Propuestas de modificación*, La Paz, Fundación Tierra.
- Hoekema, André J. y Willem Assies
1999 "La administración de recursos: entre autonomía y cogestión", en Willem Assies, Gemma van der Haar, André Hoekema (editores) *El reto de la diversidad*, México, El Colegio de Michoacán, pp. 415-442.
- José M. Fernández Fernández
2004 "Indigenismo" en Román Reyes (dir.): *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, Madrid, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario
- Jost, Stefan; José Antonio Rivera S., Gonzalo Molina Rivero, Huascar J. Cajías
2003 *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*, 2ª edición, La Paz, Fundación Honrad Adenauer.
- Kuppe, René
2002 "Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates, en *Indiana*, núm. 17/18, Berlín, Ibero-Amerikanisches Institut Preussischer Kulturbesitz, pp.105-133.
- Lora, Miguel
2005 "Los capitanes del comando cambia", en *El Juguete Rabioso*, núm. 122, La Paz.
- Mansilla, H.C. F.
2004 "Observaciones heterodoxas sobre la necesidad de una nueva constitución y temas afines", en *Pulso*, La Paz, 12 de marzo de 2004.
- McCarty, Jason
2005 "Harvard Report Shows Self-Governance Is Key to Tribal Economic Development", documento de Internet: www.civilrights.org/
- Medina, Javier
2002 "Replantear las estrategias de reducción de pobreza en sociedades mayoritariamente no occidentales", exposición en Coloquio Taller Cooperación con pueblos indígenas en América Latina", Boquete, Panamá, 28 al 30 de abril 2002.
- Medina Javier (edit.),
2003 *Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, La Paz, FAM-PADEP, 2003.
- Medina, Javier
2004 "La crisis de la forma Estado Nación vista desde la perspectiva de la Constituyente" [mimeo], La Paz, 2004.
- Medina, Javier (edit.)
2001 *La comprensión indígena de la Buena Vida*, La Paz, PADEP.
- Oliva Martínez, J. Daniel
2003 "Autodesarrollo, derechos indígenas y ciudadanía cultural: fundamentos para la convivencia en la diversidad", en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 84, Madrid, pp. 141- 150.
- Plant, Roger
1998 "Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, No. IND – 105, Diciembre de 1998.
- Plant, Roger y Søren Hvalkof
2002 *Titulación de tierras y pueblos indígenas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- PNUD *Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible. Informe nacional de Desarrollo*

- 2004a *Humano 2004*, La Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD
2004b *Informe sobre Desarrollo Humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rodríguez Bazán,
Luis Antonio
2004 "Tierras comunitarias de origen: un reto para el desarrollo", en *Municipalización: diagnóstico de una década*, tomo II, La Paz, ILDIS. USAID, Plural Editores, pp. 559-591.
- Romano, Ruggiero
1994 "Algunas Consideraciones alrededor de nación, Estado (y libertad) en Europa y América Centro-Meridional", en Roberto Blancarte (comp.), *Cultura e Identidad nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 21-43.
- Stavenhagen, Rodolfo
2000 *Conflictos étnicos y Estado Nacional*, México, Siglo XXI.
- Stavenhagen, Rodolfo
2002 "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión", Ginebra, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2002/97).
- Stavenhagen, Rodolfo
2005 "Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas", Ginebra, Naciones Unidas, jE/CN.4/2005/88.
- Tapia, Luis
2004 La condición multisocietal, *La Paz, CIDES-UMSA, Muela del Diábolo*.
- Taylor, Jonathan B. y
Joseph P. Kalt
2005 *American Indians on Reservations: A Databook of Socioeconomic Change Between the 1990 and 2000 Censuses*, Harvard Project on American Indian Economic Development.
- Terceros Cuellar, Elva
2004 *De la utopía indígena al desencanto. Reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas*, Santa Cruz de la Sierra, CEJIS.
- UNICEF
2004 *Igualdad con dignidad Hacia nuevas formas de actuación con la niñez indígena en América Latina*, Panamá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Urioste Fernández de
Córdova, Miguel
2002 *Desarrollo rural con Participación Popular*, La Paz, Fundación Tierra.
- Urteaga, Patricia
1999 "Derechos territoriales y ley indígena: una aproximación alternativa", en Willem Assies, Gemma van der Haar, André Hoekema (editores) *El reto de la diversidad*, México, El Colegio de Michoacán, pp. 469-501.
- Valcarce T., Carla
2004 *Análisis de la temática indígena/campesina en el derechos constitucional comparado (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) en perspectiva de la reforma constitucional boliviana*, La Paz, Apostamos por Bolivia [en prensa].
- Vargas Llosa, Mario
2003 "Las amenazas a la democracia en América Latina: Terrorismo, Neopopulismo y Debilidad del Estado de Derecho", Seminario Internacional, Bogotá, 6 y 7 de noviembre de 2003.
- Vilaseca Serrano,
Fernando
2004 "Distritación municipal", en *Municipalización: diagnóstico de una década*, tomo II, La Paz, ILDIS. USAID, Plural Editores, pp. 501-541.
- Villanueva I., Arturo *Pueblos indígenas y conflictos de tierras. El caso de la CIRABO y la III Marcha por la*

Puntos de entrada en el Internet sobre Pueblos Indígenas

Alertanet	alertanet.org
Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes	www.cervantesvirtual.com
Centro de Documentación, Investigación e Información de los Pueblos Indígenas	www.docip.org
Centro por los Derechos de los Pueblos Indígenas de Meso y Sudamérica (SAIIC)	saiic.nativeweb.org
Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	www.oas.org
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	www.cidh.org
Development Gateway (en inglés, parcialmente también en español)	www.developmentgateway.com
Editorial Abya-Yala	www.abayala.org
Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe	www.fondoindigena.org
Programa Formación de Líderes Indígenas	www.fondoindigena.org/pflican/
Indian Law Resource Center (parcialmente en español)	www.indianlaw.org
Instituto Indigenista Interamericano (III)	www.indigenista.org
Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)	www.iidh.ed.cr/
Instituto Nacional Indigenista (INI, México) Transformado en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	www.ini.gob.mx www.cdi.gob.mx
IWGIA LATAUTONOMY (en inglés y español)	www.iwgia.org www.latautonomy.org
Latin American Network Information Center (LANIC, multilingüe)	lanic.utexas.edu
National Geographic Society	www.nationalgeographic.com/
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos	www.unhchr.ch

Humanos
Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas
del Mundo

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos
Humanos www.unhchr.ch
Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas

Organización Internacional de Trabajo www.oit.org

Plataforma de Información del Pueblo Indio www.puebloindio.org

Programa Pueblos Indígenas del Consejo de la Tierra
(Centro-PIT) www.itpcentre.org

*Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en
América Latina: un panorama* (versión interactiva) <http://gregor.padep.org.bo>
<http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/cletus/>

Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (Banco
Interamericano de Desarrollo) www.iadb.org

Red Latinoamericana de Antropología Jurídica www.geocities.com

ANEXO 1: Términos legales sobre tierra y territorio

Alienable igual a enajenable, capacidad de vender o transmitir derechos o propiedades.

Autodeterminación: Facultad de obedecer a la propia reflexión o determinación. La autodeterminación o libre determinación, en el derecho internacional implica el derecho de los pueblos de decidir sobre su propio destino, por ejemplo sobre su forma de Gobierno e instituciones. Tradicionalmente, se entiende que la autodeterminación puede llevar a la formación de un nuevo Estado. En materia de los derechos indígenas se discute si los pueblos indígenas tienen el derecho a la autodeterminación total, o sólo interna (lo que sería igual a autonomía). El artículo 3 del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas de la ONU, por ejemplo, indica que Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. La libre determinación (sin referencia específica a los indígenas) figura en muchos textos internacionales, por ejemplo en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, art. 1): Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Biodiversidad: Diversidad biológica, variedad específica de los seres vivos. La biodiversidad en el mundo está reduciéndose drásticamente por la intervención del ser humano, lo que llevó a una política internacional de protección del medio ambiente (Convenio de Biodiversidad, 1992). Muchas regiones en las que habitan los pueblos indígenas tienen una biodiversidad grande.

Embargo es el apoderamiento de los bienes del deudor para satisfacer la obligación a favor del acreedor. La Constitución del Ecuador (1998), por ejemplo, prohíbe el embargo de la propiedad indígena: El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas...los siguientes derechos colectivos: Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles (art. 84, 2).

Enajenación es un acto jurídico por el cual se transmite a otra persona una propiedad; inajenable (coloquialmente también: "inenajenable"), por lo tanto, significa, la prohibición de vender una propiedad;

Fauna: Conjunto de animales propios de un país o una región.

Flora: Vegetales vivos (plantas).

Prescripción es la consolidación de una situación jurídica por efecto del transcurso del tiempo. La Constitución brasileña estipula, por ejemplo, que "los derechos sobre las tierras son imprescriptibles" (art. 231, 4°). Esto significa que los derechos de los indígenas no pueden perder su validez por situaciones de hecho, por ejemplo la ocupación ilegal.

Recursos naturales: En el derecho constitucional se distingue entre los recursos naturales renovables (por ejemplo, los productos de la agricultura) y no renovables (como el petróleo y el gas). Los recursos no renovables se agotan en un determinado tiempo, por lo que tienen un alto valor legal y económico. A veces también se hace referencia a los recursos sobre la tierra (flora y fauna) y los recursos de subsuelo (yacimientos minerales). Existe la tendencia de dejar los recursos renovables bajo la responsabilidad y propiedad de los pueblos indígenas. Los recursos no renovables, en cambio, generalmente, se conciben como estratégicos y bienes del Estado. Sin embargo, el tema de la consulta para proyectos de extracción de estos recursos, así como la participación de los pueblos y las comunidades locales en las ganancias de la

explotación son discutidos en el derecho constitucional. El Convenio 169 ha marcado una nueva línea de base al respecto: En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (art. 15, 2).

Territorio: Concepto que se aplica en el derecho internacional al dominio del Estado sobre un espacio y una jurisdicción política, que incluye el suelo, el subsuelo, tierras, el aire, aguas y cierta infraestructura (por ejemplo, rieles de tren). Este enfoque tradicional asigna el territorio al Estado –incluso en las constituciones más modernas, como la de Colombia (1991) –: El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes (art. 332). Dentro de un proceso de globalización y del multiculturalismo la concepción tradicional del territorio se ha modificado, y se introdujo la idea del territorio compartido, sobre todo con respecto a los pueblos indígenas: La utilización del término tierras ...deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera (Convenio 169 de 1989, art. 13,2).

Tierra: En el derecho significa suelo o piso. Es una porción de la superficie hasta determinada profundidad. La tierra, generalmente, puede ser propiedad de personas particulares.

Transferir es transmitir el dominio o el derecho sobre algo, por lo que se asemeja a enajenar.

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2: Población Indígena en América Latina

País	Grupos étnicos	Porcentaje de la población global	Año	Población indígena estimada
Argentina	22 pueblos	2 %	2002	800.000
Belice	4 diversos grupos mayas (maya-yucateco, kekchí y mopán) y garífunas	15 %	2003	37.000
Bolivia	35 grupos	entre 55 y 70 %	2001	5,800.000
Brasil	218 pueblos	0,22	2000	347.000
Colombia	83 grupos étnicos	1,5%	1997	701.860
Costa Rica	8 culturas indígenas	1,7%	2000	63.876
Chile	16 grupos	7 a 13%	2000	1,700.000
Ecuador	13 nacionalidades y 14 pueblos	35%	2000	4,200.000
El Salvador	3 grupos	12 %	1999	732.000
Guatemala	23 grupos	48.01 %	1994	4,945.000
Guayana Francesa	6 grupos	10 a 12 %	2000	19.000
Guyana	9 grupos	6,8 %	1991	49.293
Honduras	7 grupos	12,8 %	1999	500.000
México	62 grupos lingüísticos	13 %	2000	12,700.000
Nicaragua	6 grupos	9,5 %	1999	414.757
Panamá	7 grupos	10 %	2000	285.231
Paraguay	17 grupos étnicos	2.06 %	2001	85.674
Perú	70 lenguas	47 %	2000	9.300,000
Surinam	6 grupos	6 %	1999	25.000
Uruguay	no existe o es mínima, existe pobl. negra		-	-
Venezuela	28 grupos	1,8 %	1992	316.000
Suma	657 grupos etno-lingüísticos	aproximadamente 10 % de la población global del continente en América Latina		43,021.691

Fuente: Barié, 2003.

ANEXO 3: Los derechos indígenas sobre la tierra y territorio en América Latina

Nota: Los textos completos de las constituciones se encuentran en los siguientes sitios de Internet:

<http://gregor.padep.org.bo>

<http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/cletus/>

DERECHOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE TIERRA

	Definición	Protección especial	Propiedad inajenable	Provisión de tierra	Usufructo de suelo	Patrimonio cultural	Biodiversidad y recursos genéticos	Pueblos indígenas en zona fronteriza
Argentina 1994	✓ Garantizar el respeto a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 75, inciso 17)	✓ Garantizar el respeto a la posesión y la propiedad comunitarias de las tierras (art. 75, inciso 17)	✓ no enajenable, ni transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos (art. 75, inciso 17)	✓ entrega de otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano (art. 75, incisos 5, 17, 18 y art. 125)	✓ gestión de sus recursos naturales (art. 75, inciso 17), provincias tienen dominio sobre recursos naturales (art. 124)	no figura referido a indígenas, preservación del patrimonio cultural (art. 41)	no figura referido a indígenas, preservación de diversidad biológica (art. 41)	no figura
Belice 1981	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura
Bolivia 1967/1995	No directamente, sólo se mencionan Tierras comunitarias de origen (art. 171)	✓ (arts. 71; 168, 169; 171)	no figura, pero protección de solar campesino (cf. art. 169)	no figura directamente para indígenas (art. 165, 166, 167, 168)	✓ uso y aprovechamiento sostenible de recursos naturales (art. 171), suelo y subsuelo son de dominio del Estado (art. 136)	✓ Amparo de tesoro cultural (art. 191) Patrimonio es propiedad pública (art. 137)	no figura	no figura (art. 172 menciona el fomento de planes de colonización en zonas fronterizas)
Brasil 1988	✓ (art. 231, 1)	✓ (arts. 20, XI; 21, XXV; 231, 1°, 4°, 5°, 6°, 7°, 174, 3°)	✓ (arts. 231, 2°, 4°, 5°, 6°)	✓ (arts. 184; 231)	✓ (arts. 176; 231, 2°, 3°) pero subsuelo pertenece a la Unión (art. 176) y Congreso autoriza explotación (art. 49, XVI)	no se protege específicamente para indígenas	protección en forma general, art. 225	no figura, cfr. art. 176, 1
Chile 1981/1989	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura
Colombia 1991	✓ Las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo (arts. 63, 329), Entidades territoriales indígenas (art. 329)	✓ (arts. 58; 63; 72; 79; 80; 95, 8°; 102; 267)	✓ (arts. 63; 72; 102; 329)	✓ delimitación (art. 329), para todos los trabajadores agrarios (art. 64), Fomento por Fondo Nacional de Regalías (art.	✓ (arts. 330; 340; 360); pero Estado es propietario del subsuelo y recursos naturales no renovables (art. 332)	✓ Indígenas en territorios arqueológico (art. 72)	no referido a indígenas (cf. art. 81)	✓ doble nacionalidad para indígenas en zona fronteriza (art 96, 2)

				361)				
Costa Rica 1949	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no específicamente sobre indígenas	no figura	no figura
Ecuador 1998	caracterización (arts. 84, 2°; 84, 3°)	✓ (arts. 84, 2°, 3°, 8°; 267)	✓ (art. 84, 2°)	✓ (arts. 84, 3°; 267)	✓ (arts. 84, 4°, 5°; 88; 248; 251), pero subsuelo y recursos no renovables pertenecen al Estado (arts. 64; 247)	✓ (arts. 84, 10°)	✓ (arts. 84, 6°; 86 1°, 240; 248)	✓ (arts. 84, 5°)
El Salvador 1983/1992	✓ como tierra rústica comunal (art. 105)	✓ tierras comunales en general (art. 114)	no figura	Sólo fomento para asociaciones comunales (art. 105)	no figura, subsuelo pertenece al Estado (art. 103)	sólo se menciona que lenguas autóctonas son patrimonio cultural	no figura	no figura
Guatemala 1986	✓ formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria (art. 67)	✓ (art. 67)	no figura	✓ (art. 68)	no figura, subsuelo es un bien del Estado (arts. 121e; 142)	✓ protección de arte, folklore y artesanía tradicional (art. 62)	no figura	no figura
Guayana Francesa 1958	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura
Guyana 1980-1996	✓ (arts. 142, 2i)	✓ (arts. 142, 2i; 149, 6c)	no figura	✓ (arts. 142, 2i; 149, 6c)	no figura, protección de recursos naturales compete al Estado (art. 36)	no figura	no figura	no figura
Honduras 1982	no figura, sólo como tierras ejidales (art. 300)	✓ (art. 346)	no figura	no figura	no figura, Estado tiene potestad sobre recursos naturales (art. 354)	✓ (art. 173)	no figura	no figura
México 1917/1992/ 2001	no se define, conceptos: territorio, hábitat, tierras (arts. 2, A V, VI ; 27, VII)	✓ (arts. 2, A V y VI ; 27; 27, VII)	ejidos pueden ser enajenados (art. 27, VII)	✓ (art. 27, VII)	✓ (arts. 2, A VI ; 27 VII) Nación tiene dominio directo de todos los recursos naturales (art. 27)	no figura	no figura directamente : "preservar sus conocimientos" (art. 2, A IV)	no hay reglamento especial (cf. áreas estratégicas art. 2, A VI)
Nicaragua 1987/1995	no se define (cf. arts. 5; 89; 103; 107; 180)	✓ (art. 180)	no figura	no directamente, a través de Reforma Agraria (art. 107).	✓ (arts. 5; 89; 180; 181)	no figura	no figura	no figura
Panamá 1972 con reformas	no figura definición (arts. 122, 1° y 2°; 123)	✓ (art. 123)	✓ prohibición de apropiación privada (art. 123)	✓ (arts. 122, 1°, 2° y 5°; 123)	no figura, riquezas del subsuelo pertenecen al Estado (art. 254)	no específicamente para indígenas (art. 77)	no figura	no figura

Paraguay 1992	✓ (art. 64)	✓ (arts. 63; 64; 66; 115, 11°)	✓ (art. 64)	✓ (art. 64)	✓ (art. 64) dominio de recursos naturales corresponde al Estado (art. 112)	no referido a indígenas (cf. arts. 81; 140)	no figura	no figura
Perú 1993	no figura	✓ (arts. 60; 88; 89)	propiedad solamente es imprescriptible (art. 89)	no figura	✓ (art. 89) recursos naturales son patrimonio de la nación (art. 66)	no figura para indígenas (art. 21)	no específicamente de los indígenas (art. 68)	no figura
Surinam 1987	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura
Uruguay 1966 con varias reformas	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura	no figura
Venezuela 1999	✓ hábitat, tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar sus formas de vida (art. 119)	✓ (art. 119)	✓ (art. 119)	no figura	✓ (arts. 120; 121; 123;	✓ lugares sagrados y de culto (art. 121)	✓ protección de propiedad intelectual colectiva (art. 124)	✓ (art. 327)

Fuente: elaborado en base a Barié, 2003.

ANEXO 4: Tierra y territorio: cuadro comparativo de los textos internacionales

Punto de comparación	Convenio 169 (1989)	Proyecto de la Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (1994)	Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997)
Relación especial de los pueblos indígenas (como colectivo) con la tierra	<p>Importancia especial que reviste para los pueblos interesados su relación con las tierras o territorios, especialmente los aspectos colectivos (art. 13, 1). Se respetan las modalidades de transmisión sobre la tierra de los pueblos indígenas (art.17, 1).</p>	<p>La colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, les impidió a los pueblos ejercer su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses (Preámbulo). Urgente necesidad de respetar y promover los derechos y las características intrínsecas de los pueblos indígenas, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida (Preámbulo). Reconocimiento del control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que les afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo (Preámbulo). Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma (art. 25).</p>	<p>Reconocimiento de la relación especial que tienen los pueblos indígenas con su medioambiente (Preámbulo, 3). Para las culturas indígenas las formas tradicionales colectivas de control y uso de tierras, territorios, recursos, aguas y zonas costeras son condición necesaria para su supervivencia, organización social, desarrollo, bienestar individual y colectivo (Preámbulo, 5). Recordando el reconocimiento internacional de derechos que sólo pueden gozarse cuando se lo hace colectivamente (Preámbulo, 8). Los pueblos indígenas tienen los derechos colectivos que son indispensables para el pleno goce de los derechos humanos individuales (art. II, 2). Los Estados dentro de sus sistemas legales tienen que reconocer la personalidad jurídica de los pueblos indígenas (art. IV).</p>
Diferentes nociones espaciales	<p>El término "tierra" incluye el concepto de territorios y cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados</p>	<p>Lugares arqueológicos e históricos (art. 12). Tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han</p>	<p>Patrimonio histórico y arqueológico (art. VII, 1). Propiedad integrante del patrimonio de la que fueran despojados (art. VII, 2). Sitios sagrados (art. X, 3).</p>

	ocupan o utilizan (art. 13, 2).	poseído u ocupado o utilizado (art. 25). Medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído.	Diversas modalidades de posesión, dominio y disfrute de territorios y propiedad (art. XVIII, 1). Tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente, así como el uso de aquellos a los cuales hayan tenido acceso para realizar sus actividades tradicionales y de sustento (art. XVIII, 2)
Derechos, protección y delimitación	Los pueblos interesados tienen el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas (art. 14, 1). Los Gobiernos deberán tomar las medidas para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección de sus derechos de propiedad y posesión (art. 14, 2). Los pueblos deben ser consultados al ser enajenadas sus tierras o transmitidos los derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad (art. 17, 2). Se debe impedir que otras personas se arroguen la propiedad, posesión y uso de las tierras (art.17, 3). Habrá sanciones contra toda intrusión y uso no autorizado en las tierras de los pueblos interesados (art. 18).	Derecho a la prevención y reparación de...todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras (art. 7, b). Mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos (art. 12). Derecho a proteger sus lugares religiosos y culturales (art. 13). Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que se mantengan, respeten y protejan los lugares sagrados de los pueblos indígenas (art. 14). Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma (art. 25). Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios (art. 26). Derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos (art. 26). Derecho a que los Estados	Derecho a la integridad cultural, patrimonio histórico y arqueológico, que son importantes para su supervivencia (art. VII, 1). Restitución de propiedad de la que fueran despojados, o cuando ello no fuera posible, indemnización (art. VII, 2). Reconocimiento legal de las modalidades y formas diversas y particulares de su posesión, dominio, y disfrute de territorios y propiedad (art. XVIII, 1). Reconocimiento de su propiedad y de los derechos de dominio con respecto a las tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente, así como al uso de aquellos a los cuales hayan tenido acceso para realizar sus actividades tradicionales y de sustento (art. XVIII, 2). Los derechos preexistentes a la existencia del Estado deben ser reconocidos como permanentes e inalienables (art. XVIII, 3). Marco legal efectivo de protección sobre recursos naturales, tierras y su administración (XVIII, 4). Derecho a la restitución de las tierras, territorios y recursos de los que han tradicionalmente sido propietarios, ocupado o usado, y que hayan sido confiscados, ocupados, usados o dañados (art. XVIII, 7). Medidas de todo tipo para prevenir, impedir y sancionar toda intrusión o uso de dichas tierras por

		<p>adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos (art. 26). Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos (art. 28). Recibir asistencia a tal efecto de los Estados y por conducto de la cooperación internacional (art. 28). No se realizan actividades militares sin el consentimiento (art. 28).</p>	<p>personas ajenas no autorizadas (art. XVIII, 8). Máxima prioridad a la demarcación y reconocimiento de las propiedades (art. XVIII, 8).</p>
<p>Recursos naturales, subsuelo y gestión de desarrollo</p>	<p>Los pueblos tienen derecho de decidir sus prioridades en el proceso de desarrollo y de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo (art. 7,1). Los Gobiernos deben velar por la realización de estudios de incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo puedan tener (art. 7,3). Los Gobiernos deben tomar medidas, en cooperación con los pueblos, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios (art. 7, 4). Se protegen los derechos de los pueblos a los recursos naturales existentes (art. 15,1). Los pueblos tienen el derecho de participar en la utilización, administración y conservación de estos recursos (art. 15, 1). Si la propiedad de minerales o recursos del subsuelo pertenecen al Estado, los Gobiernos deben establecer</p>	<p>El control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que les afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones (Preámbulo). Derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma (art. 25). Derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído (art. 26). Derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos (art. 26). Derecho a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y</p>	<p>Protección de plantas de uso medicinal, animales, minerales, esenciales para la vida (art. XII, 2). Derecho a un medioambiente seguro y sano (art. XIII, 1). Derecho a ser informados de medidas que puedan afectar su medioambiente (art. XIII, 2). Derecho a conservar, restaurar y proteger su medioambiente, y la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos (XIII, 3). Participación en la formulación, planeamiento y aplicación de programas gubernamentales para la conservación de sus tierras, territorios y recursos (art. XIII, 4). Asistencia del Estado para proteger el medioambiente (art. XIII, 5). Impedir la introducción, de materiales o residuos radioactivos, sustancias y residuos tóxicos (art. XIII, 6). Las áreas protegidas declaradas, que se encuentran bajo reclamo potencial o actual por pueblos indígenas no deben ser sujetas a ningún desarrollo de recursos naturales sin el consentimiento informado y la participación de pueblos</p>

	<p>procedimientos de consulta, antes de autorizar la explotación de los recursos (art. 15, 2).</p> <p>Los pueblos deben participar en los beneficios de estas actividades (art. 15, 2).</p> <p>Los pueblos deben percibir indemnización por daños que resulten de estas actividades (art. 15, 2).</p>	<p>de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos (art. 28).</p> <p>Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras y territorios (art. 28).</p> <p>Derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos (art. 30).</p> <p>Derecho a exigir a los Estados que obtengan su consentimiento, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos (art. 30).</p> <p>Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular... la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros (art. 31).</p>	<p>indígenas (art. XIII, 7).</p> <p>Derecho a promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural (art. XV, 1).</p> <p>Derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a administración de tierras, recursos y medio ambiente, entre otros (art. XV, 1).</p> <p>Marco legal efectivo de protección sobre la capacidad para usar, administrar, y conservar recursos (art. XVIII, 4).</p> <p>Si la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenecen al Estado se deben establecer o mantener procedimientos de participación, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección, planeamiento o explotación de los recursos existentes en sus tierras (art. XVIII, 5).</p> <p>Participación en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización (art. XVIII, 5).</p> <p>Derecho de los pueblos indígenas a decidir democráticamente respecto a los valores, objetivos, prioridades y estrategias que presidirán y orientarán su desarrollo (art. XXI, 1).</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a obtener medios adecuados para su propio desarrollo de acuerdo a sus preferencias y valores (art. XXI, 1).</p> <p>Salvo en circunstancias excepcionales los Estados tomarán medidas para que todo plan, programa o proyecto que afecte derechos o condiciones de los pueblos indígenas no sean elaboradas sin el consentimiento y participación libre (art. XXI, 2).</p> <p>Medidas para mitigar impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales (art. XXI, 3).</p>
--	---	---	--

<p>Prohibición de traslado</p>	<p>Los pueblos no deben ser trasladados de sus tierras (art. 16, 1). En casos excepcionales de traslado necesario, éste se efectúa con consentimiento y conocimiento de causa (art. 16, 2). El traslado y la reubicación forzados sólo se realizan después de procedimientos establecidos en la legislación nacional y encuestas (art. 16, 2). Si es posible, los pueblos deben regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen existir las causas del traslado (art. 16, 3). Cuando el retorno no sea posible, los pueblos reciben indemnización con otras tierras o con dinero o especie. También se indemniza por cualquier pérdida o daño causado por el desplazamiento (art. 16, 4 y 5).</p>	<p>Derecho a la prevención y la reparación de...toda forma de traslado de población (art. 7, c). Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento expresado libremente y con pleno conocimiento de los pueblos indígenas interesados y previo acuerdo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, con la posibilidad de regreso (art. 10). Los Estados no obligarán a personas indígenas a abandonar sus tierras, territorios o medios de subsistencia ni las reasentarán en centros especiales con fines militares (art. 11, c). Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una indemnización justa y equitativa (art. 21)</p>	<p>Excepto en circunstancias excepcionales, los pueblos indígenas no podrán ser trasladados sin su consentimiento e indemnización previa (art. XVIII, 6). Derecho al retorno si dejaran de existir las causas del desplazamiento (art. XVIII, 6).</p>
<p>Ampliación de superficie territorial</p>	<p>Los Gobiernos deben instituir procedimientos para solucionar reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos (art. 14, 3). Los programas agrarios nacionales deben garantizar la asignación de tierras adicionales y el otorgamiento de medios necesarios (art. 19)</p>	<p>Restitución de las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que les hayan sido confiscados, ocupados, utilizados o dañados (art. 27). Cuando restitución no sea posible, tendrán derecho a una indemnización (preferiblemente en tierras) justa y equitativa (art. 27).</p>	<p>Restitución de la propiedad de la que fueran despojados, o cuando ello no fuera posible, a la indemnización (art. VII, 2). Derecho a la restitución de las tierras, territorios y recursos de los que han tradicionalmente sido propietarios, ocupado o usado, de no ser posible la restitución, al derecho de indemnización (art. XVIII, 7).</p>

Fuente: Barié, 2003: 562 sigs.

ANEXO 5: Recopilación de las principales demandas en materia indígena territorial para la agenda constituyente

TIERRA/TERRITORIO/RÉGIMEN AGRARIO	
CONAMAQ (Gregorio Choque)	CONAMAQ reivindica el reconocimiento del territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas, así como el de su cosmovisión dual.
CIDOB (Representante Remberto Justiniano)	La reforma estatal que se derive de la AC debe ser incluyente y prever una participación relevante de ellos en todos los órdenes de actividad y responsabilidad. Particularmente importante, es el reconocimiento del derecho a la tierra y el territorio en la nueva relación que se estructure entre los pueblos indígenas y el Estado.
FI, Foro internacional, mesa No. 2	Reconocimiento o redelimitación de nuestros territorios Derecho a la territorialidad Derechos propietario al territorio de los pueblos en su conjunto
FI, Foro internacional, mesa No. 3	Derechos Territoriales Necesidad de conceptuar el término territorio y cómo ejercer nuestro derecho de gobernar en él Se debe clarificar y desarrollar más la comprensión de los términos posesión, apropiación, gestión de recursos, propiedad del territorio y del subsuelo. Indemnización
MpD, Simulación de la AC	Respecto al régimen agrario se aprobó el siguiente artículo: "Se garantizan los derechos de los pueblos indígenas originarios sobre su territorio y tierras originarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales, políticas y culturales, y el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos renovables y no renovables. La tierra y el territorio son de dominio originario del Estado y se constituyen como patrimonio social, y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución equitativa de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural integral. Queda prohibida la mercantilización de la tierra y territorio" (Propuesta aprobada con 17 votos a favor, 15 en contra y dos abstenciones). Artículo 167 Se establece la reversión de latifundios al Estado para su redistribución posterior a pueblos indígenas originarios y campesinos. Artículo 169 Las TCOs y las comunidades de los pueblos indígenas se declaran indivisibles, tienen carácter de patrimonio colectivo y familiar, y es inembargable y gozarán de la protección del Estado. El Estado fomentará el desarrollo de los pueblos indígenas y facilitará la asistencia técnica, créditos y otros medios necesarios para la adquisición y el mejor aprovechamiento de sus tierras y su territorio. El solar campesino y la pequeña propiedad tendrán los mismos derechos arriba descritos (Aprobado con 30 votos y 4 abstenciones) Artículo 170 El Estado regulará el régimen de aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, precautelando su conservación y sustentabilidad. (También se recomendó la reinstitucionalización del INRA, permitiendo que las organizaciones de campesinos e indígenas originarios, pequeños y medianos productores, sean parte, tanto de la Dirección Nacional, como de la departamental y regional (control social sobre el INRA).
FEPC	Derechos territoriales, declaración general Las tierras son del dominio originario de la Nación. La distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico – sociales y de desarrollo rural en cada piso ecológico es una competencia nacional indelegable. Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de

	Organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles (art. 41 de Ley INRA, elevado a rango constitucional).
FEPC	Artículo Transitorio Establece un plazo de 3 años para finalizar los trámites de titulación de las Tierras Comunitarias de Origen ya demandadas. <i>Las nuevas demandas de Tierras Comunitarias de Origen deberán establecerse de acuerdo a ley.</i>
DP, Encuentro ciudadano, mesa No. 4, La Paz	Tierra, territorio y recursos naturales: Incorporación del concepto de redistribución de la tierra, priorizando su entrega a los bolivianos y PI que cumplan con la función económica y social y garanticen un manejo sostenible de los recursos naturales. Rescatar el concepto de territorio, entendido como el derecho al control y manejo de los recursos del suelo, vuelo y subsuelo. Desechar de la constitución la visión mercantilista para privilegiar la visión comunitarista. Se debe garantizar el respeto a la propiedad y la protección de las tierras y territorios originales de los PI, en sus diversos pisos ecológicos Redistribución no sólo de las tierras fiscales que resulten del saneamiento, sino de las que surjan de la recuperación y reconstitución de los territorios originarios. Nueva reforma agraria.
DP, Encuentro ciudadano, mesa No. 4, Tarija	Art. 165. Las tierras son de dominio originario de las y los bolivianos y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria, de acuerdo a los usos y costumbres y las necesidades sociales de desarrollo rural. Se sugirió introducir en el Art. 7 sobre derechos fundamentales, el derecho a la identidad cultural, y como deber fundamental, en el Art. 8, el respeto a la identidad cultural.
DP, Encuentro ciudadano, mesa No. 4, Chuquisaca	Inclusión en el artículo 167 Se debe garantizar no sólo la existencia de las propiedades comunitarias, cooperativas y privadas, también de las Tierras Comunitarias de Origen. Además el texto debe ser concordante con el artículo 41 de la Ley 1715.
DP, Encuentro ciudadano, mesa No. 4, Chuquisaca.	Inclusión en el artículo 168 El Estado deberá fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas, de las cooperativas agropecuarias y de las tierras comunitarias de origen.
CAO	Tierras. La inseguridad jurídica frente a la propiedad y las bases para el saneamiento de tierras son las principales preocupaciones de la Cámara Agropecuaria del Oriente. En la asamblea de la cruceñidad (octubre de 2004) exigieron la ampliación de las tierras productivas y la eliminación de restricciones al derecho propietario. Les preocupa el saneamiento. El INRA sólo logró el 13% de avance en siete años (fuente: www.la-razon.com 27/10/2004)
DP, Encuentro ciudadano, mesa No. 3, Chuquisaca	Eliminación de regímenes especiales de la judicatura, específicamente la supresión del Tribunal Agrario, con la creación de una sala agraria en al Corte Suprema de Justicia, para lo que se ampliaría el número de ministros.
CAO (Presidente Juan Armando Antelo Parada)	Nunca dejaremos de exigir una Banca de Desarrollo como herramienta imprescindible para liberarnos de la dependencia de un sector financiero actualmente monopólico con altos costos financieros y un sistemático abuso de derecho. Conscientes de que la seguridad jurídica es de vital importancia para fomentar la inversión, el empleo y en suma garantizar la convivencia civilizada, nos avocamos a exigirla. Si bien este tema es amplio, nos concentramos en especial en lo relativo a la seguridad jurídica de la tierra, exigiendo el cumplimiento de la ley y disposiciones complementarias. La Cámara fue firme al insistir por la institucionalización del INRA, además de su descentralización en la ejecución del trámite de saneamiento y la reglamentación del Plan de Ordenamiento Predial (POP) como complemento al cumplimiento de la Función Económico Social de la tierra. De igual forma insistimos en la necesidad de contar con un Seguro Agrícola, como instrumento complementario para corregir parte de los riesgos de la actividad agropecuaria.
FEPC	La Constitución Política del Estado: no considera desde el punto de vista económico y social las varias formas de

	<p>propiedad; no incluye las actividades agropecuarias de carácter empresarial; no hace referencia a criterios de seguridad jurídica; no establece criterios de políticas de incentivo diferenciadas por zonas: altiplano, valle, llanos; no establece marcos básicos para la constitución y regulación de mercados de tierras; no establece marcos de transparencia y monitoreo al Servicio Nacional de Reforma Agraria; no define mecanismos de atención a demandas y necesidades de pobladores rurales sin acceso a la tierra; no especifica la cuestión de la propiedad y el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables.</p>
FEPC	<p>Sentido del Régimen Agrario Es responsabilidad prioritaria del Estado garantizar el desarrollo armónico, integral y sostenible de las actividades agrícolas, pecuarias, agroindustriales, forestales, ecoturísticas, correspondiéndole:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Hacer que la tierra cumpla una función social, económica y productiva. 2 Garantizar el acceso a la tierra por: dotación del recurso a la población campesina pobre mecanismos del mercado al resto de la población. 3 Garantizar la propiedad de la tierra que cumple su función social, económica y productiva. 4 Estimular la actividad agropecuaria comunaria, comunitaria, y cooperativa promoviendo la integración de unidades de producción. 5 Erradicar la pobreza rural 6 Regular la colonización dirigida y espontánea. 7 Impulsar una adecuada interrelación entre la economía urbana y la economía rural en el marco de la promoción local del desarrollo productivo. <p>El latifundio está prohibido y es responsabilidad estatal su eliminación. La política de tierras es una política nacional. La definición del tamaño de propiedad de la tierra se hará mediante ley.</p>
FEPC	<p>Propiedad de la tierra Art.165 Se mantiene el primer párrafo y se añade: Es responsabilidad del Estado: disponer las medidas para garantizar plenamente la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y los derechos constitucionales de sus propietarios; garantizar el acceso a la tierra por la población necesitada de ella.</p> <p>Art. 166 Se reemplaza: El trabajo en el uso productivo de la tierra y su función social y económica son condiciones para la adquisición, acceso y preservación de la propiedad agraria. Los campesinos tienen derecho a la dotación de tierras.</p> <p>Art. 167 Se reemplaza: Se prohíbe el acaparamiento de tierras y el latifundio. Se garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en el solar campesino, la pequeña y mediana propiedad, la empresa agropecuaria, la propiedad comunaria, cooperativa o en cualquier otra forma asociativa. La ley establece regulaciones particulares respecto al sentido social y uso productivo según las peculiaridades de población, condiciones ecológicas, tecnología, fertilidad y recursos naturales cada región.</p> <p>Art. 169 Se reemplaza: Los propietarios de la pequeña, mediana y empresa agropecuaria podrán venderla, arrendarla, hipotecarla y disponer libremente de ella. El solar campesino, la pequeña propiedad, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico-social. El solar campesino es indivisible e inembargable. Las tierras comunitarias de origen son colectivas, inalienables, indivisibles, irreversibles, inembargables e imprescriptibles. Las tierras de comunidades (propiedades comunarias) tituladas colectivamente son inalienables, indivisibles, irreversibles, inembargables e imprescriptibles a no ser que: A) la comunidad requiera de la instancia competente autorización para vender, arrendar, hipotecar o disponer libremente de la tierra previa asignación de uso y</p>

	<p>usufructo de acuerdo a la Ley de Reforma Agraria</p> <p>B) en las comunidades en las que de acuerdo a usos y costumbres la comunidad ha otorgado tierras a sus miembros para uso particular, estas pueden ser vendidas, arrendadas, hipotecadas o dispuestas libremente.</p> <p>Solo los bolivianos por nacimiento o por naturalización y las sociedades bolivianas tienen derecho a acceder a la propiedad agraria.</p> <p>Sólo se concede el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la instancia pública respectiva considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos.</p> <p>Arts. 175 y 176. Se reemplazan:</p> <p>El Servicio Nacional de Reforma Agraria como organismo de planificación, ejecución y consolidación del proceso de reforma agraria, tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Sus decisiones y títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales. La judicatura agraria es la última instancia de decisión en la materia.</p> <p>La Superintendencia Agraria es una entidad pública autárquica con jurisdicción nacional a cargo de: otorgar tierras fiscales y de la nación, controlar y gestionar el aprovechamiento sostenible de la tierra y de los recursos a ella vinculados. Sus atribuciones, alcances y organización se establecen por ley.</p>
FEPC	<p>Desarrollo y Fomento</p> <p>Art. 168 Se reemplaza:</p> <p>El Estado incentivará y fomentará el desarrollo del sector agropecuario mediante programas nacionales, departamentales y municipales de promoción y desarrollo de tecnología agropecuaria, crédito rural, acceso a los mercados, cadenas productivas, etc. con participación de los productores mediante sus organizaciones nacionales, regionales y municipales, comunitarias y originarias.</p> <p>Art. 170 Se reemplaza:</p> <p>El Estado velará para que el desarrollo agropecuario se realice con preservación ambiental y de los recursos naturales y respetando las áreas protegidas determinadas por ley.</p> <p>Art. 172 Se reemplaza</p> <p>El Estado regulará la colonización dirigida y espontánea con el objetivo de una mejor distribución geográfica de la población, precautelar los recursos naturales y el medio ambiente, mejorar las condiciones de vida de la población, y el aprovechamiento de los recursos naturales por los bolivianos en las zonas fronterizas.</p> <p>Art. 173 Se reemplaza</p> <p>El Estado promoverá la agricultura sostenible y el desarrollo rural integral mediante políticas financieras, comerciales, tecnológicas, de capacitación, de infraestructura y otras con el propósito de mejorar las condiciones de producción agropecuaria y de vida de la población. Estas políticas tendrán características diferenciadas por zona ecológica (altiplano, valles, llanos), región, tipo de organización de la producción (empresarial, pequeña producción, comunitaria, asociativa, etc.) y características culturales.</p> <p>Art. 174 Se reemplaza</p> <p>El Estado promoverá la producción de alimentos para el mercado interno que es prioridad para el desarrollo agropecuario nacional. Además promoverá la producción competitiva de bienes agropecuarios de exportación.</p>
FEPC	<p>Comunidades</p> <p>Art 171 Se mantiene el párrafo I del artículo 171 y se reemplaza el segundo</p> <p>El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos, y protegerá y promoverá toda forma de asociación comunitaria en el sector agropecuario orientada a mejorar las condiciones de producción y de vida de la población.</p> <p>Se mantiene el párrafo III y se añade</p> <p>Además las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán adoptar disposiciones basadas en sus usos y costumbres para un mejor aprovechamiento de sus recursos.</p>

Documentos y fuentes consultados por la autora de esta sistematización (Valcarce T., 2004):

- * Simulación/Ensayo de la Asamblea Constituyente en Bolivia, organizada por las Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana entre el 16 y 28 de agosto de 2004, en La Paz. (**MpD, Simulación de la AC**)
- * Encuentro ciudadano "Hacia una Asamblea Constituyente", organizado por el Defensor del Pueblo en ocho ciudades capitales de departamento entre julio y noviembre de 2004. (**DP, Encuentro ciudadano**).
- * Foro internacional: "Participación indígena y formas de representación, hacia la asamblea constituyente", organizado por el Fondo Indígena los días 29-31 de marzo de 2004, en La Paz. (**FI, Foro internacional**).
- * Seminario "Desafíos de Bolivia hacia la Asamblea Constituyente", organizado por la Federación de Empresarios Privados de Cochabamba, en Cochabamba. (**FEPC**).
- * GRUPO DE DISCUSIÓN "MESA INDÍGENA PABLO ZARATE WILLCA", **Nacionalidades Indígenas y Asamblea Constituyente** (solicitada), producto de la primera asamblea preparatoria celebrada en Oruro los días 18 y 19 de diciembre de 2003 (participaron delegados de Potosí, La Paz y Oruro).
- * CIDOB, **La marcha continua, el largo camino a la constituyente** (propuesta de reforma constitucional) (**CIDOB, la marcha...**)
- * COMITÉ CÍVICO PRO SANTA CRUZ, "**Por Una Nueva República**". Pronunciamiento emitido después de los acontecimientos de octubre (17.10.04).
- * ASAMBLEA DE LA CRUCEÑIDAD, **Resolución de la Asamblea de la Cruceñidad** emitida el 28.10.04.
- * FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES (FAM), "**Con una visión municipalista**". Documento que contiene 38 propuestas de reforma a la Constitución Política del Estado.
- * CÁMARA AGROPECUARIA DEL ORIENTE, **Informe de labores 2000-2004**. Santa Cruz, julio de 2004.
- * COMITÉ CÍVICO DE TARIJA, **Carta de Apoyo a Santa Cruz por parte del Comité Cívico de Tarija** (18.10.04).