

Importancia de los territorios colectivos de indígenas y afroamericanos en el desarrollo rural

Roque Roldán

La población indígena de América del Sur, Centroamérica y parte del Caribe, perteneciente a unas 600 culturas, supera hoy los 50 millones de personas, esto es, el 10% del total. Y aunque numéricamente varía de un lugar a otro, su presencia se traduce también en el valor de su historia, de su patrimonio cultural, de su dominio del espacio que habita, y del espacio mismo. El viejo modelo de relación de esos pueblos con el Estado, basado en la voluntad de este último de asimilación compulsiva, les ocasionó traumatismos y pérdidas irreparables. Sin embargo, sus esfuerzos organizativos y el avance institucional de las últimas décadas han abierto cada vez más la alternativa de que se articulen en las sociedades nacionales, con el reconocimiento formal y práctico de sus derechos fundamentales —entre los que figura prominentemente el derecho a la tierra— traducido en normas y en programas de gobierno.

Una revisión de las formulaciones y planteamientos de las comunidades indígenas y afroamericanas permite señalar las razones que, a su juicio, han permitido concluir que las modalidades de propiedad y manejo colectivos de las tierras son más eficaces cuando el objetivo es garantizar estabilidad y posibilidades de mejoramiento futuro. Entre dichas razones se mencionan la mayor seguridad en el mantenimiento del dominio territorial; la mayor protección a su integridad social y cultural como comunidades; el acceso al uso fácil y al manejo apropiado de los recursos naturales y a una adecuada base alimentaria; la contribución al desarrollo sostenible preservando su identidad; y el logro de un grado razonable de autonomía en el manejo de sus propios asuntos y de participación en los asuntos nacionales.

En este capítulo se propone una aproximación reflexiva al tema del dominio de la tierra, de particular interés para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como para las agencias de gobierno y entidades financieras y de apoyo que deben asumir responsabilidades de trabajo con estos sectores de la población. Se describen y analizan las modalidades que distintos países han venido utilizando para reconocerle a comunidades indígenas y afroamericanas el

Roque Roldán (roldaven@epm.net.co) es especialista en Derecho Agrario y Derecho Indígena y de otras minorías étnicas. Ex director ejecutivo del Centro de Cooperación al Indígena, CECOIN en Medellín, Colombia. Este capítulo tiene el carácter de una simple reflexión personal del autor, basada en su vivencia profesional junto a las comunidades indígenas y afroamericanas, en el conocimiento acumulado a través de esta experiencia y en el estudio de numerosos informes sobre las materias que aquí se discuten. Una labor de mayor amplitud y solidez hubiera demandado una investigación de campo, así fuera mínima, para constatar informaciones que pudieran ser obsoletas, y para obtener testimonios y documentos de primera mano que dieran cuenta del pensamiento actual de personas y entidades, tarea que superaba ampliamente los límites del tiempo disponible. Es de esperar, sin embargo, que los temas aquí esbozados sirvan como punto de partida para ulteriores investigaciones por parte de las entidades que mantienen su interés en esta materia. Se agradecen los comentarios de Francisca Rodríguez.

dominio de los territorios que ocupan y la forma en que estas modalidades pueden ser articuladas a las iniciativas de desarrollo con identidad que tales comunidades reclaman.

En el desarrollo del tema se formulan algunas observaciones sobre el recorrido histórico de estas comunidades y su situación política presente, para avanzar luego en la revisión de las formas actuales de tenencia y uso de la tierra, de las modalidades jurídicas bajo las que se les ha reconocido el dominio de sus territorios, y de las limitaciones y alcances de dichas modalidades. En referencia al tema del desarrollo, se hace mención de las características más marcadas de los agentes que intervienen en los proyectos de mejoramiento de estas comunidades, señalando sus recursos y carencias. El examen de estas materias se orienta a obtener unas pautas que permitan, señalar un derrotero útil para comunidades indígenas y afroamericanas, gobiernos y organismos financieros interesados en alcanzar de manera conjunta los objetivos propuestos en los planes y programas de desarrollo de esta población.

Se concluye que para abrir espacios al desarrollo de indígenas y afroamericanos se debe considerar el pleno reconocimiento de sus derechos fundamentales; procurar que los países que no lo han hecho ajusten su modelo de relación con los grupos étnicos a los nuevos lineamientos internacionales sobre la materia; respaldar iniciativas de avance en el reconocimiento territorial en países donde éstas no se han dado; definir políticas flexibles y evitar la réplica mecánica de experiencias, en consideración a la gran diversidad cultural de estos grupos; aceptar y adoptar la modalidad de esfuerzos colaborativos entre indígenas, gobiernos y entidades financieras; y por último, trabajar en la solución de vacíos y ambigüedades institucionales y de políticas de los gobiernos.

Los pueblos indígenas

Presencia en las sociedades nacionales

Los datos más confiables sobre la población indígena en América Central y del Sur muestran una cifra cercana a los 52 millones de personas, esto es, un 11% de la población total en esa parte del continente (Cuadro 6.1). Un 88% estaría constituido por las etnias Azteca, Maya, Quechua y Aymará, descendientes de las grandes sociedades mesoamericanas y andinas precolombinas. Se trata de un sector caracterizado hoy por una carencia general de gobierno propio y por una mediana inserción a las economías regionales y locales en las que participan como vendedores de excedentes agropecuarios y productos artesanales, y frecuentemente como mercado de mano de obra disponible para empresarios rurales y urbanos. Su constante interrelación con la población no indígena ha inducido cambios en todas las esferas de la vida comunitaria y de su patrimonio cultural ancestral.

Un segundo sector, que representa el 12% de la población indígena total, se encuentra conformado por una amplia gama de pueblos y comunidades indígenas que, por su relativo aislamiento del resto de la población en áreas selváticas y periféricas o por su resistencia a la asimilación, ha conseguido mantener en forma más acentuada rasgos importantes de sus culturas ancestrales. Este sector agrupa a pueblos que nunca estuvieron articulados a las grandes sociedades políticas precolombinas, y que en muchos casos fueron tardíamente contactados por las sociedades colonial o republicana.

Las acciones de expoliación y sometimiento de los pueblos indígenas durante la Conquista y la Colonia prosiguieron con el nacimiento de las nuevas repúblicas. Al amparo de los principios filosóficos igualitarios que orientaron las luchas de independencia, las formas de autogobierno y

dominio comunitario que mantenían los indígenas sobre la tierra fueron vistas generalmente como un obstáculo para la consolidación de los nuevos regímenes.¹

Cuadro 6.1:
Población indígena en América Central y del Sur

País	Población nacional	Población indígena	Porcentaje
Bolivia	8.329.000	5.913.590	71,00
Guatemala	12.640.000	8.342.400	66,00
Perú	27.013.000	12.696.110	47,00
Ecuador	12.920.000	5.555.600	43,00
Belice	250.000	47.500	19,00
Honduras	6.250.000	937.500	15,00
México	100.350.000	14.049.000	14,00
Chile	15.211.000	1.216.880	8,00
El Salvador	6.122.515	428.576	7,00
Guyana	697.286	56.294(*)	8,00
Panamá	2.808.268	168.496	6,00
Surinam	431.303	25.878	6,00
Nicaragua	4.812.569	240.628	5,00
Guyana Francesa	100.000	4.000	4,00
Paraguay	5.585.828	167.574	3,00
Colombia	39.685.655	793.713	2,00
Venezuela	23.542.649	470.852	2,00
Jamaica	2.652.689	53.053	2,00
Puerto Rico	3.600.000	72.000	2,00
Trinidad y Tobago	1.292.000	25.840	2,00
República Dominicana	8.442.533	168.850	2,00
Costa Rica	3.644.000	36.440	1,00
Guadalupe	280.000	3.000	1,00
Barbados	274.540	2.745	1,00
Bahamas	294.982	2.949	1,00
Martinica	73.000	730	1,00
Argentina	36.955.182	369.551	1,00
Brasil	166.113.000	332.226	0,20
Uruguay	3.278.000	524	0,016
Total general	493.648.484	52.182.499	10,57

Fuente: Estimaciones del autor sobre la base de la población total por países, con porcentajes dados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ajustes de otras fuentes confiables a febrero de 2002.

Nota: Según estudio del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), 1997.

¹ En un estudio sobre el desarrollo del movimiento indígena mexicano, Mejía Piñeros y Sarmiento Silva (1987) dicen que “con la independencia se estableció la igualdad formal de todos los habitantes de la república, figura jurídica que nunca correspondió a la realidad. Los sectores dominantes que emergieron del triunfo en la guerra de independencia se dieron a la tarea de construir la nación. Con ciertos matices entre conservadores y liberales, en el proyecto de nación que éstos impulsaban no tenían cabida los indios debido, entre otras cosas, a que eran considerados un obstáculo para el desarrollo. Hacerlos desaparecer, a través del despojo sistemático de sus tierras y acabar con sus formas de vida y cultura, se volvió un imperativo para los artífices de la nueva patria”.

De ahí que los procesos de reducción, sometimiento, y a veces de exterminio, emprendidos contra los indígenas por el Estado o por los particulares con la tolerancia de aquél, pudieran repetirse durante todo el siglo XIX y la primera mitad del XX, ante la indiferencia de la comunidad internacional.² El botín perseguido con estas operaciones era el de las tierras y la mano de obra de las comunidades. Hubo insurrecciones indígenas en casi todos los países, así como repliegues masivos de comunidades a zonas inhóspitas. Las confrontaciones tuvieron diferentes matices y en algunos casos se prolongaron hasta ya muy avanzado el siglo XX.³

La lucha de resistencia de los pueblos indígenas, los cambios en las políticas internacionales sobre minorías y los avances de las ciencias sociales han sido factores determinantes en la definición de nuevas formas de relación entre las sociedades nacionales y los primeros. En este proceso pueden mencionarse algunos hitos importantes. La Constitución peruana de 1920 consagró por primera vez en América la existencia legal de las sociedades indígenas y su derecho de dominio imprescriptible sobre la tierra. En México en 1940, el Congreso de Pátzcuaro creó el Instituto Indigenista Interamericano que trazó algunas pautas para la defensa de los indígenas. La OIT, mediante los Convenios 107 de 1957 y 169 de 1989, abrió espacios de respeto a los derechos fundamentales de los indígenas, entre ellos el de tener su propio territorio. En América Central y del Sur, el Estado ha comenzado a avanzar en esta misma dirección en forma progresiva.

El hecho de que más de un 10% en promedio de la población total de América Central y del Sur sea indígena representa para los gobiernos la obligación de responder a las necesidades básicas y de desarrollo de este sector, cuya magnitud en algunos países se acerca o supera al 50%. Pero además de la incidencia numérica de estas comunidades, que cumple su papel en la estabilidad de los sistemas políticos y en las posibilidades y características del desarrollo, se deben considerar otros factores:

- El patrimonio cultural de los pueblos indígenas, preservado contra todas las contingencias, enriquece a las naciones ayudándolas en la búsqueda de su identidad.
- La solidaridad y comunitarismo de las formas de organización indígenas constituyen un elemento de reflexión sobre los modelos de relación de nuestras sociedades.
- El saber acumulado que ha permitido a los indígenas sobrevivir milenariamente en terrenos inhóspitos e insalubres, disponiendo moderadamente de los recursos y especies naturales que conocen bien y que hoy son codiciados por empresas particulares, debe ser defendido por los países como parte esencial de su patrimonio.

Finalmente, la misma magnitud de los territorios que, con título o sin él, ocupan los pueblos indígenas, hace que el reconocimiento legal de sus derechos sea una forma de defender el país, puesto que las tierras ocupadas coinciden muchas veces con zonas limítrofes o con reservas naturales que comprenden valiosos recursos.⁴

² Salvo casos excepcionales como el de la explotación del caucho en la Amazonía a costa de la vida de millares de indígenas.

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

⁴ Un estudio realizado por el Tratado de Cooperación Amazónica (1997) señala un total de 386 pueblos indígenas como ocupantes de tierras en la región amazónica, cuyo dominio comparten ocho países. Este mismo estudio da cuenta de cómo, hasta el año 1996, en sus programas de legalización territorial a estas agrupaciones, los gobiernos involucrados habían atendido a un 56% de esta población con una superficie que alcanzaba los 109 millones de ha.

En las últimas tres décadas los indígenas han alcanzado resultados notables en diversos campos de su interés, como son la formación y consolidación de sus organizaciones, el respeto ganado ante las sociedades nacionales, el reconocimiento institucional, la legalización de tierras, y la obtención de algún grado de autonomía en el manejo de sus asuntos internos y en la capacidad de intervenir en los asuntos de la vida política de su país. Pese a estos avances, las sociedades indígenas buscan la concreción de muchos de los derechos ya mencionados y de otros, entre los cuales figuran el desarrollo legal de las garantías acogidas en las constituciones y los convenios internacionales; la consolidación de los procesos de entrega de tierras; una mayor autonomía para el manejo de sus asuntos internos; medidas que les permitan erigirse en entes político-administrativos en aquellos casos en que las constituciones les han concedido esa opción; libertad de intervención en la explotación y usufructo de recursos naturales renovables y poder de participación en la explotación y manejo de los no renovables; y el derecho a acceder al desarrollo político y económico sin sacrificar su pensamiento, sus valores ni su forma de relacionarse con el medio natural en que habitan, elementos éstos constitutivos de su identidad cultural.

El mantenimiento de los avances y la satisfacción de las expectativas dependerán sin duda de la fuerza y coherencia que consigan mantener los indígenas en su organización, así como de la actitud de cada Estado frente a estos grupos, y de la labor de las organizaciones y entidades interesadas en la defensa de sus derechos. Sin embargo, parece necesaria una revisión crítica constante de aquellas actitudes y acciones de cada uno de estos sectores que pudieran incidir negativamente en el desarrollo del proceso. Conviene hacer hincapié en el hecho de que los avances logrados por los indígenas se han limitado a unos pocos países centro y suramericanos, pues son muchos los que todavía no han realizado esfuerzos significativos en la revisión del viejo modelo de relación con sus poblaciones indígenas.

Posesión territorial

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

Comunidades con tierras colectivas propias y una larga vinculación a la economía de mercado con actividades agropecuarias reducidas. Entrarían en esta categoría, entre otras, comunidades de la Sierra ecuatoriana con familias que trabajan para su manutención y llevan el excedente a los mercados locales; comunidades del Cauca, en Colombia, que tienen una economía similar a los anteriores y habitan en resguardos coloniales; comunidades andinas del Perú; y los pueblos Ngöbe-Buglé de Panamá. En este sector, el sentido de apropiación comunitaria tiene una proyección mayor hacia el exterior, dado que en el interior la tierra está regularmente parcelada y se trabaja y aprovecha en forma familiar. Se mantienen, no obstante, formas de cooperación laboral entre vecinos.

Comunidades con poca tierra o sin ella y una larga vinculación a la economía de mercado. Puede mencionarse en esta categoría a las comunidades de los valles interandinos colombianos, las comunidades ecuatorianas no cobijadas por la reforma agraria, algunas del pueblo Chortí de zonas limítrofes entre Honduras y Guatemala, otras de la región central de Guatemala; y varias comunidades supérstites del Pacífico nicaragüense. En muchas de estas comunidades la tierra es ajena o, cuando es propia, de poca extensión y mala calidad.

Los productos de la tierra, cuando los hay, son regularmente para el consumo familiar. La falta de excedentes lleva a los indígenas a otras actividades como el trabajo asalariado, las labores artesanales, etc.

Comunidades con tierras propias y medianamente articuladas a la economía de mercado, dedicadas a actividades agropecuarias, artesanales, turísticas, y caza y pesca. Se agrupan en esta categoría comunidades que han obtenido la legalización de grandes territorios como los Wayú y los Arhuacos, de Colombia; los Kuna de San Blas y Ngöbe-Buglé (de las así llamadas comarcas) en Panamá; los Shuar de la Amazonía ecuatoriana; y los Miskito que, aunque no han obtenido aún la legalización de sus tierras, ocupan amplias zonas de la costa atlántica centroamericana. En ellas la noción comunitaria de tenencia de la tierra tiene una cierta proyección política hacia afuera, porque al interior suelen estar divididas por familias o clanes. Sin embargo, la amplitud de los territorios les permite mantener áreas de uso comunitario. Aunque comercian con recursos de su territorio o productos de su trabajo, no dependen del mercado para subsistir.

Comunidades de regiones selváticas o periféricas y/o distantes de los grandes centros metropolitanos y polos de desarrollo económico. Pueden mencionarse aquí comunidades de distintos países asentadas en la Amazonia y la Orinoquia, lo mismo que comunidades Embera y Waunan de Colombia y Panamá, y Teribe de este último país, en la frontera con Costa Rica. Este sector comprende comunidades que habitan territorios de difícil acceso, legalmente reconocidos o no. Se mantiene en ellas una noción de dominio colectivo del territorio y, por lo general, sólo una noción de usufructo transitorio sobre el suelo. Aunque mantienen muy débiles relaciones con el mundo externo y se autoabastecen en sus necesidades alimentarias básicas, comercian algunos productos naturales y artesanías para conseguir algunos artículos de los mercados locales (ropa, herramientas, remedios, etc.).

Comunidades indígenas de regiones selváticas periféricas muy afectadas por la colonización o por actividades extractivas. Podrían agruparse aquí distintas comunidades que han visto usurpado su territorio por el avance de la colonización y las actividades extractivas, como lo son las de Koreguaje y Sicuani, en Colombia; Kofán, Inga y Siona, habitantes de la zona limítrofe entre Colombia y Ecuador; Kuna de Madugandí en Panamá y pueblos indígenas de la costa atlántica hondureña. En estas comunidades, el despojo total o parcial de su territorio ha quebrado sus formas de vida y de trabajo y las posibilidades mismas de manutención. Algunos sectores de estas comunidades han decidido emigrar a tierras más distantes, y los que permanecen se ven forzados al trabajo asalariado y, en algunos casos, como en el sur de Colombia, a la siembra y cuidado de cultivos ilícitos.

Modalidades de reconocimiento legal de tierras a indígenas

En aplicación de la vieja política de integración y asimilación compulsiva de los pueblos indígenas, durante todo el siglo XIX y la primera mitad del XX, los Estados latinoamericanos orientaron medidas legales y acciones a liquidar las formas colectivas tradicionales de propiedad territorial, así como las formas semiautónomas de gobierno que dichos pueblos habían conseguido mantener durante el período colonial. Se alegaba el carácter atrasado y antieconómico de estas instituciones y el obstáculo que representaban para consolidar la unidad nacional (Caro, 1979).⁵ La aplicación de esta política originó amplios movimientos de resistencia indígena en todos los países, pero el Estado respondió por lo general con medidas de fuerza, llegando así a consolidarse la parcelación de la inmensa mayoría de las tierras comunales indígenas en América

⁵ Esta unidad nacional, a tono con el pensamiento en boga, debía apuntar a la formación de una sociedad que, en palabras de un dirigente político colombiano de fines del siglo XIX, se identificara con “una sola religión, una sola lengua y una sola estirpe”.

Latina (Samper, 1997).⁶ Sólo bajo una especie de régimen de tolerancia consiguieron mantenerse, en países como México, Ecuador y Perú, algunas comunidades territoriales indígenas. Siguiendo este mismo pensamiento, las leyes sólo contemplaban la titulación individual de tierras baldías para todos los colombianos, sin distinciones étnicas ni de cultura.

A partir de los años sesenta, después de aprobados algunos instrumentos jurídicos internacionales como la Convención de Pátzcuaro y el Convenio 107 de 1957 de la OIT, empezaron a acogerse en la región regímenes que favorecían la entrega legal de tierras colectivas a las comunidades indígenas en el marco de las leyes agrarias auspiciadas por la Alianza para el Progreso. En un comienzo, estos regímenes presentaban ambigüedades y vacíos que poco a poco se han venido corrigiendo. Entre los países de América Central y del Sur que han adoptado regímenes para el reconocimiento de tierras colectivas a indígenas y han avanzado en el cumplimiento de este propósito se encuentran Costa Rica, Panamá, Colombia, Guyana, Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. Y aunque países como Nicaragua, Honduras y Venezuela han acogido ordenamientos, incluso de carácter constitucional, que reconocen los derechos territoriales indígenas, no han realizado acciones significativas para darles cumplimiento. En el Cuadro 6.2 aparecen las cifras de legalización de tierras en favor de grupos indígenas en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá.

Cuadro 6.2:
Legalización de tierras a grupos étnicos
en cinco países latinoamericanos

País	Grupo étnico	No. Títulos	km²	% del país	Población
Brasil	Indígenas	368	1.017.627	12	180.000
Colombia	Ind. y afroam.	702	336.950	30	818.000
Costa Rica	Indígenas	22	3.300	6	30.000
Ecuador	Indígenas	S.D	27.819	10	S.D.
Panamá	Indígenas	5	16.347	20	125.500

Fuente: Elaboración propia.

En la tipología de títulos a través de los cuales los Estados latinoamericanos han venido haciendo entrega legal de tierras colectivas a los indígenas, pueden distinguirse tres grandes modalidades: los títulos que otorgan el dominio colectivo de la tierra bajo un régimen independiente del ordinario de la propiedad civil y que le atribuye a las comunidades algún grado de autonomía para su administración y aprovechamiento; los que otorgan el dominio colectivo pero sin definir para su administración y manejo un régimen propio, y sin esclarecer con precisión la forma de administración; y los títulos en los que se transfiere a las comunidades el simple usufructo de la tierra y el Estado se reserva el dominio de la misma. Por vía de ejemplo de las figuras jurídicas que se han utilizado en la entrega legal de tierras se examinan enseguida, con algún detenimiento, los casos de Colombia, Ecuador y Panamá, y se formulan algunas consideraciones breves en torno a las experiencias de Brasil y Costa Rica.

⁶ Sobre los efectos dejados por estas parcelaciones de tierras comunales han quedado testimonios fehacientes. Hablando de lo ocurrido en Colombia, dice un historiador del siglo XIX: “Los pobres indígenas fueron inducidos a vender sus pequeños lotes de tierra, en los cuales tenían choza propia, gozaban de tierra independiente, y encontraban una base segura para subsistir. En pocos años toda esa propiedad quedó concentrada en pocas manos, el indio pasó a ser arrendatario, la tierra fue destinada a crías o cebas de ganado y el consumo de víveres perdió gran parte de las fuentes que lo alimentaban. Todo esto como resultado de la teoría de la libertad planteada sin previo estudio de los hechos sociales”. (Samper, 1997).

Legalización de tierras a indígenas en Colombia

Las primeras normas y planes de reforma agraria de los años sesenta en Colombia fueron extremadamente ambiguos al referirse a la territorialidad indígena. El propósito inicial del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) fue el de parcelar los resguardos coloniales en la región andina y entregar reservas de tierras baldías a las comunidades de regiones selváticas. Las reclamaciones de indígenas, científicos sociales y organismos internacionales permitieron reorientar esta política. Se decidió mantener y fortalecer los resguardos antiguos y crear otros nuevos para los indígenas que carecían de títulos.

El *resguardo* constituye una figura de origen colonial acogida y reformada en la legislación republicana. A través de ella se otorga a una comunidad o grupo de comunidades el dominio de un territorio y el poder de administrarlo a través de sus propias autoridades (cabildos, consejos, etc.) que tienen el carácter de entidades públicas. Según los ordenamientos legales vigentes —salvo los de enajenar y contraer obligaciones con sujeción a gravamen sobre la tierra—, las comunidades tienen todas las atribuciones de administración, uso y aprovechamiento de los propietarios bajo el régimen civil, y todas las que les hayan transmitido sus usos y costumbres. Pueden hacer ordenamientos del territorio y determinar las formas de tenencia que a bien tengan, pero deben dar cumplimiento a las normas sobre protección del ambiente y los recursos naturales.

Como se muestra en el Cuadro 6.3, el gobierno colombiano ha creado un total de 583 resguardos nuevos con una superficie de 30.866.750 ha que, sumados a los 53 resguardos coloniales con 405.743 ha, cubren un gran total de 31.272.493 ha, equivalentes a un 27% de la superficie total del país.

Cuadro 6.3:
Reconocimiento legal de tierras a los indígenas colombianos
según formas de entrega y población

Figura jurídica	No.	Área		Población	
		Ha	%	No.	%
Resguardos coloniales	55	405.743	1,30	171.201	21,80
Resguardos nuevos	583	30.866.750	98,59	511.303	65,10
En tierras fiscales	*	*	*	29.863	3,80
Parcialidades sin tierras o en tierras sin definición legal	*	30.470	0,10	71.989	9,17
En reservas provisionales sobre tierras fiscales	1	5.115	0,01	1.000	0,13
Total		31.308.078	100,00	785.356	100,00

Fuentes: Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), División de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DDT), Fondo de Transferencias (FDT), diciembre 31 de 2001.

Nota: (*) Sin establecer.

Tierras colectivas para indígenas en Ecuador

Los trabajos de titulación de tierras colectivas para indígenas en Ecuador se iniciaron, al igual que en Colombia, con los programas agrarios de los años sesenta. La diversidad de ordenamientos legales del país y la ausencia de disposiciones claras, lo mismo que la variedad de formas organizativas de las comunidades amazónicas, parecen haber inducido al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC) a realizar la titulación de la tierra bajo modalidades como comunas, centros, asociaciones de centros, cooperativas, territorios étnicos y títulos individuales. Esta última modalidad fue la más empleada hasta 1980. A continuación aparece una breve reseña de cada una:

- *Comunas*: Figura jurídica regulada por dos leyes de 1937, las cuales determinan su carácter de propiedad colectiva de una comunidad y confieren su administración a un cabildo de elección comunal, con un inventario de funciones limitadas a los asuntos de la tierra. Ha sido el modelo tradicional de tenencia en la sierra ecuatoriana. Las tierras, aunque con algunas formalidades, pueden ser transferidas a terceros.
- *Cooperativas*: Entidades de este carácter, según las normas legales ecuatorianas, que han sido beneficiadas con títulos de tierras. El manejo de las áreas tituladas según esta modalidad se cumple con las limitaciones y exigencias del régimen cooperativo.
- *Centros y asociaciones de centros*: Figuras organizativas que algunas misiones religiosas introdujeron entre los indígenas Shuar y Achuar para realizar obras en las mismas. Aunque nunca se les asignó legalmente la función de dominio y administración de tierras, el Estado les ha otorgado títulos de propiedad colectiva.
- *Pueblos indígenas o grupos étnicos*: Sin una regulación que determinara el carácter del título otorgado ni las normas básicas para su administración, el Estado le ha reconocido a varias agrupaciones indígenas tierras colectivas bajo las modalidades enunciadas.
- *Títulos individuales a indígenas*: Fueron la modalidad aplicada por el IERAC entre 1966 y 1980 para reconocer tierra a los indígenas con los mismos requisitos y bajo las mismas condiciones que para cualquier colono. Los adjudicatarios debían pagar por las tierras.

Dos cuestionamientos se han formulado a las titulaciones descritas. Primero, y salvo la figura de la comuna, ninguna modalidad permite a las comunidades administrar y manejar el territorio, y mantener el régimen de comunidad. Segundo, todas las modalidades, incluyendo la comuna, mantenían la propiedad indígena en el marco de las leyes civiles, lo que la hacía insegura e inestable. Esta segunda observación ha perdido vigencia desde el momento en que la Constitución de 1998 le dio a las tierras indígenas el carácter de inalienables, inembargables, imprescriptibles e indivisibles. Sin embargo, la norma constitucional no ha tenido aún un desarrollo legal que entre a definir cuál pueda ser el régimen futuro de las comunidades organizadas como comunas, centros, asociaciones de centros, cooperativas o territorios étnicos. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en apariencia, adelanta negociaciones con el Estado sobre un proyecto llamado “Ley de Pueblos Autodefinidos como Nacionalidades” que podría subsanar este vacío.

Aunque no fue posible obtener una información actual, clara y desagregada por provincias y modalidades de entrega sobre la titulación de tierras indígenas en el Ecuador, los datos recogidos de estudios recientes (Martínez, 2000; Morales, 2000) permiten concluir que hasta el año 1998, de las 7.862.950 ha adjudicadas por el IERAC y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario de Ecuador (INDA), se habrían entregado tierras colectivas a las comunidades indígenas por un total de 2.781.903 ha.⁷ Esta superficie representa un 35% del total titulado y un 10% de la superficie total del país. Los mismos estudios señalan que estaría pendiente de legalización colectiva para indígenas un total de 1.942.249 ha. Aunque los investigadores no lo aclaran, parece que esta cifra no comprendería las tierras ocupadas por indígenas en parques naturales y otras áreas protegidas dado que éstas no se pueden adjudicar, según las normas vigentes.

⁷ INDA, creado por la Ley de Desarrollo Agrario No. 461 de 1994.

Tierras colectivas para indígenas en Panamá

En las primeras décadas de Panamá como país independiente se definieron algunos ordenamientos relacionados con los indígenas, aunque más dirigidos a resolver problemas coyunturales — como el conflicto de 1925 con el pueblo Kuna de San Blas— que a definir una política en la materia. En la Constitución de 1941 se determinó la posibilidad de crear, con carácter de simples entidades administrativas, comarcas sometidas a regímenes especiales. La de 1946 autorizó al Estado para hacer reservas de tierras para indígenas, pero no fue sino hasta la Constitución de 1972 donde se determinó con claridad que las tierras para los indígenas deberían ser dadas en propiedad.

La norma constitucional de 1972 no fue desarrollada en un ordenamiento legal general sobre indígenas, pero, con apoyo en ella, la Asamblea Legislativa les ha reconocido la propiedad de la tierra a través de una ley especial para cada pueblo en que crea la comarca. En Panamá se han creado hasta la fecha cinco comarcas (Cuadro 6.4) que comprenden 16.347 km², una superficie que representa algo más del 20% del territorio nacional, para una población aproximada de 127.500 personas, lo cual representa un 68% de la población indígena total.

Cuadro 6.4:
Comarcas indígenas en Panamá

Comarca	Grupo étnico	Área (km ²)	Población
San Blas	Kuna	3.206	40.000
Embera Waunana	Embera Waunana	4.326	9.000
Madugandí	Kuna	1.800	5.000
Guaymí	Ngöbe-Buglé	6.240	72.500
Wargandí	Kuna	775	1.500
Total		16.347	127.500
Población indígena en comarcas		127.500	68%
Población indígena sin territorio definido		41.000	32%
Total		168.500	100%

Fuente: Contraloría General de Panamá. Censos y publicaciones varias, 2000.

Bajo la figura de las comarcas, los indígenas reciben la tierra en propiedad y con amplias facultades de administración determinadas en las leyes constitutivas y en el reglamento especial que se dicta para cada una a través de un decreto ejecutivo llamado Carta Orgánica. El régimen comarcal contempla una estructura jerárquica de congreso general, congresos regionales y congresos locales, cada cual con una clara definición de funciones y responsabilidades. Las comarcales son autoridades públicas y sus actos tienen plena validez y reconocimiento legal. Aún no se ha avanzado en Panamá en la solución de las demandas de tierra de las poblaciones Embera-Waunan y Ngöbe-Buglé, asentadas fuera del perímetro de las comarcas de estos nombres, ni tampoco en las del pueblo Teribe y las comunidades Bribrí, en zonas limítrofes con Costa Rica. Sumadas, estas comunidades alcanzan un total aproximado de 41.000 personas. Tampoco se produjeron avances en la solución del problema de los asentamientos de colonos en las comarcas Embera y Ngöbe-Buglé.

Tierras colectivas de indígenas en Brasil y Costa Rica

Desde hace ya varias décadas, en estos dos países el Estado ha venido adelantando una activa política de legalización de tierras a favor de las poblaciones indígenas. La coincidencia de políticas se refiere al hecho de que en ambos el modelo de entrega de la tierra se cumple a través de títulos que confieren a las comunidades su usufructo, mientras que el Estado se reserva el dominio de la misma. Los antecedentes específicos en cada país, que no resulta posible puntualizar ahora, ofrecen alguna explicación en torno al hecho de haber adoptado esta forma de tratamiento de la territorialidad indígena. Aquí solamente se hará breve mención de algunos antecedentes de orden jurídico y administrativo que han precedido en estos países los procesos actuales de legalización de las tierras indígenas.

En Brasil, la primera iniciativa trascendente sobre los pueblos indígenas se dio en 1911 con la creación del llamado Servicio de Protección del Indio (CPI), bajo la inspiración del General Cândido Mariano Silva Rondón, un militar a quien se identifica como pensador positivista y partidario de una tutela fraternal y un trato humanitario para los indios en su calidad de “primeros brasileños” y guardianes de las fronteras. Este pensamiento fue plasmado en las constituciones posteriores e inspiró la creación, por medio de la Ley 5.371 de 1967, de la Fundación Nacional del Indio de Brasil (FUNAI), un organismo con autonomía administrativa y patrimonio propio al que se confirieron amplios poderes para la defensa y protección de los indígenas, entre ellos el de ejercer su representación jurídica.

La FUNAI fue reforzada en sus atribuciones por el llamado Estatuto del Indio, adoptado mediante la Ley 6.001 de 1973, que le asignaba la responsabilidad de delimitar y entregar las tierras indígenas en un plazo de cinco años. Aunque en la aplicación de este estatuto la FUNAI cumplió algunos avances en la legalización de las tierras indígenas, los excesos a los que se prestaba este ordenamiento en el trato con esas comunidades contribuyeron a determinar cambios radicales en la política indigenista del Estado, que fueron plasmados en la Constitución adoptada en 1988. Este ordenamiento no sólo derogó el modelo de tutelaje y la *capitis diminutio* que pesaba sobre los indígenas, sino que les aseguró su plena capacidad jurídica y de administración y uso del territorio, así como de los recursos que éste contenga. Y aunque mantiene el carácter de simple usufructo como derecho de los indígenas en sus tierras, les da a éstas la condición de “inalienables e intransferibles y los derechos sobre ellas imprescriptibles”. En el Cuadro 6.5 se presentan datos de 1999 provenientes del Instituto Socioambiental sobre el avance en la legalización de las tierras en este país.

Cuadro 6.5:
Legalización de tierras indígenas
en la amazonía brasileña

Superficie amazónica	500.631.680(ha)
368 territorios indígenas	101.762.699(ha) - 20%
Población amazónica total	17.930.000(hab.)
Población indígena con títulos	180.000(1%)
Etnias indígenas amazónicas	240(170 lenguas)
Grupos no contactados	53

Fuente: Instituto Socioambiental (ISA), agosto de 1999.

En Costa Rica, la población indígena ha sido estimada en unas 36.440 personas que representan el 1% del total nacional y que en su mayoría habitan las 22 reservas creadas, las cuales cubren una superficie cercana a las 330.000 ha, es decir, un 6% del territorio del país.

Como en las demás naciones latinoamericanas, en Costa Rica la política gubernamental en torno a la cuestión indígena durante el siglo XIX y parte del XX se orientó dentro del propósito de agilizar la integración acelerada de estos grupos al modelo de vida institucionalizado. Las tierras de los pueblos indígenas mayoritariamente asentados en regiones selváticas fueron objeto de ocupación indiscriminada con el apoyo del Estado. Sólo en 1939 se expidió la llamada Ley General de Terrenos Baldíos (Ley 13 de 6/01/39) que declaró inalienables las tierras habitadas por las comunidades indígenas. En las décadas subsiguientes a esta norma se produjeron diversos ordenamientos que reiteraron en términos parecidos lo señalado en 1939, pero sin que llegaran a traducirse en una acción eficaz de seguridad para los indígenas. Entre tales disposiciones figuran la ratificación del Convenio 107 de la OIT (Ley 2330 del 9/04/59) y a la conocida como Ley de Tierras y Colonización (Ley 2825 de 1961). En lo sucesivo este último ordenamiento sirvió de fundamento a la constitución de reservas indígenas; sin embargo, en abierta contradicción con el artículo 11 del Convenio 107 ratificado por el país, dispuso en su artículo 75 que en adelante los territorios indios pasaban a ser propiedad estatal.

Mediante la Ley 5252 de 1973 se creó la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas de Costa Rica, CONAI, entidad responsable de atender a las demandas de esas comunidades, incluyendo los requerimientos de tierra, así como de integrarlas al proceso de desarrollo. Cuatro años más tarde se expidió la Ley Indígena de Costa Rica (Ley 6172 de 1977), que vino a darle mayor claridad jurídica y respaldo a otras normas que reconocían territorio, identidad y autodeterminación administrativa a las comunidades. También determinaba que las reservas indígenas son inalienables, imprescriptibles, intransferibles y exclusivas para las comunidades que las habitan.

Los afrodescendientes y la tierra: el caso colombiano

En la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, el otorgamiento definitivo de la libertad a las poblaciones de ascendencia africana se produjo entre la cuarta y la octava década del siglo XIX. Desde entonces, a los miembros de estas poblaciones se les consideró como nacionales y ciudadanos de los respectivos países y, salvo algunas limitaciones de carácter político impuestas por factores como el ingreso o el analfabetismo, a sus miembros les fueron reconocidos formalmente derechos iguales a los demás nacionales.

Sin embargo, esta igualdad formal estuvo siempre muy lejos de concretarse en la realidad. Diversas formas de discriminación y marginación, encubiertas u ostensibles, practicadas por otros sectores de las sociedades nacionales y de los Estados contribuyeron a impedir una incorporación clara y definitiva de estas poblaciones a la vida económica, política y social de los países. Como fruto de esta ambivalencia de derechos formales y ausencia de plenas garantías reales, aún hoy es evidente la coincidencia de los sectores de mayor depresión económica y social (o pobreza absoluta) con sectores tradicionalmente desconocidos o marginados por consideraciones raciales.

No hay en los países latinoamericanos información confiable sobre la dimensión demográfica de la población afrodescendiente. Sin embargo, en casi todos ellos, estas poblaciones representan una realidad social, política y cultural con vida propia. Varios estudios han mostrado cómo amplios sectores de población afrodescendiente, por razones de identidad histórica y cultural y como factor de unidad contra la discriminación, han creado y mantienen verdaderas comunidades en el ámbito de su vida familiar y social, y en las formas de tenencia, uso y administración de la tierra.

Sin embargo, el proceso organizativo de dichas comunidades ha sido lento, de manera que en sólo unos pocos países como Colombia, Ecuador, Panamá, Honduras y Nicaragua sus representantes han hecho presencia pública reiterada para exigir reconocimiento de derechos especiales. Hasta hoy sólo Colombia, Ecuador y Nicaragua han abierto opciones constitucionales para garantizar derechos especiales a este sector. Con todo, sólo en el primero de ellos se ha avanzado en el pro-

ceso de legalización de sus tierras comunales. Esta sección recoge un breve aporte de reflexiones sobre el caso.

Los estimativos de la población afrodescendiente en Colombia son imprecisos y contradictorios. El censo de población de 1993 consideró por primera vez en el siglo XX a ese grupo, pero el resultado arrojado muestra un evidente subregistro en tanto sólo da cuenta de 502.343 personas, cifra que no corresponde a la población estimada. Los estimativos más razonables reportan una población afrocolombiana probable de dos millones de personas (Arango y Sánchez, 1998). Los departamentos donde mayor presencia tiene son Chocó, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Bolívar y San Andrés y Providencia (Cuadro 6.6).

Los espacios de vida actuales corresponden en su mayoría a las regiones donde operaron, con mano de obra esclava, los grandes enclaves mineros y agropecuarios durante la época colonial y primeras décadas de la republicana. Entre la fecha de la libertad, en 1851, y la Constitución Política de 1991, no llegó a producirse ningún ordenamiento o programa de gobierno que tuviera medidas especiales de protección para la población afrodescendiente. Durante este largo período tales núcleos, según su circunstancia particular, procuraron formar nuevos espacios de vida y reconstruir su sentido de identidad.

Cuadro 6.6:
Principales núcleos de población afrocolombiana

Departamento	Regiones
Antioquia	Antioquia tiene una numerosa población afrocolombiana tradicional al occidente, sobre el río Atrato y en el Urabá. Hay también comunidades en el norte del departamento.
Chocó	En el Chocó suelen distinguirse las comunidades negras del Atrato, el San Juan, el Baudó y el Litoral. Antiguamente, el Atrato y el Baudó se conocían como la provincia del Citará, y el San Juan como la provincia de Nóvita.
Valle del Cauca	Corresponde a la población negra que vive en el río San Juan (incluyendo el Calima), en límites con Chocó y en los ríos cortos que vierten sus aguas al Pacífico (El Cajambre, Yurumanguí, Naya, Anchicayá, Raposo y Dagua).
Cauca	Corresponde a las comunidades negras que viven en este departamento en los ríos Naya (límite con el Valle), Micay, Timbiquí, Bubuey, Saija y Guapi.
Nariño	Corresponde a la población negra que vive en este departamento en los ríos cortos que dan a la ensenada de Tumaco (Rosario, Mexicano, Gualajo, Tablones y Chaguí), y en la cuenca de los ríos Iscuandé, Tapaje, Satinga, Patía (incluyendo el Telembí), Mira y Mataje.
Bolívar	En la ensenada de Tumaco viven 54 comunidades de las cuales 22 están en el río Chaguí y 11 en el Rosario. Se trata de una población numerosa que vive en el sur del departamento y a todo lo largo del canal del Dique. En el municipio de Mahates está localizado Palenque de San Basilio, asiento de una comunidad tradicional que aún conserva su lengua aborigen africana.
San Andrés y Providencia	Los afrodescendientes que habitan en estas islas del Caribe colombiano se auto-denominan <i>raizales</i> .
Otros departamentos del litoral Caribe	Existen comunidades tradicionales dispersas de afrodescendientes a todo lo largo y ancho del litoral.

Fuente: Biopacífico/Plan Pacífico.

Por lo regular, quienes habitaban lugares distantes consiguieron lograr un buen margen de autonomía en sus nuevas formas de vida, mientras que los vecinos a las haciendas o empresas mineras de sus antiguos amos por lo general continuaron prestando allí sus servicios bajo formas asalariadas. Sin embargo, la tranquilidad que muchos núcleos afrodescendientes obtuvieron con la libertad, especialmente los del Pacífico, se vio frecuentemente quebrantada por la presencia de enclaves mineros y madereros, nacionales y extranjeros, que sometieron a sectores de población a una nueva forma de servidumbre bajo el llamado *sistema del endeude*. Compañías extranjeras explotadoras de oro y madera, de concha de mangle y tagua, dejaron su huella en la historia de las comunidades.

Comunidades del Pacífico

En una cifra superior al millón de personas ha sido estimada, por algunos investigadores, la población de comunidades afrocolombianas que habitan la llamada región Pacífico o del Chocó biogeográfico, que va desde el extremo norte en los límites con Panamá, hasta la frontera sur con Ecuador (Ver indicadores de pobreza de estas comunidades en el Cuadro 6.7). La vida de estas comunidades transcurre con arreglo a patrones tradicionales. Las familias se agrupan en pequeños poblados o viven a lo largo de los ríos y costas. Se transportan en canoas a remo o a palanca, o con motores fuera de borda de bajo cilindraje. Satisfacen sus necesidades con el cultivo de huertos o colinos familiares donde siembran plátano (base fundamental de su alimentación), cocotero, papachina, caña de azúcar, chontaduro, arroz, maíz, yuca, ñame y frutales. Complementan su dieta con la pesca, la caza y la recolección de frutos silvestres. El corte y venta ocasional de madera, y la minería del oro a través del barequeo⁹, les proporcionan pequeños ingresos en dinero para la compra de los productos que consiguen en los mercados locales (ropa, remedios de farmacia, herramientas de trabajo, elementos de aseo, pilas, tabaco, etc.).

Cuadro 6.7:
Indicadores de pobreza en el Pacífico colombiano

Indicador	Nacional	Pacífico
Población con NBI	32%	85%
Tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos	28	110
Médico por 10.000 habitantes	Año 1989: 9,2	Año 1995: 1,6
Viviendas sin ningún servicio	10%	41%
Analfabetismo	11%	39%
Tasa de escolarización nivel primaria, urbana	87%	60%
Tasa de escolarización nivel primaria, rural	73%	41%

Fuente: Plan Pacífico,⁸ 1997.

Según las modalidades de tenencia y aprovechamiento del espacio territorial que poseen, cabría destacar entre las comunidades afrocolombianas del Pacífico dos grandes sectores: el de comunidades en tierras selváticas y periféricas, distantes de centros urbanos o polos de desarrollo económico, y el de comunidades rurales o semiurbanas cercanas a centros poblados de alguna magnitud o desarrollo económico. Cada uno de estos sectores tiene rasgos que le son propios.

⁸ Programa BID – Plan Pacífico. “Bases para forjar el desarrollo humano sostenible en el Pacífico”. DNP, Bogotá, 1997. De acuerdo con esta fuente, los datos fueron tomados del DNP-PNUD – Misión Social, el Plan Nacional de Desarrollo y el Informe Socioeconómico Programa BID - Plan Pacífico, y el DANE, censo de 1993.

⁹ Sistema rudimentario de extracción del oro de las arenas y los aluviones de los ríos, por la decantación que se consigue agitando el material en una batea de madera dentro del agua.

El primer sector corresponde regularmente a comunidades asentadas en una fracción amplia de la cuenca de un río de algún caudal, o en la totalidad de una cuenca de un afluente de segundo o tercer orden. En este espacio las familias extensas se distribuyen las tierras por parcelas, pudiendo corresponder a cada familia un número más o menos grande de ellas (entre 2 y 10 y a veces más), según su capacidad de aprovechamiento. Estas parcelas son utilizadas alternativamente para el desarrollo de distintas labores. Tamayo (1996) afirma que “Se tiene derecho a la utilización de un terreno para las labores agrícolas por el hecho de pertenecer a una familia extensa cuyo antepasado fue la primera persona en utilizarlo. El derecho pasa de generación en generación. La herencia es de carácter patrilineal. Todos los hijos de un mismo padre (aun cuando haya diferente madre) tienen derecho a la utilización de un lote de terreno trabajado por el padre. La manera de hacer efectivo este derecho es simplemente turnando el uso.” Es tradicional y frecuente entre los miembros de este tipo de comunidades la llamada “minga” o “convite”, unión solidaria de trabajo de varios vecinos a favor de otro que los alimenta mientras se ejecuta la labor. También es común la llamada “mano cambiada”, un intercambio de días de trabajo entre vecinos para realizar labores que exigen el concurso de trabajadores.

En el segundo sector se identifican comunidades que tienen mayor vecindad y articulación con centros poblados grandes o medianos.¹⁰ Las formas de ocupación de la tierra de estas comunidades, ajustadas a un modelo muy cercano al descrito para el sector anterior, han sido afectadas e incluso desarticuladas por el avance de la colonización, la explotación maderera y minera en gran escala, y el montaje de empresas de agroindustria y acuicultura. Aunque muchas de estas agrupaciones mantienen pequeñas unidades agrícolas o minifundios, otras han perdido sus tierras por completo, lo que ha ocasionado conflictos internos y migración de sus pobladores hacia los centros urbanos. El cambio en el modo de tenencia de la tierra ha modificado las formas de uso, de modo que las labores agrícolas ocupan actualmente un segundo plano. Las actividades de estos afrocolombianos se orientan ahora al trabajo asalariado, minería artesanal, corte de madera, pesca, oficios domésticos y comercio en pequeña escala, entre otras cosas.¹¹ La reducción del espacio territorial ha ocasionado la baja en la actividad agrícola y el creciente deterioro de la calidad de los suelos en estas zonas.

Los afrocolombianos en el nuevo régimen constitucional

En armonía con las razones históricas, jurídicas y políticas que determinaron su adopción, las normas que sobre grupos étnicos contiene la Constitución Política de 1991 se orientan a la consecución de dos objetivos esenciales: asegurar a estos grupos la plena vigencia de sus derechos y garantizar las condiciones para que pueda darse su participación en la vida económica, social y cultural de la sociedad nacional en su conjunto.¹²

Las exigencias de las comunidades afrocolombianas a la Asamblea Nacional Constituyente se orientaron a obtener un régimen que autorizara la legalización definitiva de las tierras ocupadas tradicionalmente, así como su manejo y el de los recursos naturales contenidos en ellas; la defensa de la identidad y patrimonio culturales; la opción de un desarrollo propio; el derecho al gobierno propio, y la participación en la vida política. El artículo 55 sobre comunidades no respondió de

¹⁰ Es el caso de comunidades vecinas a centros urbanos como Buenaventura en el departamento del Valle del Cauca, Turbo en Antioquia, y Río Sucio y Quibdó en el Chocó.

¹¹ Esta modalidad desesperada de atender a la satisfacción de las necesidades básicas ha recibido en alguno de nuestros países la designación gráfica de “economía del rebusque”.

¹² Los postulados básicos en los cuales se inspira el nuevo ordenamiento constitucional en la materia son: protección a la diversidad étnica y cultural (arts. 7 y 70); apoyo a la autonomía y a las formas propias de gobierno (arts. 286, 287, 288, 330 y 55 transitorio); protección a las tierras comunales y a las formas de propiedad solidaria y asociativa (arts. 58, 63, 330, y 55 transitorio); protección a los recursos naturales (arts. 8, 80, 81, 82, 330-5); protección a las riquezas culturales (arts. 8 y 72).

manera explícita a cada uno de estos asuntos, pero dispuso que el Congreso expidiera una ley que considerara la definición de un régimen sobre estas materias. Sólo tuvo claridad en algunos elementos fundamentales de legalización territorial que debería asumir el Estado, una vez adoptada la Ley, esto es, el reconocimiento, a favor de las comunidades negras, de las tierras que han venido ocupando en las zonas ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico.

La Ley 70 y el avance de la legalización territorial

Con dificultades y en medio de un debate que comprometió a muchos sectores del país se avanzó en el estudio de varias propuestas que concluyó en 1993 con la aprobación de la Ley 70 o Ley de Comunidades Negras, por parte del Congreso. Este ordenamiento, además de señalar algunas responsabilidades adicionales del Estado con este sector social, lo obliga a adjudicarle “la propiedad colectiva” de las áreas que han venido ocupando tradicionalmente en la región del Pacífico. Un decreto posterior del Poder Ejecutivo determinó el procedimiento para cumplir los trabajos de adjudicación. Y aunque la aprobación de la Ley motivó algunas críticas y protestas de diversos sectores¹³, la mayoría de las comunidades y organizaciones de la población afrocolombiana celebró con alborozo su aprobación.

No obstante lo anterior, la legalización de las tierras de las comunidades negras no se inició de inmediato ya que el INCORA, encargado de su ejecución, alegaba que carecía de recursos para hacerlo. Fue recién en 1996, con el Programa de Manejo de Recursos Naturales Renovables del Pacífico (PMRN), financiado por el Banco Mundial, el BID y otros organismos, cuando se inició en la práctica la legalización de tierras para comunidades negras e indígenas del Pacífico. Un informe de la evaluación de este proyecto da cuenta de los resultados alcanzados en materia de titulación (Sánchez y Roldán, 2002). Los datos más recientes del INCORA sobre el avance de este programa aparecen en el Cuadro 6.8.

Cuadro 6.8:
Titulación colectiva de tierras a comunidades afrocolombianas

Departamento	Títulos	Área /ha	No comunidades	Población
Antioquia	4	208.728	32	8.695
Cauca	3	176.983	34	5.065
Chocó	14	792.025	134	41.595
Nariño	8	301.999	111	18.130
Valle	8	175.572	49	15.375
Últimos títulos	27	1.040.168	193	47.830
Totales	64	2.695.475	553	136.690

Fuente: INCORA, enero de 2002.

El cuadro anterior ofrece una visión general del programa que cubre toda la región del llamado Chocó Biogeográfico, y que incluye tierras de cinco departamentos. Da también cuenta del número de comunidades atendidas, el tamaño de su población y el espacio territorial reconocido. Sobre la naturaleza jurídica de los títulos otorgados a estas comunidades, y sobre las atribuciones y limitaciones que ellos acarrearán, cabe señalar:

¹³ Algunas de estas críticas aparecieron en los medios de comunicación más influyentes del país. El periódico El Tiempo (8-IX-95) destinó dos páginas de la sección A, con titulares como “Tensión en el Chocó por propiedad de la tierra” y “Comunidades negras, en la mira de la guerrilla”, y publicó apartes de las conclusiones de una investigación del Ministerio de Justicia sobre el tema. El periódico El Espectador (27-IX-96), por su parte, afirmó en su página editorial que “La Ley 70 confina a los negros a ser guardianes de su propia pobreza”.

- Como en la figura del resguardo indígena, el título de territorio colectivo de una comunidad negra entraña plena propiedad para la comunidad, que queda investida de la facultad de nombrar un consejo comunitario responsable de la administración y manejo de las tierras adjudicadas, con arreglo a un reglamento expedido por el Gobierno nacional. En virtud de éste, el consejo tiene, entre otras, la función de delimitar y asignar, para el uso colectivo o familiar, áreas dentro de las tierras adjudicadas. Las de uso colectivo son inalienables, imprescriptibles e inembargables, mientras que aquéllas asignadas como de uso familiar o individual pueden ser transferidas en venta a otras personas, dando opción preferencial de compra a otros miembros de la comunidad o, en su defecto, del mismo grupo étnico.
- Los ordenamientos legales señalan atribuciones y limitaciones a las comunidades que obtienen sus títulos colectivos. Entre las primeras está la facultad de crear su propio órgano de gobierno con facultades amplias de administración y manejo de la tierra y los recursos naturales, solución de conflictos internos y representación de la comunidad ante organismos y personas externas, con el fin de asegurar la vigencia de los derechos y la defensa de sus intereses y los de sus miembros. Es así como la figura del territorio colectivo trasciende el carácter de simple propiedad patrimonial, para dar vida a un verdadero régimen de convivencia de las comunidades. Entre las limitaciones de la figura está la imposibilidad de crearla en zonas que revisten el carácter de parques nacionales y otras áreas protegidas, y la ausencia de normas que definan el tipo de derechos de uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables distintos de la madera.

Perspectivas

Hace sólo unos años, un estudio auspiciado por la Corporación del Valle del Cauca (CVC) y su Plan de Desarrollo Integral de la Costa Pacífica (PLADEICOP) identificaba el vínculo de la nación colombiana con esa región como una típica “relación colonial”, dada la inequidad en los términos de intercambio entre aquélla y los poderes políticos y económicos nacionales y el tratamiento que se daba a la población nativa, compuesta mayoritariamente de afrocolombianos e indígenas (CECOIN, 1994). El auge de la presencia y la actividad de las empresas extractoras se produjo desde la década de los años cincuenta con la apertura de carreteras y vías férreas que conectaron la región andina con los principales centros poblados de la costa. Desde entonces comenzó también un cambio drástico en la vida social y económica de los pueblos del Pacífico. Durante los años sesenta y setenta se hizo algún intento remedial con programas agrarios de titulación individual de tierras, crédito y asistencia técnica. No hay estudios sobre el efecto final de estas iniciativas, pero hay indicios serios de que buena parte de las tierras tituladas ha pasado a manos de individuos foráneos (ganaderos y acaparadores).

Estudios recientes dan cuenta de que, lejos de mejorar con la presencia de empresas extractoras y la ampliación de la infraestructura vial en la región, las condiciones de vida de la población continúan siendo altamente deficitarias. Se estima que el ingreso per cápita es inferior a los US\$500; el 84% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas frente al 32% de la nación; en 1998 existían 1,6 médicos por cada 10.000 habitantes; en el mismo año la población adulta analfabeta se acercaba al 39%, frente al 9% nacional; y se registraba la tasa de mortalidad más alta del país, superior a 100 por cada 1.000 niños nacidos vivos.¹⁴

Algunos expertos han señalado que la acción de empresas forestales, mineras, pesqueras, de palmito, ganaderas, camaroneras y otras ha contribuido a deteriorar drásticamente la base natural de las economías tradicionales de indígenas y afrocolombianos, estrechamente ligadas a la dinámica

¹⁴ Véase el Cuadro Anexo No. 3 de Espacífico. Programa BID – Plan Pacífico/Biopacífico 1998.

y ciclos naturales de los ecosistemas en los cuales habitan. Según los datos de estas investigaciones realizadas en desarrollo de programas de gobierno con apoyo de organismos internacionales, “En los últimos 30 años la reserva forestal del Pacífico se ha deteriorado a un ritmo anual de 2%, con cerca de 154.000 ha anuales deforestadas en promedio. En la actualidad el área de bosque de la región, estimada en 4.248.550 ha, representa un 43% del área que tenía en 1959, año en que se estimó la cobertura forestal de la región en 9.806.050 ha. El Proyecto Biopacífico en su propuesta política muestra como, de continuar la tendencia histórica, en el año 2010 la deforestación llegaría al 96%...” (Sánchez, 1995).

En las circunstancias de extrema pobreza de sus habitantes y de acentuado desorden en el aprovechamiento de los recursos naturales, en la región del Pacífico se ha producido un avance significativo en la legalización de las tierras a favor de los pobladores tradicionales. Obviamente esta sola medida no tiene el poder de remediar tales problemas, sin embargo, contribuye positivamente con tres elementos básicos: da a los antiguos pobladores un instrumento legal de salvaguarda de sus derechos tradicionales de la tierra y los recursos de los que han vivido; sienta una base sólida de ordenamiento en el uso del territorio (con la entrega a afrocolombianos e indígenas de 4.700.000 ha) y pone un buen freno a la extracción y uso irracionales de los recursos; y por último, otorga un margen de poder sustantivo a las comunidades afrocolombianas e indígenas para tomar parte en las decisiones sobre los asuntos de interés prioritario en la región.

Con el poder que les confiere su nueva condición de propietarias, las comunidades han iniciado un esfuerzo en busca de su mejoramiento y de la defensa de su región. Es claro, no obstante, que este fin requiere la cooperación del Estado y de los organismos de apoyo técnico y financiero. A partir de la consideración de que los problemas de la pobreza tienen una estrecha relación con el tema de la conservación de la biodiversidad, aunque sin depender exclusivamente de él, se formulan algunas reflexiones que podrían orientar la cooperación del Estado y los organismos de apoyo:

- Las políticas públicas deberían reorientarse para que la inversión contemple la dimensión ambiental / comunitaria.
- Las políticas agrarias deberían tener en cuenta las particularidades de las economías rurales de los grupos étnicos y movilizar recursos para diseñar alternativas agrícolas, forestales, pecuarias y mineras sostenibles, evitando el monocultivo y los usos intensivos e inconvenientes.
- Deberían conformarse áreas especiales de fomento y desarrollo de programas rurales de manejo sostenible, al tiempo que se promueve la recuperación de algunos sistemas de producción y mercadeo tradicionales que aseguraban estabilidad económica de las comunidades y una base alimentaria sólida (Sánchez, 1995).

Eficacia y limitaciones de la titulación de tierras a indígenas y afroamericanos

En esta sección se examinan los efectos de estas formas de adjudicación en cinco requerimientos básicos ligados con la tierra señalados por indígenas y afroamericanos: 1) seguridad en el ejercicio y mantenimiento del dominio, 2) protección de la integridad social y cultural; 3) acceso al uso fácil y al manejo apropiado de los recursos naturales y a una base alimentaria adecuada; 4) contribución al desarrollo sostenible con identidad; y 5) logro de un grado razonable de autonomía en el manejo de sus propios asuntos y de participación en los asuntos nacionales.

Seguridad en el ejercicio y mantenimiento del dominio

Esta seguridad se asocia a dos factores: el reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas o afroamericanos como personas jurídicas, y la solidez legal de los títulos de propiedad. Por la base constitucional, de instrumentos internacionales, de leyes ordinarias y de jurisprudencia en que se apoya, la figura del resguardo ofrece, en Colombia, sólidas garantías de seguridad a los indígenas. Aunque sin la misma tradición, los llamados “territorios colectivos de comunidades negras” en ese país cuentan con una respetable base legal. Algo similar podría decirse de las comarcas indígenas en Panamá. Además, las comarcas, los resguardos y los territorios de comunidades negras otorgan a sus titulares plenas capacidades para el ejercicio de sus derechos.

En Ecuador, la diversidad de figuras empleadas, sin un claro y coherente ordenamiento de atribuciones y derechos de las comunidades, deja serias dudas sobre la eficacia de estos modelos para conseguir la seguridad y estabilidad en el dominio de la tierra.¹⁵ En Brasil y Costa Rica, el Estado ha definido y adoptado regímenes especiales para administrar las tierras con algún margen de autonomía de las comunidades en la toma de decisiones. No obstante, la reserva de pleno dominio que en ambos casos mantiene el Estado sobre las tierras perturba la tranquilidad de aquéllas.

Protección de la integridad social y cultural

La integridad social y cultural ha sido propuesta por las organizaciones indígenas, y ahora también por las afroamericanas, como la razón principal de sus reclamaciones y esfuerzos. También han señalado que el logro de este fin se haya condicionado al reconocimiento de un amplio margen de autonomía de gobierno, acceso a los recursos naturales y respeto a su patrimonio cultural. Resulta razonable entonces la convicción de indígenas y organismos que trabajan con ellos sobre las ventajas que, para asegurar estas condiciones, representa un tipo de propiedad colectiva como el de la comarca panameña o el resguardo indígena y el territorio de comunidades negras en Colombia. Por el contrario, la ausencia de un régimen de propiedad y administrativo claro en las figuras de titulación empleadas en Ecuador parece crear dificultades para que las comunidades alcancen su propósito.

Los regímenes de administración comunitaria de tierras indígenas en Brasil y Costa Rica, aunque distan del grado de autonomía y reconocimiento político administrativo otorgado a las comarcas panameñas y los resguardos colombianos, representan un avance significativo frente a las condiciones anteriores porque garantizan, en forma clara y explícita, la capacidad de las comunidades para proteger sus formas organizativas y su patrimonio cultural.

Acceso al uso fácil y al manejo apropiado de los recursos naturales y a una adecuada base alimentaria

La mayoría de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos viven de los recursos naturales que les ofrece su entorno. Las posibilidades de acceder a su uso y aprovechamiento se encuentran asociadas a la forma de posesión de la tierra. La experiencia ha demostrado a estas comunidades que pueden disponer de mejores opciones de vida (cultivo, caza, pesca, recolección) sobre espacios amplios y colectivos, y además, mantener sistemas de cooperación económica entre vecinos. Los regímenes de resguardos indígenas y comarcas traen una normatividad bastante clara de reconocimiento pleno del dominio y capacidad de uso de los recursos naturales renovables de sus tierras con arreglo a las normas legales. Algo similar sucede con las reservas indí-

¹⁵ La CONAIE negocia actualmente con el Estado un proyecto de ley que podría entrar a subsanar los vacíos que se presentan en esta materia.

genas en Costa Rica y las llamadas tierras indígenas de Brasil. En Ecuador existe una gran falta de claridad sobre los derechos indígenas en cuanto al régimen de las figuras de titulación, ambigüedad que la Constitución de 1998 ha mantenido.¹⁶

El examen de este punto suscita otras inquietudes importantes. Una se refiere a las grandes áreas de tierras indígenas a las que se ha dado el carácter de parques naturales u otras áreas protegidas. A manera de ilustración, los Cuadros 6.9, 6.10 y 6.11 muestran la información sobre la situación de Colombia en esta materia. Se trata de un asunto en el cual Brasil, Colombia, Panamá, Bolivia, Costa Rica y algunos otros países han realizado avances concretos de conciliación para el manejo de estos espacios. No obstante, son frecuentes en casi todos los países los conflictos no resueltos entre el Estado y los ambientalistas con las comunidades, que en la mayoría de los casos mantienen una ocupación ancestral en estos territorios. En cuanto a los territorios de las comunidades negras de Colombia, se presenta una limitación muy seria en esta materia, ya que la misma ley que autoriza su creación excluye expresamente a las zonas de parques de cualquier opción de titulación a su favor.

Cuadro 6.9:
Parques nacionales naturales de Colombia
que concurren con resguardos indígenas

Nº	Nombre	Región	Localización (departamento)	Área (ha)	Indígenas ocupantes
1	Macuira	Caribe	Guajira	25.000	Wayu
2	Tayrona	Caribe	Magdalena	15.000	Kogui-Arhuaco
3	Sierra Nevada Santa Marta	Caribe	Cesar y Magdalena	383.000	Kogui-Arhuaco- Arzario
4	Los Katíos	Caribe	Antioquia y Chocó	72.000	Embera
5	Catatumbo	Andina	Norte de Santander	158.125	Barí
6	Paramillo	Andina	Antioquia y Córdoba	460.000	Embera
7	Las Orquídeas	Andina	Antioquia	32.000	Embera
8	Puracé	Andina	Cauca	83.000	Coconuco
9	El Cocuy	Andina	Boyacá y Arauca	306.000	W'ua
10	El Tuparro	Orinoquía	Vichada	548.000	Zicuaní
11	Amacayacu	Amazonía	Amazonas	293.500	Ticunas
12	Cahuinarí	Amazonía	Amazonas	575.500	Miraña
13	La Paya	Amazonía	Putumayo	422.000	Witoto
14	Nukak	Amazonía	Guainía	855.000	Nukak
15	Puinawai	Amazonía	Guainía	1.092.500	Curripaco-Puinawi
16	Munchique	Pacífico	Cauca	44.000	Paez
17	Sanquianga	Pacífico	Nariño	80.000	Afrocolombianos
18	Ensenada de Utría	Pacífico	Chocó	54.300	Embera- Afrocolombianos
Total				5.498.425	

¹⁶ El artículo 84 de la Constitución señala entre los derechos de los pueblos indígenas ecuatorianos, el de “participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”.

Cuadro 6.10:
**Síntesis de la concurrencia de parques
 y resguardos indígenas en Colombia**

Parques	Número	Área	
		ha	%
Sin ocupación indígena	25	3.536.978	40
Con ocupación indígena	18	5.498.425	60
Total	43	9.035.403	100

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

Cuadro 6.11:
**Inversión pública en resguardos indígenas
 de Colombia entre 1994 y 1999**

Año	Partida girada (en millones de pesos)	% Incremento	Resguardos beneficiados	Población
1994	12.046	-	364	439.267
1995	16.099	34	364	478.347
1996	22.125	37	412	503.452
1997	27.142	23	442	511.682
1998	33.116	22	470	522.682
1999	39.505	19	509	590.990

Fuentes: DNP, DDT, FDT, diciembre de 2001.

Contribución al desarrollo sostenible y con identidad

La ausencia de estudios sobre la incidencia, que en materia de desarrollo y mejoramiento puedan haber tenido las acciones de titulación colectiva en las comunidades beneficiarias, no permite un mayor análisis sobre el tema. Un indicio muy claro sobre las ventajas de bienestar que ofrece el sistema colectivo de titulación lo constituye la voluntad casi unánime de las comunidades indígenas aún pendientes de titulación para que se les reconozca su tierra bajo esta modalidad. También se debe considerar el caso de Colombia, donde existe la demanda de parceleros de antiguos resguardos disueltos para que éstos les sean reconstituidos legalmente.

Logro de un grado razonable de autonomía en el manejo de sus propios asuntos y de participación en los asuntos nacionales

La revisión de los ordenamientos que rigen las comarcas panameñas, los resguardos y territorios de comunidades negras de Colombia, las reservas indígenas en Costa Rica y las tierras de indígenas en Brasil indica que estos regímenes han logrado un avanzado grado de autonomía de indígenas y afrodescendientes (en el caso colombiano), el cual se proyecta en la administración del territorio y los recursos y la definición de planes de mejoramiento, en la formalización de acuerdos con otras entidades, en la participación en la vida política nacional¹⁷ y en el manejo de

¹⁷ En Colombia y Panamá se han creado circunscripciones electorales especiales para los pueblos y comunidades indígenas, asegurándoles así la posibilidad de intervenir en los asuntos de interés nacional.

sus asuntos de justicia.¹⁸ Aun en el caso de Ecuador, donde los ordenamientos legales no han aportado elementos sólidos para que las comunidades puedan manejar sus propios asuntos con fluidez, claridad y validez legal de sus actos, la sola tenencia colectiva de la tierra ha proporcionado espacios para que puedan desarrollar algunas iniciativas de mejoramiento y desarrollo siguiendo sus propias formas de gobierno tradicional.

El desarrollo con identidad y sus agentes

Los pueblos y comunidades indígenas y, más recientemente, las comunidades afroamericanas, han expresado en diversas oportunidades su interés en el tema del desarrollo, y de la cooperación técnica y financiera para conseguirlo. No hay uniformidad en las concepciones de desarrollo y mejoramiento, ni tampoco en los nombres que debe dársele. Sin embargo, en las fuentes consultadas aparecen apreciaciones que podrían dar una idea aproximada del desarrollo autónomo sostenible —o con otras denominaciones— que los indígenas desean, y que algunos sectores designan como desarrollo con identidad:

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

En buena parte, estas formulaciones han sido clara y coherentemente recogidas y acogidas en ordenamientos y proyectos de ordenamiento, internacionales y nacionales, en programas de gobiernos y en lineamientos de trabajo de organismos como el Banco Mundial y el BID. Una deducción obvia que surge es la necesidad de entender que en la tarea de definición y búsqueda del desarrollo debe darse la participación y cooperación activa y concertada de comunidades indígenas y afroamericanas, gobiernos y organismos multilaterales de crédito y desarrollo. De allí la necesaria revisión de los aportes y limitaciones de cada sector, según se analiza a continuación.

Indígenas y afroamericanos

Como factores positivos del aporte indígena para el desarrollo cabe señalar su carácter de sector social organizado; su creciente poder de negociación; su conocimiento del medio físico que constituye su espacio de vida y su adaptación al mismo, y su alto sentido de la tolerancia y del diálogo como elementos de convivencia.

Entre las limitaciones figuran el bajo nivel de escolaridad y de información técnica, la inexperiencia en el manejo de recursos financieros y un escaso o muy reducido sentido de la acumulación.

¹⁸ En Colombia y Perú, con apoyo en normas constitucionales, se ha dado vida legal a la jurisdicción especial de indígenas que presiden sus propias autoridades legalmente reconocidas.

Gobiernos

Como factores positivos en lo que hace a su contribución al desarrollo indígena sostenible, podrí- an mencionarse su larga experiencia en iniciativas de desarrollo con indígenas (fallidas o no, su- ponen una experiencia acumulada), un avance en la adopción de instrumentos legales relativos a indígenas y sus derechos, y una mayor capacidad y disposición para atender las reclamaciones administrativas y jurisdiccionales de tales comunidades.

Entre las limitaciones se encuentran la ambigüedad legal en la mayoría de los países sobre el te- ma de recursos naturales en territorios indígenas, la adopción de proyectos que contradicen las políticas indígenas¹⁹, el temor en muchas entidades públicas a la vigencia de la autonomía y al ejercicio del derecho a la participación, y el bajo nivel de información y de conciencia sobre lo indígena.

Entidades financieras

Entre los elementos favorables de que disponen las entidades financieras en apoyo al desarrollo sostenible de indígenas y afroamericanos figuran su gran experiencia de proyectos con indígenas y la adopción de instrumentos amplios de orientación en su trabajo; la manifiesta disposición que han mostrado en los últimos años para obtener información sobre el tema y la gran capacidad de que disponen para conseguirla; y el personal calificado con el que cuentan para el estudio y defi- nición de propuestas ponderadas.

Entre las debilidades que podrían afectar las relaciones de las entidades financieras con los indí- genas y afroamericanos se pueden mencionar la carencia de una información sólida sobre la rea- lidad de las poblaciones indígenas y afroamericanas; la falta de instancias de comunicación con estas poblaciones, y la falta de una revisión crítica de las experiencias propias y ajenas en planes y proyectos de desarrollo con estas poblaciones.

Orientaciones estratégicas y recomendaciones

Tanto por su dimensión demográfica, como por las razones que fueron puntualizadas a lo largo de este capítulo, la presencia indígena en los países latinoamericanos y del Caribe hace imperativo que gobiernos y entidades, que cooperan en la definición de las políticas relativas a estas comuni- dades, adopten medidas orientadas a reconocer y hacer efectivos sus derechos, especialmente en los programas de reforma agraria y otros servicios básicos dirigidos a la población campesina.

Los gobiernos, entidades financieras y organizaciones étnicas deberían estudiar y convenir la creación de una *instancia permanente de concertación*, con carácter de organismo consultivo, y un plan de trabajo preciso que pudiera contribuir a definir el modelo o modelos de desarrollo convenientes para indígenas y otras agrupaciones étnicas, según los países, regiones y culturas; a señalar opciones para ponerlos en práctica; a definir prioridades de atención, y a servir de instan- cia de comunicación permanente entre los agentes del desarrollo.

Dicho plan podría ayudar a examinar la realidad actual de las agrupaciones indígenas y afroame- ricanas y elaborar informes confiables sobre su situación en materia de reconocimiento de dere- chos territoriales y de condiciones y opciones de desarrollo; y, revisar las experiencias previas en planes y proyectos de desarrollo con indígenas y otras agrupaciones étnicas realizadas con apoyo

¹⁹ En la actualidad son cada vez más frecuentes las quejas y denuncias de comunidades indígenas de las regiones selváticas en diversos países latinoamericanos sobre problemas relacionados con el impacto negativo que ocasiona la presencia de diversas empresas nacionales y extranjeras que, con concesiones y licencias otorgadas por los gobiernos, explotan recursos naturales en sus tierras.

del Estado y organismos privados, a fin de obtener y depurar elementos de juicio que puedan ayudar a orientar trabajos futuros.

En su definición y adopción de políticas generales sobre indígenas y otras agrupaciones étnicas, especialmente en materia de desarrollo, los gobiernos y organismos financieros de apoyo deberían asegurarse de formular *medidas flexibles en términos de su aplicación práctica*. Esto teniendo en cuenta la gran diversidad de formas de organización social y económica, de tenencia y uso de la tierra, y de culturas que en general presentan estas comunidades.

Para la definición de una estrategia de trabajo, los gobiernos, organismos financieros y las comunidades indígenas requieren forjar un *esfuerzo colaborativo*, lo cual implica un entendimiento conceptual y programático y unas instancias de comunicación y trabajo permanentes; la revisión de las experiencias de trabajo en materia de desarrollo con indígenas impulsadas en el pasado por gobiernos, organismos financieros o humanitarios privados y por las propias comunidades con el fin de aprovechar las enseñanzas resultantes. Es prudente no duplicar sin análisis las experiencias exitosas; y conviene examinar la realidad actual de tales comunidades en sus potencialidades y debilidades, para dilucidar tanto las alternativas como las dificultades.

Es esencial que los países que no han avanzado en la revisión del viejo modelo de relación con las sociedades indígenas adelanten un examen de sus ordenamientos y programas a fin de ajustarse a lo que representa no sólo una rectificación necesaria de un paradigma equivocado, sino también a los lineamientos de política internacional que en materia de derechos de minorías étnicas se han venido proponiendo y acogiendo institucionalmente por los países y agencias internacionales.

En materia de legalización de las tierras indígenas, algunos países latinoamericanos y caribeños no han realizado ningún avance y otros han progresado muy poco. En unos y otros sería recomendable que los organismos financieros propusieran y apoyaran iniciativas para responder a los reclamos y demandas crecientes de las comunidades, tal y como lo han hecho exitosamente en algunas instancias. En estas iniciativas debería procederse con especial cuidado al examen de alternativas, procurando adoptar modelos que, como en los casos de las comarcas en Panamá o los resguardos en Colombia, conlleven un régimen que favorece un grado razonable de autonomía y de iniciativa de las comunidades para el manejo de sus territorios.

En el tratamiento de la cuestión territorial de los pueblos y comunidades indígenas los gobiernos que han avanzado en la definición de un nuevo modelo y los que aún no lo han hecho, deberían resolver las ambigüedades y vacíos legales en los temas de propiedad, administración y uso de los recursos naturales renovables, y en los relacionados con aprovechamiento de los recursos mineros y no renovables. También deberían procurar definir alternativas viables para asegurar a las comunidades la plena capacidad de acreditar su carácter de personas jurídicas y actuar en ejercicio de ella para adquirir derechos y contraer obligaciones.

En general en los programas con indígenas, pero de modo especial en los orientados a fomentar su desarrollo, será necesario que los gobiernos y organismos financieros atiendan seriamente las reiteradas exigencias de estos pueblos para asegurar que su desarrollo sea "autónomo y con identidad". Esto significa que debe contar con la participación de las propias comunidades en todas sus fases, respetar sus formas de vida y organización, y garantizar que sus acciones se articulen a un plan de ordenamiento y gobierno del territorio, incorporen un componente de capacitación y sean ecológicamente viables.

Criterios equivalentes a los señalados para la adopción de programas sobre tierras y desarrollo con comunidades indígenas podrían ser recomendables cuando se proyecten trabajos para secto-

res rurales de comunidades afrodescendientes. No obstante, en razón de la menor información y conocimiento sobre este importante sector, así como del menor grado de organización que presenta, resulta recomendable realizar estudios que definan la presencia o no de formas comunitarias de vida, modelos de autoridad, si existen, y formas de tenencia y aprovechamiento de la tierra.

La posesión y ocupación compartidas que ejercen las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre los mismos territorios en diversas regiones de países de América Central y del Sur (Honduras, Nicaragua, Panamá, Surinam, Guyana, Colombia, entre otros) hacen deseable que los proyectos de legalización territorial y de desarrollo se orienten a favorecer a ambos sectores, sin exclusiones. Las experiencias que han marchado en contra de este precepto básico, especialmente en Colombia, han demostrado el riesgo de que se originen conflictos sociales serios o se agudicen los latentes.

Recomendaciones sobre políticas de tierras

Los organismos financieros deberían prestar su apoyo a países como Honduras, El Salvador, Guatemala, Bélize y Surinam donde no se ha hecho una revisión profunda del viejo modelo de relación entre Estado y comunidades indígenas, para buscar fórmulas y propiciar un avance en la adopción de regímenes ajustados a los lineamientos del derecho internacional, particularmente en lo concerniente al tema de la tierra.

- También deberían prestar su concurso en países como Nicaragua y Venezuela donde, habiéndose dado avances constitucionales y/o legales de orden general en reconocimiento de los derechos indígenas, en especial el de la tierra, aún no se han definido instrumentos operativos para avanzar en la concreción de este último derecho.
- En todos los países de América Central y del Sur y el Caribe existe la necesidad impostergable de que gobiernos, organismos financieros, comunidades indígenas y otros grupos étnicos trabajen en los ordenamientos de la propiedad, administración y uso de los recursos naturales de sus territorios. Esto es muy importante en zonas donde hay posesión y dominio de estos grupos y al mismo tiempo han sido declaradas como parques naturales u áreas protegidas.
- Dentro de las políticas agrarias y de desarrollo general, se hace urgente que los países con poblaciones afrodescendientes asuman la responsabilidad de estudiar su situación territorial y crear opciones legales para que éstas puedan acceder al dominio y uso de la tierra bajo las modalidades que se ajusten a sus formas de vida social y económica. Con el reconocimiento legal de la tierra también se les debe otorgar la capacidad jurídica para actuar en la administración y manejo de sus espacios de vida cuando su forma de tenencia y uso del suelo sea de carácter comunitario.

Recomendaciones sobre políticas de desarrollo

- Como principio, debe descartarse que la propiedad y posesión de la tierra de las comunidades constituyan la base de garantía para obtener recursos financieros destinados a promover el desarrollo.
- Convendría a gobiernos, entidades financieras y agrupaciones étnicas definir acuerdos para delegar a estas últimas, en forma progresiva, las responsabilidades de manejo de los recursos naturales renovables de sus territorios. En la definición y adopción de estos acuerdos, que deberían ir acompañados de un programa intensivo y continuado de capacita-

ción, tendrían que contemplarse los valores monetarios y de otro orden equivalente a la compensación de la función que asumirían las comunidades. Asimismo se puede considerar la conformación de fondos especiales a cuyo fortalecimiento se aplicaría parte de aquellas compensaciones, para financiar los programas de desarrollo de las comunidades. A estos fondos podrían contribuir otras entidades, gubernamentales o privadas, interesadas en la defensa del medio ambiente y los recursos naturales. Un primer paso en tal dirección puede ser el manejo o la cooperación en la gestión de los parques naturales, tema en el cual algunos países han realizado avances importantes.

- Entidades financieras, gobiernos y comunidades deberían trabajar en la definición política y legal de acuerdos para regular los aprovechamientos de recursos naturales en los territorios indígenas y de otras agrupaciones étnicas, especialmente de aquellos —como los mineros y del subsuelo en general, y los hídricos— para los cuales el Estado suele reservarse el dominio exclusivo. En estas regulaciones deberían reconocerse los derechos de participación de los grupos afectados en los beneficios y las compensaciones a que se hagan acreedores por los eventuales impactos negativos resultantes de tal aprovechamiento. Estos recursos podrían canalizarse hacia los fondos ya referidos para aplicarlos a programas de desarrollo de estas comunidades.
- La reglamentación y aplicación por parte de los gobiernos de las normas que protegen los recursos genéticos de los territorios indígenas y el conocimiento tradicional de las comunidades podría favorecer el establecimiento y pago de compensaciones económicas para aquéllas, por concepto del aprovechamiento comercial que frecuentemente se hace de este patrimonio nacional de los países, cuya custodia y cuidado está a su cargo. Estos recursos también podrían contribuir al fortalecimiento de los fondos mencionados.
- Numerosas ONG en los distintos países trabajan apoyando proyectos en comunidades indígenas y otras agrupaciones étnicas, aunque muchas de ellas lo hacen sin someterse a un principio de coordinación que permita racionalizar tanto los esfuerzos como la utilización de los recursos. En este sentido sería conveniente que organismos financieros y humanitarios, gobiernos, comunidades indígenas y otras agrupaciones étnicas pudieran trabajar en la regulación de las actividades de estas entidades, creando instancias concertadas de planificación que permitan una mayor eficacia y una cobertura más amplia.
- Algunos países como Colombia transfieren anualmente recursos fiscales a las comunidades indígenas. Convendría que, con el apoyo técnico de entidades financieras y participación de los gobiernos y las propias comunidades, se pudiera convenir una regulación que permitiera la aplicación de una parte de estos recursos a fines del desarrollo con proyecciones de mediano y largo plazo y bajo modalidades técnicas que se ajusten a las necesidades y características de estas poblaciones.
- El avance en la formación y consolidación de las organizaciones indígenas en sus formaciones de base y de segundo y tercer grado, lo mismo que la realidad social de una sólida reserva de fuerza de trabajo disponible en la mayoría de las comunidades, podría representar un elemento convincente de apoyo para que éstas pudieran comprometerse en proyectos de desarrollo conjunto con empresas que entraran en sociedad haciendo aporte de tecnología y capital. Con todo, convendría que gobiernos y organismos financieros, con la participación de las comunidades, hicieran sondeos para determinar la conveniencia y los riesgos que pudiera entrañar la adopción y aplicación de un procedimiento de este tipo en la búsqueda de apoyo para impulsar iniciativas de desarrollo.

Referencias

- Arango, R. y E. Sánchez. 1998. *Los pueblos indígenas de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Caro, M. 1979. *Discursos en el Senado de la República, 1903-1904*. Bogotá, Colombia: Instituto Caro y Cuervo.
- Centro de Cooperación Indígena (CECOIN). 1994. Diagnóstico socioeconómico indígena de la costa pacífica. Plan Integral de Desarrollo de la Costa Pacífica (PLAIDECOP), CVC.
- El indígena y la tierra* (Conferencia de Ginebra, 12 al 18 de septiembre de 1981). 1992. 3ª edición. Quito: Abya-Yala.
- Martínez, L. 2000. Caracterización de la situación de la tenencia y regularización de la tierra. Programa Sectorial Agropecuario BID- Ministerio de Agricultura de Ecuador (MAG)-IICA. Washington, D.C
- Mejía Piñeros, M. y S. Sarmiento Silva. 1987. *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*. México D.F.: Siglo XXI.
- Morales, M. 2000. Situación de tenencia de las tierras en patrimonio del Ministerio del Ambiente. Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)- Banco Mundial. Washington DC.
- Nota Editorial. *El Espectador*. 1996. Santafé de Bogotá, 27 de septiembre.
- Nota Editorial. *El Tiempo*. 1995. Santafé de Bogotá, 8 de septiembre.
- Programa BID-Plan Pacífico. 1997. Bases para forjar el desarrollo humano sostenible en el Pacífico. DNP. Santafé de Bogotá.
- Programa BID-Plan Pacífico/Biopacífico. 1994. Espacífico.
- Samper, M. 1997. *Escritos político-económicos*. Santafé de Bogotá: Publicaciones del Banco de la República.
- Sánchez, E. 1995. La conservación de la biodiversidad y gestión territorial de las comunidades negras. En *Revista Esteros*, No. 7. Agosto.
- Sánchez, E. y R. Roldán. 2002. Titulación de los territorios afrocolombianos e indígenas en la Costa Pacífica de Colombia. Banco Mundial.
- Tamayo, J. 1996. Territorio Negro en el Golfo de Tribugá, Chocó. En *Comunidades negras, territorio y desarrollo*. Medellín: Edición especial *Revista Esteros*. Medellín.
- Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). 1997. *Tierras y áreas indígenas en la Amazonía*. Lima, Perú: Secretaría Pro Tempore: Tierras y Áreas Indígenas en la Amazonía, Lima, Perú.