

CONFERENCE PAPER

**Tierras y territorios indígenas:
discriminación, inequidad
y exclusión**

Diego A. Iturralde G.



UNRISD

United Nations
Research Institute
for Social Development



The **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)** is an autonomous agency engaging in multidisciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

Current research programmes include: Civil Society and Social Movements; Democracy, Governance and Human Rights; Identities, Conflict and Cohesion; Social Policy and Development; and Technology, Business and Society.

A list of the Institute's free and priced publications can be obtained by contacting the Reference Centre.

UNRISD work for the Racism and Public Policy Conference is being carried out with the support of the United Nations Department of Economic and Social Affairs. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: (41 22) 9173020
Fax: (41 22) 9170650
E-mail: info@unrisd.org
Web: <http://www.unrisd.org>

Copyright © UNRISD. This paper has not been edited yet and is not a formal UNRISD publication. The responsibility for opinions expressed in signed studies rests solely with their author(s). No publication or distribution of this paper is permitted without the prior authorization of the author, except for personal use.

Tierras y territorios indígenas: discriminación, inequidad y exclusiónⁱ

Diego A. Iturralde G.ⁱⁱ

Paper prepared for the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)
Conference on *Racism and Public Policy*, September 2001, Durban, South Africa

Introducción

En esta contribución examino la relación entre las políticas de control territorial y distribución de la tierra y la discriminación contra los pueblos indígenas en América Latina. Me interesa identificar las tendencias más generales que gobiernan esta relación y discutir los usos de los conceptos de raza, racismo y discriminación étnica para comprender las situaciones actuales y para explorar soluciones.

Considero que esta temática debe ser entendida desde una comprensión de la naturaleza y evolución de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado; que su tratamiento debe involucrar y distinguir dos asuntos centrales que en muchas ocasiones son confundidos: el control del territorio y la propiedad de la tierra; y que es necesario enriquecer el alcance de los conceptos de raza y de racismo. Por lo mismo, trato por separado el asunto de los territorios, como un elemento central del proceso de formación del Estado y el asunto de las tierras como un elemento de las dinámicas de la economíaⁱⁱⁱ y hago una reflexión sobre sus conexiones con el tema de las fronteras interétnicas, en tanto ambos procesos afectan especialmente a los pueblos indígenas y configuran la situación de discriminación estructural que prevalece hasta ahora. Propongo utilizar categorías como discriminación étnica, desigualdad económica y exclusión política porque creo que hoy día contribuyen a comprender mejor estas situaciones que la categoría de raza, si bien reconozco que el concepto de racismo y la idea de combatirlo han prestado y prestan un servicio muy importante a la causa de los derechos humanos y la democracia y a la organización de las luchas de los sectores sociales discriminados^{iv}.

Parto del supuesto teórico de que la formación del Estado es un proceso histórico continuo, que supone al mismo tiempo el establecimiento de autoridad política sobre el territorio y sobre la población y la apropiación económica de los recursos naturales y del trabajo. La primera cuestión tiene que ver con el ejercicio del poder y la necesidad de establecer soberanía respecto de otras entidades políticas; la segunda cuestión tiene que ver con la disposición de los recursos como fuente de rentas. Al mismo tiempo la subordinación de la población persigue un doble objetivo: desplazar o modificar las instituciones políticas originarias y aprovechar la fuerza de trabajo de la población.

En América este sistema de relaciones - territoriales y demográficas, políticas y económicas - requirió desde el principio el establecimiento de una frontera entre la nueva sociedad en formación y las sociedades preexistentes en la región; frontera que fue principalmente interétnica y ha estado signada por la dinámica de la expansión de una sobre las otras. En algunos momentos a lo largo de la historia y en algunos sectores de las dos sociedades esta frontera fue y es comprendida y promovida como una frontera racial; pero es fundamentalmente una frontera de identidades, fuertemente enraizada en factores sociales como el parentesco y culturales como la lengua. Con el transcurso del tiempo han surgido sociedades étnica y culturalmente intermedias, cuyas fronteras son cada vez más difusas

Aunque abordo los asuntos antes indicados a partir de algunas tendencias generales para la región, creo importante advertir que cuando nos referimos a los pueblos indígenas debemos tener en cuenta que se trata de una diversidad de entidades sociales en distintas situaciones. Hay cerca de cuatrocientos pueblos indígenas en las Américas^v, que hablan sus propias lenguas y conservan, en todo o en parte, instituciones sociales y culturales características, se articulan de modos particulares en los estados dentro de cuyas fronteras están asentados y son igualmente específicas sus formas de vinculación con el resto de la sociedad y con otras culturas^{vi}. También los procesos de formación de los estados de la región y sus políticas son diversas y responden tanto a condiciones y dinámicas internas como a tendencias internacionales.

Formación del Estado y territorios indígenas^{vii}

Los procesos de formación del Estado en la región han sido marcados por el curso de las tensiones en la relación entre las sociedades nacionales emergentes y las sociedades indígenas preexistentes; estas tensiones giran en torno a la ocupación del espacio y la subordinación de la población originaria y provocan el establecimiento y mantenimiento de distancias entre las sociedades y entre sus culturas. Como parte de este proceso el Estado en formación, colonial primero y republicano después, desarrolla estrategias para eliminar los obstáculos que los pueblos indígenas oponen al régimen de ejercicio de la autoridad, a la explotación del trabajo, a la apropiación privada de los recursos y a la extracción de la producción social. Al mismo tiempo algunas estrategias se dirigen a preservar condiciones mínimas de reproducción de los indígenas en tanto fuerza de trabajo y fuente de tributos. Estas políticas fueron y son acompañadas de un discurso que las justifica y reproduce ideológicamente: la construcción de la nación, entendida a la vez como proyecto de unidad política y económica y como propuesta de homogeneización social y cultural. El estilo de estas estrategias ha variado históricamente y regionalmente en cuanto a su forma, pero en el fondo oscila entre el exterminio y la transformación forzada de la sociedad y la cultura indígenas. Substancialmente estas políticas se han caracterizado por la intolerancia de cualquier heterogeneidad cultural que obstaculice la formación del mercado interno o le dispute a la nación la legitimidad para ejercer la hegemonía sobre la totalidad social.

Las instituciones coloniales tempranas - como los pueblos de indios, las reducciones, las encomiendas, las mitas (las *semarias* en colonias de Portugal) - se establecieron para organizar las relaciones - territoriales y demográficas, políticas y económicas - entre la sociedad emergente y las sociedades originarias. Estas formas dieron origen a las instituciones de gobierno colonial que ordenaron el control político-territorial (los virreinos, las audiencias, las capitanías) y a las instituciones económicas que organizaron la distribución de la tierra y el trabajo (haciendas, minas y obrajes). Entre estas dos esferas se generó y creció un nexo eminentemente tributario.

La independencia aceleró los procesos de subordinación de la población indígena y de eliminación de sus formas de organización política y la ampliación del ejercicio de la autoridad sobre el territorio. En las regiones nucleares como los altiplanos de Mesoamérica y los Andes y algunos puertos marítimos, este proceso se completó más temprano, mientras en las tierras bajas tropicales fue tardío y se realizó mediante delegación a terceros (misioneros, propietarios, colonizadores). En las selvas tropicales de la región la consolidación del control militar y administrativo por parte del Estado, así como su aprovechamiento económico, ocurrió apenas en la segunda mitad del siglo XX. Porque en la práctica este proceso estuvo basado en declaraciones legales y acuerdos diplomáticos, más que en una ocupación real del territorio.

En las tierras altas más densamente ocupadas y con mayores competencias por el suelo, esta situación es altamente dependiente del régimen de propiedad. En las tierras bajas donde el acceso a amplios espacios de sobrevivencia estuvo librado a las dinámicas interétnicas, la problemática de las

concesiones estatales, la regulación de la propiedad y la protección ambiental surgen frente a la presión de la colonización y de los procesos extractivos a gran escala.

En este contexto la relación entre los pueblos indígenas y los estados nacionales ha sido una relación de frontera territorial interna y, aunque la forma de estas relaciones y la naturaleza de estas fronteras han variado a lo largo del tiempo, medio milenio después del contacto las distancias sociales y culturales se mantienen y se reproducen, involucrando por una parte al conjunto de la sociedad que se considera unitaria y nacional y se organiza bajo el signo del Estado y por la otra a los pueblos indígenas que demandan ser reconocidos como distintos y autónomos y persisten en reclamar derechos sobre los territorios en tanto espacios de ejercicio de la autoridad.

La problemática territorial indígena ha sido tratada de diversas maneras a lo largo de la historia y según sean los países o regiones. Cabe distinguir tres tendencias de este tratamiento: la ocupación del territorio por la fuerza, incluyendo la reducción de la población originaria y la sustitución por colonos; la reducción de los pueblos indígenas a entidades políticas subordinadas al Estado que viabilizan su articulación subordinada con las demás entidades al interior de la nación; y la reservación de espacios territoriales dentro de los cuales los pueblos pueden organizar con relativa independencia su vida social y cultural y pueden mantener en cierta medida sus propias instituciones políticas.

Durante la conquista, la colonia y la vida independiente se dan campañas de exterminio. Algunas de éstas están claramente ligadas a los procesos de formación del Estado moderno, como por ejemplo la Campaña del Desierto en Argentina, las prolongadas guerras contra el pueblo Mapuche en el sur de Chile, la Guerra de Castas en Yucatán y más recientemente la prolongada Guerra Civil en Guatemala. Otros eventos militares que enfrentaron a los países latinoamericanos por asuntos de fronteras, como la Guerra entre Paraguay y la Triple Alianza, la Guerra del Chaco (Paraguay-Bolivia), la Guerra del Pacífico (Chile-Bolivia-Perú) y las reiteradas confrontaciones fronterizas entre Perú y Ecuador, dieron también como resultado la ocupación por parte del Estado y del Ejército de zonas apartadas que permanecían bajo control predominantemente indígena.

A lo largo de la Colonia la reducción de los indígenas en pequeños pueblos, misiones y comunidades como territorios dentro de las cuales continuaron operando sus propias dinámicas de autoridad y sus prácticas culturales, fueron formas de encapsulamiento que operaron como mecanismos de control político y económico. Con modificaciones formales estas políticas siguieron en uso hasta las reformas liberales y algunas permanecieron vigentes o fueron reinstaladas en la primera mitad del siglo XX. De cualquier manera estos espacios indígenas se fueron fragmentando, se debilitó hasta desaparecer la capacidad de autoridad interna y se impuso progresivamente la autoridad gubernamental. Como se verá más adelante este proceso de desterritorialización progresiva del mundo indígena afecta principalmente a los pueblos en las tierras altas y es complementario de las políticas agrarias (de tierras y de mano de obra). Es también una forma de consolidación del Estado como entidad territorial que alcanza su límite superior en la época de las reformas agrarias.

La tercera tendencia - a la reservación de territorios - se dio de hecho en las tierras bajas y selváticas, extensas y con baja densidad poblacional, donde la ocupación temprana es principalmente de enclave por lo que los pueblos indígenas de esas regiones permanecieron por mucho tiempo no contactados y conservaron en la práctica el control sobre porciones importantes de sus territorios tradicionales de sobrevivencia. El contacto y por tanto los conflictos se intensificaron más tarde, por la colonización, la concesión de licencias para actividades extractivas (petróleo, madera, minas), la generalización de la crianza de ganado y el establecimiento de cosechas comerciales (soja, té, palma). Esa autonomía creativa; por aislamiento, se viene perdiendo progresivamente, si bien en años más

recientes los estados tienden a adoptar algunas medidas de preservación de tales territorios como áreas indígenas por diversas razones.

Cambios recientes en los textos constitucionales y legales de varios países latinoamericanos reconocen en alguna medida principios de territorialidad indígena. Unos se limitan a reconocer, bajo diversas denominaciones, aquellas porciones mas o menos extensas que han sido tradicionalmente ocupadas por los indígenas, cuya posesión se propone proteger de la presión externa mediante demarcación y titulación. Las constituciones de Argentina y Paraguay lo hacen de manera declarativa; las de Brasil, Bolivia y Perú son más concretas en las formas de protección, pero en todos los casos se trata de un traslado y ampliación de las normas y las políticas sobre tierras y sobre propiedad colectiva. Los regímenes constitucionales de Colombia (Entidades Territoriales), Ecuador (Circunscripciones Indígenas) y Panamá (Comarcas) van más allá de asegurar el acceso a las tierras y otros recursos renovables y establecen principios de jurisdicción y competencia propios dentro de los territorios indígenas, lo que da a estos un carácter político, más que agrario. El régimen de autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua es indudablemente el que enfrenta de manera más integral la problemática política y territorial de una región multiétnica.

Esta evolución reciente de las políticas de reconocimiento territorial responde a la presión de los pueblos indígenas, quienes han protagonizado importantes marchas y movilizaciones para reclamarlos y a la necesidad de los gobiernos de atender problemas de impacto social y ambiental precipitados por factores como el desarrollo vial, la generación de hidroelectricidad y la penetración del turismo. Estas medidas influidas por la discusión y adopción del texto del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y otros instrumentos internacionales, que aproximan las definiciones de tierras y territorios e introducen el concepto de pueblos indígenas, elementos que juntos contribuyen notablemente a prefigurar la idea de territorio en su sentido político. Son importantes también los esfuerzos de la comunidad internacional por inducir y financiar procesos de aseguramiento territorial en regiones ambientalmente muy frágiles, ocupadas por pueblos indígenas.. En la Amazonia se suma además la búsqueda de mecanismos para amortiguar los efectos del combate contra los cultivos, la transformación y tráfico de hoja de coca y del enfrentamiento con fuerzas militares irregulares.

Por último cabe resaltar la emergencia de una nueva dinámica, que no tiene que ver directamente con el uso de los recursos sino con reformas al régimen de división y organización territorial de la administración estatal, ligadas a los procesos de descentralización y transferencia de las funciones públicas. Allí donde estos procesos se están llevando hasta el nivel municipal (o aun a niveles más desagregados) pueden resultar en un fortalecimiento de las competencias en el nivel local, definido sobre una base territorial, creando oportunidades para que sociedades locales - como las indígenas - reasuman ciertos grados de control político territorial. Probablemente este es el principal sentido que tienen la creación de las entidades indígenas ya mencionadas en Colombia, Ecuador y Bolivia, medidas que en algunos casos implican además reformas electorales que aumentan la incidencia de las comunidades locales en la selección de sus propias autoridades^{viii}.

Los indígenas americanos lucharon siempre por la preservación de sus territorios, no únicamente como un medio de vida material, sino en el sentido de espacio simbólico y político de sus identidades. Una buena parte de los levantamientos y rebeliones indígenas que han sido documentadas por los etnohistoriadores persiguieron restituir la dignidad y competencia de sus autoridades propias y representaron reacciones a la intromisión de los gobiernos nacionales en sus territorios y sus asuntos locales. La larga lista de cruentos enfrentamientos con los indígenas de las tierras tropicales durante la colonia y buena parte de la época independiente deben ser vistos como episodios de invasión y defensa de territorios, ligados a la perturbación y preservación real y simbólica de espacios de poder, más que a disputas por recursos.

Hoy en día, prácticamente agotada la posibilidad de luchar por la restitución y redistribución de las tierras, los movimientos indígenas vuelven a plantear la reivindicación del territorio, cada vez con un énfasis más claro en el sentido político y simbólico que este ha tenido o ha adquirido para su cultura. Tal como se puede apreciar en las demandas y movilizaciones recientes de los pueblos indígenas de Bolivia, Chile, Ecuador y México entre otros, sus plataformas incluyen el tema territorial como un elemento de la demanda de autonomía, de la misma manera que incluyen temas relacionados con el ejercicio de la autoridad propia, la supremacía de los usos y costumbres locales sobre las leyes nacionales y la posibilidad de resolver sus asuntos conforme a sus propios sistemas de administración de justicia.

Tierras indígenas y economías nacionales ^{ix}

La historia de las políticas sobre las tierras indígenas se suele caracterizar en razón de las grandes épocas de la historia política de la región: la colonia, la independencia, la reforma agraria y la modernización del último cuarto del siglo XX. Dentro de este esquema general me parece relevante tomar en cuenta la propuesta de J. Aylwin de poner atención sobre la situación prevaleciente en la época precolombina para reconocer los modelos indígenas de ocupación y relacionarlos con las prácticas consuetudinarias contemporáneas y por su recurrente utilización como argumento en las reivindicaciones de los movimientos indígenas (Aylwin, 2001: 21 y ss); igualmente considero útil asumir las subdivisiones que hacen Plant y Hvalkof (2001: 6 - 12) del primer tramo de vida republicana en un período caracterizado por las reformas liberales y otro por el proteccionismo indigenista, y del período de las reformas agrarias en dos momentos: el de su implantación y el de su agotamiento y decadencia.

El último período, emergente, comprende importantes innovaciones en las normas y en las estrategias impulsadas por los organismos normativos y financieros internacionales, reformas constitucionales, nueva legislación especializada y puesta en marcha de programas de titulación y regularización de tierras en un buen número de países. Este *momentum* está fuertemente caracterizado por la revitalización de las identidades indígenas, el fortalecimiento de sus organizaciones y la emergencia de movimientos que reivindican autonomía y territorialidad como he señalado antes.

El examen de estas políticas también requiere distinguir dos grandes ecotipos de ocupación y aprovechamiento, según se trate de tierras altas en las que se han desarrollado lo que varios autores denominan una agricultura y una economía vertical e intensiva, como por ejemplo en los Andes y Meso América; o de tierras bajas y tropicales, como por ejemplo en el Chaco, la Amazonia, la Lacandonia o la costa del Caribe continental, en las cuales predomina una economía hortícola/forestal, horizontal y extensiva^x. A grandes rasgos esta distinción se corresponde con la diversidad contemporánea de los pueblos indígenas entre sí, con las diferentes dinámicas de relación entre los pueblos indígenas y los Estados nacionales a lo largo de la historia y, evidentemente, con variaciones importantes en las políticas sobre tierras. El mayor porcentaje de población indígena está asentado en las tierras altas y muestra una larga tradición de integración al mercado y la vida nacional. La mayor diversidad étnica y cultural se encuentra entre los pueblos de las tierras bajas, principalmente de la cuenca amazónica, donde la historia del contacto es más reciente.

Una tercera caracterización importante se relaciona con el régimen de tenencia que han favorecido las políticas públicas: individual o colectivo. Este asunto ha animado el debate académico y político por mucho tiempo y es un elemento muy importante de la reivindicación indígena contemporánea. Existe la idea ampliamente generalizada de que la propiedad indígena sobre la tierra ha sido tradicionalmente colectiva y que la modernización capitalista ha presionado permanentemente para individualizarla, con el objeto de servir a las dinámicas del mercado. Esta convicción es expresada fuertemente por los líderes de la mayoría de los movimientos campesinos desde la década

de mil novecientos sesenta y la utilizan actualmente los movimientos indígenas para oponer resistencia a los programas de titulación y regularización individual de las tierras; al mismo tiempo este colectivismo agrario ha sido señalado como un obstáculo permanente para la modernización de las pequeñas explotaciones agrícolas y su plena inserción en las economías nacionales. Algunas discusiones recientes ponen en duda esta pretendida prevalencia histórica de la propiedad colectiva en el mundo indígena, pero todos coinciden en que las economías domésticas indígenas, cualquiera que sea el régimen legal de tenencia, necesitan de un ambiente comunitario que asegure el uso de las parcelas, los mecanismos de intercambio y agregación temporal de trabajo basados en usos alternativos de las tierras y del trabajo - como el arrendamiento y la aparcería-, y el acceso compartido a recursos claves como el agua, los bosques y las áreas de pastoreo en las tierras altas, o aquellas que solo se pueden aprovechar colectivamente o son muy frágiles, en las tierras bajas tropicales^{xi}. De cualquier manera los arreglos colectivos para producir y manejar sosteniblemente los recursos son una característica persistente de las culturas indígenas y de sus economías y el tratamiento de este elemento en las políticas es muy relevante para ellos.

La evolución de las políticas sobre tierras está fuertemente ligada a la historia económica de los países de la región, en la cual han jugado un papel muy importante en la formación del mercado interno y su dinamización. Las principales variaciones, desde la colonia, pueden ser comprendidas a partir de las diversas formas de inserción de las economías nacionales emergentes en los mercados globales, arrastrando desde el principio una tensión entre éstas y las economías locales indígenas. Tales variaciones, como lo han indicado Plant y Hvalkof (2001: 13 a 15) se mueven dentro de tres enfoques: el primero es un enfoque de protección, que busca sustraer las tierras indígenas de las dinámicas del mercado. El segundo es un enfoque de derechos, que reconoce formas preferentes o especiales de acceso a la tierra para los indígenas. El tercero es un enfoque ambiental o ecológico, que atribuye a los indígenas un rol importante en la protección del medio ambiente.

El enfoque de protección de las tierras indígenas se ha llevado a la práctica poniendo restricciones a la posibilidad de transferirlas tres maneras: una muy generalizada en la región y todavía vigente en muchos países, consiste en la declarar (en la Constitución y en las leyes) que las tierras de los indígenas son *no enajenables* y *no embargables*, implicando que su propiedad no es transferible, pero además que no puede ser objeto de ninguna operación que limite o ponga en riesgo la posesión o la propiedad. Figuras legislativas especiales que cumplen este propósito han existido desde la época colonial y algunas existen todavía, como el Solar Campesino (Bolivia), la Pequeña Propiedad Agraria (México) o la Dotación de Reforma Agraria (Ecuador).

Una segunda manera de protección, más institucionalizada, dota a las tierras indígenas de un carácter colectivo que además de limitar las eventuales transferencias de la tierra, establece un sistema de control social sobre las mismas, para resolver dinámicas internas de tenencia y evitar a los extraños.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21526

