



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.

GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6/Add.1  
4 de junio de 1996

ESPAÑOL  
Original: ESPAÑOL/INGLES  
SOLAMENTE

COMISION DE DERECHOS HUMANOS

Subcomisión de Prevención de Discriminaciones  
y Protección a las Minorías  
Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas  
14° período de sesiones  
29 de julio al 2 de agosto de 1996  
Tema 9(a) del programa provisional

OTROS ASUNTOS: REUNIONES Y SEMINARIOS

Informe del Seminario de Expertos sobre las experiencias prácticas con  
respecto a los derechos y reivindicaciones relativos a tierras indígenas

(Whitehorse, Canadá, 24 a 28 de marzo de 1996)

Adición

Documentos de trabajo del Seminario de Expertos

	<u>Páginas</u>
"Panorámica concisa de las actividades del sistema de las Naciones Unidas relativas a los pueblos indígenas", preparado por la Sra. Erica-Irene Daes . . . . .	2
"Los primeros pueblos y la tierra: Visión global de las reclamaciones territoriales y su transacción", preparado por el Sr. Ken Coates . .	12
"Anotaciones sobre la legalidad y reconocimiento de los derechos territoriales indígenas en los países amazónicos", preparado por el Sr. Roque Roldán Ortega . . . . .	25
"Dominios ancestrales de pueblos indígenas: Centros de crecimiento para la cooperación económica y ambiental", preparado por la Sra. Donna Gasgonia . . . . .	37
"El tratamiento de los derechos y las reclamaciones territoriales indígenas: El papel de la asistencia técnica internacional" preparado por el Sr. Roger Plant . . . . .	45

Documento de trabajo preparado por la Sra. Erica-Irene Daes

Nota

Cabe señalar que, por motivos de brevedad, el presente documento no puede tratar de todas las actividades de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, como las deliberaciones del 14º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas girarán en torno a cuestiones sanitarias, se pensó en incluir las importantes actividades pertinentes de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Asimismo se consideró útil incluir un resumen de las principales actividades de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

1. Introducción

El sistema de las Naciones Unidas se ocupó oficialmente de las cuestiones indígenas por primera vez en 1949 cuando, en su resolución 275 (III) de 11 de mayo de 1949, la Asamblea General invitó a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (en adelante la Subcomisión) a que estudiara la situación de la población aborigen del continente americano, con la esperanza de que el desarrollo material y cultural de estas poblaciones redundaría en un mejor aprovechamiento de los recursos de América, para bien del mundo.

Los Estados Unidos se opusieron, lo que no sólo condujo a poner punto final a ese estudio sino también a interrumpir temporalmente la labor de la propia Subcomisión. En todo caso, cabe pensar que la iniciativa del estudio tenía que ver más con la guerra fría, y el interés en explotar el interior de América del Sur, que con una genuina preocupación por el bienestar de las personas y comunidades indígenas.

2. El estudio de Martínez Cobo y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas

Una de las actividades más importantes del sistema de las Naciones Unidas fue la aprobación de una resolución del Consejo Económico y Social<sup>1</sup> en que el Consejo autorizó a la Subcomisión a llevar a cabo un estudio del "problema de la discriminación contra las poblaciones ind'ígenas". Se designó Relator Especial al Sr. José Martínez Cobo y se le encomendó la realización de este importante y complejo estudio<sup>2</sup>.

La Subcomisión acogió con beneplácito los cinco volúmenes del informe final del Sr. Martínez Cobo como "una obra de consulta de definitiva utilidad". Se trataba de un llamamiento enérgico y elocuente a la comunidad internacional para que reaccionara de modo decisivo ante la penosa discriminación de los pueblos indígenas que siguen siendo uno de los segmentos más amplios y débiles de la humanidad.

En 1982 el Consejo Económico y Social autorizó a la Subcomisión a

---

Resolución 1589 del Consejo Económico y Social de 21 de mayo de 1971.

"Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1 a 4.

establecer el "Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas"<sup>3</sup>. El Grupo de Trabajo se convirtió pronto en el centro de coordinación de todo lo relativo a los derechos de los indígenas en el sistema de las Naciones Unidas. En 1995 hubo aproximadamente 700 participantes y se calcula que 400 de ellos eran indígenas.

El Grupo de Trabajo consta de cinco miembros de la Subcomisión que desempeñan las funciones de expertos independientes a título personal. El Grupo de Trabajo celebra reuniones anuales con dos mandatos: la evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas y el examen de los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

Además del examen de los acontecimientos y de la evolución de las normas, a lo largo de los años el Grupo de Trabajo ha examinado otras diversas cuestiones relacionadas con las necesidades, los derechos y las aspiraciones indígenas, como el estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas, el estudio sobre el patrimonio indígena, el posible establecimiento de un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas, la cuestión de los criterios que podrían aplicarse al examinar el concepto de pueblos indígenas y el Año Internacional y el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

### 3. El Fondo de contribuciones voluntarias para las poblaciones indígenas

El Fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para las poblaciones indígenas se estableció de conformidad con la resolución 40/131 de la Asamblea General de 13 de diciembre de 1985, con el propósito de proporcionar ayuda financiera a los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas que desearan participar en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. La Asamblea General previó que la ayuda se sufragara con cargo a contribuciones voluntarias de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otras entidades privadas o públicas.

EL Secretario General administra el Fondo con arreglo al Reglamento Financiero y a la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y otras disposiciones pertinentes, con el asesoramiento de una Junta de Síndicos integrada por cinco personas con experiencia en los problemas que afectan a las poblaciones indígenas, que actúan a título personal. El Secretario General designa a los miembros de la Junta de Síndicos por un período renovable de tres años, en consulta con el Presidente de la Subcomisión. Por lo menos un miembro de la Junta deberá representar a una organización de pueblos indígenas que goce de amplio reconocimiento. Actualmente, cuatro de los cinco miembros son indígenas.

En 1995, por recomendación de la Junta de Síndicos y con la aprobación del Secretario General, el Fondo prestó asistencia a 53 organizaciones de pueblos indígenas para que enviaran a un representante al 13º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

Ultimamente, de conformidad con la resolución 50/156 de la Asamblea General de 21 de diciembre de 1995, se amplió el alcance del Fondo a fin de

prestar asistencia a los representantes de organizaciones indígenas que tienen la autorización del Comité encargado de las Organizaciones no Gubernamentales para participar en el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos creado con el fin de seguir elaborando un "proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas".

4. El proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos de las poblaciones indígenas

El proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (en adelante el proyecto de declaración) es lo más importante que ha ocurrido en relación con la protección de los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

Basándose en el texto preliminar de un proyecto de principios<sup>4</sup> y dos documentos de trabajo revisados pertinentes<sup>5</sup>, preparados por la Presidenta-Relatora Erica-Irene A. Daes<sup>6</sup>, y después de años de minuciosas deliberaciones con la activa participación de representantes indígenas y de los gobiernos con la condición de observadores, el Grupo de Trabajo terminó la redacción final un proyecto de declaración acordado<sup>7</sup> que sometió oportunamente a su organismo rector, la Subcomisión.

En la resolución 1994/45, la Subcomisión decidió:

- a) aprobar el proyecto de declaración acordado por los miembros del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas;
- b) Presentar el proyecto de declaración a la Comisión de Derechos Humanos en su 51º período de sesiones, que comenzó en febrero de 1995, con la solicitud de que lo examinara con la máxima rapidez posible;
- c) Pedir al Secretario General que transmitiese el texto del proyecto de declaración a los pueblos y organizaciones indígenas, gobiernos y organizaciones intergubernamentales, y
- d) Recomendar a la Comisión de Derechos Humanos y al Consejo Económico y Social que tomaran medidas efectivas para que pudieran participar en el examen del proyecto de declaración por esos dos órganos representantes de los pueblos indígenas, aunque no hayan sido reconocidos como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social.

La recomendación que figura en el inciso d) es una medida importante porque su aprobación por la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo

---

Véase el informe del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas acerca de su quinto período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/1987/22, anexo II.

E/CN.4/Sub.2/1992/28 y E/CN.4/Sub.2/1993/26.

Véanse la resolución 1992/33 de la Subcomisión, de 27 de agosto de 1992, y la resolución 1993/31 de la Comisión de Derechos Humanos.

Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 11º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/1993/29, anexo I.

Económico y Social permitirá por vez primera en los 50 años de vida de las Naciones Unidas que comunidades e incluso personas indígenas participen en forma activa y directa en la elaboración de un proyecto de instrumento de las Naciones Unidas, sin tener en cuenta si tienen o no la condición de entidades consultivas en el Consejo Económico y Social<sup>8</sup>.

El proyecto de declaración no deja de tener un cierto orden lógico, que puede contribuir a explicar sus fundamentos y su enfoque. El preámbulo contiene varios principios generales importantes y la parte I es una declaración de los principios fundamentales de igualdad y no discriminación con respecto a los pueblos indígenas colectivamente como pueblos e individualmente como seres humanos. En este contexto, se hace referencia concretamente a la libre determinación no por ser un derecho inherente a la condición de indígena sino como un derecho de todos los pueblos del que no se puede privar a los pueblos indígenas<sup>9</sup>.

En la parte II del proyecto de declaración se reconocen los derechos de los pueblos indígenas a la existencia física y la identidad cultural. Las partes III, IV y V están dedicadas a cuestiones de especial interés para los pueblos indígenas en el ejercicio de sus derechos a la igualdad, la libre determinación y la identidad colectiva. La parte VI trata de la tierra, los recursos naturales, el patrimonio cultural e intelectual y otros derechos económicos, así como el derecho a la protección del medio ambiente y la seguridad ambiental. En la parte VII se dan algunas directrices generales para las situaciones en que los pueblos indígenas ejercen sus derechos políticos mediante fórmulas de autonomía<sup>10</sup> o autogobierno dentro de los Estados.

Además, tienen gran importancia las disposiciones relacionadas con la creación por las Naciones Unidas de un órgano del más alto nivel con especial competencia para garantizar la aplicación del proyecto de declaración con la participación directa de los pueblos indígenas.

En virtud de la resolución 1995/32 de 3 de marzo de 1995, la Comisión de Derechos Humanos decidió establecer, con la aprobación del Consejo Económico y Social, un grupo de trabajo abierto que se reuniría entre los períodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos con el fin exclusivo de elaborar un proyecto de declaración, teniendo en cuenta el proyecto aprobado por la Subcomisión. Se estableció un procedimiento especial para

---

Véase E. I. A. Daes, "Equality of Indigenous Peoples Under the Auspices of the United Nations Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", en *St. Thomas Law Review*, St. Thomas University, Facultad de Derecho, Miami, Florida, Vol. 7, verano de 1995, págs. 493 a 499.

G. Alfredsson, The Right to Self-Determination and Indigenous Peoples, en *Modern Law of Self-Determination*, C. Tomuschat, edición de 1993, J. Anaya, A. Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination, 3 *Transnational Law and Contemporary Problems*, 13, 131, 1993; véase también E. I. A. Daes, Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination, 3 *Transnational Law and Contemporary Problems*, 13, 2 ff., 1993.

En relación con el significado del concepto de "autonomía" y el "derecho a la autonomía", véase H. Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, págs. 458 a 477 (1990).

facilitar la participación de las organizaciones de pueblos indígenas en este plano intergubernamental. Este Grupo de Trabajo celebró su primer período de sesiones en Ginebra del 20 de noviembre al 1º de diciembre de 1995 y sus participantes decidieron examinar el proyecto de declaración parte por parte para saber cuándo existía un consenso general y qué artículos había que seguir desarrollando<sup>11</sup>.

Aparentemente, las disposiciones sociales y culturales del proyecto son las más aceptables desde el punto de vista de los gobiernos, mientras que los derechos a la libre determinación, la tierra y los recursos naturales son más polémicos. Por otro lado, los pueblos indígenas exigen que se adopte el proyecto de declaración tal como fue elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y aprobado por la Subcomisión.

#### 5. Seminarios sobre los derechos de los pueblos indígenas

Uno de los seminarios más importantes que han organizado las Naciones Unidas fue el seminario sobre "los efectos del racismo y la discriminación racial en las relaciones sociales y económicas entre poblaciones indígenas y Estados"<sup>12</sup>. Lo presidió un experto designado por el Gobierno del Senegal, el Sr. Ndary Touze, un experto indígena con mucha experiencia en las cuestiones indígenas y un profundo conocimiento de las normas y procedimientos internacionales pertinentes en vigor, el Sr. Ted Moses del Gran Consejo de los Cree (Quebec), fue elegido Relator. La elección de una persona indígena como Relator de un órgano internacional se ha considerado un adelanto significativo en la esfera del derecho internacional.

Algunas de las conclusiones y recomendaciones del seminario son que los pueblos indígenas han sido y siguen siendo víctimas del racismo y la discriminación racial, que las relaciones de los Estados con los pueblos indígenas deben basarse en el consentimiento libre y fundamentado y en la cooperación antes que en la mera consulta y la participación, y que se reconozca a los pueblos indígenas como sujetos idóneos de derecho internacional con sus propios derechos colectivos<sup>13</sup>.

#### 6. Estudios

##### a) Estudio sobre la protección del patrimonio de los pueblos indígenas

Basándose en un documento de trabajo preparado por la Relatora Especial, Sra. Erica-Irene Daes, sobre la cuestión de la posesión y el control de los bienes culturales de los pueblos indígenas y en un breve informe del Secretario General sobre la medida en que las poblaciones indígenas pueden utilizar las normas y los mecanismos internacionales existentes para la protección de sus propiedad intelectual, en su resolución 1992/35 de 27 de agosto de 1992 la Subcomisión expresó su convicción "de que existe una relación, en las leyes o filosofías de los pueblos indígenas, entre los bienes culturales y la propiedad intelectual y de que la protección

---

Véase el informe de este Grupo de Trabajo en el documento E/CN.4/1996/84.

El seminario se celebró en Ginebra del 16 al 20 de enero de 1989.

Véase el informe del seminario en el documento E/CN.4/1989/22, así como la publicación de las Naciones Unidas HR/PUB/89/5.

de ambas categorías es fundamental para la supervivencia y el desarrollo culturales y económicos de los pueblos indígenas”.

Por recomendación de la Subcomisión y de la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social, en su decisión 1992/256 de 20 de julio de 1992, aprobó la designación de la Sra. Erica-Irene A. Daes como Relatora Especial encargada de elaborar un estudio sobre el respeto por los bienes culturales y la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.

Cuando la Relatora Especial presentó su estudio en 1993, la Subcomisión hizo suyas las conclusiones y recomendaciones contenidas en el mismo y le pidió, en su resolución 1993/44 de 26 de agosto de 1993, que lo ampliara con miras a elaborar un proyecto de principios y directrices para la protección del patrimonio de los pueblos indígenas. En su decisión 1994/105 de 4 de marzo de 1994, la Comisión de Derechos Humanos apoyó la petición de que la Relatora Especial ampliara su estudio.

En 1995 la Relatora Especial preparó un informe definitivo que contiene análisis y respuestas a las observaciones de varios gobiernos, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales indígenas sobre su estudio y un proyecto revisado de principios y directrices para que lo examinara la Subcomisión y adoptara medidas al respecto<sup>14</sup>.

b) Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas

En el volumen V del informe del Sr. Martínez Cobo titulado Conclusiones, propuestas y recomendaciones, el Relator Especial destacó la importancia que para los pueblos indígenas de diversos países del mundo tienen los tratados que han celebrado con los Estados-naciones hoy existentes o con los países que en la época del caso ejercían poderes de administradores coloniales. Llegó a la conclusión de que se necesitaba hacer un estudio completo y detallado de los diversos aspectos a que se refieren las disposiciones de esos tratados, a la vigencia formal de las mismas disposiciones y a las consecuencias que todo esto tiene para los pueblos indígenas pertinentes.

En consecuencia, el Relator Especial recomendó que, se realizara un estudio enjundioso sobre estos aspectos a la luz de los principios y normas vigentes en esta materia y las opiniones y datos que facilitarían las diversas entidades interesadas, primordialmente los Estados y los pueblos indígenas que firmaron y ratificaron esos tratados. En su quinto período de sesiones, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas hizo suya esta recomendación. Por consiguiente, por recomendación de la Subcomisión y de la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social adoptó la resolución 1989/774 de 24 de mayo de 1989, en la cual autorizó el nombramiento del Sr. Miguel Alfonso Martínez como Relator Especial para que llevara a cabo el estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas.

El Relator Especial presentó su primer informe sobre la marcha de los trabajos en 1992 y su segundo informe en 1995. En la decisión 1995/118 de la

---

Informe definitivo de la Relatora Especial, Sra. Erica-Irene A. Daes, E/CN.4/SUB.2/1995/26, con un anexo sobre los principios y directrices para la protección del patrimonio de los pueblos indígenas.

Subcomisión, se pidió al Relator Especial que presentara un tercer informe sobre la marcha de los trabajos al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en su 14º período de sesiones y a la Subcomisión en su 48º período de sesiones, así como un informe final a ambos órganos en sus períodos de sesiones 15º y 49º, respectivamente, que se celebrarían en el verano de 1997.

7. Otras actividades

a) Departamento de Información Pública

El Departamento de Información Pública ha publicado varios boletines en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas relacionados en particular con el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1993) y el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004). Uno de los folletos más importantes, del que se distribuyeron centenares de ejemplares, fue el titulado "Simientes de una Nueva Alianza: los Pueblos Indígenas y las Naciones Unidas"<sup>15</sup>.

b) Misiones de la Presidenta-Relatora, Sra. Erica-Irene A. Daes

La Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, que desempeña las funciones de Presidenta desde hace 14 años, visita los países y en especial las comunidades indígenas en que residen los pueblos indígenas para obtener datos e información de primera mano, así como suministrar información y documentación sobre las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos de los pueblos indígenas, imprescindibles para determinar las cuestiones, lo cual es necesario cuando se emprende una labor de fijación de normas, y para celebrar consultas constructivas con los gobiernos y los pueblos indígenas que, en algunos casos, contribuyen al proceso de reconciliación entre ambos.

Entre otras, estas misiones incluyen visitas al Gran Consejo de los Cree de Quebec (Canadá), Australia, Nueva Zelanda, los países nórdicos, en particular la tierra de los sami, los Estados Unidos de América, Panamá, Guatemala y el Brasil, en particular la Amazonia.

8. Un foro permanente para las minorías indígenas en el sistema de las Naciones Unidas

En su Declaración y Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomendó que la Asamblea General creara un foro permanente para los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas. En su resolución 48/163 de 21 de diciembre de 1993, la Asamblea General pidió a la Comisión de Derechos Humanos que "asignara prioridad al examen" de esta cuestión. En respuesta a esa petición, la Comisión, en su resolución 1994/28 de 4 de marzo de 1994, pidió al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que en su 12º período de sesiones examinara esta cuestión y presentara "sus sugerencias acerca de distintas opciones".

Basándose en el debate que tuvo lugar durante el 12º período de sesiones del Grupo de Trabajo, en el que se examinó una nota amplia



preparada por la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo<sup>16</sup> y un documento presentado por el Gobierno de Dinamarca, la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo desarrolló algunas directrices oficiosas para el establecimiento de un foro permanente que figuran como anexo al informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 12º período de sesiones.

Conforme a una recomendación del Grupo de Trabajo de celebrar otras consultas, en su resolución 1994/50 de 26 de agosto de 1994 la Subcomisión recomendó que el Centro de Derechos Humanos organizara un seminario sobre un posible foro permanente para las poblaciones indígenas, con la participación de representantes de los gobiernos, las organizaciones indígenas y expertos independientes. La Comisión hizo suya esta recomendación en su resolución 1995/30 de 3 de marzo de 1995.

El seminario se celebró en Copenhague (Dinamarca) del 26 al 28 de junio de 1995, con la participación de dos expertos independientes, la Sra. Erica-Irene A. Daes, Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, y el Sr. Rodolfo Stavenhagen, profesor del Colegio de México, 21 Estados y 21 organizaciones indígenas. Se examinaron los puntos siguientes:

- a) ámbito de acción del foro permanente;
- b) órgano de las Naciones Unidas al que el foro propuesto debería presentar sus informes y relación de ese órgano con las Naciones Unidas;
- c) mandato y atribuciones;
- d) actividades que podría organizar el foro;
- e) composición;
- f) participación de los indígenas;
- g) relación con el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas;
- h) consecuencias financieras y secretaría, y
- i) otros asuntos, como la sede del foro<sup>17</sup>.

En su resolución 50/157 de 21 de diciembre de 1995 la Asamblea General recomienda que el Secretario General, recurriendo a los conocimientos especializados de la Comisión de Derechos Humanos, de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y de otros órganos competentes, examine en estrecha consulta con los gobiernos y teniendo en cuenta las opiniones de las poblaciones indígenas, los mecanismos, procedimientos y programas existentes de las Naciones Unidas con respecto a las poblaciones indígenas, y le presente un informe en su quincuagésimo primer período de sesiones. En la misma resolución, también recomienda que, sobre la base de los resultados de ese examen y del Seminario de Copenhague, la Comisión de Derechos Humanos estudie la posibilidad de celebrar un segundo seminario sobre el posible establecimiento de un foro permanente para las poblaciones indígenas con la participación de expertos independientes, así como de representantes de los gobiernos, las organizaciones indígenas y otras organizaciones no gubernamentales interesadas, y de los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas.

---

Examen del establecimiento de un foro permanente para las poblaciones indígenas, nota de la Presidenta-Relatora, Sra. Erica-Irene A. Daes, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1994/13 de 22 de junio de 1994.

Examen de un foro permanente para las poblaciones indígenas, informe del Seminario celebrado en conformidad con la resolución 1995/30 de la Comisión, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/7 de 12 de julio de 1995.

9. El Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo

En su resolución 45/164 de 18 de diciembre de 1990, la Asamblea General proclamó 1993 Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, con miras a fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan las comunidades indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud. El lema del Año Internacional fue: "Las poblaciones indígenas: una nueva alianza".

Posteriormente se desarrolló un programa de actividades, para el cual se celebraron tres reuniones técnicas, que luego fue aprobado por la Asamblea General como anexo a la resolución 46/128. La Asamblea recomendó que las poblaciones indígenas desempeñaran un importante papel en la planificación, ejecución y evaluación de proyectos. El Centro de Derechos Humanos contó con la asistencia de tres indígenas que trabajaron como funcionarios de las Naciones Unidas durante todo el año de 1993.

En su resolución 45/164, la Asamblea General autorizó al Secretario General a aceptar y administrar contribuciones voluntarias de gobiernos y de organizaciones no gubernamentales con objeto de financiar las actividades del programa para el Año Internacional. A lo largo de éste, el Centro de Derechos Humanos hizo 37 donaciones a pueblos indígenas en distintas partes del mundo que tenían proyectos de desarrollo, derechos humanos, salud, etc.

Si bien es verdad que un año no basta para lograr mejoras importantes de la situación en las esferas del desarrollo, el medio ambiente, la salud y los derechos humanos de los pueblos que han sufrido decenios y hasta siglos de explotación y marginación, no es menos cierto que el Año Internacional ha producido varios cambios importantes y positivos. La comunidad internacional está más informada, se elaboraron programas internacionales y nacionales que todavía están en ejecución, ha aumentado la coordinación dentro del sistema de las Naciones y los pueblos indígenas han aprendido más acerca del funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas. Se puede decir que el Año Internacional tuvo una función decisiva por lo que se refiere a despertar la conciencia del público en general y preparar a las Naciones Unidas para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

10. El decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993, recomendó la proclamación de un decenio internacional de las poblaciones indígenas del mundo. En su resolución 48/163 de 21 de diciembre de 1993, la Asamblea General tomó nota de la recomendación y proclamó el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo que comenzaría el 10 de diciembre de 1994.

La Asamblea General decidió que la meta del Decenio sería el fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan los pueblos indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud y pidió que se nombrara al Subsecretario General de Derechos Humanos, Sr. I. Fall, Coordinador del Decenio. El lema del Decenio es: "Las poblaciones indígenas: la colaboración en acción". En su última sesión de diciembre del pasado año, la Asamblea General aprobó un programa de actividades del Decenio (resolución 50/157).

11. Organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas

a) Organización Internacional del Trabajo

Ya en 1953 la OIT publicó un estudio de las poblaciones indígenas y en 1957 aprobó el Convenio N° 107 y la Recomendación N° 104 sobre la protección de las poblaciones indígenas y tribales. Fueron éstos los primeros instrumentos internacionales elaborados y aprobados específicamente para proteger los derechos de los pueblos, cuyas formas de vida y existencia entonces se veían amenazadas por las culturas dominantes.

En junio de 1989, tras cuatro años de labor preparatoria, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una versión revisada del mencionado Convenio N° 107 de 1957, el hoy bien conocido Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (N°169). Entre otras cosas, este Convenio es una base para las actividades de aplicación y asistencia técnica de la OIT a los pueblos indígenas. Además, la OIT ha organizado varias reuniones y seminarios muy positivos en que se debatieron cuestiones indígenas.

b) Organización Mundial de la Salud

En mayo de 1994, la 47° Asamblea Mundial de la Salud aprobó la resolución WHA 47.27, en que exhortó al Director General a que aumentara la cooperación entre la OMS y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para contribuir a que se atendieran las necesidades sanitarias de las poblaciones indígenas, a que prestara apoyo técnico a los Estados Miembros, a que ayudara a los gobiernos y a las poblaciones indígenas a abordar las necesidades sanitarias de manera eficaz desde el punto de vista cultural, a que examinara la contribución que la OMS podría aportar para fomentar el respeto y el mantenimiento de los conocimientos indígenas y a que velara por que los proyectos de investigación pertinentes emprendidos por la OMS y por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se realizaran en consulta con las poblaciones y comunidades indígenas, y en beneficio de ellas, llevando a cabo tales proyectos las mismas poblaciones indígenas cuando fuera apropiado. En mayo de 1995, otra resolución (WHA 48.24) pidió al Director General que informara a la 49a. Asamblea Mundial de la Salud de la puesta en práctica de los objetivos del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

Además, la Organización Panamericana de la Salud ha iniciado diversas actividades para mejorar las condiciones de salud y el bienestar de las poblaciones indígenas de la región. Sobre la base de los resultados del seminario celebrado en Winnipeg (Canadá) en abril de 1993 y los seminarios subregionales que tuvieron lugar en Santa Cruz (Bolivia) y Quetzaltenango (Guatemala) en 1994, se elaboró un plan de acción para la región de las Américas en el período comprendido entre 1995 y 1998. Conforme a ese plan, se ha destinado apoyo técnico y financiero para las poblaciones indígenas de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá.

La OMS también ha decidido participar activamente en las deliberaciones del próximo 14° período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas, el tema principal de cuyo programa será la salud y los pueblos indígenas.

c) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la

cultura

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha organizado varias reuniones y conferencias internacionales relacionadas con la protección de los pueblos indígenas de todas partes del mundo. Basta mencionar que la reunión internacional organizada por la UNESCO en San José (Costa Rica) en 1981 sobre etnocidio y desarrollo étnico en América Latina trataba directamente de los pueblos indígenas de la región.

Asimismo, en estrecha colaboración con la Fundación de la galardonada con el Premio Nobel y Embajadora de buena voluntad del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, Sra. Rigoberta Menchú Tum, la UNESCO organizó la importante Conferencia sobre la iniciativa indígena de paz en París del 13 al 17 de febrero de 1995.

Documento de trabajo preparado por el Sr. Ken Coates

Los políticos de Yakutia (Siberia Central, Rusia) buscan un compromiso entre las prioridades del gobierno en materia de desarrollo y las necesidades económicas y culturales de los pequeños pueblos del norte. Miles de millas más lejos, en la cuenca del Amazonas, los yanomamis tratan de defender su tierra y su estilo de vida de las incursiones de los mineros y los promotores inmobiliarios. El pueblo tainui del distrito Waikalo de Nueva Zelandia, por el contrario, discute planes para invertir los 170 millones de dólares neocelandeses recibidos como consecuencia del acuerdo establecido con el gobierno nacional en octubre de 1995. Las primeras naciones del Yukón y los inuvialuit de la cuenca del río Mackenzie ya no se enfrentan con la incertidumbre de hacer valer sus reclamaciones territoriales, sino que deben encarar el desafío, muy diferente, que constituye la puesta en práctica de un convenio de solución de disputas. Y así ocurre en todo el mundo. En países tan diversos como Indonesia, Suecia, Tailandia, Nicaragua, Australia y Botswana, los pueblos aborígenes luchan por afirmar sus derechos sobre los territorios tradicionales y, basándose en esas reclamaciones, lograr de los gobiernos nacionales y regionales la obtención de acuerdos que les permitirán acceder a los recursos, la tierra y los controles administrativos necesarios para su autodeterminación y supervivencia cultural.

El proceso internacional de reclamaciones de tierras rebosa de contradicciones y tensiones, entre las ambiciones de desarrollo de las poblaciones de colonos y los valores tradicionales de los primeros pueblos, entre los recursos fiscales limitados de los gobiernos nacionales y las acuciantes necesidades sociales, financieras y culturales de las sociedades indígenas y entre la vigilancia sostenida de las organizaciones internacionales y sus partidarios y la oposición local, a menudo hostil, de los pueblos no aborígenes ante reclamaciones territoriales y transacciones potencialmente perturbadores. Existe también un conflicto inherente en el intento de hacer converger la cultura indígena con los sistemas legales contemporáneos, puesto que las transacciones no sólo tratan de resolver cuestiones relativas a derechos legales pendientes, sino que también busca tender un puente en la brecha cultural que separa las sociedades aborígenes de los colonos. Los conflictos territoriales, la custodia del medio ambiente, los convenios sobre reclamaciones de tierras, los debates legales y la supervivencia de las sociedades indígenas se han manifestado durante los últimos cuarenta años como los movimientos más poderosos e influyentes de la escena mundial. Cada país y cada región trata de resolver las

reclamaciones territoriales aborígenes dentro de un contexto nacional legal, financiero y social específico, pero ímpetu puesto en la resolución de los derechos indígenas se origina en inquietudes y presiones internacionales más amplias.

El proceso de reclamación de la tierra representa entonces una lucha clásica entre lo internacional y lo local y un esfuerzo por armonizar las realidades regionales con las sensibilidades internacionales.

**El surgimiento de los derechos territoriales aborígenes:** Cada país que trata en la actualidad de abordar las reclamaciones territoriales y los derechos indígenas tiende a considerar la cuestión en el contexto de su historia nacional. En Canadá, por ejemplo, los especialistas jurídicos consideran la Proclamación Real de 1763 y las acciones y legislación gubernamentales subsecuentes como los cimientos del compromiso asumido por el gobierno de resolver las reclamaciones pendientes de las primeras naciones. Australia sostuvo durante mucho tiempo que la doctrina legal de *terra nullis* soslayaba la necesidad de prestar una atención especial a las reclamaciones de tierras indígenas, pero esta posición sufrió un revés con la decisión Mabo de 1992. Nueva Zelandia tiene el Tratado de Waitangi; los Estados Unidos su historia de firmas de tratados antes de proceder al asentamiento e iniciar el desarrollo; Escandinavia la pauta histórica de tratar de incorporar a los Sami en la nación-estado; la antigua Unión Soviética un prolongado intento de rusificación y organización comunal de los pequeños pueblos del norte y Brasil un largo período de negligencia de los pueblos aborígenes del interior. En otros países pueden encontrarse modelos similares. A medida que las reclamaciones de tierra surgían como un asunto de importancia política nacional, cada nación se volcó a su pasado y a su sistema legal como una fuente, tanto de explicación de la participación (o de la no participación) como de solución para una cuestión política difícil y sensible.

Con todo, al énfasis puesto en el desarrollo local se le escapa un punto esencial: las reclamaciones territoriales indígenas se originan en un gran cambio operado en el pensamiento jurídico y social. En tanto que las condiciones sociales y las realidades son importantes, incluso muy importantes, la mayor parte del ímpetu puesto en la solución de las reclamaciones aborígenes reside en un cambio fundamental operado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial en el concepto de primeros pueblos, su futuro y sus derechos. Antes de la Segunda Guerra Mundial, pocos eran los países que prestaban atención a la idea de que las sociedades indígenas poseían derechos o privilegios especiales. En los países que poseían importantes poblaciones de colonos, los pueblos aborígenes habían sido desplazados, a menudo, a reservas legales o a regiones remotas, o bien se habían hecho esfuerzos para incorporarlos a la nación. Los derechos legales que existían en virtud de las leyes estatales cayeron en desuso, invalidados por una legislación discriminatoria o ignorados por los intentos gubernamentales de desarrollo económico e incorporación.

La situación cambió de manera dramática en la década que siguió a la Segunda Guerra Mundial. La antigua creencia de la importancia de la asimilación de los pueblos aborígenes quedó despojada de su retórica ante la resistencia y determinación de los indígenas. Estos últimos, regionalmente al principio, en el ámbito nacional luego y finalmente a través de una red internacional de contactos y organizaciones, ejercieron, con éxito considerable, una presión abierta para que sus necesidades y aspiraciones fueran atendidas. Los partidarios no indígenas, desde las iglesias y las organizaciones ecologistas a los grupos establecidos específicamente por el progreso de los intereses de los primeros pueblos, se alinearon detrás de

los manifestantes indígenas. Las Naciones Unidas, a través de su Declaración Universal de Derechos Humanos y de actividades específicas subsecuentes referidas a los pueblos aborígenes, proporcionaron un foro internacional vital para el desarrollo del debate sobre las futuras sociedades indígenas.

La conjunción de la creciente conciencia nacional e internacional con respecto a las cuestiones, los derechos y las reclamaciones indígenas garantizaron que un asunto antes relegado al segundo plano político en los países del mundo pasara ahora a ocupar una posición más central.

La cambiante escena política internacional se desarrolló en interconexión con las actitudes sociales cambiantes con respecto a los pueblos indígenas. Durante la primera mitad del siglo XX, la mayoría de las personas (en la medida en que tuvieran en cuenta a las sociedades aborígenes) consideraban a los pueblos autóctonos como culturas "en vías de extinción", luchando contra el desarrollo y la modernización inevitables. Con la excepción de un puñado de humanistas, activistas sociales y académicos, eran muy pocos los que reconocían algún valor en las tradiciones y el modo de vida de pueblos que, según las pautas materiales objetivas, vivían lo que se definía rápidamente como un estilo de vida "primitivo". Sin embargo, la creciente preocupación por la viabilidad de las sociedades occidentales industrializadas, junto con el interés creciente por la espiritualidad, el conocimiento del medio ambiente y la sabiduría de la cultura aborígena, produjeron un cambio en la ecuación social. Pueblos relegados antaño a los márgenes del pensamiento humano, considerados sólo como restos vivientes de un orden mundial que se desmoronaba, eran vistos cada vez más con admiración y respeto. Los no indígenas deseaban ahora aprender de los pueblos aborígenes y acceder a la sabiduría de milenios contenida en los idiomas, la visión del mundo y la sensibilidad ecológica de las sociedades tradicionales. Por sobre todo ello, los pueblos no indígenas se veían cuestionados por la evidente pobreza económica y el desamparo social en que se hallaban las comunidades indígenas en contacto con las poblaciones de colonos. La combinación de preocupación y respeto demostró ser una poderosa fuerza internacional inspiradora del cambio, conjugada con una conciencia creciente sobre los derechos legales, políticos y morales de los pueblos aborígenes a una distribución más equitativa de la tierra, de los recursos y de los poderes administrativos de los estados modernos dentro de los cuales residían. Había límites, sin embargo, como descubrieron otros movimientos (derechos de la mujer y ecologistas), la resistencia se desarrolló cuando las campañas por los derechos de los indígenas comenzaron a ganar fuerza.

Aunque las presiones dirigidas a que se tratara la cuestión de los derechos de los primeros pueblos surgieron de fuerzas sociales y políticas amplias, la solución de las reclamaciones aborígenes sobre tierras y derechos quedó en manos de las culturas regionales y nacionales específicas. La solución canadiense a las reclamaciones de las primeras naciones será notablemente diferente de la resolución adoptada por los brasileños con respecto a los derechos y aspiraciones de los yanomamis. Los indígenas australianos hallarán la solución a sus reclamos legales y morales, necesariamente, a través de los sistemas judiciales y políticos australianos. Y los esfuerzos desplegados por los ainu para encontrar una medida de justicia cultural se centrarán en el sistema japonés. En cada caso, la comunidad internacional (a través de las Naciones Unidas, de Indigenous Rights International, de grupos eclesiásticos y de otras partes interesadas) asumirá el papel de observador de los acontecimientos

nacionales e intercederá en ocasiones para tratar de hacer avanzar la causa. Con todo, a lo largo de ese proceso es de vital importancia recordar que tras el deseo nacional y regional de negociar una solución a las reclamaciones territoriales reside una ideología y una infraestructura de presión internacionales que, desde la Segunda Guerra Mundial, han otorgado a los reclamos de tierras de los aborígenes una gran parte de su autoridad, poder y determinación.

**Aspectos económicos:** La expansión de las sociedades coloniales de Europa en el siglo XIX fue testigo de la incorporación de vastas extensiones de tierra de los aborígenes a las jurisdicciones de los colonos y de la dislocación masiva de las poblaciones indígenas. En todos los continentes, los recién llegados utilizaron diversos métodos para desalojar a los habitantes autóctonos. En algunas regiones, los conflictos militares y las guerras abrieron el camino al asentamiento; en otras, se firmaron tratados formales con los primeros pueblos (que fueron luego, a menudo, relegados al olvido), abriéndose así legalmente extensas zonas al desarrollo agrícola. En otras áreas, los pueblos indígenas fueron simplemente tratados con negligencia o marginalizados, no considerándoseles ni como merecedores de atención cuidadosa ni siquiera de acciones militares. Rápidamente, muchas de las zonas templadas subdesarrolladas del mundo cayeron en manos de madereros, grajeros, hacendados y colonos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la rápida expansión de las economías del mundo occidental creó una colosal demanda de materias primas, como madera, minerales y energía hidroeléctrica. En tanto se daba prioridad al desarrollo de los recursos fácilmente accesibles, los precios elevados y la demanda aparentemente insaciable hicieron que los recursos de las regiones aisladas fueran comercialmente viables. De las remotas zonas de Alaska al Brasil y de Escandinavia al interior de Australia, los promotores industriales penetraron en tierras hasta ahora muy poco conocidas. Los pueblos aborígenes de estas áreas, que se habían salvado de la incorporación directa a las sociedades de los colonos merced a la distancia y al aislamiento en que se hallaban, se encontraron enfrentando las incursiones directas de los promotores del desarrollo de recursos naturales en sus territorios tradicionales. Para los gobiernos nacionales y los pueblos no indígenas, en particular antes de que la cuestión de la defensa de los derechos de los aborígenes comenzara a contar con un fuerte apoyo, el compromiso entre la dislocación de un pequeño número de cazadores recolectores y la contribución a la prosperidad de la nación se resolvió fácilmente. En muchos estados, parte de la ganancia generada de esta manera volvió indirectamente a los pueblos aborígenes, que sufrieron serios trastornos serios y a menudo la falta de medios de vida, en forma de transferencia de pagos y programas gubernamentales.

El imperativo económico mantuvo su fuerza desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En 1970, el gobierno canadiense se vio ante la grave decisión de escoger entre permitir la construcción de un oleoducto en el Valle del Río Mackenzie o proteger el estilo de vida del pueblo dene. El proyecto fue suspendido, aún cuando ello fue ocasionado tanto por razones de orden económico como por la preocupación motivada por los dene. Hacia el oeste, en Alaska, la determinación evidenciada por los gobiernos de los Estados Unidos y de Alaska en la construcción de un oleoducto desde North Slope hasta Valdez constituyó la causa primaria de la Ley sobre la Transacción de las Reclamaciones de los Nativos de Alaska, un esfuerzo legislativo destinado a abrir camino al desarrollo mediante la satisfacción de las reclamaciones aborígenes pendientes. El modo de vida tradicional de

los sami de Escandinavia se vio amenazado por importantes proyectos hidroeléctricos y forestales, en lo que constituye un conflicto clásico entre las necesidades aborígenes y las aspiraciones económicas nacionales. El debate de los yanomamis, cuya lucha en Brasil por la supervivencia cultural ha atraído la atención internacional de manera considerable durante los últimos veinte años, fue provocado por las incursiones en los territorios tradicionales de los mineros de oro, los constructores de autopistas y los madereros. En años recientes, la expansión del desarrollo de los recursos

naturales (en gran medida, pero no exclusivamente, madereros) en Tailandia y en Malasia ha ocasionado conflictos entre decisiones y prioridades económicas por una parte y pueblos aborígenes aislados desde hace mucho tiempo y ecosistemas únicos por la otra. Indonesia, en una repetición de las situaciones generadas en el siglo XIX, ha extendido sus fronteras agrícolas y de asentamientos a Irian Jaya, introduciendo poblaciones de colonos en las tierras natales de sociedades aborígenes que, durante muchas décadas, habían restringido voluntariamente su contacto con el mundo industrial.

La expansión económica, a menudo fuente de conflicto entre indígenas y no indígenas, ha servido también como punto de partida de negociaciones sobre reivindicaciones territoriales. Los gobiernos, particularmente en el mundo desarrollado, se han mostrado ansiosos por resolver cualquier reclamación aborígen, particularmente las legales, antes de continuar con proyectos importantes. Durante muchos años, quienes apoyaban las negociaciones por reclamaciones territoriales en Columbia Británica, Canadá, afirmaban que se habían perdido más de mil millones de dólares por año en actividades económicas para la provincia debido a la inseguridad generada en torno a la cuestión de los derechos aborígenes de la tierra. Y el gobierno canadiense, durante años, reconoció abiertamente el hecho de que la incertidumbre económica era la principal motivación de los esfuerzos federales por resolver los reclamos territoriales en el norte de Canadá. La presión internacional, movilizaba en apoyo de las sociedades indígenas amenazadas por los proyectos de desarrollo de recursos, se ha hecho extensiva a Brasil, Tailandia y otros lugares en un intento por garantizar arreglos adecuados antes de que importantes iniciativas de desarrollo se vean amenazadas por perturbaciones serias. La campaña global centrada en los gobiernos de la cuenca del Amazonas constituye quizás el mejor ejemplo de un esfuerzo internacional concertado, que utiliza la perspectiva del boicot y la desaprobación internacional como medio para obtener acuerdos sobre las reivindicaciones territoriales de un grupo aborígen.

Allí donde se han obtenido acuerdos, particularmente en Canadá, Alaska y el norte de Australia, el paso del tiempo reveló que el desarrollo económico es compatible con acuerdos viables sobre la tierra. Por ejemplo, en el caso del Acuerdo de la Bahía James, en el norte de Quebec, la solución al conflicto territorial abrió paso a la realización de un gigantesco proyecto hidroeléctrico. El acuerdo proporciona a los cree y a los inuit de la Bahía de James los medios administrativos y financieros para responder a los cambios sociales y económicos que afectan sus comunidades, incluyendo también una iniciativa importante referida a la caza con trampas, destinada a apoyar la continuación de las actividades tradicionales de recolección. De la misma manera, los acuerdos sobre reclamos territoriales en el norte canadiense, Alaska y los Territorios del Norte en Australia, proporcionaron a los gobiernos y a los promotores industriales la certeza que buscaban como una condición para los concretar acuerdos, dando al mismo tiempo a los



grupos aborígenes los recursos que éstos requerían para sostener a sus comunidades y poder hacer frente a las cambiantes circunstancias. En varias áreas, los líderes empresariales locales, opuestos inicialmente al proceso de reclamaciones, se convirtieron en cautelosos partidarios del mismo, reconociendo que los acuerdos contribuirían de manera significativa al desarrollo económico local y regional. En el caso de los Territorios del Noroeste, por ejemplo, los pagos efectuados a los grupos aborígenes en concepto de regalías como consecuencia de la Ley sobre los Derechos Territoriales de los Aborígenes (Territorios del Norte) incrementó de manera substancial el volumen de dinero que quedaba en el área como consecuencia de la actividad minera.

Entre el desarrollo económico y los derechos territoriales de los aborígenes se ha desarrollado una relación simbiótica inesperada. La perspectiva de realizar proyectos importantes industriales o en materia de recursos naturales en regiones remotas ha motivado a menudo la protesta y el reclamo de acuerdos de los grupos indígenas y de sus partidarios. Los gobiernos, a su vez, han dado respuesta a las reivindicaciones sobre la tierra para, al menos en parte, eliminar la incertidumbre que rodeaba el desarrollo y contener a los manifestantes nacionales e internacionales. Irónicamente, entonces, como lo indica la experiencia de los acuerdos existentes, la resolución de los reclamos sobre la tierra no ha impedido el avance del desarrollo económico, incluyendo proyectos de gran envergadura tales como el Conducto Alyeska, en Alaska, habiendo en realidad contribuido de manera significativa al mejoramiento económico de la región.

**Organizaciones internacionales:** El hecho de que los derechos de los aborígenes hayan ocupado el lugar que hoy ocupan en el programa internacional se debe, en gran medida, a las actividades de los grupos de apoyo internacionales. Los pueblos indígenas han contado desde tiempo atrás con defensores, al comienzo dentro de los confines de las iglesias cristianas y entre quienes se interesaban por pueblos exóticos y "primitivos". Estos grupos adoptaron a menudo un enfoque fatalista sobre el futuro de los pueblos aborígenes, sosteniendo que los mismo se desvanecerían en las fronteras mismas de los asentamientos de colonos o, con un poco más de optimismo, quedarían absorbidos por una sociedad "más civilizada". En ocasiones, apoyaron a los pueblos indígenas en sus reclamos por que se diera solución a sus derechos territoriales; los antropólogos, por ejemplo, cumplieron un importante papel en el establecimiento de una gran área de conservación para los pueblos aborígenes en el extremo de los Territorios del Norte. Aunque el interés se originaba a menudo en la suposición de que se trataba de "razas en extinción", quienes apoyaban las causas indígenas ejercieron presión sin embargo sobre los gobiernos para proteger a los primeros pueblos de los efectos negativos de las sociedades colonizadoras (en particular la introducción del alcohol y de los matrimonios interraciales) y reclamar que se adoptaran medidas para facilitar su proceso de asimilación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el centro de atención y la dirección de las organizaciones internacionales se orientó a apoyar la preservación de las sociedades indígenas y de las tierras y derechos legales de los aborígenes. El ímpetu global provenía en gran medida de la formación de las Naciones Unidas, un acontecimiento fundamental en el crecimiento de la conciencia internacional, y de la aprobación de la Convención Internacional de Derechos Humanos, que establecía la importancia capital de la autodeterminación y arrasaba con las suposiciones de la superioridad y el colonialismo cultural. Un estudio de las Naciones Unidas sobre los tratados

firmados con los pueblos indígenas y la creación del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas proporcionó a las sociedades aborígenes una tribuna política vital para representar su caso ante los medios internacionales y contribuyó a aumentar el relieve de las cuestiones relativas a los indígenas. La elaboración de un borrador de declaración sobre los derechos de los indígenas, que se abría camino a través del sistema de las Naciones Unidas, constituyó un paso más en esta dirección. A través de las reuniones de las Naciones Unidas, los grupos indígenas encontraban un apoyo considerable para su causa, tanto nacional como internacional, basado fundamentalmente en la nueva ética internacional de derechos humanos y culturales; los encuentros del Grupo de Trabajo reunieron docenas de representantes indígenas y un número similar de grupos eclesiásticos, ecologistas, humanistas, legales, defensores de la justicia social y la paz,

que estaban ansiosos por apoyar el programa indígena. La campaña general llevada a cabo en favor del respeto por la dignidad de culturas diferentes proporcionó un importante mecanismo de apoyo a los grupos indígenas que buscaban atraer la atención sobre sus quejas y reclamaciones de larga data.

Las décadas del 60 y del 70 fueron testigo de una proliferación de organismos y grupos dedicados a apoyar los reclamos territoriales y los derechos de los indígenas. Los pueblos aborígenes mismos crearon asociaciones internacionales destinadas a coordinar acciones, brindar apoyo mutuo y ampliar la comprensión de los acontecimientos que ocurrían en otras partes del mundo indígena. A través de organizaciones como el Comité Circumpolar Inuit, el Consejo Internacional sobre Tratados Indígenas y el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, los primeros pueblos establecían redes internacionales, compartían informaciones e ideas, ejercían presiones sobre los gobiernos y otras organizaciones internacionales, proporcionaban apoyo logístico e iniciativas en educación y buscaban obtener fuerza en la unidad, las experiencias compartidas y la causa común. Los pueblos aborígenes, que décadas antes de la Segunda Guerra Mundial hubieran sido considerados con justicia como las sociedades más centradas en el ámbito local, se convirtieron rápidamente en ciudadanos importantes de la comunidad mundial, capitalizando contactos indígenas, conexiones con los medios de comunicación y recursos conjuntos, de una manera que pocos grupos lograron igualar.

A lo largo de este mismo período, surgieron numerosos grupos de apoyo, formados principalmente por no indígenas pero compartiendo el compromiso común de luchar por la resolución de las reclamaciones territoriales aborígenes y asegurar que se prestara mayor atención a sus derechos culturales. La índole e importancia numérica de esos grupos iba desde las pequeñas asociaciones regionales y nacionales a las organizaciones internacionales que contaban con sólido financiamiento. Se originaron en las iglesias, muchas de las cuales se alejaron bruscamente de los programas asimilacionistas que sostenían en los años 60 y asumieron la solidaridad con las aspiraciones de supervivencia cultural de los pueblos indígenas; en las universidades y en las organizaciones políticas (particularmente los movimientos anticolonialistas de la izquierda). Los grupos más grandes, como el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Survival International, Cultural Survival, el Centro de Estudios Mundiales sobre los Indígenas y el Cuarto Proyecto de Documentación Mundial, cumplieron un papel crucial en la recolección de información, manteniendo informados sobre la evolución de los acontecimientos a los gobiernos y a los organismos de apoyo, trabajando estrechamente con los medios de comunicación para cubrir historias de

importancia urgente para los pueblos indígenas y ejerciendo presiones en el ámbito nacional e internacional para lograr la resolución exitosa de las reclamaciones indígenas.

Los pueblos indígenas también hicieron causa común con otras organizaciones en casos particulares. Los grupos ecologistas mantuvieron un importante papel de observadores de los movimientos indígenas durante los últimos veinticinco años, trabajando para impedir el desarrollo de importantes proyectos de explotación de los recursos naturales y contando con que los pueblos aborígenes usarían la tierra y el poder ganada a través de los acuerdos por reclamaciones territoriales para hacer progresar el programa conservacionista. Muchas otras organizaciones internacionales, desde Amnistía Internacional a numerosos organismos de desarrollo del tercer mundo, se han vinculado con los grupos aborígenes, reaccionando ante los abusos cometidos contra los derechos humanos, las condiciones de pobreza y el

descontento cultural y social. Tan aislados políticamente en el pasado como alejados físicamente, los pueblos indígenas encontraron un apoyo receptivo en docenas de organizaciones internacionales y desarrollaron habilidades excepcionales para capitalizar la sagacidad política de esos grupos y sus contactos con los medios de difusión en pro del avance de su causa.

En la actualidad, a través de las organizaciones indígenas y de las redes de grupos afiliados, las cuestiones que hace treinta o cuarenta años no hubieran salido del ámbito local inmediato y que hubieran apenas hecho mella en la conciencia internacional, logran atraer rápidamente la atención mundial. Si bien el resultado está lejos de ser uniformemente satisfactorio en cuanto al logro del resultado apetecido, los pueblos indígenas han aprendido la simple lección de que el aislamiento, que a menudo fue esencial para su supervivencia cultural, es políticamente riesgoso en el mundo contemporáneo. Aun cuando constituye un hecho reciente, la habilidad de movilizar organizaciones internacionales cumple un papel fundamental en la lucha de los pueblos indígenas por garantizar acuerdos justos para sus reclamaciones territoriales y la atención adecuada para sus derechos en su carácter de primeros pueblos.

**Aspectos legales:** En tanto que buena parte del debate sobre los derechos aborígenes ha tenido que ver con cuestiones de justicia y moral públicas, una parte importante de la lucha se centró en los procedimientos legales. La creación de protocolos internacionales sobre derechos indígenas, derivada del establecimiento de las Naciones Unidas y del desarrollo de las organizaciones internacionales en general, ha proporcionado a los pueblos aborígenes el acceso a la Corte Internacional de Justicia, a las Naciones Unidas y a la tribuna de la opinión pública internacional. Hasta el momento, sin embargo, tales recursos sólo han tenido éxito en cuanto medios de presión para que los gobiernos obren en consonancia con el consenso generalizado sobre la necesidad de abordar la cuestión de los derechos y aspiraciones de los pueblos indígenas, y no han tenido mucho efecto en cuanto a dar a los aborígenes el recurso de las instituciones y procesos legales nacionales.

En numerosos países, principalmente los que formaron parte del Imperio Británico, las acciones gubernamentales y legislativas concretadas durante los siglos XVIII y XIX proporcionaron a los grupos indígenas los fundamentos legales para que pudieran petitionar por la atención de sus reclamaciones. (Lo que es más importante, los grupos indígenas en esos y otros países no

tienen la oportunidad de establecer sus reclamos en el marco de sus leyes y tradiciones; están obligados por el contrario a actuar dentro del marco jurídico y legislativo establecido por los estados colonizadores). El hecho de que los neocelandeses hayan aceptado la necesidad de negociar las aspiraciones y reclamos de los maoríes se debe, en gran medida, a la existencia del Tratado de Waitangi de 1840, un documento negociado entre los funcionarios británicos y los dirigentes maoríes, donde se sientan las bases de una nación bicultural. El Tratado de Waitangi fue ignorado en gran parte luego de su firma: en el siglo XX, el renacimiento de los derechos indígenas en las décadas del 60 y 70 convenció al gobierno de Nueva Zelandia de la necesidad de cumplir con sus propios acuerdos legales. Se estableció así la Comisión del Tratado de Waitangi, abriéndose un largo proceso de apelaciones y reclamaciones. En Australia, en la otra costa del mar de Tasmania, el gobierno se aferró durante mucho tiempo el argumento de *terra nullis*, sosteniendo que en el país no existía ningún título sobre la tierra antes de la llegada de los colonos europeos. El revés parcial de esta posición en la decisión Mabo de 1992, que fuera ligeramente revisada en un fallo subsecuente de las cortes, convenció al gobierno de la necesidad de cumplir con sus obligaciones ante la ley. Del mismo modo, en Canadá, las obligaciones pendientes establecidas en virtud de la Proclamación Real de 1763 y la legislación británica y canadiense posterior, constituyen el fundamento de las acciones canadienses con respecto a las reclamaciones territoriales en el norte y en Colombia Británica.

A lo largo de la década del 70 (comenzando en 1973 con el caso Calder, en Canadá, cuando los *nisga* perdieron su principal argumento pero obtuvieron el reconocimiento parcial de que el gobierno tenía la obligación de negociar tratados), y en la década de los 80, los gobiernos y las cortes, relativamente liberales, de Canadá, Australia y Nueva Zelandia hicieron progresar la causa de los pueblos aborígenes. Una serie de decisiones adoptadas con respecto al derecho a la tierra y a los recursos contribuyeron al avance de la causa indígena, brindando al mismo tiempo un apoyo indirecto a los pueblos aborígenes de países en los que no existían obligaciones históricas legales similares. El proceso, aún cuando no estuvo exento de victorias para los grupos aborígenes, resultó ser extremadamente largo y costoso. La noción de que "el ganador se lleva todo", implícita como posibilidad en el proceso legal y ejemplificada claramente por la inesperada decisión de una corte estadounidense con respecto a los derechos de pesca en el estado de Washington, aumentó la inquietud tanto de los indígenas como de los no indígenas sobre lo adecuado de utilizar los tribunales como medio para resolver complejos debates culturales e históricos. En lo que constituyó un momento posiblemente determinante en lo que respecta al recurso al sistema judicial, el presidente de la Corte Suprema de Colombia Británica, Alan MacEachern, denegó el caso del *Gitskan-We'etsheweten*. En una decisión final controvertida desde el punto de vista etnogeográfico, MacEachern urgió a los gobiernos de Canadá y de Colombia Británica a buscar una solución negociada para la cuestión de las reclamaciones territoriales, sugiriendo que la Corte Suprema no era la jurisdicción apropiada para resolver tales disputas. La decisión Mabo, cuyas consecuencias legales no están todavía completamente claras, ha generado un sentimiento similar en Australia.

Las estructuras jurídicas nacionales, como lo han descubierto repetidas veces los grupos indígenas, están encargadas de aplicar y proteger las leyes del estado nacional y no han sido establecidas para reivindicar nociones abstractas de justicia social y cultural. Apasionadas peticiones en apoyo de las posiciones aborígenes han sido a menudo descartadas

atendiendo a cuestiones técnicas y legales, como lo requiere el funcionamiento del sistema judicial. Más aún, la mayor parte de las vías legales carecen de la fuerza y del impacto necesarios para forzar a los gobiernos nacionales a acatar sus decisiones. En unos pocos países, las doctrinas legales o las iniciativas legislativas establecidas desde hace mucho tiempo brindan a los pueblos aborígenes una apertura a través de la cual pueden reivindicar su caso en un foro nacional y legal. La experiencia en este sentido no es uniforme, con victorias indígenas ocasionales más que compensadas por las dificultades de la aplicación de las decisiones judiciales, los elevados costos financieros y personales que representa un recurso ante los tribunales y la incertidumbre inherente del proceso legal. La opción del sistema judicial sigue siendo, para un pequeño número de pueblos indígenas, un último recurso, en caso de que fracasen las negociaciones con los gobiernos; en la mayor parte del mundo, sin embargo, los sistemas judiciales ofrecen escasas posibilidades de éxito, dada la limitada atención que se ha prestado históricamente a los derechos de los pueblos indígenas.

**Situaciones contemporáneas:** Cuestiones tales como las reclamaciones territoriales y los derechos aborígenes se prestan a un especie de cálculo de puntaje. Cómo se comparan dos países? No cabe duda de que cada país aborda los problemas indígenas echando por lo menos un vistazo de vez en cuando a la escena internacional, tanto por el deseo de obtener aprobación como por el recelo generado por las críticas. El hecho de que esa presión internacional pueda movilizarse en el ámbito político, no gubernamental o económico, en apoyo de los derechos de los pueblos indígenas, subraya el imperativo de encontrar solución, o de manera un poco más cínica, de parecer interesado en negociar una solución a las reclamaciones indígenas. Una buena parte de la acción se desarrolla por lo tanto en la escena internacional, cuando los grupos indígenas, los gobiernos nacionales y los organismos de apoyo buscan una solución a las reclamaciones aborígenes.

Las democracias liberales, que manifiestan una predilección ideológica y política por la equidad y la imparcialidad, han realizado progresos significativos en la solución de la cuestión. A comienzos de la década del 70 se firmaron acuerdos sobre reclamos territoriales en los Estados Unidos (la Ley del Tratado sobre Reclamaciones Aborígenes, 1971); en Canadá (el Acuerdo de la Bahía James, 1976, el Acuerdo Final de Inuvialuit, 1984; el Acuerdo sobre el Consejo de Indios del Yukón, 1993; el de los niska, 1996 y otros grupos); en Australia (la Ley sobre el Título de los Aborígenes a la Tierra (Territorio del Norte), 1997) y en Nueva Zelanda (Acuerdo de Cesión Tainui/Waikato, 1995). La mayoría de esos acuerdos fueron fruto de largas y costosas negociaciones y se encuentran en el actualidad en diversas etapas de su aplicación. Por lo general, los nuevos tratados se han apoyado en los anteriores; las dificultades iniciales con las que tropezó el acuerdo de Alaska convenció a los otros grupos indígenas de la necesidad de evitar acuerdos de ese tipo (organizados en torno a corporaciones nativas); además, los acuerdos se han concretado primero en regiones remotas y territoriales, en áreas en la que el control predominante lo ejerce el gobierno federal y en las que los intereses de terceras partes son relativamente escasos. Una excepción importante a esta tendencia es el Acuerdo de Cesión Tainui/Waikato, firmado en octubre de 1995, que cubre el distrito agrícola Waikato, densamente poblado, en la Isla del Norte de Nueva Zelanda.

En tanto que las condiciones culturales y económicas de los pueblos indígenas en las democracias occidentales distan mucho de ser ideales, ya que las patologías sociales de dislocación cultural y tensión étnica siguen

constituyendo un duro precio a pagar para los primeros pueblos de esos países, los gobiernos han establecido un récord en los planos legal, legislativo y financiero por lo que respecta a sus intentos por abordar estas dificultades. El gobierno canadiense, por ejemplo, patrocinó una extensa y detallada investigación del estado de las sociedades aborígenes en el país por parte de una Comisión Real, cuyo informe final está por darse a conocer. Los gobiernos escandinavos han buscado la manera de dar a los sami mayor acceso al sistema político y mayor influencia sobre el mismo. El gobierno neocelandés ha defendido una política de biculturalismo relativamente agresiva poniendo un esfuerzo considerable en el Tratado de la Comisión Waitangi. Y el gobierno australiano (que perdió el poder hace poco tiempo en elecciones nacionales) buscó varios recursos administrativos y legislativos para abordar la cuestión de los títulos aborígenes sobre la tierra que estaban pendientes y para apoyar la cultura, el idioma y las iniciativas sociales de los indígenas. Si bien la situación está lejos de poder calificarse como ideal, sólo los más cínicos negarían que estos gobiernos (y otros) están tratando de abordar las necesidades y las aspiraciones de los pueblos indígenas. (Los ainu de Japón enfrentan condiciones muy diferentes. En el pasado, el gobierno japonés ha brindado escasa asistencia a los ainu, en su lucha por mantener su idioma y cultura en uno de los países más homogéneos del mundo).

En el mundo en desarrollo, las condiciones están muy lejos de ser propicias. De hecho, en tanto que las organizaciones internacionales mantienen un papel de observadoras de los acontecimientos en Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Escandinavia y otras democracias liberales, las inquietudes se han centrado cada vez más en las pequeñas y amenazadas poblaciones indígenas de otros países. Las condiciones son totalmente similares a las que prevalecían en el siglo XIX en las democracias liberales: los imperativos de la frontera industrial llevan a los promotores de recursos naturales a distritos hasta entonces escasamente conocidos. A medida que los madereros penetran nuevos territorios en Malasia, Indonesia y Brasil y que las empresas mineras buscan desarrollar nuevas propiedades en Papua Nueva Guinea, la cuenca del Amazonas y Siberia, sus actividades chocan contra los movimientos y las necesidades ecológicas de las poblaciones indígenas, la mayor parte de las cuales tratan de conservar su cultura y su idioma ante las numerosas demandas e incursiones del mundo contemporáneo.

En este contexto, las exigencias de la protesta internacional, la presión intergubernamental y las organizaciones indígenas han logrado escasos resultados. Las campañas concertadas y bien organizadas han tenido algún éxito en convencer a los gobiernos de la cuenca del Amazonas, principalmente al Brasil, en conceder porciones importantes de tierra para uso exclusivo de los aborígenes. Los controles subsecuentes de las actividades no indígenas han demostrado estar lejos de ser ideales, sin embargo, conduciendo a la continua destrucción de los territorios indígenas y a un considerable trastorno cultural y social. En muchas otras regiones del mundo en desarrollo, como en Malasia, Tailandia, India y América Central, los grupos indígenas han tenido menos éxito en sus intentos por atraer la atención internacional y ejercer presiones sobre el gobierno nacional para que preste oídos a sus preocupaciones y dificultades específicas. La prioridad asignada al desarrollo ha alentado más bien la construcción de importantes proyectos de infraestructura, abierto el acceso de los madereros a los bosques y promovido las operaciones mineras en regiones antes aisladas, a menudo con un costo considerable para los pueblos indígenas.

**El futuro de los derechos territoriales de los indígenas:** Hace treinta años, los derechos y reclamos indígenas eran apenas perceptibles en el mapa político internacional. La movilización e internacionalización de los pueblos indígenas y las campañas realizadas en apoyo de sus reclamos de justicia económica y social y de una solución positiva para las reclamaciones territoriales, un proceso iniciado a principios de la década del 60 y que ganó en intensidad durante las dos últimas décadas, propulsó las cuestiones relativas a los derechos aborígenes a la escena internacional. Las organizaciones indígenas, tanto las nacionales como las que tienen conexiones internacionales, trabajaron con los grupos ecologistas, de derechos humanos y con los organismos de desarrollo para llamar la atención sobre la vulnerabilidad cultural y el aislamiento político de las primeras naciones en todo el mundo. El apoyo público se incrementó de manera sostenida durante ese período, revelando la existencia de una preocupación profunda y difundida por el destino de las sociedades aborígenes ante la continua expansión industrial, la incorporación política, el trabajo de las misiones y la dominación cultural. Los derechos indígenas aparecieron en la escena internacional como una fuerza política importante, a un punto que hubiera parecido imposible tan sólo hace treinta años.

Hacia adónde se dirige ahora la iniciativa por los derechos y reclamaciones territoriales aborígenes? Es ésta una pregunta totalmente legítima. En las democracias occidentales hay evidencias de que el apoyo ininterrumpido de que gozaban las aspiraciones indígenas comienza a evaporarse. Si bien asistimos a la fase final de importantes acuerdos sobre reclamaciones territoriales en Canadá, Nueva Zelandia y Australia, está surgiendo una reacción que expresa su protesta ante el continuo fortalecimiento de la "condición especial" de los pueblos indígenas, la inquietud acerca de la capacidad de las comunidades para autogobernarse y la preocupación por las consecuencias financieras de los principales acuerdos en materia de reclamaciones territoriales. Del mismo modo, el mantenimiento de acciones políticas radicales, particularmente en Canadá y en Nueva Zelandia, han desviado la atención de los dirigentes indígenas moderados, dando sustento a quienes reclaman el cese de las negociaciones territoriales. Más de dos décadas de negociaciones, debates públicos y controversias políticas no han logrado la aceptación generalizada del caso indígena, como esperaban que ocurriera los defensores de los aborígenes. La situación en el mundo en desarrollo es todavía menos optimista. En esas regiones, los imperativos planteados por el desarrollo de los recursos naturales, espoleados por las crecientes presiones mundiales para ubicar y explotar materias primas comercializables para el mundo industrial, se estrellan contra las aspiraciones de las primeras naciones y van en contra de los esfuerzos realizados para garantizar la exitosa solución de los reclamos indígenas. Dado el incesante aumento en la demanda mundial de recursos, es improbable que se reduzca la presión sobre las tierras y las sociedades aborígenes.

La cuestión aborígen sigue siendo, como lo ha sido desde hace mucho tiempo, un ejemplo peculiar de políticas culturales. Por una parte, los grupos indígenas tienen la oportunidad de movilizar el apoyo local y, lo que es más importante aun, internacional, en favor de su lucha por la protección de sus tierras y cultura. Por otra parte, los mismos grupos han tenido escaso éxito en la tarea de convencer a los gobiernos y a los miembros de las clases dominantes de la viabilidad y la trascendencia de sus culturas y estilos de vida. Incluso en las democracias occidentales, es el reclamo de los indígenas por una justicia distributiva, por que se les brinde atención especial debido a sus dificultades económicas y sociales, más que su

capacidad para convencer a los pueblos no indígenas de la legitimidad de su cultura, lo que explica sus triunfos en la mesa de negociaciones y en la arena política.

La situación parece a veces lamentablemente simple. Los pueblos indígenas luchan por obtener poderes administrativos, el control de los territorios tradicionales y, cuando la tierra ya no está disponible, compensaciones financieras. Pero no persiguen estos objetivos como fines en sí mismos, sino más bien como una serie de instrumentos que pueden utilizar al servicio del fortalecimiento y la preservación de su cultura. Para las sociedades indígenas desde el Artico a la cuenca del Amazonas, desde el interior de Australia a la costa oeste del Canadá, el objetivo final es el de lograr que se los reconozca como culturas distintas, que se los valore en cuanto pueblos, y que se les otorguen suficientes recursos para garantizar sus derechos básicos de autodeterminación y supervivencia cultural.

Del otro lado de la mesa, la cuestión se interpreta pocas veces de manera tan simple. Los pueblos no indígenas, que enfrentan otras prioridades y sólo ocasionalmente comparten o comprenden las aspiraciones de los pueblos aborígenes, consideran el asunto como una cuestión de justicia distributiva -- búsqueda por parte de las poblaciones indígenas de pago por las tierras confiscadas y los trastornos ocasionados -- y no una cuestión de supervivencia cultural; otros tratan simplemente de garantizar a los pueblos indígenas los recursos administrativos y financieros necesarios para que puedan asumir plena responsabilidad por todo tipo de crisis sociales, culturales y personales que enfrentan sus comunidades. (Esta observación no se aplica, como es obvio, a los individuos no indígenas y a los grupos que trabajan directamente en apoyo de la causa indígena; su interés por la supervivencia cultural de los aborígenes y el apoyo que prestan a esta causa está fuera de toda duda). El impulso liberal, que ha generado esfuerzos sinceros para tratar las desigualdades económicas y sociales y que representa el fundamento de los más importantes acuerdos territoriales, se basa sólo en raras ocasiones en la creencia de que las culturas indígenas constituyen elementos viables y valiosos de la comunidad humana.

Por consiguiente, existe considerable evidencia de que la presión internacional y las acciones de las organizaciones indígenas pueden persuadir a los gobiernos nacionales y regionales a que se ocupen de los reclamos políticos de los pueblos aborígenes. Es mucho menos evidente el hecho de que los pueblos y los gobiernos no indígenas estén buscando un acuerdo duradero entre culturas; de hecho, puede aducirse que el énfasis puesto en los derechos legales y constitucionales -- en muchos casos los instrumentos políticos más fuertes de las que disponen los pueblos aborígenes -- desvía la atención de los acuerdos culturales y de la posibilidad de establecer acuerdos entre las culturas dominantes y las minorías.

Durante treinta años, los grupos indígenas y quienes los apoyan han trabajado en el ámbito nacional e internacional para atraer la atención sobre las reclamaciones territoriales y los derechos de los aborígenes. Comparada con un período anterior, cuando las aspiraciones indígenas gozaban de escaso favor político, la situación actual es mucho más favorable. Los principales acuerdos territoriales concretados en Australia, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Canadá y los importantes acuerdos políticos logrados en Groenlandia y los países escandinavos, representan los acontecimientos más prometedores. Al otro extremo del espectro, los grupos indígenas del mundo en desarrollo lucha por lograr la atención internacional, a veces con un



notable éxito, y por convencer a los gobiernos nacionales de la necesidad de abordar los urgentes reclamos de las sociedades amenazadas. En este campo, así como en muchos otros en que el mundo desarrollado ha buscado ampliar su agenda sociopolítica al resto del mundo, los resultados han sido más ambiguos. Por ejemplo, en la cuenca amazónica, continúan los esfuerzos para dar cabida a las necesidades de las sociedades indígenas, aunque los logros han sido en muchos casos transitorios. Y en muchas otras regiones del mundo, la presión del desarrollo continúa invadiendo las sociedades aborígenes.

Hacia mediados del siglo, sólo unos pocos observadores en todo el mundo se inquietaban por el destino de los pueblos indígenas. Se suponía que la expansión industrial arrasaría con los pueblos "primitivos" o bien que los mismos se acomodarían por sí solos al "inevitable" progreso. A medida que el fin del milenio se aproxima, la actitud básica ha experimentado un cambio radical. En muchos lugares del mundo, pero en particular en los estados industrializados, las suposiciones desdeñosas del pasado se han visto reemplazadas por una genuina tristeza y por la preocupación que genera el destino de las sociedades indígenas. Conocimientos ridiculizados como irrelevantes en el mundo moderno, se consideran ahora con gran respeto, incluso reverencialmente, en muchos lugares. Y la visión de culturas centenarias desvaneciéndose ante el descontrolado desarrollo de los recursos naturales y la desenfadada expansión industrial se ven cada vez más como una cicatriz en el mundo moderno, una indicación de que el crecimiento descontrolado acarrea costos sociales y culturales muy reales y dramáticos.

El problema no reside en la preocupación pública o en la sensibilidad social. La evidencia que surge de muchos rincones del globo demuestra claramente el hecho de que las sociedades dominantes pueden movilizarse en apoyo de los derechos de los pueblos indígenas y revela que pueden encontrarse soluciones a los desafíos que estos pueblos enfrentan. La dificultad consiste en transformar las inquietudes sociales en acción política y administrativa duradera. La solución del problema del encuentro entre los aborígenes y los nuevos pobladores requiere fondos y la voluntad de compartir los recursos fiscales, de asignar tierras al control exclusivo de los indígenas y de compartir el poder administrativo con los primeros pueblos. Es en los detalles de las negociaciones de los reclamos territoriales y de las discusiones sobre el autogobierno que lo filosófico y lo cultural se encuentra con lo pragmático, lo legal y lo administrativo. La prueba real de la determinación pública y política se produce a medida que los acuerdos finales se aproximan, puesto que dar lugar a las aspiraciones indígenas implica invariablemente la disminución de las opciones económicas, sociales y administrativas del resto de la población.

La acomodación de las aspiraciones y las necesidades de los pueblos aborígenes se realiza idealmente en dos etapas: una aceptación pública de los reclamos territoriales y, para que el acuerdo tenga una trascendencia duradera, el deseo de la sociedad dominante de aceptar, tolerar y celebrar la distinción cultural y la supervivencia de los primeros pueblos. La primera batalla se ha librado durante treinta años. Si el esfuerzo no ha significado un éxito completo, ha sido sin embargo recibido como un logro considerable en el ámbito nacional e internacional. Sin embargo, continúan los esfuerzos a dos niveles diferentes: el convencer a los gobiernos recalcitrantes de la necesidad de respetar las aspiraciones de los aborígenes y, en general, la de asegurar que los tratados técnicos constituyan los cimientos de un acuerdo duradero social, cultural y político entre los

pueblos aborígenes y los no aborígenes.

Cuando se logre, si se logra, el acuerdo cultural entre las sociedades indígenas y no indígenas, la lucha global por los derechos de los indígenas, un combate que tiene sus raíces en el deseo de asegurar la supervivencia de las diversas y vitales culturas aborígenes del mundo, habrá alcanzado su objetivo principal. La evidencia del siglo XX muestra que el objetivo está aún lejos y que la amenaza para la viabilidad de las culturas aborígenes en muchos rincones del globo sigue siendo desesperadamente grave. Los grupos indígenas, los movimientos nacionales y las organizaciones internacionales enfrentan el desafío de asegurar que la lucha por la justicia social y cultural no quede sumergida por consideraciones económicas y políticas, y de mantener el énfasis sobre la importancia que encierra para todos los pueblos la supervivencia cultural de las sociedades indígenas. La tarea, en última instancia, es la de transformar el amplio apoyo filosófico de que gozan las culturas indígenas en acuerdos pragmáticos administrativos y legales; es un desafío de importancia mundial fundamental, que merece una gran atención de parte de los dirigentes políticos, activistas sociales y observadores del mundo entero.

Documento de trabajo preparado por el Sr. Roque Roldán Ortega

Nota introductoria:

Las reflexiones siguientes se proponen presentar de manera muy breve una visión inicial del estado de legalización de las tierras a los pueblos indígenas de los países amazónicos (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela) y de los instrumentos legales de que disponen los Estados nacionales y los propios pueblos indígenas para alcanzar la expedición y cumplimiento de los actos de gobierno que definen estos derechos. Sin otro enfoque y sin más pretensión que el fin enunciado, tal vez un poco caprichosamente, el autor, dividió el tema en cinco puntos, así:

- Una breve presentación del Estado de la legalización de la tierra en los países amazónicos;

- Algunas consideraciones sobre el espacio que, en las constituciones nacionales de los países amazónicos, se ha ofrecido a los pueblos indígenas, para asegurar la reclamación y vigencia de sus derechos especiales;

- Una muy corta y global presentación de la legalidad de carácter sustantivo que concierne al reconocimiento de los derechos indígenas sobre la tierra;

- Una reseña también breve de los tipos de procedimientos legales que se aplican en los países amazónicos para perfeccionar el reconocimiento de la tierra a los indígenas, intentando mostrar sus ventajas y limitaciones;

- Se omitió, por razones de tiempo y de espacio el tratamiento de la legalidad que hace referencia a los Recursos Naturales, pero se consignaron sobre el tema dos anotaciones que parecían imprescindibles frente a la gravedad de los problemas actuales de los indígenas amazónicos en esta materia;

- Y, finalmente, se creyó necesario mencionar, al menos de paso, el

asunto del tema del Gobierno interno o gobierno propio de los pueblos y comunidades indígenas, indiscutiblemente ligado a las posibilidades de supervivencia y avance de los pueblos indígenas y de salvaguarda del mismo dominio y posesión de las tierras.

El texto en su conjunto se apoya en una investigación realizada por el autor para la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica, con sede en Lima, concluida a comienzos del año de 1995.

Aproximación al estado de reconocimiento del derecho sobre la tierra:

Las cifras sobre el tema en cuestión se hallan acopiadas en el cuadro anexo No.2, y con fundamento en ellas, se destacan en seguida algunas observaciones:

- Con excepción de Suriname, cuya reciente independencia del poder colonial y las consiguientes dificultades y ajustes políticos probablemente tengan en ello incidencia, los demás países miembros del Tratado, han realizado esfuerzos más o menos grandes y continuados en los trabajos de legalización de la tierra a los pueblos indígenas. Debe apuntarse que estos esfuerzos en la mayoría de los países tuvieron comienzo durante la década de los años 60, dando aplicación a disposiciones que fueron expedidas y programas que fueron adoptadas en desarrollo del reformismo agrario promovido durante la llamada "Alianza para el Progreso".

- En el tiempo corrido entre el inicio de estos programas en los primeros años de la década del 60, es decir corridos aproximadamente 30 años, el volumen de tierras transferidas o reconocidas legalmente a los indígenas de la Cuenca cubre una superficie total aproximada, según las informaciones disponibles, de 1.042.929 Km<sup>2</sup> (104.292.972 Has.) para beneficio de 485.135 indígenas, que representan el 53.03% de la población indígena de la región. Este último porcentaje estaría significando, adicionalmente, que del total de la población amazónica indígena, 429,556 personas (46.97% de dicha población) estaría aún a la espera de la legalización de sus espacios tradicionales.

- Viene al caso destacar el hecho de que, en materia de áreas territoriales legalmente transferidas a sus respectivas poblaciones indígenas, Brasil ocupa un primer lugar con 71.870.085 Has., que representan el 68.95% del total de adjudicaciones territoriales a indígenas de la Amazonía. Le sigue, ocupando el segundo espacio, Colombia con un total de 20.690.610 has. que representan el 19.84% de las tierras transferidas legalmente a indígenas amazónicos. Lo apuntado significa que estos dos países, que juntos representan solamente el 38.89% de la población legalmente atendida en su derecho territorial y el 25.8% del total de la población amazónica, han entregado el 88.75% de las tierras hasta ahora reconocidas a los indígenas amazónicos. El restante 11.25% de la tierra entregada corresponde a las adjudicaciones realizadas por los demás países amazónicos, excluyendo el caso ya conocido de Suriname. Entre estos cinco países, Perú, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Guyana han entregado respectivamente las superficies de 3.901.103, 3.459.916, 2.532.500, 1.305.843 y 532.015 Has. que corresponden, en su orden, a los porcentajes del 3.74, 3.32, 2,43, 1.25 y del 0.51%.

- Al hacer referencia al cubrimiento de población beneficiaria de las entregas legales de tierra por países, en términos de volúmenes absolutos de población, Perú, Brasil, Ecuador, Colombia y Guyana, en el mismo orden, han

entregado tierras para poblaciones de 133.536, 131.381, 79.500, 56.263 y 41.339 personas, lo que en términos de porcentajes sobre los volúmenes de población indígena amazónica de sus países, acredita cifras del 62.10, el 80,53, el 58.15 y el 73.43%, respectivamente. Venezuela y Bolivia, en este orden, muestran porcentajes del 18.91 y del 15.25%, significativamente distantes de las que presentan los cinco países inicialmente nombrados.

- Tal vez un aspecto llamativo para el análisis en la relación de cifras que trae el cuadro anexo No.2, se refiere a la disparidad de áreas de tierra y población que se observa de la comparación de cifras de unos y otros países. Así, mientras el Brasil, para resolver la situación territorial de 131.381 de sus indígenas amazónicos, ha hecho reconocimiento a los mismos de 71.870.980 hectáreas, lo que arrojaría un promedio de 547 hectáreas por persona, para cubrir los requerimientos de una población de 133.536 indígenas, superior en 2.155 individuos, el Perú ha reconocido un total de 3.901.103 hectáreas, cifra que se traduciría en un promedio de 29 hectáreas por persona, Con las cifras que arrojan las entregas registradas de Guyana, se encuentra que el promedio de espacio legalizado de los indígenas de este país sería de algo menos de 13 hectáreas por persona; el promedio de Bolivia de 105, el de Colombia de 357, el de Ecuador de 44 y el de Venezuela de 69.

- Las amplias diferencias entre unos y otros países encuentran sin duda explicaciones razonables que se relacionan estrechamente con la mayor o menor disponibilidad y calidad de las tierras adjudicables existentes en cada país, el modelo económico más o menos ajustado a patrones tradicionales de provisión de alimentos o más o menos asimilado a los patrones occidentales que han incorporado los indígenas de la colonización, y con la diversidad de figuras de orden legal que emplean los Estados para transferir la propiedad territorial a los indígenas. Pero, al margen de todos estos elementos aclaratorios posibles, el tamaño de las diferencias entre unas y otras superficies en las entregas y la ocurrencia de estas mismas diferencias en casos cuyo manejo parecería determinar el acogimiento de formas o modelos de transferencia más o menos similares, están indicando el empleo, entre unos y otros países y aún dentro de un mismo país, de criterios seriamente divergentes en la definición de las estrategias y planes concernientes a la legalización de las tierras indígenas, diferencias que no parecen hallar aclaración diferente a la ausencia de unos lineamientos claramente establecidos y de unas estrategias de acción, acordadas con las propias poblaciones indígenas, que pusieran los planes y programas de reconocimiento territorial de los territorios indígenas, que pusieran los planes y programas de reconocimiento territorial de los territorios indígenas al margen de las contingencias de cambios administrativos en las entidades públicas que atienden los asuntos relativos a los pueblos indígenas.

- Algo sin duda problemático se desprende de la información disponible que muestra cómo, poco menos del 50% de los indígenas amazónicos carecen aún de documentos legales de reconocimiento que les ofrezcan un soporte al mantenimiento de su posesión sobre la tierra y al ejercicio de los derechos de uso y aprovechamiento de estos territorios sin la interferencia de los sectores sociales ajenos o contrarios a sus intereses. El problema es importante si se toma en consideración el hecho acreditado de que la labor de legalización adelantada hasta hoy ha representado la inversión de algo más de 30 años, mientras el proceso de ocupación y desalojo que sobre muchos espacios indígenas tradicionales se viene realizando por gentes no indígenas, reviste una celeridad indudablemente superior a la del curso que

siguen los trámites ante muchas oficinas públicas. También porque, con la salvedad de Colombia y Brasil, cuyos indígenas amazónicos sin reconocimiento territorial no superan el 20% en el caso del primero, ni el 23% en el caso del segundo, en los demás países hay amplios porcentajes de población no atendida en sus reclamaciones, incluyendo tres casos especialmente dignos de atención prioritaria: Suriname con el 100% de su población, Bolivia con el 84.75% y Venezuela con el 81.09%. No parece tampoco impropio anotar en este punto, que buena parte de la población indígena no atendida hasta ahora, según los datos que obran en la información disponible de los países, parece hallarse ubicada en espacios drásticamente afectados por las avanzadas de la colonización y de la actividad extractivista de maderas, minerales y otros recursos, circunstancia que la coloca en condiciones de indefensión frente al desalojo y la usurpación que constantemente la amenazan.

- Otro asunto que debe considerarse seriamente es el de los factores que limitan las posibilidades de uso de las mismas tierras ya reconocidas. Entre los varios existentes, se mencionan el de la pequeñez o cortedad en muchos de los territorios entregados, factor que limita seriamente las posibilidades de reproducción biológica y cultural de las agrupaciones indígenas beneficiarias de estas titulaciones. Es el caso de muchos de los territorios entregados en la Amazonía del Perú y en Venezuela. Pero aún en países como Colombia, donde el Estado muestra cifras significativamente altas de tierras legalizadas, se encuentran, en jurisdicción de los departamentos amazónicos del Caqueta y del Putumayo, resguardos de tierras indígenas con superficies que representan verdaderos minifundios, inadecuados aún para el tipo de aprovechamiento económico impuesto por el modelo colonizador.

- Un segundo factor limitante de los derechos territoriales reconocidos hasta hoy a los indígenas amazónicos, es el de la ocupación que sobre muchos de estas áreas territoriales, ejercen gentes no indígenas, algunas asentadas allí con anterioridad al momento de la legalización, y otras que llegaron de la titulación a los indígenas. Y se han podido establecer, en fin, como algunas con causas favorables a la irregular ocupación de tierras legalizadas a favor de indígenas: la ausencia de una delimitación física y exacta de muchas de las tierras de las cuales se hace cesión en los títulos, la carencia de vallas o avisos públicos que informen sobre el carácter de propiedad o posesión de indígenas que revisten los espacios que les han sido asignados, y, de manera especial, la falta de audiencia y apoyo a las reclamaciones indígenas por las autoridades locales y regionales de las entidades político-administrativas en cuya jurisdicción se encuentran las tierras.

Indígenas y Constitución, avances y tropiezos:

El régimen constitucional sobre indígenas en los países, no ha revestido características ni de unidad ni de uniformidad. Se habla, sin embargo, de dos grandes tendencias en la Región. La de algunos países, como Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, donde, con mayor o menor amplitud se han acogido normas que definen un nuevo modelo de relación de las sociedades nacionales con los pueblos indígenas, asignándole a éstos la condición de sociedades culturalmente diferenciadas de otros sectores de la sociedad y asegurándoles algunas condiciones básicas para mantener esa diferenciación que las identifica. La segunda tendencia, agrupa a los restantes países, Ecuador, Guyana, Suriname y Venezuela, en los cuales o bien se han omitido normas que consagren diferencias de tratamiento para algún sector de la

sociedad nacional, como parece ser el caso de Suriname, o se han expedido ordenamientos que, reconociendo la existencia de las comunidades indígenas, contienen normas que procuran alguna opción para alcanzar una incorporación progresiva de estos grupos al resto de la sociedad nacional. Es lo que se deduce de los textos constitucionales de Ecuador, Guyana, y Venezuela.

Fundamentos comunes en las constituciones de los países que representan la primera tendencia, son: la aceptación de la diversidad cultural y étnica de la Nación; el reconocimiento de la validez y del interés nacional en la protección del acervo cultural de los pueblos indígenas, como parte del patrimonio del país; el derecho de estos pueblos a obtener la titularidad y de hacer uso y aprovechamiento de las tierras que les han pertenecido; y la capacidad legal de definir con algún grado de autonomía el manejo de sus propios territorios.

Se han impulsado, hasta ahora sin resultados palpables, algunas iniciativas de las propias comunidades y organizaciones indígenas de Ecuador y Venezuela, para introducir reformas en las respectivas cartas constitucionales, que les aseguren derechos similares a los reconocidos en los países antes señalados.

La Constitución de Guyana solamente trae una norma que reconoce a las comunidades amerindias el derecho a la tierra, pero en la llamada Acta de la "Conferencia de Independencia de Guyana", de 1965, que, como texto que dio vida al Estado Independiente, forma parte del Ordenamiento fundamental del País, se aprobó una determinación tomada por el Gobierno saliente, que hacía explícita la responsabilidad de conceder a los amerindios de la jurisdicción nacional, propiedad legal sobre las áreas reservadas en ella, donde cualquier tribu o comunidad de amerindios (denominaciones propias de su legislación) fuere residente o estuviere asentada, lo mismo que otros derechos legales como los de tránsito. En el caso de Suriname, no existe ninguna norma específica que reconozca o garantice derechos especiales a los indígenas, pero en el "Acuerdo para la Conciliación y el Desarrollo Nacionales", suscrito en Agosto de 1992, entre el Gobierno y el movimiento insurgente, el Gobierno adquirió el compromiso, no cumplido hasta ahora, de expedir los ordenamientos y producir los actos conducentes al reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades, lo mismo que a gestionar la adopción por el país del Convenio 169 de 1989, de la OIT, sobre pueblos indígenas.

Indígenas y Tierra en la Legislación Ordinaria:

Existe relativa uniformidad entre los países latinoamericanos en la aceptación de algún tipo de responsabilidad legal, para garantizar a las poblaciones indígenas, el derecho a que se les respete alguna forma de ocupación y uso tranquilos sobre la tierra. Y se dice que esta uniformidad es relativa, en la medida en que, entre unos y otros países y aún dentro de un mismo país, se dan dos variantes fundamentales en la titulación, según que ésta reconozca a los beneficiarios como un sector social diferenciado del resto de la Sociedad Nacional y proyecte la entrega como medio de asegurar la supervivencia de dicha agrupación a largo plazo, o según que reconozca a los adjudicatarios, personas o agrupaciones, como simples titulares de un interés patrimonial.

Bajo la primera modalidad de entrega de tierras, la decisión de transferencia tiene una proyección a largo plazo. En este tipo de entrega, pueden hallarse diversas fórmulas, según que el título haga traspaso de la

plena propiedad, o que el Estado otorgue un derecho de uso a perpetuidad, reservándose el dominio supremo, o que transfiera un simple derecho de usufructo a término indefinido, es decir, potencialmente revocable en cualquier momento a voluntad del mismo Estado, o que dicha entrega sea simplemente declarativa por carecer el Estado de una plena capacidad legal para salirse de los patrones o límites que le impone el Código civil.

Bajo la segunda modalidad de transferencia, las entregas de tierras dan a los adjudicatarios el mismo poder que confieren los títulos ordinarios otorgado entre particulares o los que el Estado entrega a estos últimos. Estos nuevos dueños o titulares pueden enajenar libremente el bien, imponerle gravámenes para responder por obligaciones contraídas, y pueden también perder este bien si llegaren a abandonarlo por el tiempo legal que le permita a un nuevo ocupante obtener la prescripción adquisitiva a su favor. En otros términos, las tierras entregadas bajo esta modalidad son enajenable, susceptibles de gravámenes y prescriptibles. Regularmente bajo esta modalidad las tierras son entregadas en plena propiedad. Pero en algunas oportunidades, se hacen transferencias del simple usufructo provisional con la expectativa de una entrega posterior del dominio, condicionada al cumplimiento de exigencias de diversa índole (frecuentemente de explotación económica de los predios etc.).

Con múltiples variantes, entre países y aún dentro de un mismo país, los Estados latinoamericanos han venido entregando las tierras de selva y las tierras de sabanas naturales a los indígenas que las ocupan, bajo una de estas dos grandes modalidades. Lo que determina la escogencia de una u otra modalidad de titulación, en el orden estrictamente jurídico, es la existencia o no en el país de un ordenamiento jurídico que le sirva de marco de funcionamiento y manejo legales al dominio, la administración y el uso que los indígenas puedan hacer de ellas. Donde no exista tal ordenamiento ni la posibilidad de que la ausencia del mismo sea suplido por el modelo tradicional de administración y manejo indígenas, por fuerza los títulos de propiedad entregados a los indígenas quedarán bajo el régimen de enajenaciones, gravámenes y otras limitaciones al dominio, sucesiones y demás eventualidades que rigen la propiedad en las leyes civiles.

Podría apuntarse que en la primera fase del desarrollo de la "Legislación Agraria Indigenista Moderna" (la expedida en los últimos 30 años), la modalidad usual de entrega de tierras a los campesinos que llegaban a la región como colonos, a través de títulos de propiedad que se ajustaban a las leyes civiles. Algún porcentaje, difícilmente medible, de las áreas entregadas hasta hoy se transfirió por este medio. Pero esta modalidad se mantiene en algunos casos. En Venezuela es la única legalmente aceptada de reconocer y hacer entrega de tierras a los indígenas. En Ecuador, donde se presenta una amplia gama de figuras legales para la adjudicación, títulos individuales, comunas, cooperativas, centros, asociaciones de centros, territorios étnicos etc., con excepción de esta última figura a la que se hace referencia mas adelante, las demás en mayor o menor grado carecen de un régimen sólido y claro que las ponga al margen de la legislación civil ordinaria. En Bolivia la entrega de tierra a indígenas bajo patrones de las leyes civiles, se mantuvo hasta finalizar la década de los años ochenta. Y en Colombia, sobreviven algunas de estas adjudicaciones, bajo la forma de las llamadas reservas indígenas y unas pocas de las llamadas empresas comunitarias.

Se han señalado ventajas y desventajas al modo de transferencia de tierras bajo las leyes civiles. Entre las primeras, se alude al equilibrio

en que coloca a los adjudicatarios indígenas respecto a los demás propietarios del país para acceder a los servicios de crédito, con garantía de sus propios títulos; también se señala que los títulos que dan capacidad dispositiva a sus tenedores podrían desarrollar en éstos un mayor grado de responsabilidad en el cuidado de la posesión de la tierra; y se señala, del mismo modo, que el otorgamiento de títulos que no entrañen limitaciones dispositivas, evitaría el riesgo de una cierta forma de adscripción de personas o grupos de personas a perpetuidad a una forma de propiedad, lo que podría resultar discriminatorio e, incluso, inconstitucional.

Al hablar de las desventajas, se nombra la frecuente ocurrencia de negociaciones engañosas para los indígenas en la venta de las tierras que les entrega el Estado con títulos negociables, por el desconocimiento que los vendedores tienen del valor monetario de la tierra. Se señala el drástico quebrantamiento de las leyes tradicionales de herencia de los indígenas, con la imposición de trámites previstos en las normas civiles. Se menciona el riesgo de división del espacio territorial, que enfrentan los condueños de un terreno entregado bajo el régimen de la legislación civil, frente a la posibilidad de que alguno o algunos de ellos decidan disponer de su parte para darla en venta o imponerle gravámenes hipotecarios. Se hace referencia también al riesgo de competencia entre los condueños por apropiación de mayores porciones en el bien común. Y se ha indicado, en fin, el altísimo costo que representan para los comuneros de estas tierras así entregadas, la solución de los eventuales conflictos entre vecinos, conflictos cuyo conocimiento cae bajo la competencia de las autoridades jurisdiccionales ordinarias.

El modelo alternativo de entrega de tierras a los indígenas, en forma colectiva y bajo regímenes ajenos a las disposiciones de las leyes civiles, ha venido siendo puesta en práctica desde hace algunos años por Brasil, Colombia y Perú. Más recientemente se han hecho entregas de tierras en esta forma en Bolivia y Ecuador, y con algunas variantes importantes, en Guyana. Históricamente el modelo no es una novedad. Esencialmente fue el empleado por la Corona Española para el reconocimiento legal de tierras a los naturales. Ocurrida la Independencia, muchas de las propiedades de este tipo que se mantenían en el momento fueron disueltas por los gobiernos republicanos, pero sobrevivió un buen número de ellas en los países andinos como fruto de la resistencia de sus dueños a las medidas liquidacionistas. Las determinaciones de Brasil, Colombia y Perú, para la creación de nuevos espacios de tierras para la ocupación y el aprovechamiento exclusivos de sus poblaciones indígenas, especialmente amazónicas, recogen en parte al menos los principios de la vieja institución colonial. No importa, para este efecto, el nombre que estos nuevos espacios tengan, se trata de territorios puestos, por virtud de ley, por fuera del régimen privado de la libre disposición.

Pero los territorios indígenas colectivos y con proyecciones de duración a perpetuidad, no revisten en todos los países ni el mismo carácter, ni tienen iguales alcances en las órbitas de lo económico, lo administrativo y lo político. Así, mientras en el Brasil, el Estado transfiere a los indígenas las tierras, pero reservándose el dominio de ellas como "Bienes de la Unión" según lo determina el artículo 20 de la Constitución, en Perú se adjudican en plena propiedad las áreas con vocación agrícola o pecuaria y en "cesión de uso" las que tienen vocación forestal, y en Colombia se transfiere en plena propiedad la totalidad del territorio, sin reservas de dominio por el Estado ni distinción de superficies según el uso real o potencial del mismo.



Se han suscitado inquietudes de orden jurídico, en Brasil, sobre sentido, proyecciones y riesgos que podría tener la reserva de dominio por el Estado de la Unión sobre las tierras indígenas. Algunos juristas del país piensan que tal medida puede constituir un elemento de seguridad para los indígenas en el mantenimiento de sus posesiones. También se han hecho cuestionamientos al modelo peruano de distinción en la calidad de derecho transmisible a los indígenas, según se trate de tierras de vocación agropecuario o forestal. Los cuestionamientos inquietan si la negativa a transferir el pleno dominio sobre las segundas, puede estar orientada a dejar al Estado la opción de futuras revocaciones de estas transferencias y aplicación de las mismas áreas a otro destino. A esta inquietud en el caso del modelo peruano, ha venido a sumarse la última norma constitucional en este país, del año 93, que suprimió para las tierras indígenas la condición de inalienables e inembargables. Sobre esta última determinación, han advertido algunos sectores indígenas el peligro del restablecimiento de la asimilación de las tierras indígenas a las pautas de libre manejo y disposición de las leyes civiles.

Al modelo de entrega de tierras indígenas en forma colectiva general le podrían ser señaladas algunas ventajas y eventuales desventajas. Entre las primeras, los propios pueblos y comunidades siempre han reclamado el reconocimiento legal de sus espacios de ocupación tradicional, como un todo, sin el riesgo de contingencias legales que puedan ocasionar su pérdida y con algún grado de autonomía para administrarlos; el modelo de entrega a que aquí se hace referencia reúne estas condiciones. Otra ventaja es la de que esta forma de reconocimiento se ajusta al tipo de territorio que, en los términos de los Convenios 107 de 1957 y 169 de 1989 de la OIT, debe serles reconocido a los pueblos indígenas de las países que son parte de tales Convenios; otra dice relación con las ventajas que puede representar para el adecuado manejo de los recursos naturales y el medio ambiente.

Entre las potenciales desventajas del modelo de que se habla, podrían nombrarse; las limitaciones que tendrán los indígenas o comunidades de indígenas para obtener crédito bancario ofreciendo la tierra en garantía; la posibilidad de que personas o entidades ajenas a las comunidades indígenas, aprovechándose de las atribuciones otorgadas a éstas para la administración de sus tierras, pudieran realizar negociaciones fraudulentas o engañosas y sacar de ello provecho indebido; la contingencia de que, viviendo los indígenas adjudicatarios en un amplia territorio y con algún grado de autonomía para el manejo de sus asuntos internos, las autoridades responsables de la prestación de servicios públicos y los poderes estatales, regionales y locales, pudieran verse inducidos a dejar de lado sus responsabilidades de atención a estos pueblos y comunidades. La revisión en profundidad de las potenciales desventajas, lleva a la conclusión de que, más que desventajas, lo que se presenta en el modelo de entrega de tierras de que aquí se trata es la ausencia de medidas complementarias de apoyo a las propias comunidades para el adecuado manejo de sus territorios.

Un caso especial de territorios colectivos indígenas se presenta en Bolivia y Ecuador, países donde, sin la existencia de un ordenamiento legal especial que definiera para las tierras indígenas una modalidad de manejo independiente de las leyes civiles, los Gobiernos han creado estos territorios a través de actos administrativos excepcionales. Una revisión detenida de estos casos, permite concluir que las medidas cuentan en ambos países con una plena validez legal ya que ambos Estados habían ratificado el Convenio 107 de 1957 de la OIT y este instrumento del derecho internacional había entrado a ser ley en ambos países. Las decisiones del gobierno

boliviano, por lo demás, han recibido recientemente un doble apoyo legal, con la adopción por el país del nuevo Convenio de la OIT, sobre pueblos indígenas (169 de 1989), y con la aprobación de la reciente reforma constitucional que incorporó a la Carta Política el artículo 171 sobre reconocimiento de los derechos territoriales comunitarios de los pueblos indígenas.

#### El Acceso Legal a la Tierra vías o procedimientos

Los procedimientos de adjudicación o reconocimiento legal de la tierra a los pueblos indígenas, como norma general, se armonizan con las disposiciones sustantivas que definen o consagran el señalado derecho. En aquellos países que han definido para las tierras indígenas un modelo de manejo legal independiente de las leyes civiles, existe también un procedimiento específico para la transferencia de las tierras a las comunidades. Y en los que el reconocimiento se cumple según los ordenamientos civiles, con todas las características de disponibilidad, embargabilidad y prescriptibilidad, los procedimientos de transferencia legal son comúnmente los mismos que se emplean para transferir a los particulares las tierras llamadas baldías o fiscales o tierras estatales. Se observa, así, que Perú, Brasil, Colombia y Guyana, presentan en sus legislaciones procedimientos de trámite de las demandas indígenas, que se diferencian notoriamente de aquellas que se siguen para la entrega de tierras del Estado a los demás campesinos; mientras que Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Ecuador y Venezuela, por ejemplo, mantienen, en términos generales, el mismo tipo de trámites para indígenas y no indígenas, no obstante que los tres primeros tienen normas constitucionales, y aún legales en el caso de Guatemala, que obliga a los Estados a reconocer la titularidad colectiva de las tierras a los indígenas.

Como características comunes a ambos procedimientos, habría que destacar las siguientes:

- Se trata de caminos largos, con recargo de diligencias, de instancias administrativas y técnicas, de altos poderes de decisión que deben conocer del asunto y abundancia de recursos a disposición de los particulares que pueden dar lugar a incidentes, devoluciones, revisiones, revocaciones y negativas finales.

- En los procedimientos existentes, sobre todo en las etapas o fases de estudio, revisión y decisión finales, la participación de los pueblos indígenas o es extremadamente reducida o no se registra en absoluto. Las razones se hallan en parte en el texto de las normas que no la contemplan, pero también en la naturaleza larga y compleja de los trámites.

- Por la condición de largos y complejos, y en parte por la escasa participación que en los trámites pueden tener las propias comunidades interesadas, los procedimientos son costosos. Este factor ha llegado a convertirse en un limitante muy serio para el avance de las titulaciones en varios países de Latinoamérica.

Al hacer referencia específica a los procedimientos de transferencia de tierra dentro de los lineamientos de las leyes civiles, se deben mencionar explícitamente los de Bolivia, Ecuador, Honduras y Venezuela. Y en ellos, deben señalarse varios problemas:

- La existencia de unas pautas comunes para el estudio de las demandas de indígenas y no indígenas, limita o anula el acopio de información y de análisis sobre la realidad de las comunidades indígenas y, por la misma razón, restringe la formulación de propuestas de reconocimiento de espacios ajustados a las características y necesidades propias de las mismas. En los países donde se ha venido aplicando este tipo de procedimientos, las áreas entregadas a los indígenas corresponden al modelo de unidades de tipo familiar que se adjudican a los campesinos.

- Otro asunto por considerar, se refiere a que, sometido el trámite de legalización de tierras de indígenas a las normas generales de adjudicación de tierras rurales del Estado, forzosamente se somete a los adjudicatarios indígenas a las mismas exigencias y limitaciones impuestas para todos los adjudicatarios: de superficie, de desmontes forestales, de cargas e imposiciones (servidumbres, compromisos de explotación) y algunas más.

- Y un último asunto dice relación con el sometimiento de los trámites de titulación de tierras a indígenas por la vía ordinaria, a las incongruencias que frecuentemente presenta este procedimiento: como ocurre en Bolivia con la injerencia de varios organismos públicos con atribuciones para conocer del manejo de los trámites; en Venezuela con la incapacidad que enfrenta el IAN para transferir tierras en pleno dominio si no le han sido entregadas por el Ministerio de Agricultura y Cría para que disponga de ellas con fines de reforma agraria; y en El Ecuador y Venezuela, con la imposibilidad de adjudicar tierras que se hallen ubicadas en áreas de manejo especial.

Al hablar de los procedimientos especiales previstos hasta hoy, en algunos países como Brasil, Colombia y Perú, para entregar tierras a las comunidades indígenas, podría hablarse de algunos avances y limitaciones en comparación con los procedimientos ordinarios:

- Como avances, el señalamiento de una vía especial para entrega legal de tierras a los indígenas, determina el que los estudios y averiguaciones de todo orden para definir la viabilidad de transferencia de la tierra, por su carácter de específicos, puedan aportar unos más sólidos elementos de juicio y una mayor posibilidad de ajuste de las decisiones finales con los requerimientos y realidades de los indígenas. También se asegura una mayor vinculación indígena al proceso en todas sus fases. Y para apuntar un avance más, cabría, señalar que la existencia de un procedimiento específico, habilita a los indígenas para recurrir legalmente los actos negativos o lesivos de sus intereses, y para solicitar, ya concluido el procedimiento, revisiones que entrañen aclaraciones, modificaciones, rectificación de linderos o de áreas etc.

- Entre las limitaciones, se hace necesario referir, además de las que son comunes a este tipo de procedimientos y a los procedimientos ordinarios (dilatación de los trámites en el tiempo, sobrecarga de diligencias, altos costos, vacíos sobre participación indígena etc.), una estrechamente relacionada con las carencias de la legislación sustantiva de reconocimiento de los derechos: la ausencia de mecanismo dirigidos a asegurar que la transferencia legal de la tierra represente una entrega real del espacio físico, ya que es frecuente que las tierras indígenas se encuentren ocupadas por terceros no indígenas (colonos, hacendados, extractores de recursos naturales). En Bolivia, Brasil, Colombia Y Perú, parte de las tierras transferidas legalmente a los indígenas, presentan este tipo de asentamientos y, aunque se han cumplido algunos esfuerzos para el

saneamiento, la labor tropieza con grandes dificultades administrativa, económicas y políticas.

#### La Tierra y Recursos Naturales:

Estrechamente relacionado con el tema del reconocimiento legal de las tierras a los pueblos indígenas, se encuentra el que concierne al reconocimiento de los derechos de propiedad uso, goce y manejo de los recursos naturales de las áreas reconocidas. Es un asunto en cuyo esclarecimiento y manejo legal también han cumplido ingentes esfuerzos los indígenas de los países amazónicos, pero una presentación aún superficial del mismo demandaría espacio y tiempo considerables. No es, por consiguiente, materia de este esbozo de reflexión, con motivo del cual el autor forzosamente reduce su aporte a dos breves consideraciones que pretenden llamar la atención acerca de la trascendencia del manejo futuro que pueda definirse para resolver las indiscutibles contradicciones actuales, alrededor del asunto, entre los pueblos indígenas y los Estados nacionales:

- La primera es para relieves, en sus reales proyecciones, los riesgos que representan para los pueblos indígenas de Latinoamérica la actual posición de la mayoría de los Estados al facilitar el aprovechamiento de los recursos mineros, sin mayores consideraciones por los efectos desastrosos en la vida económica, social y cultural de los pueblos indígenas que ocupan muchos de los territorios entregados en contratos y concesiones. Algo especialmente inquietante es que en muy pocos de los países se ha iniciado el estudio y la adopción de medidas de orden legal, técnico y administrativo, que permitan hacer un seguimiento a las actividades las empresas que realizan estas actividades mineras, con el fin de asegurar que respeten los derechos de las personas y comunidades de las áreas donde actúan, que garanticen la estabilidad del medio ambiente y los recursos naturales, y que respondan por cualquier desvío en el cumplimiento de estas responsabilidades.

La segunda consideración es para señalar la indiscutible contradicción que se mantiene entre las públicas manifestaciones de voluntad política de la mayoría de los Estados, y aún de voluntad plasmada en leyes, que aseguran la disposición de reconocer plenamente los derechos de los indígenas sobre la tierra y brindarles todas las garantías para su supervivencia, y la negativa que, en la práctica, representan las decisiones administrativas y en parte las mismas normas que dicen relación con la propiedad, el uso y la administración de los recursos naturales renovables de los territorios indígenas. Es la hora, en efecto, en que aún la mayoría de los Estados, aún algunos que ya han hecho entrega a los indígenas de tierras en propiedad, no han determinado si los indígenas son dueños o al menos tienen un derecho exclusivo para hacer aprovechamiento de los recursos de las tierras que les pertenecen o de aquellas a las que tienen derecho en virtud de ley. En la práctica, tal indeterminación representa una virtual negación al derecho mismo sobre la tierra, dado que dominio sobre la tierra sin posibilidades reales de aprovechamiento de los recursos de ésta viene a significar una simple garantía formal o de papel.

#### Tierra de indígenas y Gobierno propio:

Porque han tenido los indígenas en el pasado sus formas de gobierno y porque el manejo del espacio que se les entrega así lo demanda, el enunciado es tema ligado a la territorialidad y así debe tratarse. Se contemplan en el

dos aspectos estrechamente relacionados: uno el ámbito de poder de las comunidades para darse sus formas de gobierno interno y el reconocimiento que los actos de este gobierno tienen frente al ordenamiento legal y las autoridades del país ; y otro, la capacidad legal reconocida de que gocen las comunidades indígenas y sus aparatos de gobierno para actuar como entes jurídicos, en sus relaciones con otros sectores de la sociedad. La definición legal de atribuciones y competencias en ambos campos, acredita en alguna medida, a juicio de las propias organizaciones indígenas y de los entendidos, que las comunidades dueñas de tierras puedan cumplir una adecuada administración de las mismas.

Se presentan sobre esta materia, variantes entre los ordenamientos de los países. En Colombia, Perú y Guyana se han realizado avances en el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas a darse sus propias formas de gobierno y se ha delegado en éstas, buena parte de las tareas de manejo del territorio. En Colombia y Perú , incluso, se ha otorgado constitucionalmente a las autoridades indígenas o nativas, el ejercicio de funciones jurisdiccionales en el marco que la ley les determine. Y en Guyana y Colombia, está abierta la posibilidad de que los territorios de las comunidades amerindias o indígenas, según el caso, tengan el carácter de entidades de orden político administrativo. Aunque en Bolivia y Brasil no hay aún una experiencia de funcionamiento de las autoridades o gobiernos de comunidades indígenas, con reconocimiento legal, las últimas constituciones de ambos países, abren esta posibilidad. En Bolivia la Ley de participación popular ha consagrado normas muy claras en este sentido.

En la legislación ecuatoriana, no se encuentra un claro reconocimiento de la capacidad de las comunidades para actuar como entidades de derecho en el manejo de sus asuntos. Sin embargo, en remedio de este vacío, las comunidades, según el modelo de titularidad sobre la tierra a la cual han accedido, han echado mano de las atribuciones que les brinda la forma de tenencia para administrar sus espacios territoriales: comunas cooperativas, centros, asociaciones de centros etc. Pero ninguna comunidad dispone, de un poder legal que vaya más allá de la administración de tierras. Por su parte los indígenas que ocupan los llamados territorios étnicos, forma de tenencia no desarrollada en la legislación, carecen de opciones legales actuales para definir los asuntos de manejo interno y de relación con otros sectores.

En Venezuela y Suriname, por su parte, ni se ha expedido ordenamiento que asegure el funcionamiento legal a estas agrupaciones, ni se han adoptado normas constitucionales que den vía libre a esta alternativa, ni existen en las leyes opciones de formas de tenencia de la tierra o de otro tipo de organización que les faciliten el ejercicio de sus derechos como comunidades.

Documento de trabajo preparado por la Sra. Donna Z. Gasgonia<sup>18</sup>

Resumen ejecutivo

---

Documento presentado en el SEMINARIO DE EXPERTOS EN EXPERIENCIAS PRACTICAS EN MATERIA DE DERECHOS Y REIVINDICACIONES SOBRE TIERRAS INDIGENAS, Whitehorse, Yukón, Canadá, 24-28 de marzo de 1996. D. Gasgonia es consejera jurídica de los pueblos indígenas mangyan mediante la Kapulungan Para sa Lupaing Ninuno - Misión Mangyan, Calapán, Mindoro oriental, FILIPINAS. Además es directora ejecutiva de la Fundación para el Medio Ambiente Filipino, 77 Matahimik St., Teachers Village, Ciudad de Quezón, FILIPINAS. Tel./FAX No. (63 2) 922-9022.

En general los pueblos indígenas vienen ocupando los mismos territorios desde tiempos inmemoriales y pretenden seguir ocupándolos perpetuamente, a menos que o hasta que la Divinidad disponga otra cosa. Con esta perspectiva a largo plazo, o, mejor dicho, al más largo plazo que se pueda concebir, los pueblos indígenas mantienen valores que consideran la tierra como "sagrada" y no como una simple mercancía. Para ellos la ocupación no corresponde a un accidente ni depende de la fuerza humana, sea física o económica. La ocupación está predeterminada por una entidad divina. Por consiguiente, el que se mantenga la ocupación depende de que se satisfagan las condiciones o las expectativas de la Divinidad, condiciones y expectativas que casi siempre implican cuidados, mantenimiento de la biodiversidad y desarrollo sostenible.

La mayor parte de los países en desarrollo de Asia, como sucede en las Filipinas, eran antiguas colonias de naciones europeas y los Estados Unidos de América. Como antiguas colonias, los gobiernos establecidos heredaban legislaciones europeas y estadounidenses que consideraban a la tierra como una mercancía. Y esa es la raíz de un posible conflicto en el trato de los territorios ancestrales por el Estado.

Los pueblos indígenas se esfuerzan por desarrollar sus territorios ancestrales. Los artículos que se publican al respecto tienden a dar un cariz romántico a sus esfuerzos por la conservación del medio ambiente, con el fin de justificar lo que se percibe como una apatía general frente a las metas económicas. Y sin embargo existen pueblos indígenas que han demostrado que pueden aspirar al desarrollo económico protegiendo y conservando al mismo tiempo el medio ambiente. ¿No podrían llegar a ser para los demás un modelo de desarrollo en el que se fusionan metas económicas y ambientales?

I. Principales cuestiones a tener en cuenta

Los actuales gobiernos de los países asiáticos en desarrollo siguen, en lo fundamental, las líneas de los antiguos gobiernos coloniales. Las leyes y las políticas relativas a la tierra corresponden a los intereses de los dueños coloniales de este importantísimo recurso. En cambio, las leyes consuetudinarias se basan sobre todo en la relación entre los ocupantes originales y lo que se consideraba un territorio sagrado. Es preciso que se aclaren tres puntos sobre las diversas perspectivas con que el Estado y los pueblos indígenas enjuician la tierra. Son: a) el trato del territorio como una mercancía, b) la propiedad del territorio, y c) la demostración de la propiedad. Esos tres puntos se reflejan en el siguiente cuadro:

Estado	Pueblo indígena
El territorio es una mercancía. Se puede vender.	El territorio es un legado de la Divinidad. Sólo puede transferirse por herencia pero siempre será la comunidad la que haya de asumir la responsabilidad.
La tierra es propiedad de personas o de entidades. Sus propietarios pueden hacer uso de ella e incluso abusar.	Los seres humanos son administradores de la tierra. En ningún caso pueden abusar de ella.
La propiedad de la tierra se demuestra mediante documentos oficiales, los títulos de propiedad.	La administración de la tierra se manifiesta por intervenciones humanas favorables al desarrollo: cultivos, protección de bosques naturales, ocupación.

*1. La tierra es una mercancía/La tierra es un legado*

La venta de terrenos es una actividad objetiva que se basa en el beneficio económico. Obtiene un terreno aquél que ofrece el mejor precio por él. El elemento fundamental es el precio que se da al terreno y la capacidad de pago del "comprador".

La idea de la tierra como legado designa a la persona o al grupo que habrá de asumir la responsabilidad al respecto. Los factores que intervienen en esa designación son determinados únicamente por la Divinidad. Los relatos tradicionales mencionan entidades masculinas y femeninas de cuya interacción surge el pueblo indígena. Las entidades masculina y femenina quedan en cierto modo integradas a la tierra, al lugar donde se encuentra el pueblo indígena. Por ello, este pueblo no puede abandonar su tierra más que por intervención divina. Por consiguiente, la responsabilidad con respecto al territorio va pasando de una generación a otra.

*2. Las personas son propietarias de la tierra/Las personas son administradoras de la tierra*

Es frecuente que las sociedades civiles prevean diversos derechos que se desprenden de la propiedad. Entre ellos figuran el derecho de utilizar la tierra, el de transferirla y el de abusar de ella. En sentido estricto, el propietario de la tierra tiene derecho a utilizarla abusivamente en la medida

en que no se vean perjudicados los territorios contiguos o sus vecinos.

En cambio, el concepto de administración implica diligencia y excluye toda utilización abusiva de la tierra. En el momento en que el administrador no da pruebas de la diligencia requerida, los demás miembros del grupo pueden designar a un nuevo administrador. Además, el administrador original puede voluntariamente renunciar a su administración dando lugar a que otro le reemplace.

### *3. El título como prueba de propiedad/El desarrollo de los recursos como prueba de buena administración*

Según la doctrina real o "por orden de la Corona", el Estado posee y controla la tierra y todos los recursos naturales. Los ciudadanos o súbditos están obligados a demostrar que su derecho de propiedad emana del Estado o de la Corona. Antiguamente los documentos por los que se transfería la propiedad de la tierra de la Corona a sus súbditos adoptaban la forma de Decretos Reales. Después, estos Decretos Reales se transformaron en títulos de propiedad en los que el "donante" original era el Estado. La posesión de la tierra no es necesariamente prueba de propiedad. La propiedad se demuestra por un documento, como un título de propiedad, en el que se indica claramente quién es el dueño.

En cambio, la administración depende del acuerdo de los demás miembros del grupo sin que existan indicadores físicos. El administrador está obligado a desarrollar continuamente y utilizar con prudencia los recursos si desea conservar la posesión de la tierra. En muchas zonas de las tierras altas se incluye en el concepto de utilización prudente de recursos el mantenimiento de períodos de barbecho para los cultivos. La posesión y una ocupación constructiva demuestran que se asumen responsabilidades administrativas sobre territorios tradicionales.

## II. Experiencias de la región

En las Filipinas grandes extensiones de territorios ancestrales se perdieron en concesiones y acuerdos hechos por el Estado a favor de poblaciones no indígenas. Históricamente los primeros usurpadores de tierras fueron los colonizadores, personas procedentes de España y de los Estados Unidos. El actual Gobierno filipino ha sucedido a los gobiernos coloniales. Ha heredado políticas y programas de gobierno colonial. Este es probablemente el caso de la mayor parte de los países asiáticos en desarrollo, aunque los años coloniales hayan sido distintos.

La principal orientación de esas políticas y programas sigue formando parte de las actuales políticas y programas gubernamentales. Las leyes referentes a tierras, bosques y minas son los mejores ejemplos de políticas que favorecen a los intereses exteriores de preferencia a los de los ocupantes actuales y tradicionales. El problema de paz y orden que aún persiste en Mindanao, segunda isla por su tamaño de las Filipinas, es testimonio del conflicto resultante del absoluto desprecio que se ha manifestado acerca de los derechos de los antiguos ocupantes. Y la lucha de los pueblos indígenas que se enfrentan con esta situación siempre se ha tildado de violencia.

Un estudio más detenido ha de demostrar que los pueblos indígenas también han iniciado y mantenido actividades pacíficas dirigidas a resolver la aparente contradicción que existe en el trato de la tierra. Al mismo tiempo, los



registros históricos muestran asimismo que la mayor parte de las tierras ancestrales nunca fueron realmente penetradas por los colonizadores y quedaron intactas en manos de los pueblos indígenas. Sólo al terminarse la Segunda Guerra Mundial, se inició la ocupación de algunos de los territorios ancestrales.

Dejando aparte la cuestión de la guerra como elemento fundamental en las usurpaciones que se produjeron a partir de los años cincuenta, es importante el hecho de que los amos coloniales no pudieron llegar a dominar importantes extensiones de territorios ancestrales. Este fenómeno pone de manifiesto la importancia que tiene la cultura para el mantenimiento de la identidad y, por consiguiente, de la existencia misma de la comunidad indígena. Por consiguiente, la pérdida de la integridad cultural, la reducción del orgullo cultural y el asalto progresivo de una cultura exterior tendrán como consecuencia la pérdida de territorios ancestrales, incluso por medios pacíficos.

#### *Mangyans de Mindoro, Filipinas*

En el micronivel, la experiencia de los mangyans de Mindoro refleja la actitud de los pueblos indígenas ante la usurpación de sus tierras ancestrales. Los mangyans se dividen en varios subgrupos. Los iraya, al Norte, han perdido el 90% aproximadamente de su territorio ancestral. Sólo un pequeño número de ancianos se enorgullece de hablar iraya. Más al Sur se encuentran los buhid. Estos habitan un sector contiguo en el que se ignoran todos los límites municipales y provinciales establecidos por el Gobierno nacional. Los buhid siguen hablando buhid y los de más edad además escriben buhid. Sus vecinos, los hanunuo, también reivindican tierras ancestrales que rebasan límites municipales y provinciales. Hablan hanunuo y usan la escritura hanunuo.

En 1982 los buhid iniciaron negociaciones con los funcionarios locales del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DENR). Trataban de que se reconociese su capacidad como administradores idóneos de unas tierras que habían poseído tradicionalmente. Tomando como referencia leyes y políticas relativas a los bosques, los buhid y el Departamento concertaron un acuerdo de administración en el que se declaraba que los buhid tenían un derecho exclusivo al uso y la responsabilidad de casi veinte mil hectáreas de tierras ancestrales clasificadas oficialmente como bosques. El mismo acuerdo reconocía que la tierra objeto del acuerdo se considera como dominio ancestral de los buhid y que ese dominio sobrepasa los límites del territorio en administración.

Los buhid insistieron en la necesidad de utilizar leyes y procesos consuetudinarios para la planificación y la ejecución de las actividades que exigía el acuerdo de administración. A este respecto es fundamental el hecho de que la identidad buhid está vinculada al territorio. Así se mantuvieron los sistemas buhid de explotación agrícola y de otros recursos.

Los buhid consideran que el hecho de depender de la tierra para su sustento constituye la esencia misma de la identidad buhid. Haciendo productivas sus explotaciones agroforestales tradicionales, pueden financiar sus delegaciones y reuniones. Al mismo tiempo, son capaces de negociar con orgullo y dignidad sabiendo que los funcionarios del gobierno local se dan cuenta de que están comercializando con éxito el producto de sus cultivos. Se ha llegado a un punto en el que las ventas eran tan productivas que pudieron levantar un almacén junto a una carretera y adquirir un vehículo para el transporte de

sus mercancías.

#### *Otros países asiáticos*

En otros lugares de Asia el control gubernamental es más fuerte. En algunos los pueblos indígenas han podido hallar la forma de obtener un reconocimiento legal de sus actividades tradicionales de explotación de recursos, mientras que en otros el Estado ha mantenido toda su autoridad sobre la explotación forestal.

#### *Comunidades de Bengala occidental, India<sup>19</sup>*

En la India las comunidades trabajan en estrecho contacto con el funcionario forestal que tiene autoridad sobre los bosques. El hecho de que casi el 23% del territorio indio esté sometido a gestión estatal ha obligado a desplazar a casi 300 millones de utilizadores de recursos. Pero esto no ha disuadido a las comunidades de Bengala occidental, donde más de 1.700 comités de protección de bosques trabajan junto con el funcionario forestal para proteger 237.000 hectáreas de bosque salino natural. Han preparado un plan para dividir los productos forestales y rehabilitar la zona del proyecto.

Es importante el hecho de que los comités de protección forestal incluyen a todas las familias que viven en la vecindad del bosque, desde las más pobres hasta las acomodadas. En los primeros momentos el Gobierno incluyó sólo a las familias de bajos ingresos, pero pronto se observó que las familias de ingresos medios y superiores tenían posibilidades de destrucción que hubiesen anulado los esfuerzos de las familias de bajos ingresos.

#### *Control estatal sobre los bosques de Java<sup>20</sup>*

Los bosques de Java son conocidos sobre todo por la teca. La Compañía de las Indias Orientales representó un papel de protagonista en las primeras fases de la extracción de teca para la construcción naval y, después, fue sucedida por el Estado colonial holandés. El gobierno monopolizó la industria de la teca, incluidos los trabajos forestales. Bajo el dominio colonial holandés se abolió todo usufructo privado y todo derecho de propiedad sobre la teca. Durante la ocupación japonesa, el Estado adoptó la política de cortar sin ninguna repoblación. Terminada la guerra, los intentos iniciales de conceder la administración a los agricultores no tuvieron éxito pues la teca siguió siendo un recurso sometido a la propiedad y el control estatales. Hoy en día, las familias que viven del bosque siguen dependiendo en gran medida del Gobierno. En la misma línea, esas familias compiten por los recursos forestales violando los esfuerzos del Estado por controlar el acceso a los bosques.

### III. Posibles disposiciones y obstáculos

De las experiencias regionales asiáticas en el acceso a los recursos dentro

---

Mark Poffenberger y Chhatrapati Singh, "The Legal Framework for Joint Management of Forest Lands in India", Legal Frameworks for Forest Management in Asia, Honolulu: East-West Center, 1993, pp. 3-18. S.B. Roy, "Forest Protection Committees in West Bengal, India", *Ibid.*, pp. 19-30.

Nancy Lee Peluso, "A History of State Forest Management in Java", *Keepers of the Forest*, Connecticut: Kumarian Press, 1990, pp. 27-55.

de los territorios nacionales pueden desprenderse algunas lecciones. Aunque existen distintos niveles de reconocimiento en lo que se refiere a la ocupación y al uso de tierras ancestrales, de todas maneras se observan ciertos procesos similares.

En el ejemplo buhid, el pueblo indígena estudia cuidadosamente su posición con respecto a los extraños, en particular al Gobierno. La evaluación objetiva de sus ventajas y sus inconvenientes es un elemento fundamental para formular estrategias que permitan alcanzar las metas previstas. Nunca se insistirá bastante en el hecho de que ese pueblo ha laborado en pro de la cooperación pacífica, y no por obtener concesiones forzadas.

Aceptando que los valores tradicionales en lo que respecta a la tierra no son reconocidos por el gobierno, los buhid han hecho del "reconocimiento" una condición previa para cualquier acuerdo que puedan concertar con el Gobierno. De esta forma, en una petición enviada al DENR reafirmaban su derecho al territorio ancestral e insistían en que el reconocimiento de ese derecho era el primer paso para la discusión. Habiéndolo conseguido, los buhid empezaron a negociar la utilización en exclusividad de los recursos naturales, en particular la tierra, dentro de su territorio ancestral.

Los buhid consideraron el programa forestal social del DENR como un programa que podría responder a sus necesidades. Se partía del conocimiento de que oficialmente el Gobierno había clasificado como territorio forestal una gran parte del dominio ancestral de los buhid. Curiosamente, esta clasificación redundó en su beneficio. Como el Estado no puede emitir títulos de propiedad de tierras forestales, ningún extraño pudo obtenerlos y desplazar a los pueblos indígenas que allí vivían.

El programa forestal social original del Gobierno indicaba plazos y condiciones que no correspondían a las costumbres de los buhid. Pero esto no les impidió que analizaran el programa, sino que pudieron identificar en él ciertos aspectos positivos.<sup>21</sup>

Versión original --- plazos y condiciones contrarios a las costumbres buhid

PRIMERO	Se da preferencia a las responsabilidades individuales sobre parcelas de tierra determinadas y divididas por el DENR.
SEGUNDO	Automáticamente a las solicitudes de grupo se les adjudican de 2 a 3 hectáreas por persona, sin exceder una superficie total de 1.000 hectáreas.
TERCERO	La renovación de los acuerdos depende sobre todo del DENR.
CUARTO	El contrato de administración declara que únicamente el Estado es propietario del terreno, sin hacer referencia alguna a los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales.

---

Donna Z. Gasgonia, "The Buhid Mangyan Communities of Bongabong. Oriental Mindoro: exercising the right to self-determination", Second ASEAN Regional Conference on Environmental Education, Compilation of Papers. Los Baños, Filipinas: SEARCA, 1995, pp. 488-498.

QUINTO	Se corre el riesgo de que se interprete que el contrato de administración implica que la parte contratante sólo tiene derecho sobre la superficie objeto del acuerdo y que renuncia a todo derecho sobre sectores ajenos a ella.
--------	--

Algunos aspectos positivos ---

PRIMERO	El ISF compromete al DENR a reconocer el derecho exclusivo de administración de un territorio determinado.	El DENR no puede reconocer a ninguna otra persona, asociación o entidad con fines de expedición de permisos y licencias para uso de recursos.
SEGUNDO	Ofrece la utilización durante 25 años renovable por otros 25 años, o sea un total de 50 años de posesión exclusiva.	Gracias al primer período de 25 años, los buhid podrán descansar de las usurpaciones que diariamente sufrían por parte de extraños.
TERCERO	El DENR emite un documento oficial.	El documento identifica la administración y enumera las responsabilidades.
CUARTO	Se prepara un mapa del territorio definido con los jalones existentes en el terreno.	El mapa y los jalones constituyen puntos de referencia para la defensa de los límites del dominio ancestral.

Tras varios años de negociaciones y de revisión de políticas gubernamentales, por último, en 1992, se firmó un acuerdo de administración. En un principio el acuerdo autorizaba a los buhid a centrarse en sus propias parcelas. En un plazo de seis meses habían preparado un amplio plan de desarrollo que integraba el desarrollo de la cuenca hidráulica, la protección de los bosques y explotaciones agroforestales. En 1994 los buhid habían concluido un plan de trabajo de un año por valor de 1,4 millones de pesos filipinos (US\$ 53.800 a razón de PHP 26/US\$).

Obtenían mejores resultados que los grupos profesionales ejecutores de proyectos semejantes, de manera que el DENR-ADB tomó en consideración una fase ulterior que interesaba a una superficie muy superior. Los buhid calcularon un plan de trabajo de cinco años que costaría unos PHP 7 millones (US\$ 269.000) y que al cabo de diez años generaría más de PHP 90 millones (US\$ 3,46 millones). Esto demuestra que el asociarse a los buhid es una buena inversión, es eficaz en relación a los costos tanto para el Gobierno como para las instituciones de financiación. Todo ello parte del reconocimiento de que a los buhid les corresponde la administración tradicional de sus dominios ancestrales y tienen derecho exclusivo al uso y aprovechamiento del territorio y sus recursos.

#### *Obstáculos y cuestiones*

El programa forestal social se ocupa asimismo del problema de la creciente migración a las tierras altas. Mediante el programa el Gobierno asegura a los habitantes de las tierras altas la propiedad por un período de 25 años renovable por otros 25. Esta seguridad se ofrece a cambio de que los

beneficiarios aprovechen la tierra y eviten nuevas deforestaciones por migrantes. Los pueblos indígenas constituyen por lo menos la mitad de los habitantes de las tierras altas de las Filipinas.

La administración es el concepto en el que se basa la silvicultura social. El Estado retiene la propiedad y el control pero reconoce el importante papel que desempeñan los habitantes de las tierras altas al evitar la emigración de los habitantes de las tierras bajas. Se evita además el gasto de la protección forestal y su explotación transfiriendo estas actividades a los administradores. A cambio, éstos reciben una propiedad asegurada durante 50 años y, por consiguiente, pueden introducir mejoras a largo plazo.

Los obstáculos que se oponen a este tipo de administración se desprenderían de una interpretación restrictiva en la que se contemplase sobre todo el plazo y no el aprovechamiento resultante. Se tiende a insistir en que la administración se confía sólo por un máximo de 50 años y que, por consiguiente, al cabo de ese tiempo los administradores perderán las mejoras introducidas. Pero a título de supervisor, el Gobierno puede elegir el fijarse sobre todo en el aprovechamiento resultante y, por consiguiente, considerar que ese período de administración no es más que un punto de entrada para establecer una cooperación oficial con los administradores. Concluido el plazo, o incluso antes, podrían preverse nuevas y mejores formas de acuerdo para un desarrollo sostenible en el que se reconociese ese modo de administración.

Otro obstáculo está en la resistencia del Gobierno a pronunciarse claramente sobre el pleno reconocimiento de los dominios ancestrales. A las poblaciones no indígenas en general les inquieta la posibilidad de que un pleno reconocimiento viniera a perturbar gravemente los actuales sistemas de explotación de la tierra y diera origen a un caos nacional. Existe asimismo un prejuicio basado en el mito de que los pueblos indígenas no son capaces de gestionar grandes extensiones de tierra y que el permitirles que lo hagan no podrá por menos de conducir a un colapso económico y a la degradación ambiental.

*Algunas cuestiones que podrían suscitarse son:*

- ¿Cuáles son los objetivos de desarrollo del Estado y los de los pueblos indígenas?
- ¿Cuáles son los puntos de conflicto? Determinar si son conciliables los problemas fundamentales.
- ¿Cuáles son los puntos de acuerdo? ¿Se pueden realizar esfuerzos en cooperación a propósito de esos puntos a corto o a largo plazos?

*Centrándose en la tierra como base económica, pueden plantearse las siguientes cuestiones:*

1. ¿Sería aceptable para todas las partes interesadas el concepto de una administración en uso exclusivo durante un período de tiempo y una gestión conforme a las leyes consuetudinarias?
2. ¿Tendrá el territorio tradicional extensión suficiente para que pueda realizarse una gestión en mediana a gran escala de sus recursos?
3. ¿Existen otras partes que conozcan y deseen tomar en consideración los

sistemas indígenas de desarrollo de las tierras altas, en especial los establecidos para la explotación de tierras ancestrales?

4. ¿Está el Gobierno en condiciones de proteger y explotar sus recursos forestales en el ámbito nacional? ¿Está dispuesto a asociarse a pueblos indígenas para proteger y explotar recursos forestales de los dominios ancestrales de éstos últimos? ¿Cuál es la posición del Gobierno nacional frente a una migración creciente desde las tierras bajas hacia las altas?

En definitiva lo importante será averiguar por qué razón el Gobierno, el sector empresarial y otras partes interesadas se resisten a reconocer los derechos de los pueblos indígenas a sus dominios ancestrales cuando esos pueblos vienen gestionando sus terrenos desde tiempos inmemoriales y, en general, han sabido mantener la biodiversidad en ellos. Un elemento central es la seguridad que se dé a los pueblos indígenas en cuanto a la propiedad de sus territorios tradicionales. Como todo administrador, esos pueblos no pueden obtener resultados a largo plazo si no se les da una seguridad a largo plazo. Todo inversionista necesita seguridad y que se reconozca su autoridad gerencial en el control de la empresa. Como todo administrador, al calcular el rendimiento económico de su inversión deberán tener en cuenta la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

Documento de trabajo preparado por el Sr. Roger Plant

**1. Introducción: Alcance de este trabajo**

Este encuentro se propone centrar su atención sobre cuestiones prácticas más que estrictamente conceptuales. Qué han hecho las organizaciones intergubernamentales, a través de la cooperación técnica, para el progreso de los derechos y los reclamos territoriales de los indígenas? Qué más puede hacerse y cómo?

La cooperación técnica no puede comprenderse, sin embargo, solo como la aplicación propiamente dicha de programas destinados a demarcar, determinar títulos y proteger las tierras indígenas, o mejorar las oportunidades de desarrollo según los valores y las prioridades de los pueblos indígenas mismos. En la mayoría de los casos existen tres etapas previas: en primer lugar, generar un acuerdo con respecto a los principios básicos que deben establecerse para abordar los conflictos sobre derechos y reclamaciones territoriales entre los pueblos indígenas y el estado o los protagonistas externos y, en segundo lugar, desarrollar la maquinaria legal y administrativa para resolver la competencia en materia de reclamaciones sobre la tierra.

Es por ello que es necesario llevar a cabo un análisis comparativo antes de que los organismos de las Naciones Unidas puedan pensar en soluciones prácticas. De hecho, las reclamaciones de los indígenas sobre tierras y territorios son enormemente complejas, y el hecho de que el legado de la conquista haya sido tan diferente a través del planeta no las simplifica.

En muchos lugares del mundo en desarrollo los pueblos aborígenes han perdido casi por completo su base de tierras, pero todavía pueden hacer reclamaciones sobre la tierra que sus ancestros perdieron hace varios siglos. Sus reclamaciones pueden basarse en títulos escritos o en la posesión tradicional.

En otras regiones en vías de desarrollo (la cuenca del Amazonas es un ejemplo claro de ello) la amenaza a las tierras indígenas ha sido más reciente. Los pueblos aborígenes de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú gozaron de la ocupación tradicional de vastas zonas del Amazonas hasta que la aparición de las compañías multinacionales y la iniciación de la búsqueda de recursos hidroeléctricos, minerales y madereros pusiera en peligro sus medios de vida, solo unas décadas atrás. Lo importante en este caso es proceder lo antes posible a la delimitación y la demarcación de la base territorial de estos pueblos vulnerables, para poder proporcionar una protección eficaz contra mayores abusos y desposeimiento.

Sin embargo, en tanto que los pueblos indígenas se ven habitualmente como desfavorecidos ante el resto de las poblaciones nacionales, ello no significa que siempre necesiten la "protección" del estado. El acontecimiento más importante en los últimos años ha sido el reconocimiento creciente de que los pueblos indígenas tienen, en primer lugar, derechos contra el estado y, en segundo lugar, son quienes mejor podrían administrar sus tierras y los recursos naturales a ellas relacionados de una manera respetuosa del medio ambiente, por lo menos en la medida de que se les proporcionen los medios para proteger su propio ambiente contra la intervención dañina del exterior.

La mayor parte de este trabajo se refiere por lo tanto al desafío político, que debe abordarse antes de que los organismos de las Naciones Unidas puedan establecer programas más específicos de asistencia técnica, tanto para los gobiernos como para las organizaciones indígenas mismas. Ello hace necesaria una breve reseña de los tipos de programas de asistencia técnica los diferentes organismos intergubernamentales han llevado a cabo en los últimos años, incluyendo el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional. La presentación concluye con la identificación de algunas áreas posibles de cooperación internacional para apoyar los esfuerzos de los pueblos indígenas por proteger sus tierras y medio ambiente y reivindicar un mayor control, en conformidad con sus propios valores, sobre el desarrollo económico, cultural y social de dicho apoyo.

## **2. El desafío político: los derechos aborígenes sobre la tierra en un mundo cambiante**

### **Tendencias en la legislación internacional y nacional sobre derechos aborígenes**

Uno de los acontecimientos más importantes ocurridos en las tendencias mundiales durante la última década ha sido la notable resurgencia del interés por los derechos de los pueblos indígenas. Se han abierto nuevos caminos en la ley nacional e internacional, a medida que los pueblos aborígenes y tribales en todas partes del mundo insistían en sus reclamaciones por un estatuto especial, distinguiéndose así mismos del resto de los grupos de las poblaciones nacionales.

Lo que comenzó como un movimiento más limitado, dirigido principalmente por los pueblos indígenas de las Américas, se ha convertido hoy en un verdadero fenómeno mundial. En Europa del norte, en el Medio Oriente, en Rusia, en el sur y el sudeste de Asia, en Australia y en el Pacífico, e incluso en regiones del Africa, los pueblos indígenas están ejerciendo presiones en favor de sus reclamaciones de autodeterminación económica, social y política y por lograr un mayor grado de control sobre la administración de sus vidas, instituciones y recursos naturales.

La principal cuestión en juego, sin excepción, es la tierra. Pero no es de ninguna manera la única cuestión, puesto que los reclamos indígenas abarcan también el idioma y la identidad cultural, las instituciones civiles y políticas y la autonomía en sentido amplio. El factor unificador, sin embargo, es la tierra y el control del territorio. Una base territorial, que permita a los pueblos aborígenes la preservación de sus estilos de vida únicos, es el factor individual más importante implícito en todas las demás reclamaciones.

En lo que respecta al reconocimiento de los derechos aborígenes sobre la tierra, los logros de la última década, por lo menos en el ámbito legislativo, han sido bastante importantes en algunos sentidos y en algunos casos individuales. En el plano internacional, el más significativo ha sido la adopción de la Convención de los Pueblos Aborígenes y Tribales de la OIT, No. 169, en 1989, y los progresos logrados en la tarea desarrollada en favor de la adopción por las Naciones Unidas de una Declaración sobre los Derechos de los Indígenas. Revisando una Convención anterior, el nuevo instrumento de la OIT trata los derechos sobre la tierra de los pueblos aborígenes y tribales de manera considerablemente detallada, tanto reconociendo nuevos principios como estableciendo nuevos mecanismos para hacer que estos derechos sobre la tierra sean realmente efectivos. La nueva Convención de la OIT ha sido ratificada hasta la fecha por nueve países de América Latina y de Europa, teniendo fuerza de ley interna en los países firmantes. Su ratificación constituya también uno de las principales reclamaciones de los pueblos indígenas y tribales de otras regiones del mundo desarrollado y en vías de desarrollo. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Indígenas no tiene todavía fuerza de ley, pero es también un instrumento de enorme importancia potencial.

En el ámbito nacional, los años pasados han sido testigo de la aparición de nuevas constituciones y de decisiones judiciales, que constituyeron hitos de igual importancia, revirtiendo una tendencia anterior que conducía a la erosión de las reclamaciones indígenas sobre tierras y territorios. Las nuevas constituciones de Brasil, Colombia, Guatemala, Paraguay y Perú son ejemplos de esta situación en América Latina. En algunos de estos países es la primera vez que se protegen los derechos aborígenes sobre la tierra en la constitución. Otros reconocen ahora el concepto de posesión inmemorial y establecen nuevos mecanismos para tratar las reclamaciones indígenas sobre tierras y territorios. En Filipinas, el concepto de dominio ancestral incluido en la constitución de 1987 tiene potencialmente un largo alcance. Entre los países desarrollados, las recientes legislaciones y reformas políticas llevadas a cabo en Australia, Canadá y en regiones de Escandinavia abren nuevas posibilidades para abordar antiguas reclamaciones históricas, o para cuestionar la doctrina que pretende que los derechos indígenas se extinguieron con la conquista. En otros países, principalmente Rusia, por ejemplo, se ha dado una nueva importancia a las reclamaciones aborígenes sobre la tierra en el marco del proceso actual de reforma constitucional.

Cuáles son los principales factores detrás de estos acontecimientos? Un factor clave ha sido la movilización de los mismos pueblos indígenas y de sus grupos de apoyo y del aumento de su capacidad para presentar sus inquietudes ante la escena internacional. Sin embargo, cuando los pueblos aborígenes mismos tienden a ser minorías vulnerables, es importante preguntarse cuáles son las fuerzas en el medio político y económico internacional que han facilitado la presentación de sus reclamaciones.



Uno de los factores de obvia importancia ha sido la renovada inquietud internacional por el medio ambiente. Muchos de los pueblos indígenas y tribales viven en los bosques y sus prácticas tradicionales de gestión de los recursos naturales se consideran como ecológicamente viables. Otros son cazadores y recolectores nómades de las regiones polares o desérticas, que han sido capaces de adaptar sus estilos de vida a situaciones climáticas muy duras, asegurando la renovación de los recursos naturales. En casi todos los casos, el asalto a las tierras aborígenes se ha relacionado con prácticas destructivas del medio ambiente, ya sea la tala de árboles en América o en Asia, la extracción de petróleo, gas y otros minerales en Australia, Rusia o América del Norte, o la construcción de gigantescos proyectos hidroeléctricos en tantos otros países desarrollados y en vías de desarrollo.

La indudable influencia de las presiones ejercidas por los grupos de derechos humanos ha constituido sin dudas un segundo factor, así como la expresa preocupación de los gobiernos por proteger a los miembros más vulnerables de sus sociedades. La violencia atroz descargada contra los pueblos aborígenes en muchos de los países en desarrollo en las décadas del 60 y del 70, particularmente en América Latina, ha sido ampliamente documentada por las organizaciones de derechos humanos.

Un tercer factor posible lo constituye la tendencia general que se manifiesta en el desarrollo de la filosofía que promueve la reducción del papel del estado en la gestión económica y la descentralización. Es ésta una cuestión compleja cuyas implicaciones para los enfoques con respecto a los derechos indígenas sobre la tierra requieren un cuidadoso análisis. Puede argumentarse, en síntesis, que la política de desarrollo de las primeras décadas que siguieron a la guerra se dirigió al fortalecimiento del estado, permitiéndole asignar tierras en nombre de la equidad y la eficacia lo que, por lo tanto, requería un sistema uniforme de legislación sobre la tierra. En los numerosos países en desarrollo que profesaban un fuerte compromiso por la reforma agraria, el resultado de ello fue que tanto los derechos privados como tradicionales sobre la tierra se vieron debilitados, al asumir el estado los poderes de redistribución de los derechos sobre la tierra según las necesidades económicas y sociales. A medida que se frenaba en general el ímpetu por la reforma agraria, se produjo un nuevo énfasis en los títulos y el registro de las tierras, en nombre de una mayor eficacia económica. Ello ha provocado a su vez intensos debates sobre las ventajas relativas de los sistemas privados o comunes de gestión de los recursos. En ciertos casos, produjo también la tendencia de devolver los poderes de gestión de la tierra a las autoridades locales.

### **Las tierras aborígenes y el mercado**

Existe una aparente paradoja en el hecho de que ha habido una renovada preocupación por las tierras indígenas precisamente en el momento en el que las filosofías económicas orientadas hacia los mercados resurgieron en todas partes. Los enfoques liberales y de libre comercio del desarrollo económico están en conflicto con las nociones indígenas tradicionales sobre la tierra y el medio ambiente. En el pasado, la imposición de sistemas occidentales de legislación sobre la tierra y sobre el uso de la tierra ha sido el factor principal que determinó la vasta desposesión de los indígenas de sus tierras. Este fue con claridad el caso en América Latina, donde los códigos civiles adaptados de Europa a partir de mediados del siglo 19 abrieron el camino a la destrucción de los sistemas de tenencia comunal de la tierra.

Puede reconciliarse en la actualidad la protección y promoción de los

derechos indígenas sobre la tierra con el enfoque de mercado del desarrollo agrícola general? Consiste el objetivo en la instauración de un doble sistema de tenencia y derechos sobre la tierra, promoviendo un mercado libre para todos los sectores de la población excepto para los pueblos indígenas? O se trata también de adaptar las operaciones del mercado a las necesidades particulares de los pueblos indígenas, permitiéndoles beneficiarse de la modernización, en sus propios términos?

Pueden identificarse a este respecto dos enfoques principales.

Uno de ellos es el enfoque de "reserva", en virtud del cual la legislación y las políticas estatales mantienen con claridad a los pueblos indígenas y sus tierras fuera del marco de las operaciones de mercado, impidiendo a los no indígenas el acceso a las tierras reservadas e imponiendo también ciertas restricciones al derecho de los pueblos indígenas de enajenar, hipotecar o gravar sus tierras de cualquier otra manera. Este enfoque puede considerarse como segregacionista y con un mayor o menor grado de paternalismo por parte de las autoridades estatales. En la modalidad más paternalista de todas, el estado determina las reglas de uso y de acceso a la tierra dentro de las reservas indígenas, junto con las reglas de contacto entre los pueblos aborígenes y la sociedad en su conjunto. La variante menos paternalista y más autónoma permite a los mismos pueblos aborígenes determinar las reglas de su relación con los extranjeros, incluyendo quizás la negociación de las condiciones para la extracción de minerales dentro de los territorios tradicionales y la distribución de los beneficios.

El segundo enfoque acepta que los pueblos indígenas han experimentado desde hace tiempo una integración de hecho dentro de la sociedad nacional, participando en los mercados en una posición de desventaja obvia. Esta posición alienta una mayor participación a través de programas de acción afirmativos, teniendo en cuenta, es de esperar, las características específicas de los pueblos aborígenes y su relación particular con la tierra y el medio ambiente. Como en el primer caso, es posible que se enfatice la demarcación de las tierras indígenas y la cuestión de los títulos. Pero en el segundo caso implica la suposición más importante de que los pueblos indígenas producirán dentro del mercado, participando también en mercados de capital y de trabajo, adaptando progresivamente sus estilos de vida a las exigencias del medio mercantil.

La principal causa de controversia gira, a menudo, en torno del grado de interacción con el medio mercantil más amplio. Las sociedades indígenas son poco o nada estáticas. Cuando se les dio la libertad y la oportunidad de hacerlo, adaptaron sus pautas de uso y gestión de la tierra a las ocasiones de desarrollo económico. Pero el equilibrio entre la protección especial y la igualdad de oportunidades puede ser muy difícil de lograr. Una de las principales reclamaciones de los pueblos indígenas es quizás la de obtener un estatuto especial para sus derechos sobre la tierra, incluyendo restricciones parciales o totales al derecho de tratar a la tierra como una mercancía.

#### **Los pueblos indígenas y sus derechos sobre la tierra: algunas tipologías básicas**

Si los derechos indígenas sobre la tierra deben recibir la atención especial del estado o un estatuto legal y político especial, la primera tarea consiste en identificar la naturaleza de sus reclamos.

La distinción más elemental puede hacerse entre los reclamos planteados

sobre la base de los derechos históricos anteriores y los que se basan en las necesidades económicas, sociales, culturales y ambientales de la actualidad. Pero entre estos dos tipos principales de reclamaciones históricas deben hacerse aún otras distinciones. La primera se basa en el concepto de posesión inmemorial, que sostiene que los derechos tradicionales no se extinguen nunca por la conquista o la colonización, hayan sido o no reconocidos en las leyes codificadas del poder colonial. La segunda se basa en la existencia de títulos escritos o tratados que hayan sido reconocidos por el poder colonial, pero que pueden haber sido derogados unilateralmente desde el momento de la independencia. Algunos de estos casos pueden ilustrarse con ejemplos de diversas partes de Asia y de las Américas.

Los pueblos tribales vulnerables, que no tienen derecho a recibir el estatuto de indígenas en virtud de la definición de la OIT, también pueden tener reclamos que se apoyan en la historia. En algunas antiguas colonias británicas de Asia, donde los derechos sobre la tierra de las minorías tribales identificadas tiene un estatuto y una protección especiales en áreas tribales determinadas, las reclamaciones se dirigen principalmente a mantener este estatuto especial y en algunos casos, en consecuencia, a lograr la restitución de la tierra. Los conflictos pueden considerarse como conflictos legislación tradicional y legislación estatutaria, cuando los títulos sobre la tierra y los sistemas de registro introducidos por los gobiernos perjudicaron la seguridad territorial de los cultivadores tribales tradicionales y de los pueblos habitantes de los bosques.

En algunos contextos regionales surge una serie más amplia de cuestiones políticas, principalmente la de determinar hasta qué punto la legislación nacional y las políticas referidas a la tierra deben desarrollarse sobre la base de diversos arreglos con respecto a la tenencia de la tierra por parte de los indígenas. En algunas regiones, por ejemplo, solo una pequeña minoría de la población administra sus tierras en virtud del régimen tradicional de tenencia de la tierra. Se trata del caso de los pueblos habitantes de los bosques o de los agricultores nómadas. Al igual que en América Latina, la tendencia predominante se orienta hacia la tenencia y la propiedad privada de la tierra, aún cuando la propiedad de los bosques tiende a quedar en manos del estado. Existen fuertes presiones para cambiar la tenencia tradicional por los títulos privados registrados, refiriéndose los debates actuales a los argumentos en pro y en contra de las políticas de reserva en los casos relativamente escasos en los que éstas mantienen sus estilos de vida tradicionales. En la mayor parte de Africa y el Pacífico, el contexto tiende a ser muy diferente. Los acuerdos de tenencia indígena y tradicional siguen constituyendo la norma, existiendo una gran diversidad de acuerdos tradicionales, aunque hay presiones equivalentes para que se introduzca la privatización de la tierra, en nombre de una mayor eficacia agrícola. Los economistas y los antropólogos cuestionan ahora la necesidad de privatización de la tierra, aduciendo que los sistemas de tenencia tradicional de los indígenas están en constante adaptación y pueden lograr una elevada eficacia, sin costos sociales y en un ambiente político favorable. A la luz de este argumento se evidencia la existencia de un choque más amplio entre diferentes filosofías de uso y administración de la tierra, una basada en valores comunitarios y comunales y la otra en los valores de mercado mencionados anteriormente.

Establecidas estas bases, pueden describirse ahora algunos tipos de reclamaciones o demandas de tierra indígenas o tribales. En primer lugar, existen las reclamaciones de tierras especialmente protegidas o de restitución de tierras, basadas en derechos derivados de la historia. Ello

supone que los pueblos implicados gozarán de derechos diferentes sobre la tierra que los de la población en general. En segundo lugar, están las reclamaciones por un estatuto y protección especiales, que permitan a las minorías vulnerables continuar con sus modos de vida tradicionales. Puede incluirse aquí la caza, la recolección y la pesca tradicionales, el pastoreo y la agricultura nómadas. Tal como en la primera categoría, en éstas se supone que los derechos que se acuerdan a los pueblos indígenas o tribales son excepcionales y le proporcionan, tanto a ellos como a sus tierras, un estatuto especial reglamentado por ley. En tercer lugar, están los casos en los que los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población nacional, pudiendo sus modelos tradicionales de tenencia de la tierra influir en la legislación y en la política nacional relativa a los derechos sobre la tierra.

### **Los pueblos indígenas y la carencia de tierra rural**

En cifras absolutas, probablemente la mayoría de los pueblos indígenas de América Latina o Asia son trabajadores rurales sin tierra o casi sin tierra. En muchos casos, se ha impedido sistemáticamente a los pueblos aborígenes tener suficiente tierra para sus necesidades de subsistencia, con el objetivo de garantizar el suministro de mano de obra barata para los sectores agrícolas o mineros.

Principalmente en América Latina, los pequeños agricultores indígenas han proporcionado el grueso de la mano de obra estacional para la agricultura comercial. La expansión de las plantaciones de café, algodón y azúcar, así como los cultivos de frutas y verduras, ha dado lugar a flujos de trabajadores migratorios estacionales que presentan las mismas características en México, en América Central y en los Andes. Las comunidades campesinas indígenas están concentradas en las regiones del altiplano, en minúsculas parcelas agrícolas, bajo sistemas de tenencia comunales o privados. Invariablemente, las parcelas son demasiado pequeñas para proporcionar un sustento adecuado, han sido fragmentadas a lo largo del tiempo y la presión demográfica ha incrementado también la carencia o la casi carencia de tierra. En consecuencia, comunidades indígenas completas migran dentro del país durante unos pocos meses del año. La extensión de estas migraciones se ha incrementado en las últimas décadas, al haberse abandonado un compromiso anterior de reforma redistributiva de la tierra y al haber tendido las políticas estatales a promover la expansión de la agricultura comercial para exportación. Se producen a veces también modelos de migración intrarregional o internacional, como por ejemplo el flujo estacional de indios de Guatemala hacia el sur de México y de indios de México a su vez hacia las regiones del sur de los Estados Unidos.

Esta tendencia a la falta total o casi total de tierras genera a su vez cuestiones más complejas. En muchos casos las comunidades indígenas tradicionales han dejado de existir como unidades económicas viables, aún cuando siguen cumpliendo con su función de reserva de mano de obra para la agricultura comercial. Además, y a diferencia de los pueblos indígenas de la selva tropical o de las regiones polares, estos campesinos indígenas no tienen en general una base territorial contigua. Sus parcelas son no solamente pequeñas y fragmentadas sino que, además, están a menudo mezcladas con granjas no indígenas. Hacer revivir estas comunidades requeriría la aplicación de reformas agrarias drásticas y la realización de cambios radicales en las modalidades del empleo rural.

**Diferencia y discriminación: los dos aspectos del derecho indígena sobre la**

## **tierra**

Los hechos desnudos de la discriminación y la explotación de los pueblos indígenas, en el marco más amplio de la economía nacional son los que a menudo se pasan por alto en el análisis de los derechos indígenas sobre la tierra. El peso del énfasis se pone en los títulos y la demarcación de la tierra y de las áreas territoriales en las que todavía conservan el acceso y el uso los más remotos grupos indígenas, una minoría en la cifra total en el mundo.

Allí donde los indígenas constituyen la mayoría o casi la mayoría de la población rural, quienes no tienen tierra o tienen escasa tierra pueden ser una fuerza poderosa. Concientes de la discriminación a la que se los ha sometido durante siglos, son capaces de defenderse. La historia reciente de América Latina, e incluso la más lejana, por ejemplo, está tachonada de rebeliones indígenas armadas en la tierra constituía el eje de las reclamaciones.

La descripción que se hace a menudo de los pueblos indígenas tribales como débiles y vulnerables, marginados de la corriente principal de la sociedad nacional, cuya supervivencia como grupos culturales distintos está amenazada si no se protege su derecho a la tierra por consideraciones humanitaria y ambientales solamente, no es universalmente cierta. En algunos casos puede haber un imperativo político para tratar sus reclamaciones de tierra, en nombre de la una paz y de una estabilidad social más amplia. En este último caso, lo que a menudo es incierto es la naturaleza misma de las reclamaciones indígenas. En los casos en los que existe una vasta desposesión y fragmentación de la tierra, el concepto de territorio indígena forma parte aún de su visión del mundo? Si sus movimientos se fortalecen en los próximos años, requerirán un estatuto completamente separado para sus tierras, que incluya reclamaciones compleja de restitución y el traslado de los habitantes no indígenas de sus principales áreas habitadas? O reclaman más bien una nueva ronda de programas de reforma agraria, que permitan a los agricultores indígenas la participación en el mercado en un pie de igualdad más genuino con respecto a las poblaciones no indígenas?

### **3. Estrategias y programas para la protección de los derechos indígenas y tribales sobre la tierra**

En el ámbito intergubernamental ha habido pocas iniciativas importantes desde fines de la década del 80, en primer lugar, en el área del establecimiento de normas y de directrices de funcionamiento para la asistencia técnica y, en segundo lugar, en lo que respecta a la planificación y la implementación de proyectos destinados específicamente a los pueblos indígenas y tribales.

En tanto que las Convenciones de la OIT números 107 y 169 siguen siendo los únicos instrumentos internacionales obligatorios, hay importantes iniciativas en curso en las Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas ha enfatizado el establecimiento de normas desde su creación en 1982, y ha prestado gran atención a los derechos sobre la tierra y los recursos. Más que cualquier otro foro internacional, ha facilitado la plena participación de los pueblos indígenas en la preparación del borrador de su Declaración. Un cierto número de instituciones financieras internacionales y organismos de financiamiento prepararon directrices internas de funcionamiento, subrayando la importancia de los derechos sobre la tierra, la demarcación de la tierra, las garantías

contra los traslados arbitrarios y el mejoramiento de los mecanismos existentes para hacer efectivos estos derechos. Un ejemplo es la Directiva de Operaciones con respecto a los Pueblos Indígenas, adoptada por el Banco Mundial en 1991. Otro organismo proveedor de fondos de las Naciones Unidas, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) se ha comprometido también a preparar directrices internas semejantes.

A medida que los derechos indígenas y tribales sobre la tierra reciben más atención de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, de las organizaciones financieras internacionales y de los gobiernos nacionales, ha surgido la necesidad de analizar el alcance de las políticas comunes y de los programas de acción, en consulta con los pueblos interesados. Una iniciativa sumamente útil en el ámbito regional ha sido el seminario referido a los derechos sobre la tierra y la gestión de los recursos naturales en la zona del Amazonas, llevado a cabo en Colombia en 1991 con el patrocinio conjunto del PNUD, la OIT y el Banco Mundial.

Es probable que las iniciativas más interesantes desde el punto de vista de proyectos y programas hayan tenido lugar en la región del Amazonas, en la que el ambiente político es más favorable actualmente para este tipo de actividades. Desde principios de 1980, el Banco Mundial ha participado ampliamente, en un principio por medio de la inclusión de la demarcación de la tierra indígena como un componente "defensivo" de proyectos de alcance más amplio, y recientemente, dirigiendo más específicamente los proyectos ambientales a los derechos sobre la tierra y la gestión de los recursos. En el Amazonas boliviano, principalmente, la asistencia de la OIT ha jugado un papel de vital importancia en la preparación de un marco legislativo adecuado. Hay indicaciones de que el FIDA constituirá ahora un participante importante, centrando sus proyectos en los derechos indígenas sobre la tierra y la gestión de los recursos naturales en países como Bolivia, Brasil y Venezuela. El PNUD ha destinado recursos para la región del Amazonas. Fuera de la familia inmediata de las Naciones Unidas, un participante de importancia potencial es el Banco Interamericano de Desarrollo que, en consulta con otros organismos, incluyendo la OIT, ha respondido a la propuesta de los gobiernos latinoamericanos, iniciada por el gobierno boliviano, destinada a formar un Fondo Iberoamericano. EL Fondo se destinaría principalmente a proyectos referidos a los derechos sobre la tierra y de demarcación territorial.

En la región de Asia fuera de las Filipinas parece haber escasa actividad de las Naciones Unidas hasta la fecha, ya sea para tratar el marco legislativo y político referido a los derechos sobre la tierra y a la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y tribales o en lo que se refiere a la adopción de programas y actividades específicos en esta área. El Banco Mundial, la PNUD y la FAO han abordado estas cuestiones consultando informes y actividades de investigación limitadas en el sudeste de Asia.

En Africa, una cantidad de organismos de las Naciones Unidas han identificado ahora cuestiones agropecuarias, incluyendo los derechos sobre la tierra, como un área de actividad prioritaria. La FAO ha iniciado programas de investigación y seminarios de políticas. La UNICEF y la UNSO han llevado a cabo recientemente un proyecto interconectado. EL Banco Mundial ha actuado tanto con respecto a la investigación como a las cuestiones políticas, principalmente en la región del Sahel. Y el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNIRISD) ha realizado una serie de estudios piloto, juntamente con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

4. **Verificación de los derechos indígenas sobre la tierra en el ámbito nacional: Un nuevo papel para las Naciones Unidas**

En Guatemala, donde me desempeño actualmente como asesor sobre asuntos indígenas en la Misión para la Verificación de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (MINUGUA), las Naciones Unidas han tenido un papel nuevo y único mediante la firma de un Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas, concretada en marzo de 1995, que constituye uno de los varios acuerdos firmados bajo la dirección de las Naciones Unidas en el contexto de las negociaciones de paz en curso entre el gobierno de Guatemala y los grupos armados insurgentes.

El Acuerdo Indígena de Guatemala contiene un número importante de compromisos asumidos por el gobierno para eliminar la discriminación practicada contra los pueblos indígenas y reconoce y promueve también los derechos específicos de los aborígenes. Urge a la realización de una cantidad de reformas constitucionales y al establecimiento de nuevas estructuras, tanto en el ámbito nacional como regional, para hacer efectivos estos derechos aborígenes.

Entre los hechos más significativos cubiertos por el Acuerdo se incluyen los siguientes: la identidad de los pueblos indígenas; la lucha contra la discriminación, tanto desde el punto de vista de la legislación como en la práctica; los derechos culturales de los pueblos indígenas y sus derechos civiles, políticos, económicos y sociales, enfatizando sus derechos sobre la tierra.

Una característica general del Acuerdo es el requisito de la participación de los pueblos indígenas en la aplicación de la ley y de las reformas políticas y de un proceso de consulta con sus organizaciones representativas en todos los niveles. En ciertas áreas clave, el Acuerdo prevé la creación de comisiones conjuntas, compuestas por un número igual de representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas. El papel de estas comisiones conjuntas es de realizar el trabajo preparatorio para la formulación de las reformas y los acuerdos institucionales previstos por el Acuerdo, incluyendo la cuestión del derecho sobre la tierra.

Las disposiciones sobre el derecho a la tierra en el Acuerdo Indígena son de largo alcance. En tanto que se basan en parte en la Convención 169 de la OIT, trascienden en realidad este instrumento. El gobierno, "reconociendo la importancia especial que tiene para las comunidades indígenas la relación con la tierra, y con el objetivo de fortalecer el ejercicio de sus derechos colectivos sobre la tierra y sus recursos naturales", emprende ya sea la adopción directa o la promoción (cuando ello está dentro de la competencia de los órganos legislativos o de las autoridades municipales) de medidas que incluyan lo siguiente: regularización de la tenencia de la tierra por las comunidades indígenas; tenencia de la tierra y uso y administración de los recursos naturales; restitución de las tierras comunales y compensación por los derechos; adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas. Para aplicar estas disposiciones el gobierno "debe, en consulta con las comunidades indígenas, establecer una comisión conjunta sobre los derechos de los pueblos indígenas relacionados con la tierra para estudiar, formular y proponer acuerdos y procedimientos institucionales más adecuados. La comisión debe estar integrada por representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas".

Debe enfatizarse que el Acuerdo no tiene todavía plena vigencia. Las

partes consideraron que solo los aspectos relacionados directamente con los derechos humanos tendrían vigencia inmediata y se aplicarían a partir de la firma del Acuerdo. Los aspectos restantes entrarán en vigor solo con la firma del acuerdo final de paz, que las previsiones más optimistas anuncian para algún momento del año en curso. Se ha montado la escena, sin embargo, para algunos preparativos técnicos más complejos, en los que los organismos de las Naciones Unidas pueden contribuir en sus áreas de competencia brindando asistencia técnica tanto a los organismos gubernamentales pertinentes como a las organizaciones de los pueblos indígenas mismos.

En realidad, en los meses y años venideros, el Acuerdo Indígena de Guatemala proporcionará un enorme camino para el suministro de asistencia intergubernamental, según lineamientos que se determinarán conjuntamente con los mismos pueblos indígenas. Para mencionar solo un ejemplo, en la sección que se refiere a la protección legal de los pueblos indígenas, el gobierno de Guatemala se ha comprometido a adoptar o promover medidas entre las que se incluyen las siguientes: desarrollar reglas legales que reconozcan los derechos de las comunidades indígenas a administrar sus tierras según sus normas tradicionales; promover un aumento en el número de tribunales que tratan los casos referidos a la tierra; apremiar a las facultades de derecho y de ciencias sociales para que fortalezcan el componente de los programas referido al derecho agrario e incluyan conocimientos de las normas tradicionales pertinentes; establecer servicios de asesoría legal para asesorar en cuestiones relativas a las reclamaciones sobre la tierra; proveer a las comunidades indígenas de servicios de interpretación sin cargo para las cuestiones legales y eliminar toda forma de discriminación contra la mujer con respecto al acceso a la tierra.

## 5. Conclusiones

El Acuerdo Indígena de Guatemala merece una publicidad y un apoyo internacional amplios, en cuanto instrumento único que proporciona el equilibrio adecuado entre la protección especial cuando es necesario y el derecho de los pueblos indígenas de participar en la negociación de sus derechos sobre la tierra.

Para otros países de la tierra, estén o no afectados por conflictos étnicos graves, el desafío consiste en encontrar los mecanismos adecuados que permitan a los pueblos indígenas formular sus reclamaciones y quejas sobre la tierra y encontrar los procedimientos para canalizar los programas de asistencia técnica internacional en torno de compromisos de reforma específicos. Más allá de ello sería inútil hacer recomendaciones generales sobre el tipo de asistencia técnica que se requiere con más urgencia. En algunos casos la asistencia será de naturaleza altamente técnica, como por ejemplo para llevar a cabo encuestas catastrales, demarcación de tierras y programas de títulos sobre la tierra, o bien proyectos que permitan a los pueblos indígenas hacer un uso más eficaz de las tierras que controlan. Pero en muchos lugares del mundo, el primer paso consiste en formular el acuerdo, concebir las leyes, políticas y mecanismos de procedimientos que permitirán a los pueblos indígenas plantear sus reclamaciones sobre la tierra. Los desafíos son formidables, pero se han hecho progresos significativos durante la última década, vinculando el establecimiento de normas sobre los derechos indígenas con la asistencia técnica internacional, que se canaliza cada vez más a través de las organizaciones de los pueblos indígenas mismos.

-----