

---

**desarrollo productivo**

**E**l acceso de los indígenas a  
la tierra en los ordenamientos  
jurídicos de América Latina: un  
estudio de casos

Volumen I

José Aylwin



NACIONES UNIDAS



**Red de desarrollo agropecuario**

Unidad de Desarrollo Agrícola  
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, agosto 2002

Este documento fue preparado en el año 2001, por José Aylwin, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, en el marco del Proyecto “Opciones de políticas para el fomento del desarrollo de mercados de tierras agrícolas con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños agricultores”, implementado por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

**Publicación de las Naciones Unidas**

LC/L.1767-P

ISBN: 92-1-322059-6

ISSN versión impresa: 1020-5179

ISSN versión electrónica : 1680-8754

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.81

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. Antecedentes generales</b> .....	9
A. Población Indígena .....	9
B. Antecedentes históricos .....	11
C. Los movimientos y demandas indígenas emergentes .....	14
D. La reforma de los ordenamientos jurídicos nacionales .....	15
E. Derecho internacional .....	16
F. Pobreza indígena .....	19
<b>III. Estudio de casos</b> .....	21
A. Antecedentes históricos .....	22
1. Período precolombino .....	22
2. Período colonial .....	25
3. Período independiente .....	31
4. Los programas de reforma agraria y el acceso de los indígenas a la tierra .....	39
<b>Bibliografía</b> .....	55
<b>Serie Desarrollo productivo : números publicados</b> .....	61

## Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina: población indígena censada y estimaciones por países, década de 1990.....	10
Cuadro 2	La pobreza indígena en América Latina .....	20
Cuadro 3	Chile: proceso de radicación mapuche (1884-1929) .....	35
Cuadro 4	México: tierras entregadas por tipo (1935-1982) .....	41
Cuadro 5	Guatemala: distribución de la tierra por categorías de tamaño de fincas: 1950, 1964 y 1979.....	48

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Definición del relator especial de Naciones Unidas Sr. Martínez Cobo sobre comunidades, pueblos y naciones indígenas.....	10
Recuadro 2	Reformas jurídicas en América Latina y los derechos de los indígenas sobre las tierras, territorios y los recursos naturales.....	17
Recuadro 3	Decreto de 1915 (Presidente Carranza) .....	40

---

## Resumen

---

El documento que aquí se presenta aborda el tema del acceso de los indígenas a la tierra en América Latina desde una perspectiva histórico-jurídica. A objeto de entender la situación actual de la relación de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos naturales en la región, se hace un recorrido histórico, comenzando en el período previo al arribo de los europeos, para llegar hasta nuestros días.

Se analizan las leyes, instituciones y acciones impulsadas en esta materia por las autoridades coloniales y más tarde por los gobiernos republicanos, así como las implicancias que estas tuvieron para las tierras de los pueblos originarios y de sus comunidades.

Se analiza con detención el tratamiento que en la actualidad se da a las tierras, territorios y recursos naturales indígenas en los ordenamientos jurídicos de cinco países de la región (Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y México). Se contrastan dichos ordenamientos con las políticas concretas desarrolladas en el último tiempo por los Estados en este ámbito.

Se concluye que han existido en las últimas décadas avances significativos en el reconocimiento y protección jurídica de las tierras indígenas, estableciéndose gradualmente el derecho que los indígenas tienen a la regularización y a la protección de las tierras y/o territorios que ocupan, y a acceder, a través de distintas modalidades –incluidos los fondos de tierra– a la tierra cuando carezcan de ella. Se observa, sin embargo, la insuficiencia de algunos ordenamientos jurídicos, así

como de las políticas impulsadas por los Estados a objeto de garantizar en forma efectiva el acceso a la tierra y la seguridad en su tenencia, en el contexto de los procesos de liberalización económica que hoy se impulsan en casi todos los países de la región.

Finalmente, se subraya la conveniencia de introducir reformas jurídicas y políticas que permitan garantizar de un modo más efectivo el acceso de los indígenas a las tierras y/o territorios que ocupan así como el derecho al uso y beneficio de los recursos naturales que hay en ellos. La necesidad de promover el reconocimiento de derechos de participación y/o autonomía que permitan a los indígenas la gestión de los procesos económicos, sociales y culturales al interior de sus tierras y territorios también es destacada.

## I. Introducción

---

En el presente documento se intenta dar cuenta de la situación del acceso de los indígenas a la tierra, así como de la seguridad en su tenencia, en los ordenamientos jurídicos de América Latina. En la primera parte se incluyen antecedentes generales relativos a la población indígena en la región, así como a la relación que esta ha tenido con sus tierras y territorios desde tiempos precolombinos. Se esbozan, a grandes rasgos, algunas de las instituciones y políticas aplicadas a los indígenas durante el período colonial primero y, más tarde, durante el período republicano, resultando en el despojo de parte importante de sus tierras ancestrales. Se da cuenta de las reformas agrarias y de las políticas indigenistas impulsadas por los Estados de la región durante el Siglo XX, así como de sus implicancias para el acceso a la tierra de los indígenas. Se describen además las demandas que los indígenas han levantado en las últimas décadas con relación a sus tierras y territorios, así como su recepción en los ordenamientos jurídicos de la región y en el derecho internacional, en particular en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Finalmente se constata la situación de pobreza que afecta a los indígenas en la región, esbozando algunos de los factores que la determinan.

En la segunda parte del documento se hace un análisis más detallado de los antecedentes históricos de la relación de los indígenas con sus tierras y territorios desde tiempos previos al contacto hasta la actualidad. Para ello fueron seleccionados cinco países de la región (Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y México). Esta selección fue realizada teniendo presente, entre otros criterios, el peso demográfico de los indígenas con relación a la población total, la diversidad de hábitat en

que viven, así como las diferencias existentes en el tratamiento jurídico dado a ellos y a sus tierras por los Estados.

A objeto de tener una comprensión global de la situación actual de las tierras y territorios indígenas en los países seleccionados, ha parecido pertinente dar cuenta de los elementos centrales –incluyendo la concepción, formas de ocupación, distribución y uso– de la relación que algunos pueblos indígenas tenían en tiempos precolombinos (y en muchos casos siguen teniendo) con dichas tierras y territorios. Se analizan posteriormente los principios que orientaron, y las instituciones y políticas aplicadas a los indígenas y a sus tierras en los mismos países, bajo la vigencia de los gobiernos coloniales de España y Portugal, dependiendo del caso, y después, bajo la vigencia de los gobiernos republicanos. Se da cuenta de la apropiación de que fueron objeto parte importante de las tierras indígenas a manos de particulares e instituciones no indígenas, así como de los procesos de reducción de los indígenas a una porción de sus tierras ancestrales las que serían reconocidas por los Estados a través de distintas modalidades. Se describen las principales características de los programas de reforma agraria y otros programas orientados a enfrentar el fenómeno de la concentración de la propiedad rural en pocas manos y posibilitar el acceso a la tierra de quienes carecían de ella impulsados en los países seleccionados durante el Siglo XX. Se intenta determinar los impactos que dichos programas tuvieron en la reestructuración de la tenencia de la propiedad rural en general, así como la medida en que dichos programas beneficiaron a los indígenas en particular.

Posteriormente se analizan las reformas jurídicas, tanto constitucionales, como legales y reglamentarias, verificadas en los últimos años en los países en estudio relacionadas con los indígenas, sus pueblos y comunidades, así como con sus derechos sobre las tierras y/o los territorios por ellos ocupados o reclamados y con los recursos naturales que hay en ellos. Se describen los contextos que las hicieron posible, los avances o retrocesos que tales reformas han significado a la luz de las demandas indígenas y del derecho internacional sobre la materia.

Finalmente se describen las políticas y acciones impulsadas en los últimos años por los gobiernos de estos países a objeto de dar cumplimiento a la normativa vigente y posibilitar un mayor acceso de los indígenas a la tierra y/o al territorio, una mayor seguridad en su tenencia, y un mayor disfrute de los recursos naturales que hay en ellos, intentando identificar los avances y dificultades que existen en este sentido.

En la parte final de este documento, se esbozan algunas conclusiones y recomendaciones generales a objeto de permitir a los indígenas un mayor ejercicio de sus derechos asociados a la tierra.



## **II. Antecedentes generales**

---

### **A. Población indígena**

Si bien las definiciones de los que son considerados indígenas son diversas (ver Recuadro 1) y las cifras censales al respecto son en muchos casos poco confiables, las estimaciones de la población indígena actual en América Latina varían entre 40 (Stavenhagen, 1997, p. 62) y 50 millones (Díaz Polanco, 1991, p. 10), representando alrededor de un 10 por ciento de la población total de la región (Bello y Rangel (CEPAL), 2000, p. 1). Dicha población incluye más de 400 grupos identificables, los que van desde los pequeños grupos selváticos amazónicos, hasta las sociedades campesinas de los Andes, las que suman varios millones de personas (Stavenhagen, 1997, p. 62). Las diferentes situaciones geográficas en que viven los indígenas han llevado a algunos analistas a distinguir entre los indígenas de las "tierras altas", como las existentes en partes de México, América Central y los Andes, cuyas economías verticales se basan en el uso de distintos pisos ecológicos, y los indígenas de las "tierras bajas", como las del Amazonas, cuyas economías horizontales posibilitan una mayor movilidad a lo largo de los ríos allí existentes (Plant y Hvalkof, 2000, p. 22).

## Recuadro 1

DEFINICIÓN DE RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS SEÑOR MARTÍNEZ COBO  
SOBRE COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS<sup>1</sup>

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

**Fuente:** Martínez Cobo, José. Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, vol. V, "Conclusiones, propuestas y recomendaciones", Nueva York, Naciones Unidas (ECN.4/Sub.2/1986/7/Add.4).

## Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INDÍGENA CENSADA Y ESTIMACIONES  
POR PAÍSES, DÉCADA DE 1990

País	Censos y estimaciones	Año	Población	%
Bolivia	Censo	1992	3.058.208 (a)	59.0
	Estimaciones	1992	5.600.000	81.2
Brasil	Censo.	1991	294.131	0.2
	Estimaciones	1992	1.500.000	1.0
Colombia	Censo	1993	744.084	2.2
Chile	Censo	1992	998.385 (b)	10.3
Ecuador	Estimaciones	1992	3.800.000	35.3
Guatemala	Censo	1994	3.476.684	42.8
	Estimaciones	1992	4.600.000	49.9
Honduras	Censo	1988	48.789 (c)	1.3
México	Censo	1990	5.282.347 (c)	7.4
	Estimaciones	1992	10.900.000	12.9
Nicaragua	Censo	1995	67.010 (c)	1.8
Panamá	Censo	1990	194.269	8.3
Paraguay	Censo	1992	29.482	0.7
Perú	Estimaciones	1992	9.000.000	40.2
Venezuela	Censo	1992	314.772 (d)	0.9

**Fuente:** Adaptado de Peyser, Alexia y Chackiel, Juan (1999), La identificación de poblaciones indígenas en los censos de, en: *Aspectos conceptuales de los censos de 2000*, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile, pág. 361. Complementado por el autor.

Población de 6 años y más. b) Población de 14 años y más. Población de 5 años y más. d) Censo Indígena. en Bello, Alvaro y Marta Rangel 2000 (CEPAL), Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina, CEPAL, Santiago.

El peso demográfico de los indígenas al interior de los Estados latinoamericanos varía también de un caso a otro, siendo México y Perú, con alrededor de 10 millones de indígenas cada uno, los países que tienen la población indígena cuantitativamente más numerosa de la región. Poniendo en crisis el concepto de minorías étnicas o lingüísticas tradicionalmente utilizado para denominarlos, en países como Guatemala y Bolivia los indígenas constituyen la mayoría de la

<sup>1</sup> Aun cuando esta definición se refiere a los sujetos indígenas de carácter colectivo y no individual, es incluida aquí por cuanto constituye hasta la fecha la definición operativa de mayor aceptación en el derecho internacional sobre la materia. Los indígenas serían, de acuerdo a ella, los individuos pertenecientes a estas comunidades, pueblos y naciones.

población, en tanto que en Perú y Ecuador representan alrededor de la mitad de la población total. Ello en contraste con países como Venezuela y Brasil donde la población indígena no alcanza a un uno por ciento de la población total en ellos existente.<sup>2</sup>

## B. Antecedentes históricos

Se estima que en tiempos precolombinos se hablaban más de 2.000 idiomas indígenas diferentes en el continente americano (Berdichewsky, 1972, p. 40-41). Las formas de organización social y política variaban desde aquellas complejas de los aztecas, mayas e incas hasta las más simples de las sociedades silvícolas del área amazónica. Sus patrones de subsistencia también diferían, incluyendo a pueblos con gran desarrollo de la agricultura y ganadería, hasta aquellos que vivían fundamentalmente de la caza y la recolección.

No obstante lo anterior, todos estos pueblos tenían una base territorial reconocida por ellos mismos y por los pueblos vecinos. Sobre dichos territorios las autoridades de cada pueblo ejercían jurisdicción, la que incluía potestades jurídicas, políticas y militares, entre otras. La tierra para los indígenas tenía un significado amplio, comprendiendo no solo la superficie, sino los recursos naturales –flora, fauna, ríos, lagos, etc.– en ella existentes. En contraste con el concepto de propiedad individual propio de la cultura occidental, la tierra y los recursos eran generalmente poseídos y utilizados en forma comunitaria por los indígenas.

Ello sin perjuicio del usufructo que se entregaba a los grupos familiares, en particular en las sociedades agrícolas. La tierra era considerada sagrada por los indígenas, siendo ella identificada en muchas culturas como una madre.<sup>3</sup> De acuerdo a este concepto, la tierra y los recursos naturales debían ser cuidados y protegidos para las siguientes generaciones (van den Berg, en van den Berg y Schiffrers comps., 1993, p. 291; Ñanculef, 1989, p.9).

Desde la llegada de los europeos a la región, hace ya cinco siglos atrás, los indígenas fueron objeto de procesos de subordinación militar, jurídico, político, económico y cultural por parte de quienes se establecieron en sus tierras y de sus descendientes. La conquista de nuevas tierras para sus respectivos monarcas fue uno de los objetivos centrales de los españoles y portugueses que arribaron al llamado "nuevo mundo". Ambos colonizadores utilizaron la doctrina del descubrimiento para justificar la apropiación de las tierras que aquí encontraron. Sobre la base de las bulas papales de Alejandro VI de 1493, en que se autorizaba a los monarcas de España y Portugal a tomar control de las tierras “descubiertas”, así como de sus habitantes –los que debían ser convertidos al cristianismo– los conquistadores reclamaron para sí el dominio de las tierras, sin mayor consideración inicial por sus derechos posesorios.

La apropiación de las tierras indígenas fue consecuencia de distintos procesos verificados a lo largo del período colonial. Ella se produjo, en primer término, como consecuencia de las guerras de conquista impulsadas por los europeos en contra de los indígenas, las que resultaron en una drástica disminución de la población originaria y en el desplazamiento de la población sobreviviente hacia otras tierras. Ella fue también la consecuencia de diversas instituciones que los colonizadores aplicaron en el llamado "nuevo mundo". En efecto, los españoles utilizaron la encomienda como institución central para fortalecer las economías coloniales y establecer control

---

<sup>2</sup> Aunque las cifras censales de Brasil dan cuenta de un total de 294.131 indígenas, equivalentes al 0,20 por ciento de la población total del país (Censo Brasil, 1991), estimaciones recogidas por analistas de Centro Latinoamericano de Demografía (Peyser y Chackiel, en CELADE et al., 1994) y CEPAL (Bello y Rangel, 2000) hablan de una población indígena de 1.5 millones, equivalentes al 0.9 por ciento de la población total de este país. La diferencia se debería a la consideración de la población indígena urbana y del área litoral de Brasil, tradicionalmente no incluida como tal.

<sup>3</sup> Conceptos como el de *Pachamama* utilizado por los aymara y el de *Ñuque Mapu* utilizado por los mapuche dan cuenta de esta concepción de la tierra.

sobre los indígenas. La encomienda era una institución a través de la cual se imponía al indígena (encomendado) el pago de un tributo al conquistador (encomendero), tributo que, contraviniendo las leyes coloniales, muchas veces sería pagado con servicio personal y no en especie, por lo que no se diferenciaba mayormente de un régimen de esclavitud. De conformidad a las normas y principios que regulaban esta institución, la encomienda no permitía a sus titulares apropiarse de las tierras indígenas. Sin embargo, salvo en casos excepcionales, como el del ayllu aymara, el que logró subsistir como estructura básica de tenencia de la tierra en el mundo andino, la imposición de esta institución en América hispana significó el desplazamiento de los indígenas de sus tierras ancestrales, y su relegación a los llamados pueblos de indios. Como consecuencia de su aplicación, las tierras indígenas serían en muchos casos apropiadas por los encomenderos (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998, p. 17-21; Gongora, 1951, p. 157-162).

En el caso de Brasil, los portugueses aplicaron la sesmaria, institución utilizada en Portugal en forma previa a la conquista en virtud de la cual se concedía a los colonizadores tierras no aprovechadas, otorgándoles un plazo (5 años) para su demarcación y aprovechamiento. Cumplidos estos requisitos las sesmarías eran confirmadas a sus titulares. Sin considerar los sistemas de cultivos rotatorios de los indígenas, las sesmarías se aplicaron sobre sus tierras, resultando en su apoderamiento por los colonos portugueses. En Brasil, como señala Marés, el sentido de las sesmarías fue de ocupación, de conquista, sin respeto a las formas de uso indígena de la tierra. Su fin fue el de tomar posesión de las tierras en nombre de la Corona portuguesa en su disputa con España y otras naciones europeas (Marés, 2000, p. 56-57).

Las ideas liberales que inspiraron los procesos de independencia de los Estados de la región, significaron, por regla general, el término de las instituciones coloniales aplicadas a los indígenas, el reconocimiento jurídico de la igualdad de los indígenas con los demás habitantes, y el sometimiento de las tierras indígenas a las normas del derecho común. Las constituciones de las nacientes repúblicas, inspiradas en los principios de la Revolución Francesa, liberaron a los indígenas de la servidumbre a la que habían sido sometidos durante el período colonial, y declararon a los indígenas ciudadanos libres, con capacidad contractual. Por otra parte, a mediados del Siglo XIX se adoptaron en casi todos los países de la región códigos civiles inspirados en el Código de Napoleón, los que privilegiaron las formas privadas de propiedad. Sobre la base de estos códigos, los hacendados inscribieron a su nombre gran cantidad de tierras, muchas de las cuales pertenecían a indígenas, resultando en la consolidación de la hacienda improductiva en la región. Los indígenas, que carecían de los recursos y el conocimiento para inscribir sus tierras ancestrales, no solo fueron desplazados de ellas por la hacienda, sino que se vieron forzados a incorporarse a estas últimas como mano de obra. Al interior de las haciendas, los indígenas generalmente recibieron parcelas de subsistencia, a cambio de un trabajo mal pagado (Plant y Hvalkof, 2000, p.7).

El contexto político y legislativo prevaleciente durante el Siglo XIX fue el escenario que permitió la apropiación de grandes porciones de tierra hasta entonces en poder de los indígenas, las que fueron enajenadas a hacendados, militares, etc., muchas veces a través de contratos fraudulentos o a precios irrisorios, o simplemente apropiadas a través de corridas de cercos o la expulsión de sus habitantes originarios. Por otro lado, las incursiones de los ejércitos republicanos en tierras hasta entonces en poder de indígenas a objeto de ampliar las fronteras agrícolas y de hacer posible su colonización con personas no indígenas –preferentemente de origen europeo–, como aquellas ocurridas en Argentina y Chile a fines del Siglo XIX o en México en el mismo período, constituyó otro de los mecanismos frecuentes de usurpación de sus tierras. En forma paralela o posterior a la consolidación de estos procesos de expansión de los Estados hacia las áreas indígenas, legislaciones y políticas proteccionistas fueron impulsadas en algunos países reservando algunos espacios territoriales a sus antiguos habitantes. Es el caso de las leyes que reconocieron los resguardos o tierras comunales indígenas en Colombia a contar de 1850 y hasta

1890, y de aquellas dictadas en Chile y Argentina a contar de 1860 creando las llamadas “reducciones” mapuches en el primer caso y las reservaciones en el segundo.

En el mismo período los nacientes Estados dieron impulso a políticas que perseguían la asimilación de los indígenas a las culturas dominantes. Dicha asimilación se manifestó en particular en el ámbito de la educación, donde los indígenas fueron integrados a escuelas que negaban sus lenguas, culturas e historias. La asimilación se expresó además en el ámbito religioso, encomendándose a los misioneros la tarea de cristianizar y “civilizar” a los indígenas por parte de los gobiernos de la época.

A lo largo del Siglo XX se impulsarían en distintos países de la región programas de reforma agraria tendientes a enfrentar el problema de la concentración de la propiedad de las tierras rurales en pocas manos, y, por tanto, a lograr su más justa distribución. Se trata de reformas que, bajo el lema “la tierra para quien la trabaja”, estaban destinadas a posibilitar el acceso de campesinos pobres a la tierra. México en la década del 10, Guatemala en la década de los 40, Bolivia en la década de los 50, y parte importante de los países de la región a contar de la década de los 60 estos últimos países en el contexto de las políticas propiciadas por Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso impulsaron, con distintos énfasis y resultados, reformas que apuntaban en esta dirección. Si bien en algunos países como Bolivia, Perú, Guatemala, México y Chile, los indígenas resultarían beneficiados con dichas reformas, accediendo a tierras de las que antes habían sido despojados, lo hicieron en su calidad de campesinos pobres y no de indígenas. Como regla general, no se consideraba la especificidad cultural indígena en la implementación de estos programas. Tampoco se reconocía el carácter comunal que la tierra tiene para los indígenas al dotárseles, en muchas ocasiones, en forma de parcelas individuales. Cabe subrayar además, que las reformas agrarias no fueron aplicadas a los indígenas de las denominadas tierras bajas, tales como las amazónicas, ya que las tierras fueron concedidas fundamentalmente con fines agrícolas (Gasparini, 2000, p. 8; Plant, 1991, p. 10).

El caso de Brasil constituye a este respecto una excepción. Los procesos de reforma agraria en este país solo han sido impulsados en años recientes, y no han estado orientados hacia la población indígena, sino a campesinos sin tierra. Los indígenas, en cambio, han sido tutelados desde 1910 por el Servicio de Protección a los Indios, otorgándose amparo legal a sus tierras.

Dichas tierras, sin embargo, serían consideradas como devolutas (vacantes) resultando en su apropiación por no indígenas. Para mediados de siglo muchas áreas indígenas en el Nordeste y el Sur estaban controladas por no indígenas, siendo los primeros incorporados a las haciendas como trabajadores rurales. Con la instauración del régimen militar en 1964, los programas de ocupación del territorio nacional favorecieron la ocupación de las regiones más apartadas, como la Amazonía, y la invasión de sus tierras, provocando la muerte y el desplazamiento de miles de indígenas (Heck y Prezina, 1999, p. 33-37).

A contar de mediados de la década de 1940, y bajo la influencia del gobierno de México, las políticas asimilacionistas hasta entonces impulsadas por los gobiernos de la región con relación a los indígenas son substituidas por otras de carácter indigenista. El indigenismo es una política contradictoria. Por un lado reconoce y denuncia la situación de pobreza y opresión en que se encuentran los indígenas. Por otro lado considera la población indígena como un obstáculo a la integración y la unidad nacional de los países de la región así como para su progreso y desarrollo. En lo fundamental postula la integración de los indígenas a las sociedades nacionales. En teoría, al menos, sus tierras, lenguas y costumbres, debían ser protegidas por los Estados a través de legislaciones e instituciones indigenistas. Su desarrollo económico debía fomentarse a través del impulso de políticas especiales de apoyo al indígena. La efectividad de las políticas indigenistas para conseguir los objetivos que se propuso, incluido la protección de las tierras indígenas, es hoy

cuestionada por la mayor parte de los analistas (Bengoa, 2000, p. 357-358; del Val, 1996, p. 5-6) así como por los propios indígenas.

### **C. Los movimientos y demandas indígenas emergentes**

Las insuficiencias de las reformas agrarias para dar respuesta a las múltiples necesidades de los indígenas, las frustraciones provocadas por las políticas indigenistas, las amenazas que para su subsistencia significaron proyectos de inversión –tales como proyectos mineros y forestales, carreteras, represas hidroeléctricas, etc.– impulsados por los Estados o por privados en sus territorios ancestrales, la marginación política y económica de la que siguieron siendo objeto al interior de los Estados, su creciente vinculación con movimientos indígenas emergentes en otras partes del mundo, el apoyo de entidades de cooperación internacional y organismos no gubernamentales (ONGs), son algunos de los factores que explican la emergencia, a contar de la década de los 70, de movimientos indígenas en casi todos los países de la región. Gradualmente dichos movimientos se van convirtiendo en actores políticos relevantes, cada vez más visibles en las arenas políticas de América Latina. A ello contribuyó también la conmemoración del llamado "quinto centenario" de la llegada de Colón a tierras americanas, la que fortaleció la organización de los indígenas en todo la región manifestándose, entre otros hechos, en reuniones continentales, levantamientos indígenas, marchas, etc. (Assies, en Assies et al. eds., 1999, p. 30), así como los procesos de democratización política experimentados en diversos países de la región en las dos últimas décadas.

En el mismo período dichos movimientos han ido levantando un conjunto de demandas, dirigiéndolas hacia los Estados en los que habitan. Entre estas demandas cabe destacar: el reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación y de los derechos que les corresponden en tanto pueblos; el derecho a disponer de los recursos materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento, principalmente a sus tierras y territorios; el derecho al auto desarrollo material y social y a su plena participación en el desarrollo y en el destino de la nación; el derecho al ejercicio de las identidades indígenas, al desarrollo, crecimiento y transformación de sus culturas y a la participación de estas en la configuración de un ser nacional pluricultural; el establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los Estados (Iturralde, en Gómez coord., 1997, p. 384).

La protección jurídica de las tierras que ancestralmente les pertenecieran, así como de los recursos naturales que hay en ellos (aguas, bosques, fauna, etc.), y el acceso a nuevas tierras que permitan su desarrollo material y cultural han constituido demandas centrales de los indígenas. A ellas se han sumado en los últimos años demandas relacionadas con el reconocimiento y protección de la territorialidad indígena, aquellas vinculadas al logro de una mayor participación (cogestión) y/o control (autogestión, autonomía) en los procesos económicos, jurídicos y políticos al interior de los espacios territoriales en que habitan, así como la introducción de reformas al Estado para hacer posible estas aspiraciones (Díaz Polanco, 1991, p. 111-120, 143-149; Assies, en Assies et al. eds., 1999, 30-31).

Stavenhagen subraya la centralidad y características de la demanda indígena por tierra al sostener:

"La pérdida de sus tierras (esenciales para su modo de vida) ha sido una constante en la historia indígena de América Latina, y la lucha por la preservación o la restitución de sus derechos agrarios esta a la base de muchos de los intentos recientes de los indígenas por organizarse. La tierra y sus diversos recursos (los bosques, el agua, los animales, incluso los minerales) se ven principalmente como bienes colectivos, comunales, aunque la noción de los derechos de propiedad

individual ha penetrado en los indígenas después de décadas de expansión capitalista. La cuestión de la tierra no está aún resuelta para el campesinado indígena en América Latina, y su descuido por parte de los gobiernos –después de la ola de reformas agrarias durante los años sesenta como parte del programa de la Alianza para el Progreso– impone severas cargas a los indígenas." (Stavenhagen, 1997).

La demanda de los indígenas por territorio parece ser más compleja, puesto a que ella tiene componentes de carácter material, relacionados con los espacios físicos reivindicados y los recursos que hay en ellos, así como componentes inmateriales, de carácter político y simbólico. Por lo mismo, su comprensión y aceptación por los Estados de la región ha resultado ser más difícil. En un intento por aclarar los contenidos de la demanda de los indígenas por territorialidad, Zúñiga sostiene que ella contiene dos dimensiones:

"La primera dimensión –el espacio– se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales. La segunda dimensión se expresa, por una parte, en el reclamo por el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural gracias a los cuales se asegura la reproducción y continuidad material y cultural del grupo en cuestión, y de otra parte, en el reclamo de que tales procesos estén regidos y se lleven a cabo según la normatividad propia de los pueblos indígenas" (Zúñiga, 1998, p. 143).

Es así como la demanda indígena por territorio se vincula estrechamente a otra reivindicación emergente de los pueblos indígenas de la región y otros contextos, cual es aquella relacionada con su derecho a la libre determinación y a la autonomía, esta última, como expresión o manifestación concreta del primer derecho. Cabe señalar que se trata de temas que están al centro del debate que hoy se verifica en las instancias internacionales preocupadas sobre los derechos indígenas, tales como el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.<sup>4</sup>

## **D. La reforma de los ordenamientos jurídicos nacionales**

Algunas de las demandas indígenas antes referidas, incluyendo aquellas relacionadas con la tierra y el territorio, han ido encontrando progresiva acogida los ordenamientos jurídicos de los Estados de la región. Es así como parte importante de dichos Estados han elevado a rango constitucional los derechos de los pueblos y de las personas indígenas. De particular relevancia resultan en este sentido las reformas constitucionales impulsadas en Panamá (1971), Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), El Salvador (1992), Guatemala (1992), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994) y Ecuador (1994, 1998), reconociendo a los indígenas tanto derechos individuales como colectivos.

En dichas reformas se ha incluido normas relativas al derecho de los indígenas a la mantención y desarrollo de sus lenguas y culturas; al reconocimiento de las comunidades indígenas, garantizándose su personería y capacidad legal; de sus costumbres jurídicas o del derecho consuetudinario indígena, tanto dentro de la jurisdicción del Estado como a través de sistemas de jurisdicción indígena; y al reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la

---

<sup>4</sup> Dos propuestas de declaraciones sobre derechos indígenas hoy en discusión –el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (1995) y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (CIDH-OEA, 1997)– abordan esta compleja temática. Así disponen que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación de su condición o status político y de su desarrollo económico social y cultural (art. 3 PDNU y art. XV. 1 del PDOEA). Dichos proyectos reconocen además como forma concreta de ejercer la libre determinación el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de las tierras y recursos, el medio ambiente, el acceso a personas que no son miembros a su territorio, los medios de financiar estas funciones autónomas (art. 31 PDNU y XV.1 PDOEA).

nación. Excepcionalmente se han reconocido además los derechos de los indígenas a la autonomía en sus asuntos internos (Nicaragua, 1986; Colombia, 1991). Los derechos de los indígenas a la tierra (o a sus territorios) y a los recursos naturales han sido especialmente reconocidos en varias de estas reformas constitucionales. Argentina, Brasil, Colombia, México, Guatemala, Paraguay, Perú, entre otros, hacen referencia a estos derechos en sus cartas fundamentales. Debe señalarse, sin embargo, que las motivaciones detrás de las reformas relativas a la tierra han sido diversas. En parte ellas han respondido a las demandas de los indígenas por lograr un mayor control de sus tierras y territorios, regularizar derechos hasta ahora no reconocidos o acceder a nuevas tierras para garantizar su desarrollo. Otras reformas han respondido a la presión por incorporar al mercado y a la producción agrícola competitiva tierras hasta ahora consideradas como improductivas, presión que se ha intensificado en la última década en el contexto de los programas de liberalización económica impulsados por los gobiernos en la región. Esta ha sido claramente la inspiración de las reformas constitucionales sobre la materia introducidas en México en 1992 y en Perú en 1993.

Además de las reformas constitucionales antes referidas, en la mayor parte de los países de la región se han aprobado en las últimas décadas legislaciones que regulan la naturaleza y alcance de los derechos de los pueblos indígenas, así como de los derechos que a ellos, sus comunidades e individuos indígenas les corresponden sobre sus tierras y/o territorios y recursos naturales, reconocidos o no constitucionalmente. En algunos de estos países, como Guatemala y de México, la legislación que regula estos derechos o que establece programas para acceder a la tierra, se aplica, por regla general, indistintamente a indígenas y no indígenas, esto es a campesinos pobres de sectores rurales. En otros países de la región, como Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, la legislación que regula los derechos sobre los recursos naturales, tales como recursos forestales y mineros, las aguas, etc., y/o la legislación de protección del medio ambiente, contiene disposiciones especiales tendientes a proteger de un modo especial los derechos de los pueblos indígenas. Tales derechos, en el caso de los recursos del subsuelo, quedan por regla general condicionados a la propiedad que los Estados tienen sobre los mismos de acuerdo con los ordenamientos constitucionales hoy vigentes en ellos. Se reconoce en varios países a los indígenas, en este último caso, el derecho a ser consultados antes de emprenderse la explotación de dichos recursos.

## **E. Derecho internacional**

En el ámbito del derecho internacional, el instrumento jurídico más importante existente a la fecha en relación con los derechos de los pueblos e individuos indígenas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989). El Convenio dispone en esta materia que “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación.” (Art. 13.1). Cabe destacar que el Convenio agrega al concepto de tierras indígenas el de territorios, concepto que cubre “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna otra manera.” (art.13.2).

En materia de tierra el Convenio dispone que deberá reconocerse el derecho de estos pueblos a la “propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” y tomarse medidas para “salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.” (Art.14.1). Agrega además, que los gobiernos deberán tomar medidas “para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (art.14.2) e instituir



“procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras...” (Art. 14. 3).

#### Recuadro 2

### REFORMAS JURÍDICAS EN AMÉRICA LATINA Y LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS SOBRE LAS TIERRAS, TERRITORIOS Y LOS RECURSOS NATURALES

...en años recientes el régimen de las tierras indígenas enfrenta tres tipos de presiones: la necesidad de garantizar los territorios tradicionalmente ocupados por pueblos indígenas con patrones de asentamientos y uso muy distinto a los de las comunidades agrarias; la aspiración de los indígenas de tener algún tipo de dominio y/o participar en el aprovechamiento de los recursos naturales accesorios al suelo cuando estos vienen dejando de ser patrimonio de la nación y son crecientemente privatizados, y la conveniencia de desamortizar las tierras campesinas para convertirlas en un factor financiero más dinámico de la economía rural.

Varias innovaciones constitucionales recientes enfrentan estos nuevos retos. Colombia incluye en el régimen de las Entidades Territoriales Indígenas las medidas de protección de la propiedad (del resguardo y de las parcelas), la regulación del uso y disposición y la administración de los recursos naturales, todo bajo responsabilidad de las autoridades de la entidad que son al mismo tiempo autoridades indígenas y públicas. Brasil reconoce las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios, les garantiza su amplio disfrute y conservación y establece una tutela estricta (del Congreso Nacional) y normas precisas sobre explotación de los recursos naturales. Nicaragua comparte el dominio y transfiere la administración de los recursos a los gobiernos regionales autónomos (mayoritariamente indígenas). Bolivia reitera la protección del Estado al solar campesino, extiende este concepto a las tierras comunitarias de origen e insinúa alguna autoridad de los derechohabientes indígenas sobre el uso de los recursos naturales.

La reforma constitucional de Perú levanta las restricciones sobre tierras de campesinos/nativos para ponerlas en el mercado como medios de asociación y de garantía en el establecimiento de empresas comunales y multicomunales y México pone el destino de las tierras campesinas en manos de las autoridades comunales y ejidales para aprovechar las posibilidades de asociación con el capital.

El panorama en el campo de los recursos naturales no está aún claro. Las soluciones futuras seguramente enriquecerán el principio constitucional generalmente aceptado de la función social de la propiedad con el concepto relativamente nuevo de servicio a la conservación de la biodiversidad y cambiarán paulatinamente el concepto de tierras estatales por el de recursos bajo autoridad del Estado. Estas reformas están evidentemente muy lejanas todavía.

**Fuente:** Iturralde, Diego (1997), “Desarrollo indígena: los retos del final de siglo” en Gómez, Magdalena. Coordinadores Derecho Indígena, Instituto Nacional Indigenista, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, D.F., p. 389-391.

El Convenio contiene además un conjunto de disposiciones que se refieren tanto a los derechos sobre la tierra como sobre los territorios indígenas. Entre ellas destaca la que establece que deberán protegerse especialmente los derechos de los pueblos indígenas “a los recursos naturales existentes en sus tierras”, derechos que comprenden “participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.” (Art. 15.1). En caso que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, los gobiernos deberán “establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en que medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.” Los mismos pueblos “deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.” (Art. 15.2)

Igualmente aplicables a las tierras y territorios indígenas son las disposiciones relativas al traslado. Como principio general el Convenio establece que estos pueblos “no deberán ser trasladados de

las tierras que ocupan.” (Art.16.1). Excepcionalmente, cuando el traslado se considere necesario, “solo podrá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa.” Cuando no haya consentimiento, “el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al termino de procedimientos adecuados establecidos por la legislación... en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.” (Art. 16. 2)

El Convenio dispone además que “las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados, establecidas por dichos pueblos, deberán respetarse” (art. 17.1), debiendo consultárseles “siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad” (art. 17.2). También incluye normas adicionales de protección a las tierras indígenas al disponer que “deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.” (Art. 17.3). Agrega que “la ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos...” (Art. 18).

Finalmente, en relación con el acceso a la tierra a través de los programas agrarios, el Convenio establece que dichos programas deberán garantizar a los pueblos indígenas, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población; a) “la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico” y b) “el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.”(Art. 19).

Las implicancias de este Convenio para la región no son menores, puesto a que a la fecha ha sido ratificado por 10 Estados, incluyendo Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, y Perú. Junto a las obligaciones internacionales que emanan de su ratificación, los Estados partes en el se obligan a incorporarlo en su legislación interna, debiendo para ello adecuar la normativa que contradice sus disposiciones.

También cabe mencionar aquí, por su importancia, otros instrumentos internacionales no específicamente relacionados con los pueblos indígenas en los que se reconoce sus conocimientos tradicionales y su rol en el manejo de los recursos naturales y de la biodiversidad, así como la necesidad de la protección de sus tierras. Entre ellos cabe destacar:

a) El Convenio sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas (1992), que en su artículo 8-j dispone que los Estados deberán respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas que entrañen estilos de vida tradicionales para la conservación y la utilización de la diversidad biológica y promover su aplicación amplia, con la aprobación y participación de quienes posean dichos conocimientos.<sup>5</sup>

La Agenda XXI, 6 que en su Capítulo 26 reconoce la histórica relación de los indígenas con sus tierras incluyendo en ellas el ambiente total de las áreas que tradicionalmente han ocupado, así como los conocimientos tradicionales que tienen de ellas (Cap. 26.1); demanda a los gobiernos establecer arreglos para fortalecer la participación de estas comunidades en la formulación de políticas, leyes, y programas relacionados con el manejo de recursos y estrategias de conservación (Cap. 26.3 C); y plantea la necesidad de permitir a los indígenas mayor control sobre sus tierras, autogestión de sus recursos, y participación en la toma de decisiones que les afectan, incluyendo, participación en la administración de áreas protegidas (Cap. 26.4).

A nivel regional cabe mencionar además la aprobación, en 1992, del Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Dicho Convenio,

---

<sup>5</sup> Organización de Naciones Unidas, Río de Janeiro, 1992.

<sup>6</sup> Documento programático aprobado por los representantes de Estados asistentes a la Cumbre de Río de Janeiro en 1992.

suscrito hasta la fecha por 22 países, y ratificado por 16, constituye una instancia de diálogo para la formulación de políticas, la asistencia técnica y financiera cuyo objeto es contribuir a crear condiciones para el auto desarrollo de los pueblos indígenas de la región (art. 1). Entre las iniciativas que son apoyadas por el Fondo, de acuerdo a los criterios de elegibilidad que han sido definidos a la fecha, se encuentran el auto desarrollo sustentable; el reconocimiento y aplicación de derechos indígenas, la capacitación para la gestión y la participación; la identidad y la cultura (Directiva Operacional 008. Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, Serie Documentos Nº 11, 2000).

Aún cuando no han sido aprobados por las instancias en que se discuten, cabe destacar aquí los avances verificados en la definición de los derechos de los indígenas sobre la tierra y el territorio en los proyectos de declaración de derechos de los pueblos indígenas que están siendo elaborados en el ámbito de la ONU y la OEA. El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas<sup>7</sup> reconoce a los pueblos indígenas el derecho a “mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma...” (art. 25). Reconoce además el derecho que estos tienen a “poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación, o invasión en relación con estos derechos.” (Art. 26)

El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>8</sup>, cuyas implicancias para el tratamiento de los derechos de los indígenas sobre sus tierras para los países de la región pueden ser significativas, no difiere en sus lineamientos centrales sobre la materia del de la ONU. Es así como dispone que estos pueblos tienen derecho “al reconocimiento de su propiedad y de los derechos de dominio con respecto a las tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente, así como al uso de aquellos a los cuales hayan tenido igualmente acceso para realizar sus actividades tradicionales y de sustento.” (Art. XVIII 2). Cuando los derechos de propiedad y uso de estos pueblos “surgen de derechos preexistentes a la existencia de los Estados, estos deberán reconocer dichos títulos como permanentes, inalienables, imprescriptibles e inembargables.” (Art. XVIII 3). El mismo proyecto agrega que los pueblos indígenas tienen derecho a “un marco legal efectivo de protección de sus derechos sobre recursos naturales en sus tierras, inclusive su capacidad para usar, administrar, y conservar dichos recursos”, así como a la protección de sus usos tradicionales de sus tierras. (Art. XVIII. 4). Finalmente dispone que tienen “derecho a la restitución de las tierras, territorios y recursos de los que han tradicionalmente sido propietarios, ocupado o usado, y que hayan sido confiscados, ocupados, usados o dañados; o de no ser posible la restitución, al derecho de indemnización...” (Art. XVIII. 7).

---

<sup>7</sup> Aprobado por el Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas en 1993, adoptado por la Sub Comisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de la ONU en 1994. Actualmente se encuentra en análisis por la Comisión de Derechos Humanos de la misma entidad.

<sup>8</sup> Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en 1997.

## F. Pobreza indígena

A pesar de dichas reformas jurídicas, y de las políticas y acciones que, en mayor o menor medida, los Estados de la región han impulsado a objeto de dar respuesta a las demandas indígenas, la población indígena se ubica hoy, por regla general, entre los sectores más pobres de los países en que habitan. Ello es particularmente evidente si se compara los niveles de pobreza de la población indígena con los de la población no indígena en diversos países de la región, (véase el cuadro 2).

Entre los factores que resultan determinantes en la situación de pobreza en que hoy viven los indígenas en la región se encuentra la pérdida progresiva de sus tierras ancestrales, el quiebre de sus economías comunitarias tradicionales, y el desplazamiento y migración que estos fenómenos han provocado desde el campo hacia los centros urbanos. La discriminación de la que en dichos centros son objeto los indígenas por parte de los sectores no indígenas, y los problemas de inserción laboral que en ellos encuentran, son también factores gravitantes de la pobreza indígena (Bello y Rangel (CEPAL), 2000, p. 17 y 18).

La importancia que ha adquirido el proceso de migración de los indígenas del campo a la ciudad, y las negativas consecuencias que este proceso tiene para las economías indígenas ha sido subrayada por distintos autores (Plant, 1998, p. 17-18; Bengoa, 2000, p. 50 y sgts.). Barrios indígenas proliferan hoy en la mayor parte de las capitales de la región, como Ciudad de México, Lima, Santiago y Bogotá, dando origen a una nueva realidad de marginalidad urbana indígena lejos de sus tierras ancestrales.

**Cuadro 2**

### LA POBREZA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA

(Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza)

Países	Indígenas	No Indígenas
<b>Bolivia</b>	64.3	48.9
<b>Guatemala</b>	86.6	53.9
<b>México</b>	80.6	17.9
<b>Perú</b>	79.0	49.7

**Fuente:** G. Psacharopoulos y H.A. Patrinos (1994), en Bello, Alvaro y Marta Rangel (CEPAL), *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe*, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Santiago, 2000.

## II. Estudio de casos

---

A pesar de los elementos comunes antes subrayados, la situación de los indígenas de la región varía, a veces significativamente, de un contexto a otro. Ello también es aplicable a la situación de sus tierras y territorios, a los derechos que sobre ellos les han sido reconocidos, así como a las políticas existentes para permitir su acceso o garantizar su permanencia en ellos.

A fin de evitar las generalizaciones, las que muchas veces inducen a error, ha parecido conveniente realizar un estudio de casos en que se dé cuenta de la diversidad de situaciones en que hoy se encuentran los pueblos indígenas en la región con relación a las tierras y/o territorios que ocupan o reclaman para sí. En función de distintas variables, incluyendo, entre otras, el peso demográfico de la población indígena al interior de los Estados, la diversidad de ecosistemas o hábitat en que ella vive (tierras altas y tierras bajas), el grado de contacto y relación con las sociedades no indígenas, las actividades a las que su desarrollo está vinculado (indígenas campesinizados e indígenas silvícolas, entre otros), la diversidad en el tratamiento jurídico dado a los indígenas, sus tierras y recursos naturales, es que hemos definido Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y México como casos a ser abordados en este estudio. A continuación analizaremos la materia objeto de este estudio en cada uno de estos países en particular.

## A. Antecedentes históricos

No se puede tener una comprensión global y pertinente de la situación y problemas de los indígenas en relación con las tierras y/o territorios que ocupan o reclaman sin contar con los antecedentes históricos necesarios para ello. Dicha situación y problemas son consecuencia de distintos procesos verificados a lo largo del tiempo relacionados con la ocupación, distribución y uso de estas tierras y/o territorios, así como de los recursos naturales que hay en ellos.

Los análisis históricos que generalmente se hacen sobre esta materia, sin embargo, suelen comenzar –erróneamente a nuestro entender– con la llegada de los europeos a la región. Sin negar los evidentes impactos y alteraciones que la presencia de los europeos y de sus descendientes ha producido en la relación de los indígenas con sus tierras, territorios y recursos naturales, es central dar a conocer aquí los sistemas de relación que los indígenas tenían con ellos, sus modalidades de ocupación, de distribución y de regulación de conflictos, en forma previa al contacto. Ello por cuanto frecuentemente los sistemas de relación, ocupación y distribución de la tierra y los recursos naturales que los indígenas mantienen hasta la fecha, están enraizados en sus prácticas consuetudinarias ancestrales. Ello además por razones éticas, relacionadas con la necesidad de acoger el reclamo que los indígenas hacen, no sin fundamento, en el sentido de incorporar su propia visión, su historia, sus instituciones y prácticas tradicionales para la comprensión de los fenómenos tanto pasados como presentes que les atañen.<sup>9</sup>

### 1. Período precolombino

A continuación esbozamos algunos de los elementos centrales –incluyendo la concepción, formas de uso y distribución– que fueran característicos de la relación con la tierra de algunos pueblos indígenas en los países objeto de este estudio en tiempos precolombinos.

#### Los aymara en Bolivia

El área andina de lo que hoy es Bolivia, Chile y Perú fue el espacio de desarrollo de importantes culturas. A la cultura de tiwanaku (1580 a. C. a 1172 d.C.), caracterizada por su economía agrícola así como por su importante desarrollo urbano, siguió la cultura aymara, cuya organización económica, social y territorial se basaba en el ayllu (Choque, en van den Berg y Schiffers eds., 1992, p. 60-61). Cada ayllu, organización constituida sobre la base de parentesco por línea paterna, tenía diferentes terrenos en áreas geográficas diversas, garantizando así el acceso a distintos recursos, tales como ganado, papa, maíz, algodón pescado, coca, permitiendo el control vertical de diversos pisos ecológicos (Albo, en Albo y Barnadas, 1990, p. 25). El ayllu poseía tanto tierras de cultivo como de pastoreo de animales, siendo su propiedad esencialmente de tipo colectivo familiar (Pappalardo, 1990, p. 63).

Importantes modificaciones fueron introducidas bajo el dominio incaico (1430-1540) en la relación de los aymara con la tierra. Producto de la influencia incaica se identifica en este período la existencia de las siguientes categorías de tierras en el mundo andino: Tierras del estado, destinadas a satisfacer los requerimientos de mayor producción para la reciprocidad, siendo su producción depositada en los almacenes del estado, las que eran trabajadas por gente local por turnos (mitas); tierras privadas de los incas, que comprendían terrenos de cultivo y ganaderos, las que eran trabajadas por los mitmaq (grupos humanos trasladados de un lugar a otro para cumplir misiones específicas) y los yana (servidores tipo criados); tierras de las huacas (o templos del ídolo), cuyo usufructo servía para las ofrendas así como para preparar bebidas destinadas a los

---

<sup>9</sup> Sobre el particular resulta de interés ver los principios y directrices propuestos por la Sra. Erica-Irene Daes, Relatora Especial de Naciones Unidas, en su informe sobre la protección del patrimonio de los pueblos indígenas (Erica -Irene Daes, *Protección del patrimonio de los pueblos indígenas. Informe Final* (UN Doc E/CN.4/Sub.2/1995/26))

asistentes a las celebraciones, siendo trabajadas por la gente local y eventualmente los mitmaq y yana; y las tierras del ayllu, que eran aquellas de cultivo, sus pastos y aguas, poseídas por cada clan familiar. Todo hombre poseía un tupu de tierra, que consistía en una parcela suficiente para la alimentación de una pareja, el que era aumentado con la llegada de cada hijo (Pappalardo, 1990, p. 323).

La coexistencia en el pasado de formas de propiedad privada familiar junto a la propiedad comunitaria andina es hoy reconocida por los propios aymara. (CONAMAQ, 2000, p. 15).

### **Los tupi-guarani en Brasil**

Entre los numerosos grupos que habitaban el área amazónica en tiempos precolombinos estaban los de raíz lingüística tupi, una de cuyas familias principales era la tupi-guarani. Los tupi habitaban una vasta área de lo que actualmente es el centro oeste de Brasil, entre el río Madeira por el oeste y el río Xingu por el este, extendiéndose hasta el Amazonas, presentando una concentración y diversidad importante en lo que es el actual Estado de Rondonia. Desde tiempos muy antiguos (2 a 3 mil años atrás) hasta la llegada de los portugueses, los pueblos de raíz tupi-guarani experimentaron un proceso de expansión territorial, pasando a ocupar una vasta área geográfica. Fue producto de esta expansión que el tupi-guarani pasó a ser hablado por los chiriguano y guarayos en Bolivia, los tapieté y guarani en Paraguay, los kaingwa en una región que comprendía Paraguay, Argentina y Brasil y por los grupos que habitaban la costa de Brasil hasta el Amazonas, incluyendo los tupinamba, los tupiniquins y los potiguara.<sup>10</sup>

Dichos pueblos se organizaban en aldeas de entre 2 a 3 mil integrantes cada una. Varias aldeas, posiblemente ligadas por lazos de consanguinidad y alianza, participaban en rituales comunes y se auxiliaban en defensa de su territorio común (Fausto, en Carneiro org. 1992, p. 383-384).

Los territorios de los indígenas estaban determinados por sus necesidades de caza, pesca y recolección de alimentos, siendo los ríos o sierras sus límites naturales. Dichos límites, sin embargo no eran tan rígidos como para impedir el acceso a otros grupos indígenas. El concepto de territorio era amplio, comprendiendo no sólo el suelo, sino también el agua, el bosque, la montaña y todo lo que había en su interior. No sólo el territorio era colectivo, sino que también las tareas que en él se desarrollaban, tales como la construcción de una casa o la recolección de alimentos (Heck y Prezia, 1999, p. 46-52).

### **Los mapuches en Chile**

Aún cuando diversos pueblos indígenas habitaban en el territorio actual de Chile en tiempos precolombinos, los mapuches eran, en población y territorio, el pueblo más importante. Ocupaban una franja de 1.500 kilómetros entre el océano Pacífico y la cordillera de los Andes, extendiéndose más tarde su población hacia el oriente de dicha cordillera. La influencia ejercida por los inca en la parte norte de su territorio poco antes de la ocupación hispana, determinó el establecimiento de gobernadores incaicos, a los cuales los indígenas (mapuches picunche) debían pagar un tributo. Producto de la misma influencia adoptaron la agricultura y utilizaron la irrigación para el desarrollo de esta actividad (Bengoa, 1985, p. 18). Es probable que en esta parte los indígenas hayan adoptado los patrones incaicos de división de las tierras, incluyendo una parte para la comunidad o ayllu, otra parte para el estado o la burocracia y otra para mantener el culto del sol (Villalobos, 1983, p. 88-89).

---

<sup>10</sup> La expansión de estos pueblos habría sido consecuencia de sus creencias religiosas. De acuerdo a ellas, el mundo en que se habita después de la muerte es un mundo de felicidad, donde no se trabaja, no hay dolencias ni se envejece. Los guarani aún llaman a ese lugar tierra sin mancha o tierra sin mal (Urban, en Carneiro org., 1992, p. 91-93; Heck y Prezia, 1999, p. 12-19).

En la parte sur de su territorio, los mapuches (incluyendo a los mapuches huilliche) vivían fundamentalmente de la caza, pesca y la recolección. A pesar de practicar la horticultura en pequeña escala (plantaban papas y porotos pallares, y luego del avance incaico, maíz y quinoa), los mapuches desarrollaron técnicas que les permitían vivir de los abundantes recursos que les proporcionaban los bosques, el mar, los lagos y ríos allí existentes (Bengoa, 1985, 18-22). Por lo mismo, su relación con la tierra no era de propiedad, sino más bien de un usufructo comunitario de los recursos en ella existentes. El ejercicio de este usufructo comunitario de la tierra y sus recursos estaba determinado por la pertenencia al lof, una institución de tipo patrilineal cuyo liderazgo correspondía al lonko, así como por su pertenencia a una ruka, vivienda en que habitaban las familias extensas mapuches. Los derechos y obligaciones de los miembros del lof, incluyendo sus derechos sobre la tierra y los recursos, estaban regulados por el Admapu. De acuerdo a este Admapu, o derecho mapuche, cada familia (extensa) tenía derecho al desarrollo de sus actividades de recolección o agricultura, a un determinado territorio de tipo familiar que pasaba de generación en generación y era ejercido en forma comunitaria. Dicho territorio no solo comprendía el derecho a la caza y recolección y a la práctica de la agricultura en pequeña escala, sino también implicaba derechos de jurisdicción del lonko sobre quienes habitaban en él. El Admapu también establecía principios de tratamiento de la tierra y los recursos, los que no debían ser destruidos y debían ser preservados para las futuras generaciones (Ñanculef, 1990, p. 14-15).

### **Los maya y quiche en Guatemala**

Los pueblos que habitaban las tierras que hoy ocupa Guatemala a la época de la llegada de los españoles también eran diversos. Aunque se sabe del desarrollo que los maya alcanzaron antes de la conquista en el campo económico, social, cultural y político, son escasos los antecedentes que permiten determinar las modalidades de tenencia de la tierra de este pueblo en este período. Según los propios maya, entre sus antepasados habría primado un sistema de propiedad comunal de la tierra, contemplándose su usufructo individual, a la vez que los sistemas de producción permitían la conservación del medio ambiente (Mesa Nacional Maya de Guatemala, 1998, p. 22).

Según Zamora, entre los maya habrían existido complejos sistemas de tenencia de la tierra. En el período inmediatamente anterior a la conquista española de principios del Siglo XVI se distinguía entre las tierras del estado, que eran las tierras jurisdiccionales de los diversos estados indígenas entonces existentes en Guatemala; las tierras de linajes o señoríos, que eran aquellas adjudicadas por los gobernantes, cuya propiedad o posesión correspondía a todos los miembros de un linaje; las tierras de parcialidades o calpules, que eran aquellas de propiedad común que cada linaje distribuía entre los miembros del calpul; las tierras de señores o principales, que eran aquellas que estos poseían y que eran cultivadas por siervos; y las tierras de propiedad privada, correspondientes a aquellas que, poseídas a título privado por la nobleza podían ser vendidas, legadas o donadas (Zamora Acosta, en Cambranes ed., 1992, p. 23-24).

Según Cambranes, en la sociedad quiché que se impuso a la maya antes de la conquista no habría existido propiedad privada de la tierra. La tierra no era una mercancía que pudiese comprarse o venderse. En dicha sociedad, sin embargo, habrían habido derechos de dominio territorial ejercidos por los gobernantes y la nobleza terrateniente, y derechos de usufructo, que tenían los campesinos dentro de los límites de los estados que habitaban. Las tierras estaban ocupadas por los ajawab o gobernantes supremos y los altos miembros de la clase dominante, que tenían esclavos y arrendatarios pobres que las cultivaban, y por campesinos con status de vasallos que las trabajaban y pagaban tributo. Las tierras de cultivo eran escasas. Por lo mismo, su control y posesión era causa de constantes desplazamientos y guerras (Cambranes en Cambranes ed., 1992, p. 56-59).



## Los azteca en México

Se estima que a la llegada de los españoles habitaban el territorio que hoy ocupa México unas 120 pueblos originarios. Dichos pueblos incluían desde las sociedades nómades del norte hasta aquellas más complejas y estructuradas como los méxica o aztecas. La influencia política de Tenochtitlan (México) y de la cultura nahua, sin embargo, se dejaba sentir en prácticamente todo meso América (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998, p. 15).

La sociedad méxica o azteca de principios del Siglo XVI era una sociedad claramente estratificada, en la que la tierra constituía la riqueza principal. Su distribución estaba basada en las jerarquías sociales. A la cabeza de la organización social estaba el Tlacatecutli –también llamado emperador o rey– quien se reservaba las tierras llamadas tecpantlalli. En un nivel inferior estaban los tlatoques, quienes ejercían el mando en las provincias junto a otros funcionarios (tectecutzin y sus descendientes los pipiltzin). Este grupo tenía bajo su control y administración las tierras de los tlatocalalli, los pillalli y los tecpillalli. Además de ellos estaban los guerreros y los sacerdotes a quienes se asignaba tierras especiales (mitchimalli en el primer caso y teotlalpan en el segundo) para sufragar sus gastos. Todas estas tierras eran trabajadas por macehuales y plebeyos, quienes recibían un pago, o por aparceros, quienes recibían parte de las cosechas. En la base de la organización social estaban la gente común, los habitantes de barrio o calpulli, quienes descendían de un mismo linaje. Las tierras de estos barrios se dividían entre las parcelas asignadas en usufructo a cada jefe de familia o calpullalli, y las de propiedad del barrio o altepetlalli. Las primeras debían trabajarse directamente por el titular y no podían transmitirse, excepto por herencia, ni tampoco arrendarse. El usufructo se perdía en caso de abandono. El cultivo de las segundas correspondía todos los miembros del calpulli, y su producto se destinaba a financiar obras de utilidad colectiva, pagar tributos, servicios públicos, etc. Los antecedentes de los actuales ejidos podrían identificarse entonces en los antiguos calpulli (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998, p.15-16).

Tampoco habría existido entre los méxica la propiedad privada como se la conoce hoy. Las tierras de las autoridades o nobles no eran tierras privadas, sino que les eran otorgadas para sostenerlos en el desempeño de sus funciones. Dichas tierras se adquirían, perdían o cambiaban de posesión de acuerdo a decisiones de tipo político o económico. Las tierras ocupadas por individuos se transmitían por herencia, sujeto a la aprobación de autoridad así como al mantenimiento de obligaciones para su gozo. La tierra no era considerada una mercancía. Su venta habría estado vinculada a variaciones de población, tamaño de las familias y alteraciones en los equilibrios de poder causados por cambios demográficos o luchas políticas (Carrasco, en Pappalardo, 1990, p. 279-280).

## 2. Período colonial

Hemos señalado que la llegada de los europeos alteró drásticamente las vidas de los pueblos originarios de la región, resultando en su sometimiento jurídico, político y territorial. Salvo excepciones, los indígenas serían gradualmente despojados de parte importante de sus tierras. Diversas instituciones jurídicas, entre ellas la encomienda en el caso hispano y la sesmaría en el caso portugués, serían utilizadas para estos efectos por los colonizadores. La forma en que estas instituciones fueron aplicadas, así como sus implicancias para las tierras de los indígenas variaron en cada contexto, ameritando por ello un análisis particular.

### Bolivia

Aunque la actividad predominante durante el período colonial en lo que fuera la Audiencia de Charcas, hoy Bolivia, fue la minería, las tierras agrícolas de los pueblos indígenas andinos

(quechua y aymara) serían afectadas por la aplicación, al igual que en otras partes de América hispana, de la encomienda. En el espacio andino, sin embargo, la encomienda fue establecida sobre el ayllu con el objeto de asegurar su funcionamiento. De acuerdo a ello, los encomenderos se limitaron a cobrar tributo a los indígenas que habitaban el ayllu, por lo que, inicialmente al menos, no se alteró drásticamente el sistema de tenencia de la tierra.

A fines del Siglo XVI el Virrey Toledo reestructuró el mundo andino a través de la dictación de un cuerpo de leyes en virtud de las cuales los indígenas pasaron a ser considerados vasallos del rey, debiendo este último protegerlos a cambio el tributo y el servicio de los primeros. El tributo fue cobrado en pesos, situación que forzó a los indígenas a buscar ingresos fuera de sus comunidades, donde predominaba un sistema agrícola de subsistencia. En 18 provincias andinas (puna) el servicio fue convertido en la mita, institución indígena que se tradujo en el establecimiento un turno obligatorio remunerado que los hombres entre los 18 y los 50 años debían cumplir por cuatro meses, una vez cada siete años. El servicio impuesto por las reformas toledanas significó una reestructuración del ayllu o comunidad andina. A cambio de este servicio y tributo indígena, sin embargo, las autoridades coloniales habrían respetado el ayllu como forma de tenencia de la tierra (Muñoz, 2000, p. 64-66; Rivera y Equipo THOA, 1992, p.23).

La subsistencia del ayllu, sin embargo, sería afectada por otros procesos verificados durante el período colonial. El nucleamiento de poblaciones dispersas en repartimientos, en los cuales se establecía una caja de la comunidad, un hospital, un hospedaje, un templo, etc., a objeto de facilitar el cobro de tributos; el reclutamiento de mitayos con destino a las minas de Potosí; y la evangelización de los indígenas, distorsionaron la organización del ayllu, provocando su despoblamiento. A consecuencia de estos procesos muchos ayllu serían desvinculados de las tierras y de la gente que tenían en los valles y en la costa del Pacífico. Otro proceso que afectó la subsistencia del ayllu fue el establecimiento, con el objeto de proveer de alimentos a la población que laboraba en las minas de Potosí, de las haciendas (estancias o chacras), especialmente en las proximidades del Titicaca y en la zona de los valles. Aunque inicialmente se produciría una identificación entre el encomendero, el minero y el hacendado, más tarde la hacienda sería asumida por otros colonos, españoles o criollos, así como por la iglesia. Las haciendas serían constituidas mediante la medición de los ayllu practicadas por los visitadores, siendo las tierras excedentes sacadas a remate. Algunas comunidades indígenas, más poderosas económicamente, se organizaron y lograron comprar sus propias tierras de los rematadores, evitando así su pérdida (Choque, en van den Berg y Schiffers eds., 1992, p. 67-69).

Las tierras de hacienda, sin embargo, habrían ocupado por largo tiempo solo una cuarta parte del total, dejando la mayor parte para las comunidades tributarias. A medida que decayó la minería en el último siglo de la colonia, fue aumentando el despojo. Para la independencia, un tercio de las tierras cultivables, las de mejor calidad, estaban en manos de los hacendados, y dos tercios en manos de las comunidades (Barnadas, en Albo y Barnadas, 1990, p. 68). El despojo de sus tierras, la imposición de la mita minera, el pago de tributos y los abusos cometidos por los españoles, motivaron la reacción de los indígenas, los que en diversas oportunidades a lo largo del período colonial se rebelaron en contra de la autoridad. Dichas rebeliones alcanzaron su mayor auge a finales del Siglo XVIII en tiempos previos a la independencia de Bolivia (CONAMAQ, 2000, p. 16-18).<sup>11</sup>

Diferente sería la forma utilizada en el Oriente boliviano para someter a los indígenas. En esa zona de tierras bajas y calientes se crearían las misiones impulsadas por jesuitas y franciscanos en el Siglo XVII y XVIII. Al igual que en partes de Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay, los

---

<sup>11</sup> Entre 1779 y 1781 se produjeron las sublevaciones de los hermanos Katari en las jurisdicciones de Potosí y de La Plata. Luego estallo en Tinta la gran sublevación de Tupák Amaru II contra el corregidor Arriaga, así como las sublevaciones ocurridas en Oruro y La Paz que fueron dirigidas por los tupa-amaristas y por Tupák Katari (Choque, en van den Berg y Schiffers eds., 1992, p 70).

misioneros establecieron reducciones en territorio de los moxos y chiquitos (fracasando en el territorio chiriguano), radicando en ellas a población indígena de diferentes procedencias étnicas anteriormente nómada. Con el pretexto de permitirles una vida cristiana libre de los abusos de los españoles, dichas reducciones tuvieron graves implicancias en la población indígena, cuyo número se redujo sustancialmente. En las reducciones se introdujo el ganado y el cultivo de la hierba mate. A la expulsión de los jesuitas (1765), el espacio indígena sería ocupado por los cruceños y criollos, quienes desde entonces desarrollaron una economía ganadera extensiva en el área (Barnadas, en Albo y Barnadas, 1990, p. 69; Martínez, en Martínez ed., 2000, p. 44-45).

## Brasil

Tanto la soberanía indígena como los derechos que tenían sobre sus tierras y territorios fueron reconocidos por la Corona portuguesa en Brasil a lo largo del período colonial. La doctrina y la legislación colonial fueron claras sobre esta materia. Las Cartas Regias de Felipe III de 1609, el Alvara de 1680, la Carta Regia de 1718, la llamada ley "pombalina" (Pombal) de 1755, la Carta Regia de 1808 y la de 1819, entre otras, establecieron, de distintas formas, estos principios. Así declararon que los indios eran libres y señores de sus tierras y que, por lo mismo, no podían ser molestados en su dominio, ni trasladados contra su voluntad. Dicha legislación dispuso además que los indígenas no serían obligados a pagar tributo sobre sus tierras originarias, estableciendo la primacía de sus derechos sobre ellas, prohibiendo su afectación por concesiones de tierras y ordenando su demarcación (Cameriro, 1987, p. 58-63).

Al igual que en América hispana, la realidad, sin embargo, fue diferente a aquella declarada por las leyes. Entre las instituciones promovidas por la colonia que afectaron los derechos de los indígenas sobre sus tierras, en particular en el litoral, cabe destacar la sesmaria y los aldeamientos. La primera institución fue traída de Portugal con el objeto de distribuir las tierras que no estaban siendo trabajadas y de promover su productividad. Las sesmarías fueron aplicadas desde temprano en la colonia. Ellas no respetaron, sin embargo, las limitaciones establecidas por la legislación colonial, las que decían relación con su tamaño adecuado para el trabajo y con el reconocimiento de las tierras indígenas. Por el contrario, se constituirían fundamentalmente sobre tierras indígenas, resultando en una herramienta de desposesión y conquista. Por otro lado, serían confirmadas a sus titulares aún sin ser ocupadas y plantadas, dando origen a la creación del latifundio en Brasil. Solo en 1822, poco antes de la independencia, una resolución del príncipe regente, prohibiría su concesión. Se reconocieron, sin embargo, como legítimas y como propiedad privada aquellas tierras que hubiesen sido demarcadas, trabajadas y confirmadas (Mares, 2000, p.57-59).

La creación de los aldeamientos habría sido parte de la estrategia de la Corona portuguesa para establecer su soberanía en Brasil. En las aldeas se agrupaba a los indígenas a objeto de que los misioneros (jesuitas) a quienes su administración fue inicialmente entregada, se preocuparan de su cristianización. A los misioneros se encomendó además la organización de las aldeas, así como la repartición de los indígenas para la realización de distintos servicios tanto dentro de la aldea como fuera de ella, entre los colonos y la Corona. Dada la condición libre de los indígenas, su trabajo debía ser pagado, sus derechos sobre las tierras de los aldeamientos reconocidos, al igual que el derecho de los jefes indígenas a participar junto a los misioneros en su administración. La administración de dichas aldeas por los misioneros fue objeto de debate, dando lugar al surgimiento de distintos tipos de aldeas, incluyendo aldeas de particulares, de la Corona, etc. Los derechos reconocidos a los indígenas no serían respetados; su libertad sería violada y los salarios impagos. En razón de lo anterior, muchos indígenas que vivían bajo este sistema terminarían sometidos a un régimen de esclavitud (Perrone-Moises, en Carneiro org., 1992, p.118-120).

Además de estas instituciones, que se aplicaron fundamentalmente en la zona del litoral, otros procesos expansivos se verificaron en forma paralela y posterior en el territorio actual de

Brasil, afectando gravemente la integridad de los indígenas, así como sus derechos territoriales. Según Heck y Prezia, la fase litoranea de ocupación del territorio (1500 a 1640) fue seguida por la fase bandeirista (1573 a 1756), caracterizada por la masacre y captura de indígenas de Sao Paulo al sur para su venta como esclavos; más tarde por la fase sertaneja (1624 y 1758), consistente en la penetración violenta de colonos en el sertón del noreste de Brasil con graves implicancias para los indígenas; y posteriormente por la fase amazónica (1616- 1832), consistente en la penetración misionera y militar hacia las tierras indígenas del interior del Amazonia.<sup>12</sup>

## Chile

La conquista española afectó desde sus inicios a gran parte de los pueblos indígenas que habitaban el espacio geográfico que hoy ocupa Chile. Las diversas reacciones que los indígenas adoptaron frente a los hispanos, sin embargo, configuraron a poco andar, distintas realidades en lo que se refiere al tratamiento dado a ellos y a sus tierras por los colonizadores. Los pueblos del norte y centro de Chile - incluyendo los aymara, atacameños y mapuches-picunche, entre otros- que habían estado sometidos al dominio incaico, aceptaron sin gran resistencia la presencia española así como sus instituciones. Al igual que a otros pueblos del continente, a ellos les sería aplicada la encomienda, la que en el caso de Chile incluyó el servicio personal en las tierras del encomendero o en minas, y la relocalización desde sus tierras originarias a los llamados pueblos de indios.

Contradiendo las leyes de la Corona, que disponían que solo las tierras desocupadas podían ser objeto de asignación, la creación de ciudades en esta área derivó en la apropiación de las mejores tierras agrícolas y ganaderas de los indígenas, las que serían otorgadas a hispanos. También en contradicción con dichas leyes, las restantes tierras indígenas fueron asignadas a encomenderos o adquiridas por estos a través de distintos mecanismos. Según Góngora, dicha apropiación habría sido el resultado del aislamiento de la colonia, situación que determinó que en ella no se aplicaran, y en ocasiones, no se conocieran, las leyes hispanas (Góngora, 1951 , p. 141-161). La encomienda sería abolida a fines de la colonia (1791), siendo las tierras pertenecientes a indígenas reconocidas a sus ocupantes. Después de siglos de sumisión, sin embargo, solo unos cuantos indígenas recobrarían su libertad. La mayor parte de los indígenas de esta área, para entonces étnica y culturalmente mestizos, se vieron obligados a trabajar en las haciendas, manteniendo con los hacendados la relación de subordinación que antes tuvieron con los encomenderos (Salazar, 1985, p. 38).

En la parte sur de la colonia, en cambio, los mapuches resistirían la ocupación española. A pesar de la penetración inicial de los hispanos, del establecimiento de fuertes en su territorio y de la distribución de su población en encomiendas, para fines del Siglo XVI los mapuches habían logrado su expulsión y el afianzamiento de una autonomía política y territorial sobre el espacio de la Araucanía. Tal autonomía sería reconocida a través de parlamentos suscritos periódicamente con las autoridades coloniales hasta fines de la colonia. En estos parlamentos, que son hoy considerados como tratados entre los indígena y las autoridades coloniales, se reconocía la jurisdicción de las autoridades mapuches al sur del Bio Bío, y se regulaba la paz y el comercio entre ambas naciones.<sup>13</sup>

La relación con los hispanos, sin embargo, provocaría fuertes alteraciones en la sociedad mapuche y en su forma de utilizar la tierra. Además causar en los primeros cincuenta años de contacto la muerte de dos tercios de la población indígena de la Araucanía, el contacto incidió en el cambio de sus patrones de subsistencia, convirtiendo a los mapuches en ganaderos y comerciantes.

---

<sup>12</sup> Como consecuencia de este proceso, así como de las enfermedades traídas por los colonizadores, la población indígena habría disminuido de 3.5 millones al momento del contacto a 250 mil para fines del Siglo XVIII (Heck y Prezia, 1999, p. 19; 22-32).

<sup>13</sup> Ver Miguel A Martínez, Study on Treaties, Agreements and Other Constructive Arrangements Between States and Indigenous Peoples. Final Report (versión inédita) UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1998/CRP.1 p. 23.

Las riquezas generadas por estas actividades, aun cuando no derivaron en la conformación de propiedad privada de la tierra entre los mapuches, posibilitó el establecimiento de ciertos dominios de los lonkos o caciques sobre sus territorios, sustituyéndose así en parte la tradición de uso comunal de la tierra dominante en el pasado (Bengoa, 1985 p. 15-16, 60; Pinto, 2000, p. 19-20).

## Guatemala

Al igual que en otras partes del continente, la conquista alteró de manera radical la vida de los indígenas de Guatemala. En el plano político cultural, ella significó la transformación de los antiguos estados o reinos autónomos indígenas en comunidades campesinas. Las instituciones políticas indígenas fueron suprimidas, la nobleza disminuyó, o en muchos casos se extinguió, siendo sometida al servicio de los conquistadores. La masa campesina fue mantenida como reserva de fuerza de trabajo y se inició la cristianización forzada de la población (Palma, 1996, p. 39).<sup>14</sup>

Dado el carácter agrícola de la economía colonial guatemalteca, la tierra se situó en el centro de las preocupaciones de la administración hispana, pasando a ser su control determinante en la vida de la colonia. Según diversos autores (Sandoval; Fernández y Cambranes; y Bertrand, en Cambranes ed., 1992), los indígenas fueron despojados gradualmente de parte importante de sus tierras ancestrales, las que fueron apropiadas por no indígenas a través de distintos mecanismos, en especial, la encomienda y el repartimiento de indígenas, instituciones que serían aplicadas sin considerar los derechos de los indígenas. El pago del tributo al que estaban obligados los indígenas en servicios personales condujo a su explotación y abuso, facilitando además el control hispano de amplias extensiones hasta entonces ocupadas por ellos. Por otra parte, los encomenderos adquirieron en muchas ocasiones mercedes de tierras realengas limítrofes a las tierras indígenas. Posteriormente, a través del sistema de composiciones –consistente en el pago de un precio módico por aquellas tierras poseídas ilegalmente a cambio de que la administración colonial otorgara un título de propiedad– se apoderaban de las tierras comunales que les interesaban (Fernández y Cambranes, en Cambranes ed., 1992, p.153-155).

La política de reducción o agrupamiento forzoso de las poblaciones indígenas dispersas en pueblos de indios impulsada por las autoridades coloniales y las congregaciones católicas a contar de mediados del Siglo XVI con el fin de facilitar su conversión espiritual, su inserción como mano de obra en las propiedades de españoles, así como su control político y tributario, también contribuyó al despojo de los indígenas. El establecimiento de estas reducciones significó, en la práctica, la completa reorganización de la propiedad territorial en Guatemala. Las tierras adjudicadas por la Corona a los pueblos reducidos eran consideradas comunales, repartiéndose pequeñas parcelas a cada familia campesina para que las cultivaran de manera independiente. Los pueblos contaban además con sus tierras ejidales de uso colectivo, así como con tierras para pastos y montes para la extracción de leña y madera. No todas las comunidades resultantes de la reducción tendrían la misma suerte. Algunas de ellas lograron llevar una vida independiente, librándose de pagar a la Corona los tributos que sus funcionarios le exigían, fortaleciéndose como áreas de refugio. Otras, más sometidas a la presión del poder colonial, si bien pudieron consolidarse y en algunos casos ampliar sus tierras, no pudieron librarse del trabajo forzoso en las haciendas ni de las contribuciones impuestas sobre sus miembros (Fernández y Cambranes en Cambranes ed., 1992, p 161, 203).

Las tierras comunales indígenas, sin embargo, fueron amenazadas desde sus inicios por las grandes haciendas creadas a contar de entonces por españoles y ordenes religiosas, y más tarde por

---

<sup>14</sup> La violencia que caracterizará la conquista de Guatemala significó la muerte de dos tercios de la población indígena entre 1519 y 1610 (Wolf, 1959 en Mesa Nacional Maya de Guatemala, 1998, p. 23).

mestizos o ladinos.<sup>15</sup> La concentración de la propiedad de la tierra en manos de no indígenas resultaría, como en el caso de Verapaz, en una situación de creciente enfrentamiento. Hacia 1750, las tensiones entre indígenas y no indígenas alcanzaron tal magnitud, que llegaron a desestabilizar el sistema colonial. El deseo de acceder a la tierra por la población ladina fue un elemento decisivo en esta espiral conflictiva. Dicho conflicto se manifestaría no tan solo a través de la proliferación de pleitos de tierra, sino también a través de la rebelión de los indígenas, quienes se sublevaron tomando las armas a causa de la incapacidad de la justicia para proteger lo que consideraban su derecho (Bertrand en Cambranes ed., 1992; p. 134-135).

## México

La conquista provocó también un violento impacto en la vida de los pueblos indígenas de México o Nueva España. A la privación de sus tierras ancestrales, cabe agregar la introducción de nuevos cultivos y de la ganadería, la sustitución de las antiguas deidades y fiestas y la pérdida de sus formas de vida y gobierno tradicional.<sup>16</sup> La desposesión de las tierras indígenas fue el producto de la aplicación por los conquistadores de diversas instituciones, la más importante de las cuales fue también la encomienda. Si bien la encomienda fue suprimida en México tempranamente, esta fue sustituida por las mercedes y el repartimiento. Dichas instituciones no fueron en la práctica, sino modalidades diferentes de explotar el trabajo de los indios y de desposeerlos de sus tierras (Secretaría de Reforma Agraria, 1998; p. 17).

A raíz de la despoblación y los abusos cometidos contra los indígenas, el rey Felipe II emitió una ley en 1573 en virtud de la cual se disponía la creación de pueblos en los que se agruparía a los indios que viviesen en forma aislada. Los sitios en que se formarían los pueblos deberían tener "comodidades de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas, y un ejido de una legua de largo donde los indios puedan tener su ganado, sin que se revuelvan con otros de españoles." La Corona otorgó a los pueblos de indios otras dos formas de posesión de la tierra; los propios, que eran tierras de labranza que generalmente se rentaban a objeto de obtener recursos para los gastos administrativos del poblado, y las tierras de repartimiento, que se distribuían como parcelas familiares. Estos últimos terrenos se usufructuaban de manera permanente e individual por sus poseedores, y se perdían por ausencia, o por dejar de cultivarlos por tres años consecutivos. Durante los tres siglos del régimen colonial en México, la Corona española emitió miles de títulos y escrituras a favor de pueblos en todo el país, los que constituyen la base jurídica de las actuales comunidades agrarias (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 19).

La propiedad comunal indígena, aunque sujeta a protección que impedía su venta, fue objeto de un permanente y sistemático despojo por parte de los colonizadores. Además de las mercedes y repartimientos, las adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, acciones de compraventa, remates y la usurpación violenta fueron utilizadas para tal efecto. Como consecuencia de estas instituciones y acciones, se estima que a fines del Siglo XVII más de la mitad de las tierras de cultivo y agostadero de la Nueva España estaba en posesión de los españoles. En el área mesoamericana, sin considerar la zona maya de Yucatan, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas, los españoles se apropiaron de 170 mil kilómetros cuadrados, equivalentes a un 30 por ciento de la superficie total del área (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 21).

Una mención cabe hacer a las tierras de propiedad de las ordenes religiosas católicas durante el período colonial. A pesar de lo dispuesto por Cédula Real de 1535, la que establecía la prohibición de que las tierras repartidas a los descubridores fuesen vendidas a la iglesia o

---

<sup>15</sup> La historiografía ha identificado hasta cinco diferentes acepciones del término ladino. Actualmente, los ladinos son un grupo heterogéneo y constituyen la mayor parte de los llamados no indígenas (ONU, 1998, p.133).

<sup>16</sup> Producto del enfrentamiento entre los indígenas y los conquistadores, la explotación de los primeros, y de las epidemias de que fueron víctima, se ha calculado que en tan solo en un siglo la población indígena del centro de México, que a 1518 era estimada en 25.2 millones, se habría reducido en un 96 por ciento (Díaz Polanco, 1991; p. 58).

monasterios so pena de perderlas, el clero y las organizaciones eclesiásticas acumularon gran cantidad de tierras en México. A modo ilustrativo, se estima que la iglesia llegó a concentrar la propiedad territorial de cuatro quintas partes del estado de Puebla. En base a diezmos, primicias, cánones, censos, donaciones y herencias y otros mecanismos, diversas instituciones eclesiásticas adquirieron para sí gran cantidad de bienes inmuebles en zonas tanto urbanas como rurales. La buena administración de estas tierras, y la mano de obra servil indígena con que se contó en ellas, fueron determinantes para explicar las grandes ganancias acumuladas en ellas por las entidades religiosas. Las tierras eclesiales gozaron por largo tiempo de exenciones impositivas, lo que también facilitó la obtención de utilidades para sus propietarios. Dichas exenciones, sin embargo, fueron eliminadas en 1737 a consecuencia la crisis económica existente en ese periodo. Con su eliminación, y la expulsión de los jesuitas en 1767, muchas de las tierras de la iglesia fueron enajenadas. Lejos de beneficiar a los indígenas, las tierras fueron a engrosar el patrimonio de los latifundistas (Pappalardo, 1990, p. 283-284). El latifundio daría más tarde origen a la hacienda, institución que permanecería por largo tiempo en la historia de México republicano hasta su desarticulación final por la reforma agraria durante el Siglo XX.

### 3. Período independiente

Hemos señalado que las ideas liberales que inspiraron los procesos de independencia de los Estados de la región significaron, por regla general, el término de las instituciones coloniales aplicadas a los indígenas, el reconocimiento de la igualdad jurídica de los indígenas con los demás habitantes, y el sometimiento de las tierras indígenas a las normas del derecho común. No obstante ello, la adopción de códigos civiles que consolidaron la propiedad privada en el mundo rural, la ocupación por los Estados de tierras hasta entonces ocupadas por los indígenas con fines de colonización, la consideración de las tierras indígenas como tierras vacantes, entre otros fenómenos, afectaron seriamente las tierras de los indígenas, viéndose frecuentemente despojados de ellas. A continuación analizaremos en detalle lo ocurrido en éste etapa en los distintos contextos en estudio.

#### Bolivia

Aún cuando los indígenas no participaron en forma sino aislada en las luchas por la independencia de Bolivia, desde los inicios de la República se dictó una legislación que reconoció la propiedad privada de las tierras de las comunidades indígenas (Decreto de 8 de abril de 1824) y declaró la abolición del tributo impuesto a los indígenas durante el régimen colonial (Decreto Supremo de 22 de diciembre de 1825). La dictación de esta normativa liberal no introdujo alteraciones significativas en la vida de las comunidades indígenas. Por un lado, el parcelamiento de la comunidad en el espacio aymara no se verificó, manteniéndose el ayllu como sistema de organización socioeconómica y cultural. En cuanto al tributo, con la declinación de la actividad minera, la mita se hizo innecesaria. Por otro lado, el tributo indígena fue sustituido por un impuesto similar que, con otro nombre, constituyó por largo tiempo uno de los ingresos fundamentales del Estado (Albo, en Albo y Barnadas, 1990, p. 119).

Durante el gobierno del general Melgarejo se dictó el Decreto de 20 de marzo de 1866 mediante el cual se disponía la venta de las comunidades indígenas y la expansión de las haciendas. Esta legislación establecía que los indígenas que dentro del plazo de 60 días desde su notificación no recabasen su título de propiedad y abonasen la suma de entre 25 a 100 pesos, quedaban privados de la propiedad de su fundo rústico, siendo su terreno enajenado en subasta pública. Tal normativa habría generado un desmedido despojo de los indígenas por parte de quienes tenían dinero para comprar tierras y hacer los tramites para la titulación, en particular en al Altiplano. En 1868 (28 de septiembre) otra legislación aprobada por la Asamblea Constituyente declaró las tierras de los indígenas como propiedad del Estado, ordenando su venta en pública subasta para cubrir con su

producto gastos de la deuda interna y del servicio público. Aun cuando en 1871 el gobierno de Agustín Morales promulgara una ley (31 de Julio) declarando nulas las ventas de tierras hechas bajo el régimen anterior, los efectos de esta declaración para los campesinos e indígenas fueron escasos, puesto a que supeditaba dicha nulidad a un trámite judicial que ellos no realizaban (Mullucundo, 1999, p. 22-23).

Los intentos realizados desde el Estado para poner fin a la propiedad comunitaria indígena serían profundizados en 1874 (5 de octubre) al dictarse la Ley de Exvinculación de Tierras mediante la cual se incentivaba el otorgamiento de títulos individuales a los comuneros. De acuerdo a esta ley, ningún individuo o reunión de individuos podía tomar el nombre de comunidad o ayllu, debiendo los indígenas gestionar por sí, o mediante apoderados, sus propios negocios. Dicha política, que fomentó el mercado de tierras indígenas, e incidió en la transformación de las comunidades en haciendas y de los comunarios en colonos, fue mantenida por distintos gobiernos hasta comienzos del Siglo XX. Los indígenas reivindicaron las tierras comunales que estaban siendo usurpadas por los hacendados a través de medios legales. Al no tener acogida a sus demandas, se involucraron en una serie de alzamientos armados entre 1881 y 1888, siendo reprimidos por la autoridad. En 1905 se dicta una ley (26 de octubre) que por primera vez se refiere a las tierras de origen poseídas por indígenas comunarios o por las tribus de distintas regiones de Bolivia, pasando a regularse por disposiciones especiales. A pesar de ello, el proceso de usurpación de las tierras indígenas por los hacendados siguió adelante. Por otra parte, la situación de dominación que afectaba a los indígenas en sectores rurales no había diferido mucho de aquella existente en tiempos coloniales; persistía para los indígenas la servidumbre personal, manteniéndose vigentes instituciones como el pongueaje, el tributo, el diezmo y otras contribuciones y servicios obligatorios (Mullucundo, 2000, p. 24-26).

## **Brasil**

Consistente con el pensamiento liberal dominante en la época, la Constitución Imperial de 1824 no hizo referencia a los indígenas o sus tierras. Tampoco hizo referencia a las sesmarias, las que por lo mismo se entendían transformadas en propiedad, confirmando así el latifundio privado en Brasil. Una ley de 1831 liberó a los indígenas de toda servidumbre vigente a la época. La política de las misiones y aldeamientos, sin embargo, fue mantenida. Es así como un Decreto (426) de 1845 que reguló la misión y civilización de los indígenas, no obstante crear una estructura administrativa para las cuestiones indígenas, designando funcionarios para su protección y aldeamiento, entregó a la iglesia gran parte de la responsabilidad de la atención de los indígenas.

Solo en 1850 comienza a regularse la situación de las tierras y de su dominio. La Ley 601 dictada ese año puso término a la legislación colonial sobre la materia, estableciendo nuevos conceptos hasta hoy vigentes para la ocupación territorial, tales como los de tierras devolutas (vacantes), registro de inmuebles y reservas indígenas. De gran importancia fueron las tierras devolutas, las que a contar de entonces solo podrían adquirirse a través de la compra. Sin abandonar los principios integracionistas que caracterizaron el período colonial, la ley avanzaba en el sentido de garantizar a los indígenas algunos derechos sobre las tierras que ocupaban. Así dispuso la reserva de las tierras devolutas para la colonización de los indígenas (art. 12). Un decreto de 1854 (1318) que reglamentó la ley de tierras, hizo extensiva la reserva de tierras devolutas para aldeamientos de indígenas. Estas tierras debían ser inalienables, de usufructo exclusivo de los indios y destinadas a su propiedad cuando permitiese su estado de civilización.

A pesar de estas leyes, los indígenas siguieron siendo despojados de sus tierras. La remoción y concentración de grupos indígenas en aldeas en virtud de la ley de 1845; el aldeamiento de los indígenas en sus territorios originales, dejando parte de esos territorios para su arrendamiento o concesión a no indígenas que después los reclamaban para sí; la destinación de muchas de las



tierras de los aldeamientos abusivamente declarados extintos a las provincias, permitiéndose a los municipios su concesión y arrendamiento a no indígenas, fueron algunos de los mecanismos utilizados para estos efectos.

La primera Constitución republicana de 1891 siguió sin mencionar a los indígenas. En ella, sin embargo, se transfirió a los Estados federados las tierras devolutas, entre las cuales se encontraban, desde 1887 las tierras de los aldeamientos extintos. La disposición no afectaba a las tierras de los aldeamientos no extintos, así como a las tierras inmemoriales indígenas, las que no podían ser consideradas devolutas, y debían ser reservadas para indígenas. La Constitución, sin embargo, afectaría seriamente a los indígenas. Por un lado, los indígenas que aún vivían en tierras de aldeamientos extintos fueron despojados de ellas. Por otro lado, las tierras indígenas en general seguirían siendo consideradas como devolutas, resultando en su disposición a no indígenas.<sup>17</sup>

La creación del SPI en 1910 (Decreto Nº 8072), motivada por denuncias internacionales que acusaban a Brasil de masacrar a los indígenas, entrega nuevo amparo legal al reconocimiento de los títulos indígenas sobre sus tierras. Entre las obligaciones del SPI estaba el prestar asistencia a los indios en materia de tierras, incluyendo garantizar la posesión efectiva de los territorios ocupados por los indios, evitar que los "civilizados" invadiesen las tierras indígenas, y promover la restitución de los terrenos que les hubiesen sido usurpados (art. 2). Se establecía además la necesidad de demarcar las tierras ocupadas por los indios, sobre las que tendrían usufructo exclusivo, siendo los actos de venta o arriendo de ellas nulos (arts. 4 a 9). En 1916, el Código Civil (Ley Nº 3071) estableció que los indios eran relativamente incapaces para ejercer actos en la vida civil, tales como la venta de productos agrícolas, madereros, etc. Tales actos serían anulables si eran perjudiciales a los indios. La incapacidad establecida para los indios por el Código era una incapacidad relativa. Por ello se asignaba a la Unión la tutela legal de los indios, siendo esta tutela ejercida por el SPI hasta 1967, fecha en que esta entidad fue cerrada en razón de acusaciones de corrupción. Desde entonces la tutela de los indios ha correspondido a la FUNAI (Fundación Nacional do Indio), entidad creada por ley en 1967 (Ley Nº 5371). No obstante las reformas introducidas en el ordenamiento constitucional (1934, 1937, 1946, 1967 y 1969) y legal brasileño, la protección jurídica de las tierras indígenas serían mantenidas. La reforma introducida a la Constitución en 1967, a instancias de los militares, incluyó entre los bienes de la Unión las tierras de los "silvícolas". Reconceptualizando el derecho indígena sobre sus tierras, a contar de entonces se las considera como tierras de propiedad pública de la Unión, de posesión permanente, intransferible de los indígenas (Carneiro, 1987, p. 78-101; Mares, 2000, p. 87-90; 127-129). La reforma constitucional de 1969, aún cuando mantiene la concepción de las tierras indígenas como tierras de la Unión, introduce una importante innovación al garantizar a los indígenas la posesión permanente de las tierras por ellos habitados, y reconociéndoles el usufructo exclusivo de las riquezas naturales y todas las utilidades en ellas existentes (art. 198) (Carvalho, en Kasburg y Gramkow org., 1999, p. 105).

En ese mismo período Brasil promulga por Decreto Nº 58.824 (14 junio de 1966) la Convención Nº 107 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y otras Poblaciones Tribales y Semi-tribales en Países Independientes de 1957. A pesar de la orientación del Convenio, el que postula la integración de los indígenas en sus respectivas colectividades nacionales, este viene a fortalecer los derechos de los indígenas sobre sus tierras en Brasil al disponer en su artículo 11 que se "...deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionales ocupadas por ellas."

<sup>17</sup> Décadas más tarde, en 1936, se intentó poner término a esta situación abusiva a través de la dictación de un Decreto (736) que disponía que el Servicio de Protección a los Indios (SPI) creado en 1910, impidiese que las tierras habitadas por los "silvícolas" fuesen tratadas como devolutas.

En la práctica, sin embargo, los derechos de los indígenas sobre sus tierras estuvieron lejos de ser protegidos. Por una parte, a pesar del mandato constitucional que obligaba al respeto de las tierras ocupadas por los indígenas y a su demarcación, la práctica indigenista estuvo orientada hacia la incorporación del indígena a la sociedad brasileña, de acuerdo al paradigma civilizatorio entonces vigente, cuyo objetivo era transformar al indio en un trabajador nacional (no indio). En forma consistente con este paradigma, el tamaño de las tierras reservadas para los indígenas por el SPI por más de 50 años, fue reducido.<sup>18</sup>

Ello no fue obstáculo para la creación por el SPI de puestos en tierras indígenas para el desarrollo de su acción civilizatoria e integracionista (Carvalho, en Kasburg y Gramkow org., 1999, p. 104-105).

Por otro lado, a lo largo del Siglo XX sigue verificándose un proceso de expansión de particulares, y en tiempos del régimen militar, del propio Estado, hacia los territorios indígenas hasta entonces no penetrados, resultando en el despojo de sus tierras y en cambios que alterarían sus vidas de un modo radical. A este proceso contribuye el propio SPI, el que en la década de los 50 comenzó a arrendar tierras indígenas a fazendeiros (hacendados) alegando no tener recursos para el desarrollo de su trabajo. Así muchas áreas indígenas en Bahía, Minas Gerais y los Estados del sur pasaron a ser controlados por ellos, siendo los indígenas, en muchas ocasiones, incorporados a estas haciendas en un régimen de semi esclavitud. Durante el período militar iniciado en 1964, los programas de ocupación del territorio nacional a través de la construcción de carreteras y obras de infraestructura, favorecieron la ocupación de las regiones más apartadas, como la Amazonía, así como la invasión de las tierras indígenas allí existentes, provocando la muerte y el desplazamiento de miles de indígenas. El ejemplo más claro de ello fue la transamazónica, carretera que resultó en el exterminio total o parcial de varios pueblos indígenas y en la invasión de las tierras indígenas allí existentes (Heck y Prezia, 1999, p. 33-37).

## Chile

El tratamiento que el Chile republicano dió a los indígenas se inicia con la declaración de su igualdad jurídica con el resto de la población mediante el Decreto dictado por el Bernardo O'Higgins en 1819 (4 de marzo). En este Decreto se cuestionaba la política "inhumana" aplicada por los hispanos a los indígenas, disponiendo que en adelante debían ser llamados "ciudadanos chilenos, y libres como los demás habitantes del Estado concurriendo por sí mismos a la celebración de toda clase de contratos..." (Jara, 1956, p. 28). Consistente con esta política, en 1823 (10 de junio) una ley dispone que se identifiquen los pueblos de indios existentes en cada provincia, que se midan y tansen las tierras del Estado, y que lo poseído por indígenas les sea reconocido en propiedad.

La igualdad contractual de los indígenas, sin embargo, resultaría perjudicial para los mapuches, cuyas tierras comenzaban a ser presionadas por no indígenas. Es así como a mediados del Siglo XIX se daba cuenta de la existencia de numerosos contratos (compraventa, arrendamiento, cesión, etc.) celebrados entre chilenos y mapuches, mediante los cuales los primeros adquirirían, a precios irrisorios o mediante fraude, vastos territorios hasta entonces en poder de los segundos. Como consecuencia de esta situación, en 1853 (14 de marzo) se dicta un Decreto en virtud del cual se pone término a la libertad contractual de los indígenas al disponerse que la venta de sus tierras debía verificarse con autorización de autoridades de gobierno. En la práctica, los contratos sobre tierras de los mapuches en el sur del país seguiría verificándose (Leiva, 1984, p. 31 y sigts.).

---

<sup>18</sup> Un ejemplo de ello fueron las reservas de Terena y Guaraní demarcadas por el SPI en Mato Grosso del Sur en este período, las que debido a su reducido espacio, sufren hoy de sobrepoblación.

El impacto mayor para las tierras indígenas se produciría con la ocupación del territorio mapuche por el Estado chileno y la posterior radicación de los indígenas en reducciones. Dicho proceso se inicia con la dictación por el Congreso chileno de una ley (Ley de 4 de diciembre de 1866) que, indirectamente, declara fiscales las tierras de la Araucanía,<sup>19</sup> y ordena se deslinden los terrenos poseídos por indígenas debiendo otorgárseles un título de merced sobre ellas. De acuerdo a esta ley, las tierras restantes serían vendidas por el Estado en pública subasta en lotes de 500 has. y destinadas al establecimiento de colonias de nacionales y extranjeros (arts. 3 a 5).

La radicación de los indígenas en reducciones sólo se iniciaría en 1883, una vez que el ejército chileno ocupó militarmente el territorio mapuche. Como consecuencia de este proceso, los mapuches serían confinados en cerca de 3.000 reducciones con un total aproximado de 500 mil has. de un territorio original estimado en 10 millones de has. (González, 1986, p. 7).

**Cuadro 3**  
**CHILE: PROCESO DE RADICACIÓN MAPUCHE (1884-1929)**

	Número reservas	%	Superficie	%	Personas	%	Has/pers	% del territorio total
<b>Arauco</b>	77	2,6	9.700,59	1,9	2.477	3,0	3,92	1,79
<b>Bio-Bio</b>	6	0,2	16.667,00	3,3	804	1,0	20,73	1,11
<b>Malleco</b>	280	9,6	80.900,75	15,8	9.455	11,4	8,56	6,03
<b>Cautin</b>	2.038	69,8	326.795,31	64,0	61.798	74,8	5,29	17,72
<b>Valdivia</b>	477	16,4	70.852,32	13,9	7.091	8,6	9,99	3,85
<b>Osorno</b>	40	1,4	5.470,70	1,1	1.004	1,2	5,45	0,59
<b>Total</b>	<b>2.918</b>	<b>100,0</b>	<b>510.386,67</b>	<b>100,0</b>	<b>82.629</b>	<b>100,0</b>	<b>6,18</b>	<b>6,39</b>

**Fuente:** González, Héctor (1986) "Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche" en *Nutram*, Año II, Nº 3, p. 7.

La radicación sedentarizó a los mapuches en tierras reducidas (6.18 has. por persona) forzándolos a cambiar su economía y cultura. Los esfuerzos de los gobiernos de la época se orientaron a la colonización –primero con extranjeros y luego con nacionales– de los territorios arrebatados a los indígenas. Los remates en pública subasta permitieron la formación del latifundio en el área. A contar de 1920, una vez concluida la radicación, el Estado promovería la división de las tierras mapuches en hijuelas individuales, así como su enajenación a no indígenas que las hicieran producir. Leyes especiales fueron dictadas en 1927, 1930, 1931 y 1961 para estos efectos. Entre 1931 y 1971 se dividieron 832 reducciones o comunidades mapuches de las casi 3000 existentes, dando origen al parcelamiento de las tierras mapuches en hijuelas de propiedad individual. A pesar que varias de estas leyes declararon la inalienabilidad de las tierras divididas, se estima en al menos 100 mil has., un quinto del total, las tierras mapuches enajenadas a no indígenas durante este período (González, 1986, p. 9; Ormeño y Osses, 1972, p. 21).

La política de división de tierras indígenas tuvo su auge en el período del gobierno militar (1973-1990), época en que se dictó una legislación (Decretos Leyes 2568 y 2750 de 1979) que resultaría en la división en hijuelas individuales de la casi totalidad de las comunidades reduccionales restantes a la época. La intención de esta legislación era acabar con el status especial de los indígenas y de sus tierras, integrándolos al régimen común del derecho nacional.<sup>20</sup> Desde su aprobación en 1979 hasta el fin del régimen militar en 1990, alrededor de 2000 comunidades mapuches serían divididas (Valenzuela en Muñoz, 1999, p. 17), dando origen a alrededor de 72 mil

<sup>19</sup> Dispone que se reputará como baldías, y por consiguiente de propiedad del Estado, todas aquellas tierras sobre las cuales no se probase una posesión efectiva y continuada de un año (art. 6), prueba que los mapuche, con una ocupación extensiva y no agrícola de su territorio, no estaban en condiciones de hacer.

<sup>20</sup> El artículo 1 del D.L. 2568 originalmente disponía que una vez inscritas "las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse indígenas, e indígenas sus adjudicatarios."

hijuelas individuales con un total de 463 mil has. En promedio, cada hijuela entregada a los mapuches a consecuencia de la división de sus tierras tendría 6.4 has. (DASIN INDAP, 1990 en Aylwin y Castillo, 1990, p. 14). Más aún, a pesar que estas leyes prohibieron la enajenación de las hijuelas resultantes de la división, en la práctica se dejó abierto su traspaso a no indígenas a través de diversos contratos, tales como arriendos por 99 años, cesión de derechos, etc., los que proliferaron en el período.

El minifundio al que dio origen la división de las tierras comunales incidió en el empobrecimiento de la población mapuche rural, lo que dificultó su permanencia en el campo. Ello incidió en el aceleramiento del proceso de migración de los mapuches a los centro urbanos, fenómeno demostrado en el Censo de 1992, el que determinó que alrededor del 80 por ciento de la población mapuche era urbana, mientras que solo el 20 por ciento restante (192.763 personas) era rural (Instituto Nacional de Estadísticas, 1992).<sup>21</sup>

La situación de los derechos sobre la tierra de otros pueblos indígenas no ha sido muy diferente a la de los mapuches. Sus territorios fueron incorporados al Estado chileno a través de distintos mecanismos –anexión militar y colonización, entre otros– durante la segunda mitad del Siglo XIX. Las tierras de los aymara en el norte, fueron en su mayoría consideradas fiscales, siendo sus títulos coloniales o republicanos (estos últimos emanados de Perú y Bolivia) desconocidos por el Estado chileno (González y Gunderman, 1997). Los territorios de la Isla de Pascua fueron inscritos por el Estado a su nombre en 1933, negándose a los Rapa Nui sus derechos posesorios sobre la isla (Rochna, 1996). Las tierras de los pueblos del extremo austral, en particular las de quienes vivían en los sectores esteparios del continente (aonikenk o tehuelche) y de Tierra del Fuego (selknam u ona), fueron en su mayoría concedidas a inversionistas nacionales y extranjeros en el Siglo XIX, los que formaron grandes haciendas dedicadas a la crianza del ganado ovino. Las acciones de exterminio impulsadas por los hacendados en contra de estos pueblos a fin de apoderarse de sus tierras se encuentran hoy documentadas (Martinic, 1992).

## Guatemala

Desde de la proclamación de la independencia política de Guatemala (1821), los criollos que detentaban el poder intentaron cambiar la estructura agraria heredada del periodo colonial. Además de las tierras de los latifundios de criollos y de aquellas en poder de los pequeños y medianos terratenientes mestizos, parte importante de las tierras del país estaba aún en poder de las ordenes religiosas y de las comunidades (Cambranes, en Cambranes ed., 1992, p 310).

A pocos años de la independencia se decretó la desamortización de las tierras de propiedad de las ordenes religiosas y de las comunidades. Con estas leyes, que dispusieron que las tierras que no estuviesen cultivadas serían usufructuadas por particulares deseosos de hacerlas producir, se pretendía acabar con las tierras consideradas incultas o improductivas en el país.<sup>22</sup> Según Sandoval, entre 1825 y 1880 habrían sido elaboradas un total de 18 leyes agrarias en Guatemala. Dichas leyes, sin embargo, no cambiaron en esencia la situación de tenencia de la tierra hasta entonces imperante, manteniéndose el reducido número de propietarios privados de la tierra (Sandoval, en Cambranes ed., 1992, p 220).

---

<sup>21</sup> La migración fuera de las comunidades mapuche fue incentivada por la legislación de 1979 al establecer que los integrantes de las comunidades reduccionales que no estaban presentes en ellas al momento de la división, perdían sus derechos a la tierra, recibiendo en compensación una indemnización monetaria.

<sup>22</sup> Cabe mencionar además la ley contra la vagancia dictada en 1829, que obligaba a los campesinos que no tenían modo de vivir conocido, indígenas mayas en su mayoría, a trabajar en las fincas y labores de los grandes hacendados. Esta ley fue abolida en 1831, instaurándose a contar de entonces, al menos formalmente, la libertad de contratación de trabajo. La ley de 1831, sin embargo, establecía el castigo corporal para los campesinos que no cumplieran con los compromisos contraídos con los hacendados (Mesa Nacional Maya de Guatemala, 1998; p. 25-26).

Fue en el contexto de los cambios productivos experimentados en la segunda mitad del Siglo XIX con la introducción del café, así como de la revolución liberal verificada en la década de 1870, que se impulsó una transformación de la estructura agraria de Guatemala. En 1874 se dictaron los decretos que permitieron la expropiación de las tierras que tenían tanto la iglesia, como las hermandades, los hospitales, las congregaciones, etc. En el mismo año se suprime el Censo Enfitéutico que afectaba principalmente a los ejidos municipales y a las tierras comunes de los pueblos de indios, pasando estas como consecuencia, a la categoría de tierras privadas por el sistema de libre compraventa (Paz, 1997, p. 62). En esta época además se estableció el concepto de tamaño de la explotación agrícola, fijándola en cinco caballerías adjudicables como mínimo (una caballería equivale a 44.8 hectáreas). Además, se legalizó el traspaso de la propiedad territorial, y se organizó un registro de la propiedad inmueble. A consecuencia del parcelamiento de los ejidos, la concesión de los terrenos baldíos, la diversificación agrícola y el desarrollo de la producción e industria cafetalera verificados a contar de entonces, se habría producido un cambio real en el régimen de tenencia de la tierra (Sandoval, en Cambranes ed., 1992, p. 220).

En este período también se efectúan las primeras grandes concesiones de tierras a los empresarios alemanes y a la United Fruit Company, originándose así el latifundio alemán y estadounidense en Guatemala. Leyes posteriores intentarían, al menos en teoría, combatir el latifundismo nacido de la revolución liberal.<sup>23</sup> Dichas leyes, sin embargo, no frenaron el proceso de acumulación de tierras, estimándose que en este período un grupo de 2.000 familias concentró casi el 90 por ciento del total de las exportaciones de la época. Sandoval estima que, en total, entre 1871 y 1920 se realizaron 2.084 adjudicaciones de tierras nacionales, con un total de 1.208.835 has., las que se transformaron en propiedad privada (Sandoval, 1992, p. 221). A juicio de la Mesa Nacional Maya de Guatemala, el resultado de la revolución liberal fue el despojo de los pueblos indígenas de sus tierras comunales. Dicho despojo, que obligó a los indígenas a buscar trabajo en las fincas, habría continuado sin variaciones hasta la década de los cuarenta (Mesa Nacional Maya de Guatemala, 1998, p. 27).

La crisis del 29 afectó gravemente la economía cafetalera de Guatemala. La dictadura de Jorge Ubico instaurada en 1930 dictó un conjunto de normas tendientes a enfrentar el problema alimentación de la población, y a mantener la fuerza de trabajo gratuita de los cafetaleros y en las obras públicas. Con el primer objetivo se dicta en julio de 1931 una ley que, a fin de evitar la hambruna, distribuye las tierras de los ejidos en usufructo entre los campesinos que los integran, pudiendo estos disponer libremente de los productos del lote que trabajen. Para el segundo objetivo, se dictó más tarde el Decreto No. 1996, conocido como Ley Contra la Vagancia, en virtud del cual se reputan como vagos los jornaleros que no tuviesen comprometidos sus servicios en fincas ni cultivasen con su trabajo una mínima extensión de tierras. Como castigo se estableció el trabajo forzado para los patronos, fundamentalmente los cafetaleros, de 100 días al año al que comprobase poseer una cierta cantidad de cultivos propios, y de 150 días al año al que no comprobara poseer dichos cultivos (Paz, 1997, p. 71-75).

## México

La desigual distribución de la tierra y la esclavitud de los indígenas constituyeron factores fundamentales en la independencia de México. Los indígenas, buscando poner término al despojo y la explotación, se sumaron a la causa independentista. No es casual entonces que entre las primeras disposiciones de los padres de la independencia estuviesen aquellas que intentaron abordar estos problemas. Fue así como por disposición de 19 de octubre de 1810 Miguel Hidalgo ordenó abolir la esclavitud. Mas tarde, en diciembre del mismo año, expidió un decreto ordenando la devolución a

<sup>23</sup> Bajo el gobierno de Manuel Lisandro Barillas se dictó un Decreto (Nº 416) que limitaba la extensión de las unidades agrícolas a 30 caballerías. En 1894, bajo el gobierno de José María Reina Barrios, se limitó aún más la superficie legal de las propiedades agrícolas (Sandoval, en Cambranes ed., 1992, p. 220).

los indígenas de las tierras para su cultivo en sus respectivos pueblos. Por su parte Morelos y Pavón, por disposición de 17 de noviembre de 1810, junto con abolir la esclavitud, dispuso que los indios pasaran a percibir las rentas de sus tierras. Más tarde, en 1813 (2 de noviembre) se ordenaría "inutilizar las haciendas, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas..." a fin de que dichas tierras beneficiaran a "muchos" (Secretaría de Reforma Agraria, 1998 p. 23-26; Instituto Indigenista Interamericano, 1953 en Pappalardo, 1990, p. 285).

A juicio de Stavenhagen, sin embargo, la legislación dictada en este período habría creado la ficción de la igualdad entre todos los ciudadanos, aboliendo fueros y privilegios. Ella, lejos de beneficiar a los indígenas, habría tenido efectos negativos, en particular en lo que se refiere a tierras comunales, ayudando a consolidar el poder político y económico de los criollos (Stavenhagen, 1988; p. 301). Dada la inestabilidad política de la época, las autoridades republicanas no habrían intentado modificar en la práctica las estructuras agrarias. Solamente se intentó, mediante leyes dictadas en 1823, 1824 y más tarde en 1830 y 1854, atraer a europeos para colonizar los vastos territorios del norte expuestos a las amenazas del expansionismo estadounidense. Dicha colonización no se materializó en forma significativa sino hasta la derrota del ejército francés en 1867, y el acaparamiento de tierras siguió en ascenso (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 26).

A fin de evitar el acaparamiento de tierras, sobretudo en manos de la iglesia, en 1856 se aprobó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas o Ley Lerdo,<sup>24</sup> cuyo propósito era hacer circular la tierra en poder de manos muertas mediante su adjudicación a los arrendatarios.<sup>25</sup> Quedaban excluidas de la desamortización establecida en esta ley las tierras de los ejidos. La Constitución de 1857, sin embargo, eliminó esta disposición, razón por la cual las tierras ejidales de los pueblos sí podrían ser objeto de denuncia y compra por parte de los particulares que se hicieran pasar como poseionarios o arrendatarios. El propósito de la Ley Lerdo, cual era el de crear una clase de pequeños propietarios, no se cumplió. Si bien muchos arrendatarios de tierras eclesiásticas y rancheros colindantes a tierras comunales denunciaron tierras de la iglesia o de pueblos y después las compraron, buena parte de ellos las perdió a manos de latifundistas (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 26-29). A juicio de Stavenhagen esta ley habría tenido consecuencias funestas para las comunidades indígenas, constituyéndose en uno de los factores que contribuyó a consolidar el latifundio en el campo mexicano. Ella habría incidido en la distribución de las tierras comunales en forma de propiedad individual entre los indígenas. El proceso de "privatización" de las tierras indígenas a que esta y otras leyes y reglamentos en materia agraria dieron lugar, condujeron a numerosos levantamientos indígenas durante el Siglo XIX.<sup>26</sup> Para fortalecer el poder de los terratenientes criollos y mestizos, el gobierno expidió decretos para organizar la defensa militar contra los indios no sometidos, también denominados "bárbaros", en numerosos estados del norte y del sudeste del país (Stavenhagen, 1988, p 302).

A fines del Siglo XIX, bajo el periodo de Porfirio Díaz, se dictaron dos ordenamientos jurídicos agrarios que tenían por objeto identificar tierras sin propietarios para incorporarlas a la vida económica mediante su medición y venta a particulares. Se trata del Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883 y de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894. Entre 1883 y 1910, alrededor de cincuenta compañías particulares constituidas para tales efectos deslindaron 59 millones de has., recibiendo 20 millones de has., el

---

<sup>24</sup> Lleva este último nombre por el Ministro Miguel Lerdo de Tejada que la promovió.

<sup>25</sup> Su artículo 1 disponía: "Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual."

<sup>26</sup> Iniciativas de organización indígena en defensa de sus tierras se verifican desde mediados del Siglo XIX. En 1879 se realiza la primera junta del Congreso de los Pueblos Indígenas de la República con este fin. Existe constancia de levantamientos indígenas en defensa de tierras en Mezquital (1869), San Luis de Potosí (1870 y 1871/72), Veracruz (1896), Valle del Yaqui, etc. (Pappalardo, 1990, p. 289).

10 por ciento del territorio de México, como compensación por la tarea desarrollada. Las tierras enajenadas como consecuencia de este proceso fueron adquiridas por hacendados, empresas mineras y ferrocarriles. Entre 1857 y 1906 se adjudicaron un total de 13.5 millones de has. baldías. Un alto porcentaje de las adjudicaciones realizadas en el centro del país se referían a denuncias de tierras supuestamente baldías, generalmente habitadas por integrantes de pueblos que poseían tierras de repartimiento, que no pudieron exhibir títulos o escrituras que los ampararan. A raíz de la implementación de estas políticas que resultaron en la incorporación de tierras de la iglesia y de las comunidades a la economía mexicana, para fines del régimen liberal (1910), el 0.2 por ciento de los propietarios controlaba el 87 por ciento de las áreas ocupadas por fincas rústicas. La superficie promedio de los hacendados era de 13.500 has., mientras que la de los rancheros alcanzaba a 199 has., la de los comuneros a 41 has., y la de los pequeños propietarios a 13 has. (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p 31-36).

#### **4. Los programas de reforma agraria y el acceso de los indígenas a la tierra**

Los programas de reforma agraria constituirán un mecanismo fundamental para permitir el acceso de los indígenas a la tierra en la mayor parte de los países seleccionados para este estudio de casos. A excepción de Brasil, país donde las políticas impulsadas para garantizar los derechos de los indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan han sido políticas exclusivas e independientes de aquellas destinadas a enfrentar los problemas de concentración de la propiedad y acceso de los campesinos no indígenas a la tierra,<sup>27</sup> en los demás países en estudio se han desarrollado procesos de reforma agraria de los que los indígenas han sido beneficiarios importantes. En efecto, aún cuando muchas de estas reformas no fueron diseñadas específicamente para población indígena, sino para población campesina sin tierra, la importancia demográfica de los indígenas en las zonas rurales, así como el hecho de encontrarse estos entre los sectores con mayores problemas de acceso a la tierra, han determinado que dicha población sea, en mayor o menor medida, dependiendo de cada caso, una de las más beneficiadas con su implementación. A continuación analizaremos cada caso en particular.

##### **México**

México fue el primer país en la región, y uno de los primeros en el mundo, en impulsar un proceso de reforma profunda de sus estructuras agrarias. En efecto, la marcada desigualdad existente en la distribución de la tierra, junto a la ausencia de democracia, constituyeron los factores centrales que gatillaron la revolución de 1910 que puso fin a la dictadura de Porfirio Díaz. La revolución recogió las demandas de los campesinos indígenas. La restitución de las tierras de las que habían sido injustamente despojados en virtud de la Ley de Terrenos Baldíos (1894) figura como punto central en el programa de Francisco I. Madero, quien en 1911 sucedió a Porfirio Díaz en el poder, así como en el plan de Emiliano Zapata, líder campesino del Estado de Morelos y figura clave de la revolución. Zapata postulaba la necesidad de devolver las tierras arrebatadas a los pueblos y la expropiación, previa indemnización, de los grandes monopolios "a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor." La misma aspiración es recogida en el Decreto de 6 de enero de 1915 expedido por el Presidente Carranza, con el que se inicia la reforma agraria (Secretaría Reforma Agraria, 1999, p. 39-43; Stavenhagen, 1988, p. 302).

---

<sup>27</sup> Procesos de reforma agraria en Brasil son impulsados inicialmente en la década de los sesenta, siendo fortalecidos más tarde, a contar de la apertura democrática de mediados de la década de los ochenta. Para un análisis de la legislación y políticas de reforma agraria en Brasil y de sus implicancias en la tenencia de la propiedad rural ver dos Santos Rodríguez y Paula de Andrade Rollo, *Estudo de caso: o mercado de terras rurais na região da zona de mata Pernambuco, Brasil, vol. 1*, Santiago, Cepal, 2000.

Recuadro 3

DECRETO DE 1915 (PRESIDENTE CARRANZA)  
DICH0 DECRETO SEÑALABA EN SU PARTE CONSIDERATIVA

Dicho decreto señalaba en su parte considerativa:

"...que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio, su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud, de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía.

En vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados como acto de elemental justicia, y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente posean los predios en cuestión."

**Fuente:** Stavenhagen, Rodolfo (1988), *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, El colegio de México, México D.F., p. 303.

El Decreto de 1915 ordenó la restitución de tierras arrebatadas a raíz de una interpretación dolosa de la legislación de julio de 1856 (*Ley de Desamortización*), estipulando la dotación para aquellos pueblos que carecieran de ella. Además, dispuso la creación de la Comisión Nacional Agraria y de comisiones locales en los Estados o territorios de la federación, encargadas de analizar y resolver sobre las solicitudes de restitución de tierras. Acogida una solicitud, correspondía al Poder Ejecutivo la expedición de títulos definitivos.

La Constitución de 1917, junto con establecer en el párrafo 1 del artículo 27 la propiedad de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, y reservarse el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público para lograr una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, otorgó rango constitucional al Decreto de 6 de enero de 1915. Para tal efecto dispuso en el párrafo 3º del mismo artículo 27 la restitución de tierras a las comunidades que hubiesen sido despojadas y ordenó la dotación para los pueblos que carecieran de tierras; estableció que la expropiación con fines de restitución y dotación solo respetaría las propiedades legalmente establecidas que no excedieran las 50 has. de tierras de primera calidad; responsabilizó a cada Estado para fijar la extensión máxima de tierra de que podría ser dueño un solo individuo o sociedad, ordenando que el exceso sobre esta superficie máxima fuese devuelto a la comunidad indemnizando su valor al propietario; y dispuso que los miembros de la comunidad tendrían derecho a sus terrenos mientras permanecieran indivisos, así como derechos de propiedad cuando se hubiese hecho el fraccionamiento (fracción VII, párrafo 3º, artículo 27, Constitución 1917).

Cabe señalar que la Constitución de 1917 no contenía un reconocimiento explícito de la pluralidad étnica, de los pueblos o las lenguas indígenas existentes en México. Sin embargo, se refiere a las comunidades y a los ejidos, entidades que históricamente han estado asociadas con los pueblos indígenas del país (Stavenhagen, 1988, p. 303).<sup>28</sup> Sobre la base de esta normativa, así como de las modificaciones que le fueron introducidas en años posteriores,<sup>29</sup> se dio impulso en México a un proceso tendiente a la reforma profunda de las estructuras agrarias. Dos fueron las

<sup>28</sup> La falta de reconocimiento de los indígenas habría estado relacionada, según Franco Mendoza, con la valoración del mestizaje existente en México desde la independencia. Ante la heterogeneidad de la población de México, desde el Siglo XIX se ha establecido a los mestizos como eje del Estado-Nación, en razón de ser este el grupo mayoritario y de ser el que reúne a las dos etnias minoritarias (indígenas y españoles) (Franco Mendoza, en Assies et al. eds., 1999, p. 123).

<sup>29</sup> Entre otras cabe mencionar aquí ley de ejidos de 1920; las leyes agrarias de 1925, 1927, 1929, 1930, y 1932; la reforma constitucional y el código agrario de 1934; la reforma al código agrario de 1942; la reforma a leyes de colonización de 1946; la reforma al código agrario de 1962; y la ley federal de reforma agraria (sustituye a código agrario) de 1971.



modalidades utilizadas para permitir el acceso a la tierra; la restitución de tierras para las comunidades que demostrasen que habían sido privadas ilegalmente de ellas, y la dotación de ejidos<sup>30</sup> para las comunidades que no pudiesen pobrar despojos ilegales pero que tuviesen necesidad de tierras (Stavenhagen, 1988, p.306). La intensidad de este proceso, así como sus énfasis, varió a través así como sus énfasis, variaron a través de los años, siendo bajo los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940), de Díaz Ordaz (1964-1970) y de Luis Echeverría (1970-1976) cuando más tierras se repartieron en beneficio de una gran cantidad de campesinos e indígenas sin tierra.

**Cuadro 4**  
**MEXICO TIERRAS ENTREGADAS POR TIPO (1935-1982)**

*(Porcentajes)*

Periodo	Hectáreas	Riego	Temporal	Agostadero	Monte	Desértica	No definida
1935-1940	18.786.131	4.9	18.0	50.4	19.6	1.6	5.5
1941-1946	7.287.847	1.3	13.8	53.9	19.4	0.1	11.5
1947-1952	4.633.321	1.3	16.0	57.5	18.4	0.8	6.4
1953-1958	6.056.773	1.3	15.0	49.0	10.4	0.1	24.2
1959-1964	8.870.430	1.8	15.2	62.3	6.5	0.2	13.9
1965-1970	24.738.199	0.3	8.2	65.3	7.1	0.3	18.8
1971-1976	12.773.888	0.9	5.1	59.0	2.7	1.3	30.9
1977-1982	6.397.595	1.2	13.6	62.8	3.4	.06	18.4

**Fuente:** Moguel, Julio "La cuestión agraria en el período 1950-1970", *Historia de la cuestión agraria*, vol. 7, CEHAM-Siglo XXI, Editores México, 1990 en Secretaría de Reforma Agraria, *La transformación agraria. Origen, evolución, retos, testimonios*, México, 1998, p. 71.

### El balance de la reforma

Tras 60 años de aplicación, para fines de los ochenta la reforma agraria había transformado radicalmente la estructura de la tenencia de la tierra en México. Mientras en 1910 menos de dos mil familias eran propietarias del 87 por ciento de la superficie de las tierras del país, para entonces había en México cinco millones de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que tenían el control directo del 90 por ciento del territorio nacional (Sec. Reforma Agraria, p. 75). Se estimaba además, el número de ejidos en 30 mil, y en 3.2 millones sus titulares (ejidatarios), 18 por ciento de los cuales eran mujeres (INEGI, 1991). El sector ejidal controlaba, a comienzos de los noventa, la mayor parte de los recursos agrícolas del país, la mitad de las tierras cultivables, el 70 por ciento de los bosques, e involucraba a las tres cuartas partes de los productores del país. Su contribución a la producción agrícola de México era sustancial.<sup>31</sup> Junto a la transformación en la tenencia de la tierra se produjeron también otras transformaciones; la infraestructura agrícola se había modificado, la superficie de riego aumento de 700 mil has. en 1910 a 5.4 millones en 1988. En materia social, mientras en 1910 la casi totalidad de la población rural era analfabeta, a fines de los ochenta las tres cuartas partes de los habitantes rurales sabían leer y escribir. En el mismo período la esperanza de vida en el campo subió de 25 a 65 años (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 75).

### Las formas de propiedad indígena bajo la reforma agraria

La necesidad de reintegrar a los indígenas sus tierras comunales fue uno de los fundamentos de la reforma agraria. Así lo dispusieron, entre otros cuerpos normativos, la Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 constitucional de 1917. Para muchos en México la restitución de tierras era un asunto que estaba relacionado fundamentalmente con los indígenas. Sin embargo, los pueblos habitados por indígenas tuvieron, en muchos casos, dificultades para demostrar la propiedad de las

<sup>30</sup> La legislación agraria mexicana no definía lo que era el ejido. En la práctica, el concepto se aplica a la comunidad de campesinos que han recibido tierras a través de los procedimientos legales (ejidatarios) así como al conjunto de tierras que se les asignan (Pappalardo, 1990, p. 313).

<sup>31</sup> Se estima que a la fecha el sector ejidal era responsable de la producción de más del 70 por ciento del maíz y del 80 por ciento de la producción de poroto o frijol (de Janvry, 1995).

tierras que les habían sido arrebatadas, por cuanto carecían de los títulos que les habían sido otorgados durante el período colonial. Ello significó que a muchos pueblos indígenas no se les restituyeran sus antiguas tierras comunales, sino que se les dotara de tierras ejidales (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p.148). La existencia de la propiedad ejidal entre los indígenas habría sido consecuencia además del hecho que, si bien los expedientes de restitución y dotación de tierras empezaron a tramitarse en 1915, fue solo en 1942 que el Código Agrario normó el procedimiento jurídico para la titulación de bienes comunales diferenciándolo de otros procedimientos agrarios (Robles, 2000, p. 6).

Como consecuencia de lo anterior, a los indígenas en México les fueron otorgadas tierras no solo como comunidades, sino también como ejidos. Para 1991, tras más de 70 años de reforma agraria, los indígenas poseían tres tipos de propiedad rural; comunal, ejidal, y privada. Dichas propiedades, de acuerdo al Censo Ejidal de 1991, estaban controladas por 6.298 comunidades, que poseían cerca de 22 millones de has., con alrededor de 1.1 millones de comuneros o ejidatarios. De estas tierras, 230.000 has. eran de riego y 1.1 millones eran de temporal. A su vez se estimaba en 9 millones aquellas de pastos naturales y en 7 millones aquellas con bosques templados o selvas tropicales, en tanto que para otro tipo de suelos se destinaban 340.000 has. (Secretaría de Desarrollo Social, 1999, p. 3).

La relación que habitualmente se hace entre comunidad indígena y comunidad agraria no corresponde a la realidad. Los antecedentes del Censo Ejidal de 1991 demuestran que a esa fecha había alrededor de cinco mil ejidos, representando el 18.24 por ciento del total de ejidos, en los municipios con 30 por ciento o más de población indígena. Asimismo, dicho Censo demuestra que existían 1.275 comunidades, representando casi el 50 por ciento del total, en municipios que tenían menos de 30 por ciento de población indígena (de Gortari, 1997, p. 101-103).<sup>32</sup> Un estudio reciente sobre la materia corrobora este planteamiento al concluir que la propiedad que predomina entre la población indígena a la fecha, es la ejidal y no la comunal; de cada cuatro núcleos agrarios con población indígena, tres serían ejidos y uno comunidad (Robles, 2000, p. 6).

### **Los problemas de la reforma agraria**

Los problemas que caracterizaron la reforma agraria mexicana, sin embargo, no fueron pocos. Cuestionamientos a esta política se hicieron tanto desde el Gobierno como desde el mundo campesino e indígena. Desde la primera óptica las críticas se centraron en las limitaciones establecidas a las tierras ejidales y comunales. Bajo la reforma agraria, la tierra y las aguas eran entregadas por el Presidente de la República a una comunidad o grupo y no en forma individual. Cada ejidatario o comunero, en su caso, tenía derechos de usufructo sobre una parcela de tierra, acceso a las tierras comunales, derecho a un sitio para vivienda y derecho a voto en la asamblea del ejido. Los derechos de agua, como los derechos de tierras en el sector ejidatario, no eran privados ni transferibles. El Código Agrario era claro en establecer que los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación o parcela, así como sobre los bienes del ejido, no constituían propiedad privada plena, quedando fuera del mercado. En su artículo 159 disponía que, salvo excepción, las tierras "no podrán ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otros que impliquen la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado". El artículo 158 disponía que las tierras eran "inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto...". La única forma de transmisión de la propiedad era por fallecimiento o incapacidad física del ejidatario. La ley

---

<sup>32</sup> Si bien las estadísticas no permiten determinar con exactitud el número de comunidades cuyos miembros son indígenas, esta aproximación, basada en una metodología elaborada por el INI tomando en consideración para el número de hablantes de lenguas indígenas del Censo General de Población de 1990 y criterios de organización y costumbres para estimar la población indígena por municipio, constituye un avance. Sobre la base de esta metodología, se distingue entre dos grupos de municipios; los que tienen más del 30 y menos del 70 por ciento de población indígena, denominados municipios con presencia indígena (MPI), que son 247, y los que tienen 70 por ciento y más de población indígena, también denominados municipios de concentración indígena (MCI), que suman 556 (de Gortari, 1997, p. 101-103).

establecía además, que los derechos sobre el ejido se perdían en caso de que su titular no lo trabajase por dos años consecutivos.

Esta modalidad de tenencia de la tierra, a través de la cual se intentó evitar que los beneficiarios de la reforma agraria perdieran nuevamente sus tierras y que esta volviera a concentrarse en pocas manos, fue impidiendo –según diversos analistas (Secretaría de Reforma Agraria, 1999; Banco Mundial, 1999; Vogelgesang, 1998)– el desarrollo del sector rural en México. Los antecedentes disponibles indican que el desarrollo productivo de los ejidos fue muy desigual. Así, mientras un pequeño sector de parceleros tenía una alta productividad (4 por ciento de las parcelas generaba un 36.8 por ciento del producto), la mayoría de los parceleros estaba caracterizado por una insuficiente productividad (75 por ciento de las parcelas generaba un 20.9 por ciento del producto). La explotación individual de las parcelas significó para algunos ejidatarios un acceso a recursos económicos y políticos que les permitió acumular capital, complicando la explotación de las tierras en común. El derecho de propiedad común sobre el ejido bloqueó el disfrute privado de las tierras, debido a ineficiencias productivas y a inercias que inmovilizaron el potencial productivo de las tierras comunes (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 68). Por otro lado, el control que el Estado ejercía sobre el ejido era enorme. En él habría estado depositada la propiedad de la tierra. Además, las autoridades gubernamentales ejercían prácticamente un derecho a veto en la supervisión del usufructo de la tierra y en la asignación de los sucesores ejidatarios. El Estado también controlaba lo que los ejidatarios producían y como lo producían, así como el crédito y la comercialización de los productos agropecuarios, en particular de los granos básicos, el café, la cocoa, el azúcar (Banco Mundial, 1999, p. 4).

Las limitaciones del ejido y el control que sobre este ejerciera el Gobierno habrían llevado a esta entidad a su crisis organizativa y productiva. También habrían incidido en el surgimiento de una serie de irregularidades, entre ellas, el desarrollo de un mercado ilegal de tierras ejidales, que deterioraron seriamente sus proyecciones futuras (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 71). Finalmente, la ausencia de una reglamentación de la comunidad indígena como forma específica de propiedad de la tierra, también fue objeto de críticas desde la perspectiva oficial. Tal situación, que en la práctica fue subsanada con la asimilación de la comunidad a la propiedad ejidal, no estuvo exenta de problemas. La falta de definición del derecho de las comunidades para definir el uso y la distribución de su tierra, así como otros elementos de indefinición derivados de una falta de reglamentación específica, hacían de la comunidad agraria una figura imperfecta, relegada a un plano secundario (Secretaría de Desarrollo Social; 1992, p. 35-36).

Las críticas a la reforma agraria desde el mundo campesino e indígena no fueron menores. Las insuficiencias del reparto, el que no alcanzó a todos los campesinos, habrían contribuido a crear una masa de jornaleros sin tierra. La apropiación individual de tierras en las comunidades y la distribución individual de tierras en los ejidos, habría creado conflictos entre sus integrantes. La demora en el proceso de restitución y dotación de tierras,<sup>33</sup> junto con la corrupción y el burocratismo, forzaron a grupos indígenas en distintas partes del país a ocupar y trabajar latifundios, terrenos baldíos o tierras en litigio. Ello, además de incertidumbre jurídica, provocó conflictos que resultaron en actos represivos de parte de la autoridad hacia el mundo campesino e indígena, en encarcelamientos, procesos y hechos de violencia. Las mismas circunstancias habrían incentivado el desarrollo de conflictos, a veces de larga data, entre comunidades y ejidos, resultando en algunas ocasiones en enfrentamientos violentos. Estos hechos redundaron en muchas

---

<sup>33</sup> Stavenhagen estima que, en promedio, dichos procesos demoraban 15 años (Stavenhagen, 1988, p. 306). La demora en la entrega de las tierras solicitadas por las comunidades indígenas fue en muchos casos aún más larga. En la Selva Lacandona, por ejemplo, 79 comunidades tuvieron que esperar más de 20 años para que se les entregaran las tierras solicitadas. Otras 66 tuvieron que esperar entre 20 y 39 años. La comunidad de El Paraíso en Las Margaritas, tuvo que esperar 40 años, etc. Ello contrasta con la celeridad con que fueron atendidas las solicitudes de los terratenientes (Centro de Derecho Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. et al, 1997, p.14).

ocasiones en violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas, situación que fue denunciada en los foros internacionales. Finalmente, la reforma habría sido incapaz de impedir la apropiación de tierras, aguas y bosques de muchas comunidades y ejidos por parte de terratenientes, madereros y ganaderos (Stavenhagen, 1988, p. 306-307).

Muchas de estas situaciones fueron denunciadas por los pueblos indígenas a contar de la década de los setenta, época en que sus organizaciones se desarrollaron con cierta independencia de aquellas de carácter campesino que habían primado en la historia agraria de México. Además de las demandas de tipo cultural, la reivindicación central de dichas organizaciones estuvo inicialmente relacionada con la dotación de tierras. Más tarde, con el término al reparto agrario, el retiro de las instituciones de Gobierno que apoyaban a los agricultores, la liberalización de los precios del mercado y el retiro de los subsidios originados por las políticas económicas, sus demandas se fueron ampliando, pasando a incluir entre otras; la defensa de sus recursos naturales, exigiendo el derecho de preservar o aprovechar sus bosques, pastizales, minas ríos y lagos; garantías para el desarrollo de su producción agropecuaria; la eliminación de los intermediarios y agiotistas; la participación en el diseño y ejecución de sus programas de desarrollo. El respeto de sus derechos humanos frente a las masacres, asesinatos y despojos de tierras de que fueran víctimas fue otro de los principales reclamos de los indígenas (Secretaría de Desarrollo Social, 1999, p. 1).

## Guatemala

La experiencia de la reforma agraria impulsada en México, aunque con distintos énfasis y sin lograr los mismos resultados, sería más tarde emulada en otros contextos de la región. Fue así como a contar de la década de los 40 se desarrollan en Guatemala distintas iniciativas orientadas a revisar las arcaicas estructuras agrarias heredadas del período colonial. Con la revolución de 1944, y sobre la base de las reformas constitucionales introducidas en 1945,<sup>34</sup> se impulsan una serie de reformas legislativas que comienzan a cambiar la realidad agraria de Guatemala, caracterizada por la concentración de la propiedad en pocas manos y la subordinación de la población campesina, mayoritariamente indígena, a los poderosos finqueros o hacendados. En primer término, se liberaliza la mano de obra al derogar las disposiciones - tales como la ley contra la vagancia - que obligaba a campesinos a trabajar forzosamente en los latifundios. Se puso en vigor la Ley de Titulación Supletoria (1945), estableciendo un mecanismo por medio del cual el título de propiedad de la tierra podía ser concedido a quien la hubiese trabajado durante diez años. En 1949 se dictó la Ley de Arrendamiento Forzoso (Decreto N° 712), a través de la cual se obligaba a los propietarios que hubiesen dado parcelas en arrendamiento durante los últimos cuatro años, a seguir arrendándolas por dos años más. Asimismo, se exigía a los terratenientes arrendar tierras ociosas y a no cobrar más del cinco por ciento del valor de la cosecha. En 1952 el Gobierno de Jacobo Arbenz, en un clima de movilización campesina, logró la aprobación por el Congreso de una ley (Decreto N° 900) que perseguía un cambio profundo en la producción agrícola atrasada de Guatemala, mediante una reforma agraria que "termine con los latifundios y las prácticas semif feudales, dándoles tierras a miles de campesinos, elevando su capacidad adquisitiva, y creando un gran mercado interior favorable para el desarrollo de la industria nacional" (MAGA/CONATIERRA, en Sandoval, en Cambranes ed., 1992, p. 223).

La ley establecía que podían ser expropiadas las tierras particulares que no estuvieran cultivadas o que hubieran sido arrendadas en cualquier forma durante los tres años anteriores. No eran expropiables las fincas de hasta 90 has., así como aquellas entre 90 y 270 has. que estuvieran

---

<sup>34</sup> Ese año la Constitución había establecido en su Título IV que era responsabilidad del Estado desarrollar actividades agrícolas, y que los beneficios de las mismas deberían ir a los productores. El artículo 90 de la Constitución establecía que la propiedad privada sería reconocida y garantizada si llenaba su función social. La misma Constitución estableció además la expropiación, cuando fuera de beneficio público, la abolición de los contratos de servidumbres en fincas, y la autorización de la organización y sindicalización de los campesinos y trabajadores agrícolas (Sandoval, en Cambranes ed., 1992, p. 222).

cultivadas en sus tres cuartas partes. Tampoco lo eran las tierras cultivadas con productos técnicos destinados al mercado externo e interno, así como los terrenos de las comunidades indígenas, los bosques con pendientes mayores de 300 has. y las reservas forestales de importancia. Las tierras a otorgar a los beneficiarios serían de un máximo de 1.350 has. en El Petén; un máximo de 7 y un mínimo de 3.5 has. de tierras cultivables, y un máximo de 17.5 y un mínimo de 10.5 has. de tierras no cultivables. Las personas con capital, aunque no fuesen campesinos, podrían arrendar del Estado tierras disponibles hasta un máximo de 280 hectáreas por períodos de 5 a 25 años. La tierra recibida debía ser pagada por sus beneficiarios, siendo su valor correspondiente a un 3 por ciento del valor de la cosecha anual si la tierra era entregada en arrendamiento vitalicio y un 5 por ciento si lo era en propiedad. La tierra entregada a través de esta última vía no podía ser vendida o hipotecada por un período de 25 años. Los antiguos propietarios serían indemnizados con bonos agrarios en base al valor de la tierra de las declaraciones de impuestos vigentes. La ley finalmente contemplaba la creación del Departamento Agrario Nacional encargado de la ejecución de la ley y del Banco Nacional, agente crediticio de la reforma agraria. Durante la vigencia de la ley fueron emitidos 1.002 decretos de expropiación que afectaron 603.615 has., además de a 280.000 has. de fincas nacionales, sumando un total de 883.615 has. afectadas por la reforma agraria. Los beneficiarios fueron los pequeños terratenientes minifundistas, los trabajadores de fincas nacionales (mozos colonos) y los trabajadores agrícolas (jornaleros) carentes de tierras. Su número varía, según las fuentes, entre 75 y 88 mil.<sup>35</sup> En todo caso, 23 a 30 mil campesinos sin tierras fueron beneficiados con tierras de fincas nacionales. Las tierras fueron fundamentalmente entregadas en parcelas individuales (72.5 por ciento del total), ya fuese en propiedad o usufructo vitalicio. Entre los terratenientes afectados estaban las empresas extranjeras asentadas en territorio guatemalteco, tales como la United Fruit Company y la Compañía Agrícola de Guatemala, las que contaban con 323.000 has. a la época (Sandoval, en Cambranes ed. 1992, p. 223-224).

No existen estadísticas relativas a los beneficios que la reforma agraria significó para la población indígena. Ninguno de los análisis que se hacen de sus implicancias da cuenta de la procedencia étnica de sus beneficiarios, los que genéricamente eran considerados campesinos. Se presume, por la composición fundamentalmente indígena de los campesinos sin tierra en Guatemala, que un alto porcentaje de los beneficiarios de este proceso fueron indígenas. Así se deduce del análisis de algunos especialistas, los que al referirse a las implicancias de la reforma agraria en Guatemala sostienen que a través de ella, por primera vez desde la Conquista española, se habría devuelto la tierra a los indígenas (Gleijeses, en Cambranes ed., 1992; p. 360). Llama la atención además que las tierras de reforma agraria fuesen otorgadas a sus beneficiarios en parcelas individuales, circunstancia que podría haber incidido en el aceleramiento del minifundio por la vía de la herencia. Dicha modalidad, además, se contrapone con las formas de tenencia comunal de la tierra propia de los indígenas, quienes, como ha sido señalado, habrían constituido la mayor parte de los beneficiarios de las tierras distribuidas.

### **Contrarreforma agraria y programas posteriores**

La afectación por la reforma agraria de los intereses de las compañías americanas constituyó el principal factor del derrocamiento del Gobierno de Arbenz en 1954. A contar de entonces se inició un proceso de contrarreforma agraria a través del cual virtualmente todos los beneficiarios de la reforma agraria serían expulsados de las parcelas obtenidas, siendo estas devueltas a los finqueros. Alrededor de 550 mil has. distribuidas en virtud de este proceso fueron devueltas a los propietarios anteriores en los 18 meses que siguieron a la anulación del Decreto 900 en junio de 1954 (Sandoval, en Cambranes ed., 1992; p. 227). Entre los principales beneficiarios estuvo la

---

<sup>35</sup> El investigador Jim Handy estima, sin embargo, que cerca de 100.000 campesinos y trabajadores rurales recibieron parcelas de tierras gracias a la reforma agraria, beneficiándose a cerca de 500.000 personas de una población total equivalente a 3 millones (Handy, en Cambranes ed., 1992; p. 381).

United Fruit Company, compañía que recibió de vuelta todas sus tierras expropiadas. Muchas de las antiguas fincas nacionales fueron privatizadas. Treinta y nueve de ellas fueron distribuidas a propietarios privados en extensiones que promediaban más de 7.700 acres cada una (Brockett, en Cambranes ed., 1992; p. 8). A raíz del ambiente de represión que se vivió después del derrocamiento de Arbenz, la mayor parte del campesinado se vio obligado a huir, dejando atrás sus tierras y logros de la revolución. Muchos de los beneficiarios de la reforma agraria que permanecieron en sus parcelas y lucharon por conservarlas, no tuvieron éxito en sus objetivos (Handy, en Cambranes ed., 1992; p. 394).

En 1956 se dictó el Decreto Ley N° 559 estableciendo un estatuto agrario. En virtud de este Decreto, que ha sido considerado como una "nueva reforma agraria", se introdujo un impuesto progresivo sobre las tierras ociosas y un mecanismo mediante el cual, luego de cinco años continuos en tal condición, dichas tierras podían ser expropiadas. Si bien solo se impuso este impuesto a 99 mil has., y no se expropió ninguna finca, en base a esta legislación se impulsó una política de titulación individual de unidades agrícolas de tipo familiar. Así, hasta 1960 habían sido distribuidas 3.800 parcelas de 20 has. promedio cada una en las 21 Zonas de Desarrollo Agrario establecidas para estos efectos. En los ocho años que siguieron la anulación del Decreto 900, solo se titularon a través de esta vía un total de 364.852 has. El impacto de esta reforma fue reducido en razón de los patrones de distribución de la tierra utilizados y de la política de concesión de tierras en pequeñas parcelas y comunidades agrarias, lo que tendió a perpetuar el minifundio de subsistencia de los beneficiarios. Por otro lado, muchas tierras que originalmente fueron entregadas a campesinos, terminaron por acumularse en manos de otros grupos sociales no campesinos. Finalmente, durante este período también se distribuyeron parte importante de las fincas nacionales de propiedad del Estado. Hasta 1962 habían sido distribuidas las tierras de 39 de las 74 fincas nacionales, beneficiando a 29 finqueros con un total de 122.000 has., esto es 3.129 has. cada una en promedio. Los principales beneficiarios de este período fueron los grandes terratenientes, en tanto que los beneficiarios secundarios fueron los campesinos sin tierra. La inoperancia de estas políticas para enfrentar el problema de la concentración de la propiedad rural queda demostrada con las estadísticas que señalan que, a 1964, el 2.9 por ciento de las fincas controlaba el 62 por ciento de las tierras agrícolas del país, en tanto que el 87 por ciento de las fincas cubrían solo el 21 por ciento de las tierras agrícolas (Sandoval, en Cambranes ed., 1992, p. 226-228). A consecuencia de lo anterior, la cantidad de familias sin tierra en este período habría crecido sustancialmente. Entre 1950 y 1962, las familias sin tierras que vivían en fincas de terratenientes habían crecido a 140.000 (Brockett, en Cambranes ed. 1992, p. 9).

En 1962 se introduce la Ley de Transformación Agraria, Decreto N° 1.551, que viene a sustituir el estatuto agrario de 1956. En base a esta ley, surgida en el contexto de los planes de la Alianza para el Progreso en Guatemala, así como en virtud de otras leyes dictadas en años posteriores, entre ellas el Decreto N° 1.653 de 1966 (Ley de Fincas Cooperativas) y el Decreto N° 67-84 de 1979 (Ley de Empresas Campesinas Asociativas), se habrían distribuido a 1982 a través de las distintas modalidades, tanto de carácter individual como colectivo, un total de 399.328 has. (Sandoval, en Cambranes ed., 1992, p. 229).<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Dichas modalidades comprendieron el parcelamiento de grandes fincas en unidades productivas de un promedio de entre 19.6 y 28 has. el micro parcelamiento de fincas de tamaño regular en unidades productivas de un promedio de 10 has.; el otorgamiento de fincas de gran tamaño en parcelas individuales para la vivienda y cultivos y áreas comunes para el pastoreo; la adjudicación de la propiedad de la tierra a comunidades agrarias, con explotación individual en módulos subfamiliares; adjudicación de fincas de gran tamaño a grupos de campesinos en patrimonio agrario colectivo; adjudicación de tierras en comunidad a entidades campesinas con personalidad jurídica (empresas campesinas asociativas); y de tierras de las fincas nacionales a los mozos colonos y a campesinos que trabajaran en ellas bajo la modalidad de fincas cooperativas (un total de 130.518 has. habrían sido entregadas bajo esta modalidad a 26 asociaciones cooperativas); el reconocimiento legal de las tierras poseídas por las comunidades (comunidad legalizada); y la adjudicación de lotes individuales para la construcción de la vivienda para la constitución de centros urbanos en asentamientos agrarios (Sandoval, en Cambranes ed. 1992, p. 230-232).

Una mención especial debe hacerse de los programas de colonización y dotación de tierras desarrollados en este período por el Gobierno de Guatemala en El Petén, en la zona norte de Guatemala. Desde 1959 hasta 1978, la Empresa de Fomento y Desarrollo de El Petén, distribuyó un total de 1.980.000 has. a 39.000 beneficiarios en nueve parcelamientos. Si bien una gran cantidad de campesinos e indígenas sin tierra migró a esta zona, en particular desde la apertura de la carretera en 1969, contribuyendo a disminuir la presión por tierra en otras zonas de Guatemala, el número de personas finalmente beneficiadas por este programa fue reducido con relación a la necesidad de tierra existente. Ello se debió a la forma ilegal en que estas fueron otorgadas, beneficiando en muchos casos a profesionales universitarios, militares, comerciantes, terratenientes de la Costa sur, etc., a quienes se adjudicó once mil parcelas de gran extensión (de entre 5 y 15 caballerías) (Sandoval, en Cambranes ed. 1992, p. 241-242). Los impactos ambientales generados por la colonización de El Petén, la que fue realizada en tierras boscosas no aptas para la agricultura, son hoy reconocidos por todos los analistas en Guatemala. Con suelos muy frágiles, sin créditos financieros o asistencia técnica, el resultado de la colonización en esta área ha sido la destrucción de extensos territorios cuya aptitud era forestal (Strasma y Jirón, 2000, p. 16).<sup>37</sup>

También cabe referirse a los planes impulsados por el Estado en la llamada Franja Transversal del Norte, la que incluye todo el Norte Bajo del país desde el departamento de Huehuetenango hasta el de Izabal, pasando por el Quiché y la Alta Verapaz. Por Decreto N° 60-70 de 1970 esta zona fue declarada área de interés público, disponiéndose que los terrenos baldíos fueran declarados de la Nación de acuerdo con la Ley de Transformación Agraria, y que las fincas privadas quedaran afectas a las disposiciones sobre tierras ociosas y zonas de desarrollo agrario contempladas en la misma ley. A consecuencia de la adjudicación por el Gobierno de 500 mil has. de tierras en esta zona bajo diferentes formas de tenencia, tanto comunitaria como individual, las tierras del área que a 1970 eran en un 70 por ciento estatales, 25 por ciento privadas y 5 por ciento comunales, pasaron a 1978 a ser mayoritariamente privadas, conservando el Estado solo un 9.3 por ciento del total (Carrera, 1999, p. 10).

Las leyes y programas gubernamentales aquí analizados, sin embargo, fueron insuficientes para modificar las estructuras de tenencia de la tierra en Guatemala. Así se desprende del censo agropecuario del año 1979, en el que se da cuenta que para entonces el 88 por ciento del total de las fincas eran unidades de explotación subfamiliar de menos de siete has. Dichas tierras, en total 678.590 has. correspondiendo a un 16 por ciento de las tierras del país, eran poseídas por 416.590 agricultores, cada uno de los cuales tenía en promedio 1.63 has. El mismo censo demostraba que las fincas multifamiliares de más de 45 has. constituían el 2.6 por ciento del total de fincas del país y poseían el 65 por ciento de la tierra, con un promedio de 199.2 has. por propietario. Según el mismo Censo, además, a esa fecha existían un total de 300 mil agricultores sin tierra (AID, 1983, en Sandoval, 1992, p. 237-238). Por otro lado, el incremento de la población verificado en este período determinó que la tierra cultivable per capita descendiera de 1.7 has. en 1950 a 0.79 has. en 1980. Ello forzó a miles de campesinos a migrar desde sus lugares de origen hacia otros en busca de trabajo. A 1975, cerca del 60 por ciento de la población rural económicamente activa del altiplano, zona preferentemente indígena, tuvo que migrar a las fincas de la Costa en busca de trabajo (Paige, 1975; p. 361 en Brocket, Cambranes ed., 1982; p. 16).

<sup>37</sup> Se estima que en los últimos años El Petén perdió a raíz de este proceso un promedio de entre 50 y 60 mil has. anuales de bosques tropicales de baja altitud (Organización de Naciones Unidas, 1998, p. 100).

**Cuadro 5**

**GUATEMALA: DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA POR CATEGORÍAS DE TAMAÑO DE  
FINCAS: 1950, 1964, 1979**  
(expresado en porcentajes)

Tamaño	Número de fincas			Superficie		
	1950	1964	1979	1950	1964	1979
Microfincas	21.30	20.39	31.36	0.77	0.95	1.33
Subfamiliares	67.05	67.40	56.76	13.36	17.66	14.91
Familiares (7 a 44.8 ha)	9.48	10.46	9.31	13.45	18.85	18.68
Multifamiliares medianas (44.8 a MD* 900 ha)	2.02	2.02	2.48	31.38	36.56	43.48
Multifamiliares grandes (900 ha y mayores)	0.15	0.09	0.09	0.09	25.99	21.61
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>99.99</b>	<b>100.01</b>	<b>100.01</b>

**Fuente:** Sandoval, Leopoldo, "El problema agrario Guatemalteco; evolución y opciones", en Cambranes, J. C. Ed., *500 años de lucha por la tierra* Vol. 2, Guatemala, FLACSO, 1992, p. 238.

\*MD= menos de. Las categorías por tamaño, determinadas por el Instituto Universitario Centroamericano de Investigaciones Sociales y Económicas, son aquellas generalmente utilizadas en la mayoría de los estudios de tenencia de tierras en la América Latina.

### Programas de compra de tierra

Una mención cabe hacer finalmente a las iniciativas tanto públicas como privadas impulsadas en los ochenta, en un contexto de enfrentamiento civil y movilización campesina e indígena, a objeto de atender, vía mercado, las demandas de tierras de estos sectores. En 1986, con la restauración del gobierno civil, el INTA creó un banco de tierras basado en la compra y reventa de la tierra a grupos campesinos organizados.<sup>38</sup>

Las compras se harían a precio de mercado. Los adjudicatarios de las tierras tendrían un período de veinte años para rembolsar la deuda, sin pago de intereses. A 1992 el INTA había comprado a través de este programa un total de 18 fincas asentando a un total de 16.000 hogares en micro parcelas de un promedio de 0.61 has. (Berger, 1992, p. 199 en Deere y León, 1999, p. 4).

A contar de 1984, la Fundación del Centavo (FUNDACEN), una agrupación privada creada en 1962, impulsó una iniciativa con miras a posibilitar el acceso a la tierra de campesinos sin tierra o minifundistas a través del mercado. Con un financiamiento inicial de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID), FUNDACEN compraba fincas, fundamentalmente en la Costa Sur, pero también en el altiplano, oriente y zona reina, para luego venderlas a los sectores antes identificados a precios comerciales. Los beneficiarios debían pagar una cuota inicial del 10 por ciento, contando con un período de 12 años para rembolsar la hipoteca a tasas de interés de mercado. Hasta 1990 este programa adquirió 28 fincas dando origen a unas 1.401 parcelas con una extensión promedio de cuatro manzanas cada una de ellas. El número de familias beneficiadas se estima en 1.200 (Pedroni en Cambranes ed, 1992, p. 88-95; Deere y León, 1999, p. 6). Aun cuando no existen estadísticas globales que permitan precisar la cantidad de beneficiarios indígenas, un estudio de casos de estos programas desarrollado en 1992 por el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin, señala que en promedio estos alcanzaron al 58.9 por ciento, en

<sup>38</sup> El establecimiento de este programa se debió a la presión de la Asociación Nacional de Campesinos Pro-Tierra (ANACAMPRO). Después de una marcha nacional organizada por esta Asociación, el INTA le adjudicó una finca de 768 manzanas beneficiando a un total de 500 familias sin tierra (Schweigert y Strohlic, 1992, p. 3).



tanto que la población ladina beneficiaria alcanzaba al 41.1 por ciento (Schweigert y Strohlic, 1992, p. 15).<sup>39</sup>

## Bolivia

Hacia mediados del Siglo XX se mantenía inalterada la situación de subordinación y marginación de los indígenas en el mundo rural de Bolivia. Esta situación fue denunciada en el Primer Congreso Nacional Indígena de Bolivia de 1945. Junto con denunciar dicha situación, el Primer Congreso propuso en sus conclusiones la adopción de una serie de medidas a objeto de enfrentarla, incluyendo, entre otras, la prohibición de las instituciones coloniales aún impuestas a los indígenas (pongueaje y mitanaje) así como de los trabajos personales gratuitos, la abolición de los tributos y diezmos, y el otorgamiento de tierras en favor de los indígenas (Mullucundo, 2000, p. 26).

La revolución nacional de 1952 dio inicio a una serie de transformaciones y cambios económicos sociales y culturales que incluyeron la nacionalización de las minas y el sufragio universal. Fue en este contexto que en 1953 (2 de agosto) que se firmó el Decreto que impulsó la reforma agraria en Bolivia. La reforma agraria intentó abolir la servidumbre o el colonato indígena<sup>40</sup> y campesino, así como poner fin al régimen hacendatario de la tierra, proporcionando tierras a los que no la poseían. Entre sus objetivos figuraba además aumentar la productividad de la tierra, impulsar la industria agropecuaria, y ampliar el mercado interno del país (Ticona, 2000, p. 26).

La legislación de reforma agraria se basó en el concepto de función social de la propiedad acogido en la Constitución Política de 1938. En su artículo 1 el Decreto de 1953 disponía que "el suelo, subsuelo y las aguas del territorio de la República pertenecen por derecho originario a la Nación". En su artículo 2 establecía que "el Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta cumple una función útil para la colectividad nacional..." La ley dividió la propiedad en dominio público, perteneciente al Estado y sus órganos, las que serían inafectables, y las del dominio privado, entre las que distingue el solar campesino, la pequeña propiedad, la mediana propiedad, la propiedad de las comunidades campesinas, tierras de propiedad cooperativa, las de empresa agrícola, y las de propiedad ganadera.

Las tierras de las comunidades campesinas a su vez fueron clasificadas en comunidades de hacienda (que incluían a 50 o más familias campesinas que estaban en los latifundios), comunidades campesinas agrupadas (que incluían 50 o más familias que poblaban varias fincas medianas y pequeñas), y comunidad indígena (compuesta por familias propietarias de un área legalmente reconocida como tierra de comunidad en virtud de títulos concedidos por el gobierno colonial o republicano o de ocupación tradicional). La ley estableció la afectación y la dotación como mecanismos para garantizar la utilidad pública de las tierras y proceder a su expropiación. Mediante la afectación el Estado podía declarar la ilegitimidad de la propiedad fundiaria por ser inconveniente en ciertas circunstancias al bienestar colectivo y al progreso del país. Mediante la dotación el Estado podía conferir en propiedad a los campesinos las tierras afectadas de los terratenientes. La ley incluía además la figura de la restitución, en virtud de la cual instituyó la devolución de las tierras de las comunidades indígenas usurpadas o injustamente poseídas por otros. Finalmente establecía la reversión, en virtud de la cual tierras privadas o adjudicadas por el Estado volvían a la condición de dominio público cuando estaban baldías o en otras circunstancias (Pappalardo, 1990, p.77-78).

<sup>39</sup> Los criterios utilizados para la identificación de los beneficiarios en este estudio de casos eran puramente lingüísticos. Los beneficiarios indígenas alcanzaban al 68.2 por ciento en el caso de ANACAMPRO, al 54.6 por ciento en el caso del INTA, y al 54.1 por ciento en el caso de FUNDACEN, siendo el resto de los beneficiarios ladinos.

<sup>40</sup> El colonato fue una relación de renta-trabajo mediante la cual, a cambio de acceso a la tierra –fuese esta individual en las sayañas o pegujales o colectivo en los aynuqas y pastizales–, los peones o pongos indígenas incorporados a la hacienda debían trabajar un número variable de días en las tierras del patrón (Ticona, 2000, p. 26).

La reforma agraria estuvo destinada a los campesinos de la zona andina. Las únicas referencias a los indígenas de las tierras bajas de Bolivia, los que eran descritos como "grupos selvícolas de los llanos tropicales y subtropicales, que se encuentran en estado salvaje y tienen una organización primitiva", estaban destinadas a ponerlos bajo protección del Estado (Art. 129 de la LRA), a proveer su "incorporación... a la vida nacional", así como "convertirlos en agricultores independientes." (Arts. 130 y 131).<sup>41</sup>

En cuanto a sus impactos en la estructura de tenencia de la tierra rural, desde que se inició la reforma en 1953 hasta 1980 el Consejo Nacional de Reforma Agraria había afectado un total de 26.946 fundos con una superficie total de 31.144.308 has. A esa fecha habían sido distribuidas un total de 30.152.445 has. a 427.909 beneficiarios, la mayoría de los cuales eran minifundistas. Para entonces también se estimaba en 102.000 los propietarios precarios, sin título, los que reclamaban un total de 2 millones de has. (Urioste, 1987, en Pappalardo, 1990, p. 81). Las tierras tituladas, sin embargo, no fueron equitativamente distribuidas. Según antecedentes del Consejo Nacional de Reforma Agraria, 3.400.000 has. fueron distribuidas en 450.000 unidades para minifundistas menores de 50 has. (promedio de 7.56 has. por unidad) y 30.900.000 has en 38.000 unidades empresariales y otras (promedio de 813.16 has.). Los propietarios minifundistas, que corresponden a los campesinos indígenas sin tierra propia que trabajaban en tierras de hacienda y fueron dotados de tierras por la reforma agraria, representan el 93 por ciento de las unidades y poseen solamente el 11 por ciento de las tierras; en tanto que el 7 por ciento restante, que corresponde a los propietarios medianos y grandes, poseen el 89 por ciento del total de tierras. La situación es más grave si se toma en consideración las tierras cultivables y de pastoreo; mientras los campesinos minifundistas poseían 2.235.000 has. de tierras aptas (8 por ciento), las unidades empresariales poseen 26.715.000 has. de tierras aptas (92 por ciento) (Pappalardo, 1990, p. 81).<sup>42</sup>

La falta de equidad en la distribución de las tierras aptas para la agricultura y ganadería resulta particularmente grave si se tiene en consideración que los principales productores de alimentos del país a la época eran los pequeños propietarios minifundistas del altiplano, los valles y trópico, en tanto que las empresas grandes y medianas se dedican principalmente al cultivo de algodón, sorgo, soya y caña de azúcar (Urioste, en Pappalardo, 1990 p. 81-82). El crédito fue escaso, y en períodos (1971 a 1976) estuvo orientado preferentemente a los medianos y grandes agricultores, estimándose que solo 5 por ciento del crédito total fue canalizado a los pequeños campesinos. A pesar de la contribución que los pequeños productores hacían a la sociedad boliviana, estos recibieron solo aportes residuales del Estado. Por ello no es de extrañar que la reforma agraria haya sido incapaz de revertir la situación de pobreza que afectaba a los sectores campesinos e indígenas minifundistas. Para fines de los 60 se estimaba que el 35.7 por ciento de los campesinos minifundistas se encontraban en situación de indigencia extrema, en tanto que el resto eran pobres (Clark y Reyes, en Pappalardo, 1990, p. 82). Tal como señala Urioste, los campesinos bolivianos dejaron de ser siervos, pero continuaron siendo pobres (Urioste, en Pappalardo, 1990, p. 82).

La reforma agraria tuvo también otras consecuencias para el mundo indígena andino. A pesar que la comunidad reaparecía como la unidad básica organizativa incluso en las ex-haciendas, fuere cual fuere la forma de propiedad de la tierra y el nombre de la organización que la sustentaba

---

<sup>41</sup> Esta misma perspectiva es retomada más tarde por la Ley de Colonización (Decreto Ley N° 7765 del 30-07-1966). En ella se hace referencia a los indígenas de las tierras bajas los que son denominados "grupos étnicos marginales", estableciendo la obligación del Instituto Nacional de Colonización de respetar las zonas donde estuviesen asentados, así como de promover su integración a la sociedad y respeto a la organización tradicional (arts 91-95).

<sup>42</sup> A juicio de Albo, esta situación se debió a que si bien la reforma benefició a los antiguos peones de las haciendas andinas, en otras áreas, como el oriente y Chaco, habría consolidado y dotado haciendas de terratenientes aliados a los partidos de gobierno (Albo, en Campero ed., 1999, p. 469). Las prebendas y la corrupción a la que dio origen la ley de reforma agraria en el agro también son denunciadas por CONAMAQ en su análisis del período (CONAMAQ; 2000, p. 19).

(ayllu, sindicato, otros), muchas de ellas se subdividieron en un intento por buscar un mayor status dentro de la organización sindical intercomunal promovida por el Estado, o para mejorar su dotación de servicios básicos, sobre todo escuelas. A la vez, con el tiempo el crecimiento demográfico acentuó la fragmentación de las parcelas familiares, volviendo obsoletos los títulos y linderos de la reforma, aumentando la emigración a las ciudades (Albo, en Campero ed., 1990, p. 471).

En síntesis, la ley de Reforma Agraria de 1953 fue ambigua con los ayllus y las comunidades originarias andinas. Si bien legaliza las ocupaciones de facto que muchas comunidades habían hecho con anterioridad (y posterioridad) de las haciendas, garantiza sus derechos declarando inafectables e inalienables las tierras de que disfrutaban, establece que las tierras usurpadas desde el 1 de enero de 1900 les serían restituidas, y tolera su reproducción como sistema socioeconómico y político local –no sin campesinizar y sindicalizar desde una óptica integracionista a los indígenas que viven en ellas (Albó, en Campero, 1999, p. 467-469; Mullucundo, 2000, p. 27)–, los ayllus y comunidades originarias no recibieron beneficio especial. Por el contrario, de alguna manera los legisladores pretendieron ignorar esta realidad, pensando que ella se extinguiría como consecuencia de la aplicación de la ley (Urquidí, 1982, p. 60, en Ticona, 2000, p. 27).

En forma consecuente con su orientación hacia el mundo andino, la reforma agraria no tuvo mayor incidencia en las tierras bajas de Bolivia (Martínez, en Martínez ed., 2000, p. 45). Si la tendría posteriormente la Ley de Colonización (Decreto Ley N° 7765 de julio de 1966), la que estimuló los flujos migratorios hacia ellas. Entre 1967, cuando se creó el Instituto Nacional de Colonización (INC) y 1992, el Estado distribuyó entre 3 y 5 millones de has. en los valles húmedos y llanuras al pie de monte andino, incluyendo el norte de Santa Cruz, la región del Alto Beni de La Paz y el Chapare de Cochabamba. También tendrían incidencia en esta zona las políticas estatales tendientes a la "consolidación" de derechos propietarios de grandes estancias ganaderas en el oriente de Santa Cruz, el Chaco y la mayor parte del Beni, así como las más de 30 millones de has. de tierras públicas otorgadas a particulares en estas regiones durante las últimas cuatro décadas con fines de expansión agrícola. Este último proceso daría lugar a la creación de grandes fincas corporativas agrícolas y ganaderas, así como a extensas propiedades agrarias de carácter especulativo y de muy poca utilización efectiva (Muñoz, 1999, p. 17). Muchas de las tierras otorgadas por el Estado a particulares en virtud de estos procesos son hoy reivindicadas por los indígenas de dichas regiones.

## Chile

En el contexto del proceso de los cambios políticos y sociales impulsados en Chile en la década de los sesenta e inicios de la de los setenta, un programa de reforma agraria fue desarrollado bajo las administraciones de Eduardo Frei M. (1964-1970) y Salvador Allende (1970- 1973).<sup>43</sup>

Aunque orientada hacia el mundo campesino en general, la reforma tendría importantes implicancias para los mapuches en el sur del país. Su base legal se encuentra en la Ley N° 16.640 de 1966, ley que posibilitaba la expropiación de tierras que se encontraban mal explotadas, abandonadas, o que poseyeran más de 80 has. de riego básico (correspondientes a la mejor tierra del país o a su equivalencia), así como por razones sociales. En el caso de los mapuches, dicha ley fue complementada por la Ley N° 17.729 de 1972 aprobada durante el gobierno de Allende. Esta ley, que por primera vez se refiere al conjunto de pueblos indígenas del país, intenta frenar el proceso divisorio de las tierras mapuches estableciendo que las comunidades sólo podrían dividirse

---

<sup>43</sup> Una ley de reforma agraria fue dictada en 1962 (N° 15.020) bajo la administración de Jorge Alessandri. Dada su política de adquisición de tierras a precios de mercado, la ausencia de voluntad para aplicar la expropiación como modalidad de redistribución, y la falta de financiamiento, esta fue llamada "reforma macetero". Algunos fundos fueron entregados a mapuches en la provincia de Arauco y Malleco a través de esta ley (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche et al. eds., 2000, p 188).

por mayoría absoluta de comuneros o por razones técnicas; establece la posibilidad de restituir tierras a los indígenas utilizando para ello el mecanismo de la expropiación contemplado en la reforma agraria; y crea el Instituto de Desarrollo Indígena a fin de promover el desarrollo económico, social, cultural integral de los indígenas.

Entre 1965 y 1972 se expropiaron en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, en el territorio mapuche, un total de 584 predios con un total de 710.816 has. (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche et al. eds., 2000, p. 188). Aunque no todos estos predios fueron expropiados a favor de comunidades mapuches, sino que también de inquilinos y trabajadores forestales no indígenas, la presión ejercida por el movimiento indígena –así como por sectores políticos que los apoyaban– a través de la ocupación de predios colindantes a comunidades mapuches, resultó en la expropiación, y posterior traspaso material a indígenas de gran cantidad de predios sobre los cuales tenían reivindicaciones históricas.<sup>44</sup>

En contraste con las 1.443 has. que a través de las leyes indígenas serían reconocidas a los mapuches a lo largo de la década de los sesenta, durante 1971 y 1972 habrían sido traspasados a mapuches a través de la reforma agraria un total de 70.000 has (Allende, 1973, en Berdichewsky, 1975, p. 154).

Las tierras expropiadas fueron asignadas a mapuches, siendo luego incorporadas como unidades de producción del sector reformado. Tales unidades incluían asentamientos de reforma agraria y cooperativas campesinas constituidas de acuerdo a la ley de 1966, así como Centros de Reforma Agraria promovidos por la administración de Allende. El Estado, a través de Corporación de Reforma Agraria (CORA), apoyó la tecnificación y el desarrollo productivo de las tierras restituidas, a través de programas de cultivos tradicionales, ganadería y leche, así como forestación con pino radiata de tierras erosionadas y de aptitud forestal, constituyendo estas últimas un porcentaje importante de las tierras expropiadas (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche et. al eds., 2000, p. 189).

Los esfuerzos realizados durante la administración de Allende por posibilitar la recuperación de tierras de los mapuches vía reforma agraria, respondiendo así a los legítimos reclamos de los indígenas han sido destacados por distintos analistas (Berdichewsky, Molina, entre otros). La cantidad de tierra que les fuera entregada en un lapso tan breve de tiempo fue significativa. El apoyo otorgado por el Estado al desarrollo económico de las comunidades en las tierras recuperadas también fue importante. Sin embargo, al analizar este periodo con la perspectiva que da el tiempo, queda claro que las acciones impulsadas por las autoridades de la época en este corto período estuvieron orientadas a incorporar a los mapuches a un proyecto político –en este caso socialista– basado en un análisis de clase y no en uno de tipo étnico-cultural. Tal como algunos analistas que apoyaron el proceso de la reforma agraria han reconocido, los mapuches mostraron su rechazo a las formas colectivas o cooperativas de tenencia de la tierra que fueron promovidas por el gobierno a través de dicho proceso. La voluntad de los mapuches no siempre fue respetada cuando se tomaba decisiones sobre importantes materias (Berglund, 1977, p. 113). Consecuentemente, las políticas que el gobierno de Allende aplicó en especial a los mapuche –de un carácter marcadamente campesinista y no indigenista– siguieron subordinadas a proyectos que no eran definidos por ellos, tal como había ocurrido a lo largo de la historia republicana.

Otro problema de la reforma agraria impulsada bajo el Gobierno de Allende estuvo relacionado con la demora en la titulación a campesinos e indígenas de las tierras expropiadas. Dado que a la fecha del golpe de Estado que llevo a la instauración del régimen militar encabezado

---

<sup>44</sup> Acuerdos entre la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) y más tarde Instituto de Desarrollo Indígena (IDI), fueron celebrados a objeto de posibilitar la transferencia de predios expropiados a comunidades mapuche que los reclamaban (Berdichewsky, 1975, p. 23).

por Pinochet (1973-1990) gran parte de las tierras expropiadas en ese período no habían sido tituladas a nombre de los beneficiarios de la reforma agraria, ellas serían privatizadas mediante un proceso de regularización de la propiedad, también conocido como contra reforma agraria. Este proceso consistió en la parcelación de tierras, las que eran entregadas a campesinos, la devolución parcial o total de los predios expropiados a sus antiguos propietarios o la revocación de la expropiación, o el remate de tierras de aptitud forestal. En el caso de estos últimos predios, la Corporación de Reforma Agraria mantuvo en su poder 415.053 has. en las provincias de Arauco Malleco y Cautín. Dichas tierras serían más tarde traspasadas a la Corporación Nacional Forestal, CONAF, la que habría rematado gran parte de ellas a empresas forestales a precios ínfimos (Molina, 2000, p. 191-194). Esta situación explica, en parte importante, como veremos más adelante, los conflictos que actualmente tienen las comunidades mapuches con las empresas forestales presentes en su territorio ancestral.



## Bibliografía

---

- Albó, Xavier y Josep M. Barnadas (1990), La cara india y campesina de nuestra historia, Unitas-CIPCA, La Paz (3ra ed).
- Assies, Willem (1999), et al. eds., El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich.
- Aylwin, José (2000), Materializaciones y conflictos. Aplicación de la ley indígena en el territorio mapuche (1994-1997), Universidad de la Frontera, Temuco.
- Aylwin, José y Eduardo Castillo (1990), Legislación sobre indígenas en Chile a través de la historia, Comisión Chilena Derechos Humanos, Santiago.
- Bauer, Carl (1998), "Activos líquidos: derechos de aguas, mercados de aguas y las Implicancias para los mercados de tierras rurales", (artículo inédito proyecto CEPAL/GTZ sobre Mercados de Tierras Rurales en América Latina).
- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2000), Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Santiago.
- Bengoa, José (2000), La emergencia indígena en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- \_\_\_\_ Historia del Pueblo Mapuche (Siglo XIX y XX), Sur, Santiago, 1985.
- \_\_\_\_ Los mapuches. comunidades y localidades en Chile. Instituto Nacional de Estadísticas y Sur, Santiago, 1997.
- \_\_\_\_ "Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión" en Perspectivas, Vol 3, Nº 2, 2000.
- Berdichewsky, Bernardo (1972), En torno a los orígenes del hombre americano, Editorial Universitaria, Santiago.
- \_\_\_\_ The Araucanian Indian in Chile (1975), IWGIA, Copenhagen.
- Berger, Susan, Political and Agrarian Development in Guatemala, Westview Press, Boulder, 1992.

- Berglund, Staffan (1977), *The National Integration of Mapuche Ethnical Minority in Chile*, Almqvist and Wiksell International, Estocolmo.
- Cabrera, Carlos A. (1999), *Aplicación del derecho agrario en Guatemala. Estrategia y Propuesta*, Guatemala, UTJ PROTIERRA (MAGA)
- Cambranes, J. C. ed. (1992), *500 años de lucha por la tierra*, vols. 1 y 2, Flacso, Guatemala.
- Campero, Fernando ed. (1999), *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, Harvard Club de Bolivia, La Paz.
- Carneiro da Cunha, Manuela (1987), *Os direitos do índio. Ensaios e documentos*. Editora Brasiliense, Sao Paulo.
- \_\_\_\_ (1992) org., *História dos índios no Brasil*, Editora Schwarcz, Sao Paulo.
- Carrera, Jaime Arturo (1999), *El estudio de mercado de tierras*, Santiago, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (Serie Desarrollo Productivo N° 73), Santiago.
- Casa de la Mujer Mapuche (2000), et al. eds., *Pueblo mapuche: desarrollo y autogestión. Análisis y perspectivas en una sociedad pluricultural*, Ediciones Escaparate, Concepción.
- Castro, Milka y Xavier Albó (2000), coords, *Derecho consuetudinario y pluralismo legal: desafíos del tercer milenio (XII Congreso Internacional, marzo, Arica, Chile) Vol. 2*, Universidad de Chile, Santiago.
- Centro de Derechos Humanos (1997), Miguel A. Pro Juárez A.C. et al., *Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas en México*, documento presentado a Comité de Especialistas OIT (inédito).
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1994) et al. eds., *Estudios sociodemográficos y pueblos indígenas*, Santiago.
- Chenaut, Victoria y María Teresa Sierra (1995), *Los pueblos indígenas ante el derecho*, CIESAS, México D.F.
- Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1991), *Congreso nacional de pueblos indígenas de Chile*, Editorial Interamericana, Santiago.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (1999), *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1998), *Memorias del silencio. Conclusiones y recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*, Guatemala.
- Congreso Nacional del Pueblo Mapuche (1997), *Conclusiones*, Temuco, Chile, noviembre 15-17. Disponible en Internet en [www.xs4all/rehue](http://www.xs4all/rehue).
- Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (2000), *Tercera Asamblea Nacional de CONAMAQ. Conclusiones*, La Paz, Bolivia, mayo.
- Conselho Indigenista Missionário (2000), *Situacao Geral dos Povos Indígenas no Brasil*, Brasilia, disponible en Internet en [www.cimi.org.br](http://www.cimi.org.br).
- CONTIERRA (1999), *Informe Anual de labores julio 98- julio 99*, Foto Publicaciones, Guatemala.
- CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) (1999), *La política de tierras de la CONADI*, Chile.
- \_\_\_\_ (2000), *Cuadros sobre tierras y aguas indígenas*, (antecedentes inéditos proporcionados por Departamento de tierras y aguas, Dirección Nacional CONADI).
- \_\_\_\_ (2001), *Fondo de tierras y aguas indígenas, Informe de gestión 1995-2000*, (inédito).
- \_\_\_\_ (2000), *Inscripción de tierras indígenas área sur (Registro de Tierras Indígenas)*.
- Cossío, Ivan (sin fecha), *La nueva institucionalidad rural. La institucionalidad para el desarrollo rural en Bolivia*, Documento FAO.
- Daes, Erica-Irene, *Protección del patrimonio de los pueblos indígenas. Informe Final (UN Doc E/CN.4/Sub.2/1995/26)*.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León (1999), *Mujer y tierra en Guatemala*, Avanco, Guatemala.
- Defensoría Maya, (1999), *SUK' B'ANIK, Administración de justicia maya. Experiencias de defensoría Maya*, Guatemala.
- De Gortari, Ludka, (1997), "Comunidad como forma de tenencia de la tierra", en *Estudios Agrarios* 8, Julio-Septiembre, p. 99-120.
- De Janvry, A. (1995), *Reformas del sector agrícola y campesino en México*, IFAD, San José.
- Del Val, José (1997), "Hacia la reforma del sistema indigenista interamericano" en *Instituto Indigenista Interamericano, Cuadernos de Trabajo* 1, México.
- Díaz Polanco, Héctor (1991), *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, Editores, México D.F.
- Dos Santos Rodrigues, Mónica y Paula Rollo de Andrade (2000), *Estudo de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil. Serie 92, LC/L.1447, vol.1y 2*, Santiago.



- Fondo de Tierras (2000), "Logros alcanzados de 1997 a marzo 2000", Guatemala, abril.
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (2000), Directiva Operacional 008, Serie Documentos Nº 11.
- Gasparini, Maria A. (2000), Seguridad de la tenencia de la tierra de pueblos indígenas en América Latina en el marco de la cooperación al desarrollo: enfoques y experiencias (Documento final), publicación de la GTZ (Proyecto Tenencia de la Tierra en la Cooperación al Desarrollo), disponible en Internet.
- Gobierno de Guatemala (1999), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, UTJ PROTIERRA, Monografía Catastral Santa Cruz Verapaz, Alta Verapaz. Guatemala, noviembre.
- Gobierno de Guatemala (1999), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, UTJ PROTIERRA y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La Usucapción como medio para la regularización de la tenencia de la tierra y la ley de titulación supletoria como obstáculo para la misma, Guatemala, junio.
- Gómez, Magdalena, coord., (1997), Derecho Indígena, INI-AMNU, México, D.F.
- Góngora, Mario (1951), El estado en el derecho indiano, época de fundación 1492-1570, Universidad de Chile, Santiago.
- González, Héctor (1986), "Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche" 2 Nutram I.
- Grupo de Trabajo Interministerial (1999), Informe de caracterización y análisis de la oferta pública dirigida a los pueblos indígenas, Santiago, Chile (inédito).
- Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas (2000), Informe final, MIDEPLAN, Santiago, Chile.
- Gundermann, Hans y Héctor González (1997), Contribución a la historia de la propiedad Aymara, CONADI, Santiago.
- Heck, Egon y Benedito Preziosi (1999), Povos indígenas: terra é vida. Atual Editora, Sao Paulo.
- INEGI (1991), Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1991, México.
- Instituto Indigenista Interamericano (1953), Legislación Indigenista de México, México.
- Instituto Nacional de Estadísticas (1992), Censo de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria (2000), Relación, estado actual y resultado obtenido del saneamiento de TCOs radicadas en el INRA durante la gestión 1999 hasta la fecha, Mimeo, La Paz, junio.
- \_\_\_\_ (2000), "Colectivo por el acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra", en Boletín INRA, marzo.
- \_\_\_\_ (1999), "Tierras comunitarias de origen, un derecho ancestral" en Boletín INRA, octubre.
- Instituto Nacional Indigenista (1992), et al., Perspectivas para el desarrollo de los pueblos indígenas, INI-SEDESOL, México D. F.
- Instituto Socioambiental (2000), Amazonia Brasileira 2000, plano publicado por ISA, Sao Paulo.
- \_\_\_\_ (2000), Computo da situação das terras indígenas no Brasil, Mimeo, Sao Paulo, 22 septiembre.
- Jara, Alvaro comp. (1956), Legislación Indígena de Chile, Instituto Indigenista Interamericano, Ciudad de México.
- Kasburg, Carola y Maria Gramkow org. (1999), Demarcando terras indígenas. Experiencias e desafios de um projeto de parceria, FUNAI; PPTAL; GTZ, Brasilia.
- Lacerda, Rosane (2000), "A lógica das propostas" en Porantim, agosto.
- \_\_\_\_ (2000), A questao Guarani-M'byá no Rio Grande do Sul, CIMI, Brasilia, (inédito)
- Leiva, Arturo (1984), El Primer Avance a la Araucanía, Angol 1862, Universidad de la Frontera, Temuco.
- Leonel, Mauro (1998), A morte social dos rios. Conflito, natureza e cultura na Amazonia, Perspectivas, Sao Paulo.
- Machado, Paulo (2000), "A tortuosa tramitação do Estatuto no Congresso" en Porantim, agosto.
- Mares, Carlos F. (2000), O renascer dos povos indígenas para o direito, Juruá ed., Curitiba.
- Marinissen, Judith (1998), Legislación boliviana y pueblos indígenas. inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas, SNV Bolivia CEJIS, La Paz.
- Martínez, José (2000), Proceso de titulación de las tierras comunitarias de origen (TCOs) en las tierras bajas de Bolivia, disponible en Internet en [www.kolla.net/club/tierra](http://www.kolla.net/club/tierra).
- Martínez, José ed. (2000), Atlas territorios indígenas de Bolivia, confederación de pueblos indígenas de Bolivia, Santa Cruz.
- Martínez Cobo, José (1986/7) Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, vol V, conclusiones, propuestas y recomendaciones, Nueva York, Naciones Unidas (ECN.4/Sub.2/1986/7/Add.4)

- Martínez, Miguel (1998), Study on Treaties, Agreements and other Constructive Arrangements Between States and Indigenous Peoples. Final report (Unedited version) UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1998/CRP.1.
- Martinic, Mateo (1992), Historia de la región Magallánica, Universidad de Magallanes, Punta Arenas.
- Menchu, Rigoberta y Comité de Unidad Campesina (1992), Trenzando el futuro. Luchas campesinas en la historia reciente de Guatemala, Gipuzkoa, Tercera Prensa.
- Mesa Nacional Maya de Guatemala (1998), Situación de pobreza del pueblo maya de Guatemala, Coinde-Diakonia, Guatemala.
- Miethbauer, Thomas (1999), "Social Conflict and Land Tenure Institutions As A Problem of Order Policy: the Case of Guatemala", documento inédito.
- MINUGUA (2000), Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz. Informe de verificación, mayo, disponible en Internet en [www.minugua.guate.net](http://www.minugua.guate.net).
- \_\_\_ (1999), El desarrollo rural en el contexto de los acuerdos de paz, julio, disponible en Internet en [www.minugua.guate.net](http://www.minugua.guate.net).
- Mohar, Alejandro (1999), La nueva institucionalidad rural. El caso de México, Documento de FAO, ONU.
- Mullucundo, Eugenio (2000), La participación indígena y la normativa positiva y tradicional. El caso uru chipaya, amareti y guaraní del isoso, (Tesis de Maestría, Universidad San Simon de Cochabamba).
- Muñoz, Bernardo (1999), Derechos de propiedad y pueblos indígenas, CEPAL (Serie Desarrollo Productivo), Santiago.
- Muñoz, Diego (2000), Políticas públicas y agricultura campesina. Encuentros y desencuentros, IIED Plural, La Paz.
- Muñoz, Jorge (1999), Los mercados de tierras rurales en Bolivia, CEPAL (Serie Desarrollo Productivo N° 61), Santiago.
- Ñanculef, Juan (1989), "El concepto territorial en el pueblo mapuche" en Nutram, N° 4 de 1989, p. 5-9.
- \_\_\_ (1990), "La filosofía e ideología mapuches", en Nutram, N° 4 de 1990, p. 9-16.
- Organización Internacional del Trabajo (1989), Convenio N° 169 sobre: pueblos indígenas y tribales en países icdependientes.
- \_\_\_ (1994), Guatemala: lineamientos de una propuesta para un desarrollo participativo con los pueblos indígenas, ILO (OIT) abril.
- Ormeño, Hugo y Jorge Osses (1972), "Nueva legislación sobre indígenas en Chile" en Cuadernos de la Realidad Nacional N° 15.
- Pacheco de Oliveira, Joao org. (1999), A viagem da volta. Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena, Contracapa, Rio de Janeiro.
- \_\_\_ (1998), org. Indigenismo e territorialização. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporaneo, Contra Capa, Rio de Janeiro.
- Paige, Jeffery (1975), Agrarian Revolution: The Social Movements And Export Agriculture In The Underdeveloped World, Free Press, New York.
- Palma Murga, Gustavo (1996), "Los proyectos de nación en Guatemala" en AVANCSO ed., De la etnia a la nación. AVANCSO, Guatemala.
- Pappalardo, Conrado (1990), Estrategias y Políticas de Desarrollo Rural, Tomo II. El desarrollo rural en países seleccionados. Editora Litocolor, Asunción.
- Paz, Guillermo (1997), Reforma Agraria, FLACSO, Guatemala.
- Pérez, Rosario y Roberto Ibarra (2000), "De política agrícola y otros asuntos del campo", en Estudios Agrarios N° 14, p. 31-60.
- Pinto, Jorge (2000), De la inclusión a la exclusión. La formación del estado, la nación y el pueblo mapuche, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago.
- Plant, Roger (1998), Issues in indigenous poverty and development, IADB, Washington D.C., disponible en internet en [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- \_\_\_ (1992), Los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre la tierra en los países en desarrollo, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- Plant, Roger y Soren Hvalkof (2000), Land Titling and Indigenous Peoples, Inter-American Development Bank, Washington D.C., (inédito citado con autorización del autor)
- Procuraduría Agraria (2000), Y ando yo también en el campo. Presencia de la mujer en el agro mexicano, Procuraduría Agraria, México D.F.,
- \_\_\_ (1998), Los tratos agrarios en ejidos certificados, Procuraduría Agraria, México D.F.
- \_\_\_ (1997), Marco Legal Agrario, Procuraduría Agraria, México D.F.

- \_\_\_\_ (2000), "Propiedad de la tierra y población indígena" en Estudios Agrarios Nº 14, enero-abril p. 123-147.
- PROTIERRA (1997), "Estrategia y lineamientos de política para el tema de tierras." Guatemala, mimeo.
- Ricardo, Fany, org., (1999), Interesses minerários em Terras Indígenas na Amazonia Legal brasileira, Documentos ISA Nº 6, Sao Paulo.
- Rivera, Silvia y equipo (1992), Taller de Historia Oral Andina, Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí, Ediciones Aruwiwiri, La Paz.
- Robles, Héctor (2000), "Propiedad de la tierra y población indígena (mitos y realidades)", ponencia taller Dinámica de Población Indígena en México: problemáticas contemporáneas, Tepoztlan, Morelos, 16-18 mayo (inédito).
- \_\_\_\_ (1999), "Tendencias del campo mexicano" en Estudios Agrarios Nº 13, septiembre-diciembre, p.31-60.
- Rochna, Susana (1996), La Propiedad de la Tierra en la Isla de Pascua, CONADI, Santiago.
- Rodríguez, Arturo (1998), "Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances", en Estudios Agrarios Nº 10, mayo-diciembre p. 9-48.
- Salazar, Gabriel (1985), Labradores, peones y proletarios, Sur Ediciones, Santiago.
- Sánchez, Consuelo (1999), Los Pueblos Indígenas; del indigenismo a la autonomía, Siglo XXI ed., México, D.F.
- Sandoval, Leopoldo (1997), "Tenencia de la tierra, conflictos agrarios y acuerdos de paz" en Dialogo (Flacso, Guatemala) Nº 7 Año 1, julio.
- \_\_\_\_ (2000), "Derecho agrario y acuerdos de paz en Guatemala" Presentación al VI Congreso Mundial de Derecho Agrario, Almería España, abril, documento inédito.
- Secretaría de Desarrollo Social (1999), Perfil de los pueblos indígenas de disponible en Internet en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).
- Secretaría de la Reforma Agraria (1998), La transformación agraria; origen, evolución, retos, testimonios, 2da ed. México D. F.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (1999), Guatemala: el rostro rural del desarrollo, Magna Terra Ed., Guatemala.
- \_\_\_\_ (1998), Guatemala: los contrastes del desarrollo humano Edición 1998. Guatemala.
- Schweigert, Thomas y Ronald Strohlic (1992), A midterm assessment of the FUNDACEN, INTA and ANACAMPRO land market programs in Guatemala, University of Wisconsin, Madison.
- SEPAZ y la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos (1996), "Tipos de Conflictos de Tierras, por su origen, existentes en Guatemala", documento inédito.
- Stavenhagen, Rodolfo (1988), Derecho indígena y derechos humanos en América Latina, El Colegio de México, México, D. F.
- \_\_\_\_ (1997), "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en Revista de la CEPAL, agosto, p. 61-73.
- Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde eds., (1990), Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina, Instituto Indigenista Interamericano, México.
- Strasma, John y Alden Jirón (2000), Reporte sobre observaciones realizadas en el fideicomiso, Fondo de Tierras Acuerdos de Paz, Documento inédito de USAID, Guatemala, febrero.
- Ticona, Esteban (2000), Organización y liderazgo aymara 1979-1996, Universidad Cordillera, La Paz.
- Toledo, Víctor (1997), "Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras" en Anuario Liwen Nº 4, junio, p. 36-79.
- Tzian, Leopoldo (1997), Mayas y Ladinos en Cifras: El Caso de Guatemala, Ed. Cholsamaj, Guatemala, Primera reimpresión.
- Universidad de la Frontera (1991), et. al. Condiciones de vida de los pueblos indígenas. Estudio realizado en reducciones mapuches seleccionadas IX Región, Chile, Santiago, UFRO, CELADE.
- \_\_\_\_ (1998), Población Mapuche. Tabulaciones especiales, Universidad de la Frontera, Temuco.
- Urioste, Miguel (2000), Bolivia: estrategia para la reducción de la pobreza rural a través del desarrollo productivo rural. Fortalecimiento de las mancomunidades de municipios y de los derechos de propiedad de los recursos naturales, documento inédito preparado para el BID, citado con autorización del autor.
- URNG (1999), Balance del proceso de Paz 1997-1999, Guatemala
- Van den Berg (1993), Hans y Norbert Schiffers ed. La cosmovisión aymara, UCB/Hisbol, La Paz.
- Venegas, María (1999), "Ocho heridos deja asalto en zona mapuche", El Mercurio, 15 de enero.
- Villalobos, Sergio (1983), Historia del pueblo chileno, vols. 1 y 2, 2da ed., Zig-Zag e Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.
- Vogelgesang, Frank, (1998), "Tierra, mercado, estado" en Banco Interamericano de Desarrollo (Dept. de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente) ed., Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina. Informe Técnico, BID, Washington DC.
- Wolf, Erick (1959), Los hijos de la tierra temblorosa, University of Chicago Press.

World Bank (1999), Mexico Ejido Reform. Avenues of Adjustment, Five Years Later (Main report).  
Zúñiga, Gerardo (1998), "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina" en Nueva Sociedad, N° 153, enero-febrero, p.141-155.



NACIONES UNIDAS



Serie

desarrollo productivo

## Números publicados

- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G.1994), 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G.2028), 1998. [www](#)
- 52 National Agricultural Research Systems in Latin America and the Caribbean: Changes and Challenges, César Morales, Agricultural and Rural Development, (LC/G.2035), 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes, César Morales, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1181 y Corr.1) 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1182-P) N° de venta: S.99.II.G.23 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa, Enrique Dussel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1183-P) N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance, Beverley Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1184-P) Sales N°: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes, Salomón Salcedo Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1193-P) N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1229-P) N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1244-P) N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile, Bernardo Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1257-P) N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia, Jorge A. Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1258-P) N° de venta S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, Red de inversiones y estrategias empresariales (LC/L.1268-P) N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional, Eduardo Zegarra Méndez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1278-P) N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999. [www](#) y Volumen II: Análisis económico Eduardo Zegarra Méndez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1278/Add.1-P) N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving Educational Quality: What Schools Teach Us, Beverley A. Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1279-P) Sales N° E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿Qué?, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1280-P) N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1300-P) N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A., Juana R. Kuramoto Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1312-P) N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas, Belfor Portilla R., Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1315-P) N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- 69 The Current Situation of Small and Medium-Sized Industrial Enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, Michael Harris, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1316-P) Sales N° E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, Jorge Torres-Zorrilla, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1317-P) N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1319-P) N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1323-P) N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala, Jaime Arturo Carrera, Red de desarrollo agropecuario, (LC/1325-P) N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina, Frank Vogelgesang, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L1341-P) N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1342-P) N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana., Angela Tejada y Soraya Peralta, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1363-P) N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay, José Molinas Vega, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1367-P) N° de venta S.00.II.G.145 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1368-P) N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Jorge Beckel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1371-P) N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México, Enrique Dussel Peters, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1414-P) N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean, Max Spoor Agricultural and Rural Development, (LC/L.1380-P) Sales N° E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación, Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1404-P) N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 83 La formación de un cluster en torno al turismo de naturaleza sustentable en Bonito, MS, Brasil, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1633-P) N° de venta E.01.II.G. 172 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing, Gary Gereffi, Investment and Corporate Strategies, (LC/L.1420-P) Sales N° S.00.II.G.103, (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina, Maria Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1406-P) N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Maximiliano Cox, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1509-P) N° de venta S.00.II.G.47) (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1415-P) Sales N° E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1421-P) N° de venta S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1436-P) N° de venta S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina, Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin, (LC/L.1618-P). N° de venta S.01.II.G.158 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 91 Comportamiento do mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho (LC/L.1484-P) N° de venta S.01.II.G.16 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 92 Estudio de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1447-P) N° de venta S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000. [www](#) y Volumen II, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1447/Add.1-P) N° de venta S.00.II.G.128 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 93 La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador, H. Ever, S. Melgar, M.A. Batres y M. Soto, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1448-P) N° de venta S.00.II.G.129 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- 94 El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana, Santiago Perry, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1449-P) N° de venta S.00.II.G.130 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 95 Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola, Luis Fernando Fernández Alvarado y Evelio Granados Carvajal, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1453-P) N° de venta S.00.II.G.133 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 96 Cuero, calzado y afines en Chile, László Kassai, Red de reestructuración y competitividad (LC/L. 1463-P) N° de venta S.00.II.G.143 (US\$10.00) 2000. [www](#)
- 97 La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL, Pedro Tejo, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1454-P) N° de venta S.00.II.G.134 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 98 Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana, Fernando Crespo Valdivia, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1455-P) N° de venta S.00.II.G.135 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 99 Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998 boliviana, Guilherme Leite da Silva Dias y Cicely Moitinho Amaral, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1485-P) N° de venta S.01.II.G.17 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 100 From Industrial Economics to Digital Economics: An Introduction to the Transition, Martin R.Hilbert, Restructuring and Competitiveness Network Sales, (LC/L.1497-P) Sales N° E.01.II.G.38 (US\$ 10.00) [www](#)
- 101 Las nuevas fronteras tecnológicas: promesas, desafíos y amenazas de transgénicos, César Morales, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1590-P) N° de venta S.01.II.G.132 (US\$ 10.00) 2001.
- 102 El mercado vitivinícola mundial y el flujo de inversión extranjera a Chile, Sebastián Vergara, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1589-P) N° de venta S.01.II.G.133 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 103 Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional, Red de reestructuración y competitividad Jorge Katz y Giovanni Stumpo (LC/L.1578-P) N° de venta S.01.II.G.120 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 104 Latin America on its Path into the Digital Age: Where Are We?, Martin R.Hilbert, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L 1555-P) Sales N° E.01.II.G.100 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
- 105 Estrategia de desarrollo de clusters basados en recursos naturales: el caso de la bauxita en el norte de Brasil, Jorge Chamí Batista, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1570-P) N° de venta S.01.II.G.113 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 106 Construcción de ambientes favorables para el desarrollo de competencias laborales: tres estudios sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Mónica Casalet, (LC/L.1573-P) N° de venta S.01.II.G.116 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 107 La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de IED en América Latina. Michael Mortimore, Sebastián Vergara, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1586-P) N° de venta S.01.II.G.130 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 108 América Latina en el proceso de internacionalización de las empresas finlandesas, Kent Wilksa, Ville Tourunen, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1599-P) N° de venta S.01.II.G.140 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 109 Colombia: Alcances y Lecciones de su experiencia en Reforma Agraria., Alvaro Balcazar, Nelson López, Martha Lucía Orozco y Margarita Vega, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1602-P), N° de venta S.01.II.G.142 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 110 El mercado de tierras en México, Roberto Escalante, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1604-P), N° de venta S.01.II.G.144 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 111 Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los años noventa, Celso Garrido, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1622-P), N° de venta S.01.II.G.161 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 112 El turismo rural en Chile. Experiencias de agroturismo en las Regiones del Maule, La Araucanía y Los Lagos, MartineDirven y Jorge Shaerer, Red de desarrollo agropecuario (LC/L 1621-P), N° de venta S.01.II G 160 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 113 Informe marco jurídico nacional e internacional sobre inversión extranjera directa en Chile, Felipe Lopeandia, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1623-P) N° de venta S.00.II.G.163 (US\$10.00) 2001. [www](#)
- 114 Education and the labour market in Latin America, Beverly A. Carlson, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1631-P) N° de venta E.00.II.G.169 (US\$10.00) 2000. [www](#)
- 115 Programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en México, 1995-2000, Gilberto García y Víctor Paredes, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1639-P) N° de venta S.01.II.G.177 (US\$10.00) 2001. [www](#)
- 116 Políticas de competitividade industrial no Brasil, 1995-2000, Regis Bonelli, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1641-P) N° de venta S.01.II.G.181 (US\$10.00) 2001. [www](#)
- 117 Mercado de trabajo y formación de recursos humanos en tecnología de la información en Brasil. ¿Encuentro o desencuentro?, Lidia Micaela Segre y Clevis Elena Rapkiewicz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1658-P) N° de venta S.01.II.G.192 (US\$10.00) 2001.
- 118 Los derechos de propiedad intelectual en el mundo de la OMC, Jacqueline Abarza, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1666-P) N° de venta S.01.II.G.200 (US\$10.00) 2000. [www](#)

- 119 La dinámica de oferta y demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1696-P) N° de venta S.02.II.G.8 (US\$10.00) 2002.
- 120 Innovación tecnológica y perfeccionamiento de las pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania: Incentivos y financiamiento, Jörg Meyer-Stamer y Frank Wältring, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1709-P) N° de venta S.02.II.G.16 (US\$10.00) 2002.
- 121 Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador, Francesco Bicciato, Laura Foschi, Elisabetta Bottato y Filippo Ivardi Ganapini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1710-P) N° de venta S.02.II.G.17 (US\$10.00) 2002.
- 122 Acceso a tecnología después de las reformas estructurales: la experiencia de las pequeñas y medianas empresas en Brasil, Chile y México, Marco Dini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1738-P), N° de venta S.02.II.G.50 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 123 Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas década, Mauricio de Maria y Campos, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1743-P), N° de venta S.02.II.G.55 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 124 Fatores de competitividade e barreiras ao crescimento no pólo de biotecnologia de Belo Horizonte, Pablo Fajnzylber, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1754-P), N° de venta S.02.II.G.66 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 125 Adquisición de tecnología, aprendizaje y ambiente institucional en las PYME: el sector de las artes gráficas en México, Marco Dini, Juan Manuel Corona y Marco A. Jaso Sánchez, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1755-P), N° de venta S.02.II.G.67 (US\$10.00) 2002.
- 126 Las PYME y los sistemas de apoyo a la innovación tecnológica en Chile, Marcelo Monsalves, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1756-P), N° de venta S.02.II.G.68 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 127 As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil, Marisa dos Reis Botelho y Maurício Mendonça, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1757-P), N° de venta S.02.II.G.69 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 128 El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos, José Aylwin, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1767-P) N° de venta S.02.II.G.81(US\$10.00) 2002. [www](#) y Volumen II, José Aylwin, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1767/Add.1-P) N° de venta S.02.II.G.82 (US\$10.00) 2002. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....



---

**desarrollo productivo**

**E**l acceso de los indígenas a  
la tierra en los ordenamientos  
jurídicos de América Latina: un  
estudio de casos

Volumen II  
José Aylwin



NACIONES UNIDAS



**Red de desarrollo agropecuario**

Unidad de Desarrollo Agrícola  
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, agosto de 2002

Este documento fue escrito y preparado en el año 2001, por el señor José Aylwin, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, en el marco del Proyecto “Opciones de políticas para el fomento del desarrollo de mercados de tierras agrícolas con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños agricultores”, implementado por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

**Publicación de las Naciones Unidas**

LC/L.1767/Add.1-P

ISBN: 92-1-322061-8

ISSN versión impresa: 1020-5179

ISSN versión electrónica: 1680-8754

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.82

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
B Ordenamientos jurídicos y políticas públicas actuales .....	7
1. Ordenamientos jurídicos .....	7
2. Políticas públicas .....	38
<b>IV. Conclusiones</b> .....	71
<b>Bibliografía</b> .....	75
<b>Serie Desarrollo productivo : números publicados</b> .....	81

## Índice de cuadros

Cuadro 6	Bolivia: propiedades saneadas y tituladas .....	39
Cuadro 7	Bolivia: tierras bajas proceso de saneamiento de las TCOs .....	40
Cuadro 8	Bolivia: ejecución de saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN) .....	43
Cuadro 9	Brasil: Reconocimiento de tierras indígenas en los gobiernos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando H. Cardoso .....	46
Cuadro 10	Brasil: Cómputo de situación de tierras indígenas.....	47
Cuadro 11	Brasil: tierras indígenas en conflictos con pequeños poseedores .....	50
Cuadro 12	Chile: tierras incorporadas al patrimonio indígena, 1994-2000 .....	52
Cuadro 13	Guatemala: porcentaje de productores según tipo y porcentaje de la tierra agrícola que explotan .....	61
Cuadro 14	México: estructura agraria .....	64
Cuadro 15	México: estructura agraria por agregados.....	65

## Índice de recuadros

Recuadro 4	Constitución Política de Bolivia (Ley N° 1585 de 1994) .....	8
Recuadro 5	Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (N° 1715 de 1996) .....	10
Recuadro 6	Estatuto del Indio (Ley N° 6001 de 1973) .....	16
Recuadro 7	Constitución de la República Federativa de Brasil (1988) .....	19
Recuadro 8	Síntesis de principales disposiciones de la Ley 19.253 de 1993 relativas a las tierras (y aguas) indígenas .....	23
Recuadro 9	Guatemala. Constitución Política de 1985.....	25
Recuadro 10	Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (1995) .....	27
Recuadro 11	Reforma del artículo 4 párrafo 1 de la Constitución Política de México (1992).....	31
Recuadro 12	Reforma al artículo 27 de la Constitución Federal de México (1992) .....	33

---

## Resumen

---

El documento que aquí se presenta aborda el tema del acceso de los indígenas a la tierra en América Latina desde una perspectiva histórico jurídica. A objeto de entender la situación actual de la relación de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos naturales en la región, se hace un recorrido histórico, comenzando en el período previo al arribo de los europeos, para llegar hasta nuestros días.

Se analizan las leyes, instituciones y acciones impulsadas en esta materia por las autoridades coloniales y más tarde por los gobiernos republicanos, así como las implicancias que estas han tenido para las tierras de los pueblos originarios y de sus comunidades.

Se analiza con particular énfasis el tratamiento que en la actualidad se da a las tierras, territorios y recursos naturales indígenas en los ordenamientos jurídicos de cinco países de la región (Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y México). Se contrastan dichos ordenamientos con las políticas concretas desarrolladas en el último tiempo por los Estados en este ámbito.

Se concluye que han existido en las últimas décadas avances significativos en el reconocimiento y protección jurídica de las tierras indígenas, estableciéndose el derecho que los indígenas tienen a la regularización y a la protección de las tierras y/o territorios que ocupan, y a acceder, a través de distintas modalidades, a la tierra cuando carezcan de ella. Se observa, sin embargo, la insuficiencia de algunos ordenamientos jurídicos, así como de las políticas impulsadas por los Estados a objeto de garantizar en forma efectiva el acceso a la

tierra y la seguridad en su tenencia, en el contexto de los procesos liberalización económica que hoy se impulsan en casi todos los países de la región.

Finalmente, se subraya la conveniencia de introducir reformas jurídicas y políticas que permitan garantizar de un modo más efectivo el acceso de los indígenas a las tierras y/o territorios que ocupan así como el derecho al uso y beneficio de los recursos naturales que hay en ellos. La necesidad de promover el reconocimiento de derechos de participación y/o autonomía que permitan a los indígenas la gestión de los procesos económicos, sociales y culturales al interior de sus tierras y territorios también es destacada.

## B. Ordenamientos jurídicos y políticas públicas actuales

Tal como señaláramos en la parte introductoria de este estudio, es en las últimas décadas que se han producido reformas más sustanciales en los ordenamientos jurídicos de los países en estudio relativas a los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y/o territorios. A excepción del caso de Chile, tales reformas han llevado al reconocimiento de estos derechos –a través de diversas modalidades y con distintos alcances– en los ordenamientos constitucionales de estos países. Los derechos que en esta materia han sido recogidos en las cartas fundamentales de los Estados, a su vez, han sido regulados a través de legislación relativa a las tierras y/o territorios de la población indígena en particular o de sectores campesinos en general, así como de disposiciones reglamentarias dictadas para tales efectos.

Junto a estas reformas jurídicas se han introducido en los últimos años, en la mayoría de los casos en estudio, otras relacionadas con los derechos de los indígenas a los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y/o territorios así como al medio ambiente. A continuación analizaremos los contextos en que estas transformaciones se han dado en cada caso, sus contenidos fundamentales y alcances para el reconocimiento y protección del derecho de los indígenas a la tierra y/o el territorio y a los recursos naturales. Asimismo, describiremos las principales políticas que han sido impulsadas en cada contexto a fin de dar cumplimiento a los mandatos establecidos a los Estados en los ordenamientos constitucionales y legales antes referidos. Finalmente realizaremos una evaluación de dichas políticas a la luz de las demandas de los pueblos indígenas, de los lineamientos establecidos en los ordenamientos jurídicos internos de cada país así como en la normativa internacional existente sobre la materia.

### 1. Ordenamientos jurídicos

#### Bolivia

Diversos fenómenos incidieron en las transformaciones jurídicas y políticas introducidas en Bolivia en materia de tenencia de la tierra y de reconocimiento de derechos indígenas en la década de los 90. El proceso de organización y movilización indígena verificado a contar de los años ochenta en el Oriente boliviano, la conmemoración, en 1992, de los 500 años de la llegada de Colón a tierras americanas, el proceso de reforma del Estado boliviano verificado en el mismo período, se encuentran entre los más relevantes.

En materia de tenencia de la tierra, los cambios se inician con la Resolución Suprema 205862 (R.S. del 17/2/1989), la que declara la necesidad social del reconocimiento, asignación y tenencia de áreas territoriales en favor de los pueblos indígenas del Oriente y la Amazonía boliviana para garantizar su sobrevivencia y pleno desarrollo socioeconómico y cultural. La resolución fue dictada para el caso de los Chimanes, prohibiendo para la zona en que ellos habitan toda dotación agraria, colonización ganadera, contratos de aprovechamiento forestal y otros hasta que se resolvieran sus peticiones. Ella tiene relevancia general al conceptualizar el espacio socio-económico indígena como:

"una determinada área geográfica, tradicionalmente ocupada y poseída por los grupos étnicos originarios, que constituya un factor básico para su sobrevivencia y desarrollo económico, social y cultural, tomando en cuenta sus patrones tradicionales de asentamiento y sus propios sistemas productivos, y en el que realicen actividades de aprovechamiento integral de los recursos naturales, manteniendo el equilibrio de la naturaleza y conservando sus ecosistemas." (Art. 3 R.S. 205862).

El detonante de estos cambios, sin embargo, fue la movilización emprendida por los indígenas del Oriente, la Amazonía y el Chaco boliviano en 1990 en reclamo de sus tierras originarias. A pesar de la reforma agraria, dichas tierras seguían sin serles reconocidas. Por el contrario, tal como señaláramos,

una gran cantidad de tierras consideradas como "públicas" habían sido otorgadas en esa zona por el Estado a no indígenas con fines de expansión agrícola y de explotación forestal, constituyéndose en una seria amenaza sobre los territorios tradicionales de los indígenas. Uno de los hitos de esta movilización fue la llamada "Marcha por el Territorio y la Dignidad", marcha que partió desde el Beni y fue involucrando en su camino a La Paz a una gran cantidad de comunidades y pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia. Producto de esta marcha el Gobierno de Paz Zamora (1989-1993) reconoció mediante Decretos Supremos cuatro extensos territorios indígenas en el Beni. Poco después, otros cinco territorios serían reconocidos por el Gobierno a los indígenas en la misma área (Marinissen, 1998, p. 125)

Fue en este contexto que se inició el proceso que llevó al parlamento de Bolivia a ratificar mediante Ley (1257/91) el Convenio 169 de la OIT, integrándose desde entonces al ordenamiento jurídico nacional y orientando fuertemente la legislación posterior relativa a pueblos indígenas.

Con la llegada al poder en 1993 de Sánchez de Lozada (1993-1997), cuyo Vice Presidente fue el líder aymara Víctor Hugo Cárdenas, se inicia una profunda transformación del Estado que abarcaría, además de la dimensión económica, la descentralización administrativa (Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 de 1995), la participación popular (Ley de Participación Popular N° 1551 de 1994) y el agro (Ley INRA de 1715 de 1996) entre otros aspectos. Como parte de este proceso en 1994 se reforma la Constitución del Estado (Ley 1585 de 1994). Se trata de la primera Constitución en la historia republicana que reconoce a Bolivia como un país multiétnico y pluricultural. La misma Constitución reconoce a los pueblos indígenas sus derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos que les corresponden sobre sus "tierras comunitarias de origen", incluyendo en ellos el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Reconoce además sus identidades, lenguas, costumbres instituciones, así como la personalidad jurídica de sus comunidades.

#### Recuadro 4

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA (LEY N° 1585 DE 1994)

Entre las normas fundamentales de la Constitución que cabe destacar aquí se encuentra:

Artículo 1: Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos.

Artículo 167: El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunarias, cooperativas y privadas. La ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones.

Artículo 171:

I. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos y, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes.



## Ley INRA

Sin duda la modificación legal más importante introducida en materia de tierras indígenas en este período en Bolivia ha sido la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA (Ley Nº 1715 del 18-10-1996). Un importante antecedente de esta ley se encuentra en la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización decretados a comienzos de los noventa (Decretos Supremos Nº 23331 del 24-11-1992 y 23418 del 10-03-1993). Esta intervención fue motivada por la superposición y conflictos a que dio origen la descoordinada acción distribución de tierras impulsada por el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto de Colonización, así como por la corrupción institucionalizada existente en la distribución de tierras. A través de ella se pretendió devolver al Estado las tierras con títulos de propiedad no válidos, poner al día títulos correctos y registrarlos en un catastro. Como resultado de la intervención aquí referida, que se prolongó por casi cuatro años y no por los tres meses inicialmente previstos, se paralizó el proceso de otorgación de tierras mediante Reforma Agraria y Colonización. Además, una cantidad considerable de tierras fue revertida al Estado para su saneamiento. La venta ilegal de tierras, sin embargo, continuó (Marinissen, 1998, p. 123-124).

Otro antecedente fundamental de esta ley se encuentra en las demandas planteadas por el movimiento indígena, en particular en el Oriente boliviano, a objeto de obtener un reconocimiento más amplio, no tan solo de su derecho a la tierra, sino también de los derechos sobre sus espacios territoriales ancestrales y sobre los recursos naturales que se encuentran en ellos. Frente a las propuestas de reforma legislativa formuladas inicialmente en este sentido por la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), entidad creada en 1982 que más tarde se convertiría en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, y las propuestas posteriores de otras entidades, el gobierno de Sánchez de Lozada difundió en 1994 un proyecto de ley para la creación de un Instituto Nacional de la Tierra. Propuestas alternativas fueron elaboradas por el movimiento indígena tanto andino como del Oriente boliviano a través de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la CIDOB. Negociaciones involucrando a estas organizaciones y al sector agroindustrial se desarrollaron a contar de entonces. A pesar de sucesivos consensos, la ley no fue aprobada sino en octubre de 1996, luego de la Marcha por el Territorio, Tierras, Derechos Políticos y Desarrollo (Assies, en Castro y Albo org., 2000, p. 893).<sup>1</sup>

Entre los objetivos de la Ley INRA cabe destacar el logro de un tratamiento integral a la temática de las tierras en Bolivia, incluyendo sus dimensiones económicas, socioculturales, étnicas, políticas e históricas; garantizar la seguridad técnico jurídica de la propiedad agraria; estimular la inversión predial y la facilitación del funcionamiento de mercado de tierras; la equidad en el acceso a las tierras fiscales para las poblaciones originarias sin tierra; la utilización eficiente y sostenible de los recursos naturales; y el establecimiento de un marco jurídico institucional de administración de tierras y resolución de conflictos (Martínez, en Martínez ed., 2000, p. 53-54).

La ley INRA viene a modificar en forma sustancial el marco legal, institucional y regulatorio de la cuestión agraria en Bolivia hasta entonces vigente. Entre estas modificaciones cabe destacar la redefinición del concepto de función socio-económica de la tierra, la que sobre la base de la nueva ley se satisface no solo a través de trabajo directo en agricultura o ganadería (la tierra para el que la trabaja), sino que también a través de actividades como la forestal, el ecoturismo, conservación de la biodiversidad que benefician a la sociedad o a su propietario; la consolidación de los derechos propietarios de distintos tipos de propiedad de la tierra que establece (art. 41); la creación de un nuevo régimen de propiedad a través del reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas de sus tierras

---

<sup>1</sup> Marcha desde Santa Cruz hasta La Paz en la que participaron alrededor de 40.000 indígenas. Al final de esta marcha se entregó al gobierno demandas referidas a la titulación de los territorios de los indígenas, campesinos y colonos, y a su participación política, incluyendo planteamientos como el municipio indígena. Además, se exigió la creación de Fondos Nacionales de Desarrollo Indígena, Campesino y de Colonizadores con autonomía propia (Marinissen, 1998, p. 127-127).

comunitarias de origen (TCOs)<sup>2</sup> la definición de un nuevo sistema de distribución de tierras públicas en que los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o con poca tierra tienen acceso preferencial y gratuito a la tierra siempre que estas sean tituladas de manera comunal; la creación de un nuevo marco institucional y regulatorio para la administración y uso de tierras, la coordinación de políticas, la resolución de conflictos,<sup>3</sup> el impuesto a la tierra, y la reversión y expropiación de tierras y; la instauración, por un período de 10 años, de un proceso de regularización de derechos propietarios denominado "saneamiento" (Muñoz y Lavadenz, 1997 en Muñoz, p. 20-21).

#### Recuadro 5

#### LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (N° 1715 DE 1996)

Las principales disposiciones de esta ley relativas a las tierras de los pueblos indígenas son las siguientes:

##### Art. 41. (Clasificación y extensiones de la propiedad agraria)

I. La propiedad agraria se clasifica en: Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias.

5. Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades, mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.

6. Las Propiedades Comunitarias son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles.

##### Art. 2 (Función económico-social)

I. El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.

##### Art. 3 (Garantía constitucional)

III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicancias económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.

<sup>2</sup> La adopción del término TCO, en consecuencia con la normativa constitucional que las consagra (art. 171 I CPE), se habría debido a las aprehensiones de algunos sectores que consideraban que la inclusión del concepto de territorio indígena no encajaba en la división territorial del Estado boliviano (departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones) y podía dar lugar a procesos de separación o fragmentación del Estado lesionando su soberanía (Marinissen, 2000, p. 248).

<sup>3</sup> Como parte del Servicio Nacional de Reforma Agraria la ley establece el Instituto Nacional de Reforma Agraria, entidad descentralizada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, con jurisdicción nacional, órgano técnico ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el SNRA. Crea además la Comisión Nacional Agraria (CAN), órgano de consulta y coordinación de la política agraria con la participación de representantes del poder ejecutivo y de la sociedad civil (grupos campesinos, colonizadores, indígenas y empresarios agropecuarios). Contempla además la Judicatura Agraria (JA), encargada de administrar justicia en materia agraria, conformada por el Tribunal Nacional Agrario y los Jueces Agrarios y la Superintendencia Agraria (SA) encargada de regular y controlar el uso y gestión sostenible del recurso tierra.

**Recuadro 5 (continuación)**

Las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas; enajenadas, gravadas, embargadas, adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus usos y costumbres.

En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, con relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.

Art. 4 (Base imponible y exenciones)

III. El solar campesino, la pequeña propiedad y los inmuebles de propiedad de las comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias, están exentos del pago del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria.

Art. 42 (Modalidades de distribución)

II. La dotación será a título gratuito exclusivamente en favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias. La dotación de tierras para asentamientos humanos se efectuará exclusivamente en favor de dichas organizaciones, representadas por autoridades naturales o por sindicatos campesinos a defecto de ellas.

Art. 43 (Preferencia)

Las tierras fiscales serán dotadas y adjudicadas de acuerdo a su vocación de uso, sujetándose a las siguientes preferencias:

3. La dotación será preferentemente en favor de los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o de aquellas que las posean insuficientemente.

Art. 44 (Titulación).

II. La titulación de tierras comunitarias de origen es compatible con la declaratoria de áreas protegidas.

Art. 52 (Reversión)

Es causal de reversión el abandono de la propiedad por ser perjudicial al interés colectivo.

Art. 53 (Excepción)

No serán revertidas por abandono el solar campesino y la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen ni las comunidades tituladas colectivamente.

Art. 59 (Excepción a la expropiación)

VI. El solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen y las tierras tituladas colectivamente, que por su especial naturaleza, cumplen una función social, solo podrán ser expropiadas por las causas de utilidad pública referidas en los numerales 2 (La conservación y protección de la biodiversidad) y 3 (La realización de obras de interés público) del párrafo I.

Art. 64 (Saneamiento)

...el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria....

Art. 72 (Saneamiento de tierras comunitarias de origen)

I. El saneamiento de tierras comunitarias de origen se ejecuta de oficio o a pedido de parte.

II. Se garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios.

**Recuadro 5(continuación)**

III. Las propiedades de terceros situadas al interior de las tierras comunitarias de origen que durante el saneamiento reviertan a dominio de la Nación, serán consolidadas por dotación a la respectiva tierra comunitaria de origen.

IV. En caso de que las propiedades de terceros debidamente saneadas abarquen extensiones que disminuyan significativamente las tierras del pueblo o comunidad indígena u originaria, comprometiendo su desarrollo económico, social y cultural, el Instituto Nacional de Reforma Agraria procederá a dotar de tierras en favor del pueblo o comunidad indígena u originaria, en superficie y calidad suficientes, en zonas donde existen tierras disponibles, en consulta con los beneficiarios.

Disposiciones finales

Segunda (Derecho preferente)

I. ...en las tierras... comunitarias de origen, en las que existiera superposición o conflictos de derechos, prevalecerá el derecho... de la comunidad campesina, pueblo o comunidad indígena originaria, sobre concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal.

Disposiciones transitorias

Segunda (Titulación de territorios indígenas como TCOs)

I. ...el Servicio Nacional de Reforma Agraria titulará inmediatamente... como tierras comunitarias de origen, los territorios indígenas... reconocidos mediante Decretos Supremos N° 22.611, 22.609, 23.500 y 22.610 respetando los derechos legalmente adquiridos por terceros.

II. Los territorios indígenas... reconocidos mediante Decretos Supremos N° 23.108, 23.110 y 23.111 serán titulados en el termino improrrogable de sesenta (60) días a partir de la publicación de esta ley, en el cual se determinará su ubicación geográfica y limites.

Tercera (Titulación como TCOs)

I. Con relación a las dieciséis (16) solicitudes de tierras comunitarias de origen, interpuestas con anterioridad a esta ley, se dispondrá su inmovilización respecto a nuevas solicitudes y asentamientos, respetando los derechos adquiridos legalmente por terceros.

IV. Las indicadas tierras comunitarias de origen serán tituladas en el termino improrrogable de diez (10) meses computables a partir de la publicación de esta ley.

Tal como lo han reconocido diversos analistas y las propias organizaciones indígenas de Bolivia, es indudable que la Ley INRA significó un avance importante en el reconocimiento del derecho a la tierra de los indígenas en Bolivia. Ella no solo viene a permitir a los indígenas mayores grados de seguridad en la tenencia de sus tierras, sino que además recoge, a través de la figura de las TCOs, el concepto de territorio del Convenio 169 de la OIT, garantizando a los indígenas derechos sobre los recursos naturales renovables que hay en ellos. Dicha Ley abrió esperanzas, en especial en los pueblos indígenas de las tierras bajas, de obtener, mediante el saneamiento de las TCOs, un mayor control sobre sus espacios territoriales ancestrales hasta ahora sujetos a procesos de apropiación por parte de colonos no indígenas o de empresas transnacionales involucradas en la explotación de los recursos naturales que en ellos se encuentran.

Los problemas de la Ley INRA, más que en sus principios y contenidos, se encontrarían en la viabilidad de su aplicación debido a los intereses que deben ser enfrentados para su aplicación. De acuerdo a lo señalado por Martínez, la ley toca intereses poderosos. Debido a lo anterior, se habrían introducido en la ley varias contradicciones, y a partir de ellas, reglamentos que harían perder la eficacia sustantiva de la ley (Martínez, 2000, p. 12).

Demostrativo de estos intereses y contradicciones serían las innovaciones introducidas a la Ley INRA a través de su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 24748 de 31 de julio de 1997. Dicho reglamento contiene entre sus disposiciones un conjunto de reglas relativas a las

competencias del Instituto Nacional de Reforma Agraria, al régimen y procedimientos de distribución de tierras fiscales, al régimen y procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria, y a la distribución de y conversión en TCOs. Según diversos autores (Martínez, 2000; Marinissen, 1998), varias de sus disposiciones, sin embargo, dificultan el procedimiento para el saneamiento de TCOs indígenas. Un ejemplo de ello estaría dado por su artículo 91 II, el que establece como requisito para adquirir propiedades comunarias y TCOs por parte de comunidades campesinas e indígenas la adquisición de personalidad jurídica de conformidad a lo previsto para las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) en la Ley de Participación Popular (N° 1551 de 20 de abril de 1994).

El reglamento también dificultaría el saneamiento de TCOs de los indígenas al introducir un conjunto de disposiciones que establecen la obligación del INRA de solicitar a la entidad estatal competente en asuntos técnicos la identificación de las "necesidades espaciales" del solicitante. Para la determinación de dichas necesidades espaciales se debe elaborar un informe –expedido 180 días después de la recepción de la solicitud– en el que se contendrán antecedentes relativos a la población solicitante y formas de organización, proyección de su crecimiento demográfico, usos, costumbres y patrones de asentamiento, tradiciones culturales, sistemas de manejo de recursos naturales, potencial productivo del área y zonas de preservación. El informe incluirá la recomendación de superficie a dotar al solicitante sobre la base de estos antecedentes (arts. 280-281). La determinación por el Estado, a través de esta modalidad, de las necesidades espaciales de los pueblos indígenas, ha significado, como veremos más adelante, una limitación a las demandas territoriales indígenas.

Como intenta sintetizar Judith Marinissen al evaluar la Ley INRA:

"En resumen, la legislación agraria tiene muchos trasfondos puesto que, por una parte otorga derechos territoriales importantes, preferencias legales y trata de "modificar la reforma" para esta vez no olvidarse de los pueblos indígenas de las Tierras Bajas, pero por otra parte, presenta un sin número de trabas y obstáculos, en procedimientos burocráticos, plazos y requerimientos rígidos para los indígenas y campesinos, compromisos gubernamentales no cumplidos, etc., que ponen en serio riesgo la implementación de las demandas."<sup>4</sup>

### **Legislación relativa a medio ambiente, recursos naturales y pueblos indígenas**

De relevancia también para la regulación de los derechos de los indígenas sobre la tierra y los recursos naturales resultan diversas leyes dictadas tanto antes como después de la reforma de la Constitución Política de Bolivia en 1994. Entre ellas cabe destacar, en primer término, la Ley de Protección y Conservación del Medio Ambiente (N° 1333 de 27 de abril de 1992), cuyas disposiciones pretenden incorporar la realidad de los pueblos indígenas y su especificidad cultural en el desarrollo sustentable y la protección del patrimonio natural. Así su artículo 56 dispone que "el Estado promoverá programas de desarrollo en favor de las comunidades que tradicionalmente aprovechan los recursos de fauna y flora silvestre con fines de subsistencia, a modo de evitar su depredación y alcanzar su uso sostenible." En el artículo 62 se señala que "en la administración de áreas protegidas podrán participar... comunidades tradicionales establecidas y pueblos indígenas." En su artículo 64 dispone que "la declaratoria de áreas protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas...". Finalmente su artículo 78 dispone que el Estado creará mecanismos y procedimientos para garantizar "la participación de comunidades tradicionales y pueblos indígenas en los procesos de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables considerando sus particularidades sociales, económicas y culturales...", así como "el rescate, difusión y utilización de los conocimientos sobre uso y manejo

---

<sup>4</sup> Marinissen, 1998, p. 254.

de recursos naturales con la participación directa de las comunidades tradicionales y pueblos indígenas".

Otra normativa importante es la Ley Forestal (Nº 1700 de 12 de julio de 1996), que viene a regular el régimen de concesiones forestales en Bolivia. Dicha ley establece algunas disposiciones especiales en favor de los pueblos indígenas en general, y de los titulares de TCOs en particular. Entre sus disposiciones cabe destacar el artículo 32 que señala:

"Se garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias de origen debidamente reconocidas de acuerdo al artículo 171 de la Constitución Política del Estado y la Ley Nº 1257 que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. El área intervenida anualmente está sujeta al pago de patente de aprovechamiento forestal mínima.

No requiere autorización previa el derecho al uso tradicional y doméstico con fines de subsistencia, de los recursos forestales por parte de las poblaciones rurales en las áreas que ocupan, así como de los pueblos indígenas dentro de sus tierras forestales comunitarias de origen. Asimismo se garantiza a los propietarios de este derecho dentro de su propiedad para fines no comerciales. La reglamentación determinará los recursos de protección contra el abuso de este derecho."

Otra disposición de importancia es el artículo 14 que, para fines de la clasificación de las tierras y su protección jurídica, dispone que:

"No se reputarán ocupaciones de hecho en las áreas de asentamiento tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, así como las tierras sobre las que haya tenido inveterado acceso para el desarrollo y su cultura y subsistencia."<sup>5</sup>

Una mención caber hacer, por último, a la Ley de Hidrocarburos (Nº 1689 de 30 de abril de 1996), normativa que reafirma la norma constitucional que los yacimientos de hidrocarburos son del dominio del Estado (art.1). En relación con los pueblos indígenas dispone en el título VIII relativo al régimen de expropiación y de servidumbres, que "la expropiación no podrá comprender las viviendas y sus dependencias incluyendo las de comunidades campesinas y las de pueblos indígenas y cualquier otra construcción pública o privada que sea estable y permanente" (artículo 63).

## **Brasil**

La ley que dio vida a FUNAI (Fundación Nacional del Indio, Ley Nº 5371 de 1967) mantuvo la protección de las tierras y recursos naturales indígenas al asignar a esta entidad la función de garantizar la posesión permanente de las tierras que habitan los indios y el usufructo exclusivo de los recursos naturales y de todas las utilidades en ellas existentes (art. 1 b). A pesar del mandato legislativo entregado a la FUNAI, los analistas coinciden en señalar que hasta mediados de la década de los setenta la acción de este órgano indigenista estuvo orientada solamente a la implementación de proyectos económicos de cuño integracionista y al desarrollo de acciones de expansión sobre la Amazonía, especialmente en los frentes de atracción (Carvalho, en Kasburg y Gramkow org, 1999 p. 105-106).

Años más tarde, en 1973, estando el gobierno de Brasil en manos de los militares, y posiblemente respondiendo a las presiones de grupos internacionales de defensa de derechos humanos de los pueblos indígenas (Heck y Prezia, 1999, p. 55), se aprueba el Estatuto del Indio

---

<sup>5</sup> Para mayor información sobre las implicancias de esta legislación para los derechos indígenas ver Tamburini y Betancourt, en Martínez ed., 2000, p. 215.

(Ley Nº 6001 de 1973). Dicho Estatuto, que formalmente sigue en vigencia hasta la fecha,<sup>6</sup> mantiene la orientación integracionista que fuera característica de la legislación anterior sobre la materia. Así, su artículo 1 dispone que en el se regula la situación jurídica de los indios o silvícolas y de sus comunidades con el propósito de "integrarlos, progresiva y armoniosamente, a la comunidad nacional." Dicho carácter se demuestra también en su artículo 4, que distingue entre indígenas aislados (isolados), los que viven en grupos desconocidos o de los que se tiene poca información a través de contactos eventuales; en vías de integración, los que estando contacto intermitente o permanente con grupos extraños, conservan parte de sus condiciones de vida nativa, aceptando algunas prácticas y modos de existencia de los demás sectores de la comunidad nacional; e integrados, cuando estando incorporados a la comunidad nacional y reconociéndoseles el pleno ejercicio de sus derechos civiles, aún conserven usos, costumbres y tradiciones característicos de sus culturas. Esta clasificación presume que los indígenas se encaminan hacia su integración a la sociedad global, premiando a quienes lleguen a esta situación con el reconocimiento pleno de sus derechos civiles.

El Estatuto del Indio mantiene la tutela de la Unión sobre los indios y comunidades aún no integrados, la que se ejercerá a través del órgano federal de asistencia a los silvícolas (FUNAI) (art. 7). De acuerdo a él, los actos practicados entre el indio no integrado y cualquier persona extraña a la comunidad indígena sin la asistencia del órgano tutelar competente, serán nulos (art.8). El Estatuto contempla la posibilidad de que los indios y las comunidades se emancipen, adquiriendo plena capacidad civil, por su iniciativa, cumpliéndose con ciertos requisitos, entre ellos, la mayoría de edad, el conocimiento de la lengua portuguesa, la habilitación para el ejercicio de una actividad útil y una razonable comprensión de los usos y costumbres de la comunidad nacional (arts. 9 a 11).

Más allá del régimen tutelar establecido en él, este Estatuto define lo que debe entenderse por tierras indígenas, regula los derechos que corresponden a los indios sobre ellas y sobre los recursos naturales. Cabe resaltar que, junto a las tierras ocupadas por los silvícolas a que se refieren los artículos 4 IV y 198 de la Constitución entonces vigente (1969), la ley incluye otras dos categorías; las áreas reservadas a indígenas y las tierras de dominio de las comunidades o de silvícolas (art. 17 Estatuto del Indio). En el primer caso, se trata de tierras a ser establecidas por la Unión, en cualquier parte del territorio, destinadas a la posesión y ocupación por los indios, donde puedan vivir y obtener medios de subsistencia. Estas áreas reservadas no se confunden con las de posesión inmemorial de los indígenas, pudiendo revestir la forma de reserva, parque, colonia agrícola y territorio federal indígena (art. 27 y siguientes Estatuto del Indio).<sup>7</sup> En el segundo caso, la ley se refiere a las tierras que fueron adquiridas por los indios en las formas prescritas por la legislación civil, tales como antiguas donaciones hechas por órganos estatales o federales o por particulares, o de adquisiciones hechas por los indios en forma privada. Debe señalarse que sobre estas tierras los indios gozan de un derecho de propiedad, en contraste con las dos categorías anteriores en que las tierras constituyen bienes inalienables de la Unión. Se trata a juicio de Pacheco de Oliveira, de una demostración del énfasis del Estatuto del Indio, el cual establece en forma nítida la vía campesina como un modo privilegiado de integración a la sociedad brasileña (Pacheco de Oliveira, 1998, p. 18-19). Finalmente la ley ordena a la Unión proceder a la demarcación de las tierras indígenas, otorgando un plazo de cinco años para tales efectos.

<sup>6</sup> El Estatuto del Indio de 1973, no obstante no haber sido derogado formalmente, se considera superado por las disposiciones sobre la materia incorporadas en la Constitución Federal de 1988.

<sup>7</sup> Además de las tierras de posesión inmemorial de los indígenas, las que comenzarían a ser demarcadas, las modalidades utilizadas en el tiempo previo a la Constitución Federal de 1988 fueron las de reservas y parques indígenas. Con la Constitución de 1988 la creación de parques fue abolida, en tanto que las reservas se mantuvieron pero en casos restringidos. (Lacerda, 2000, p. 16)

ESTATUTO DEL INDIIO (LEY Nº 6001 DE 1973)

Entre sus disposiciones sobre tierras cabe destacar:

Art. 17. Reputam-se terras indígenas:

- I. as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas a que se referem os artigos 4o, IV, e 198, da Constitucao;
- II. as áreas reservadas de que trata o Capítulo III deste Título;
- III. as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas.

Art. 18. As terras indígenas nao poderao ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercicio da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas.

1. Nessas áreas, é vedada a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática de caca, pesca ou coleta de frutos assim como de atividade agropecuária ou extrativa.

Art. 19. As terras indígenas... serao administrativamente demarcadas de acordo como o processo estabelecido em Decreto de Poder Executivo.

Art. 22. Cabe aos índios ou silvícolas a posse permanente das terras que habitam e o direito ao usufructo exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes.

Paragrafo único. As terras ocupadas pelos índios, nos termos deste artigo, sao bens inalienáveis da Uniao (artigos 4º, IV, e 198 da Constitución Federal).

Art. 23. Considera-se posse do índio ou silvícola a ocupacao efetiva da terra, que, de acordo com os usos, costumes e tradicoes tribais, detém e onde habita ou exerce atividade indispensável a sua subsistencia ou economicamente útil.

Art. 24. O usufruto assegurado aos índios ou silvícolas compreende o direito a posse, uso e percepcao das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas, bem assim ao produto da exploracao economicamente de tais riquezas naturais e utilidades.

Art. 25. O reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais a posse permanente das terras por eles habitadas, nos terminos do artigo 198 da Constitucao Federal, independerá de sua demarcacao, e será assegurado pelo órgão federal de asistencia aos silvícolas...

Art. 26. A Uniao poderá estabelecer, em cualquier parte do território nacional, áreas destinadas a posse e ocupacao pelos índios.

Art. 27. Reserva indígena é uma área destinada a servir de habitat a grupo indígena, com os meios suficientes a sua subsistencia.

Art. 28. Parque indígena é a área contida em terra na posse dos índios, cujo grau de integracao permita asistencia economica, educacional e sanitária dos orgaos da Uniao, em que se preservem as reservas de flora e fauna e as belezas naturais da regio.

Art. 29. Colonia agrícola indígena é a área destinada a exploracao agropecuária, administrada pelo órgão de asistencia ao indio, onde convivam tribos aculturadas e membros da comunidade nacional.

Art. 31. Territorio Federal indígena é a unidade administrativa subordinada a Uniao, instituída em regio na qual pelo menos um terco da populacao seja formado pelos índios.

Art. 38. As terras indígenas sao inusucapíveis e sobre elas nao poderá recair desapropriacao.

Art. 62. Ficam declaradas a nulidade e a extincao dos efeitos jurídicos dos atos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupacao das terras habitadas pelos índios ou comunidades indígenas.

Art. 65. O Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcacao das terras indígenas, ainda nao damarcadas.



A pesar de los avances que en materia de tierras indígenas esta legislación significó en la época de su dictación, varias de sus disposiciones dejan abiertas las puertas para la materialización de proyectos de desarrollo en áreas indígenas, el arrendamiento de tierras indígenas y el traslado o remoción de los indígenas fuera de sus tierras. Así por ejemplo, el artículo 62 párrafo 3 del Estatuto posibilitaba la continuación de los arrendamientos de tierras indígenas en vigencia a fin de evitar "graves consecuencias sociales"; el artículo 20 del mismo Estatuto prevé la intervención en áreas indígenas y la eventual remoción de los grupos indígenas de ellos por razones de seguridad nacional, debido a la realización de obras públicas que interesen al desarrollo nacional, así como debido a la explotación de riquezas del subsuelo de relevante interés para la seguridad y desarrollo nacional; el artículo 45 que prevé la exploración del subsuelo de áreas indígenas por terceros. Ello viene a revelar la verdadera naturaleza de esta legislación y de la política indigenista entonces vigente, la cual estaba íntimamente ligada a la política de desarrollo impulsada por los gobiernos militares. Como señala Davis, la ocupación de la Amazonia, lanzada como política de Estado a finales de los años 60, con la construcción de carreteras, hidroeléctricas y la instalación de proyectos mineros y agropecuarios en esa vasta área, habría, en la práctica, orientado enteramente la política indigenista del Estado brasileiro (Davis, 1977, en Carneiro, 1987, p. 38).

Solo en 1976, a través del Decreto 76.999/76 el Gobierno Federal reguló el proceso administrativo para la demarcación de las tierras indígenas. Cabe señalar que hasta entonces, las tierras indígenas venían siendo demarcadas a través de actos ejecutivos (estatales, y después de 1967 federales) sin que existiera un procedimiento claro para estos efectos. De acuerdo a este Decreto, tratándose de las tierras ocupadas o habitadas por indígenas, un equipo nominado por la FUNAI compuesto por un antropólogo, un ingeniero y un agrimensor, debía realizar un reconocimiento previo de las áreas a demarcar. En su informe este equipo debía delimitar el área en cuestión teniendo en consideración la situación actual y el "consenso histórico" sobre la antigüedad de la ocupación de los indígenas.

Una regulación complementaria de FUNAI (Portaria 385/N de 23 de agosto de 1976) incluyó como criterio a ser considerado en la identificación de tierras indígenas las necesidades reales de las comunidades indígenas, incluyendo en ellas no solo las relacionadas con su subsistencia, sino también con su desarrollo posterior. Decretos posteriores durante la década de los ochenta alterarían la orientación del proceso de identificación y demarcación de tierras indígenas al incorporar la participación en el grupo de trabajo que debía realizar la identificación de tierras indígenas a un técnico del INCRA (Instituto Brasileño de Colonización y Reforma Agraria) y otro del órgano fundiario estatal. Más aún, en razón de criterios de seguridad nacional, tratándose de tierras indígenas ubicadas en la faja de frontera, participaría también en dicho equipo un representante del Consejo de Seguridad Nacional (Decreto 94.945/87). Todo ello disminuiría el poder de FUNAI en el proceso de identificación de tierras indígenas, así como en la politización del mismo proceso (Carvalho, en Kasburg y Gramkow org., 1999, p. 109-110).

Para 1978, tras haberse cumplido el plazo de cinco años establecido en 1973 para la demarcación de las tierras indígenas, los avances registrados en esta materia eran escasos. Más aún, a 1984, casi seis años después de haber vencido dicho plazo, se habían identificado 67 millones de hás. de tierras indígenas en Brasil, de las cuales solo el 3 por ciento se encontraban demarcadas y homologadas, 19 por ciento demarcadas y aún no homologadas y 78 por ciento solo identificadas (Grupo de Terras Indígenas, p. 13 en Carneiro, 1987, p. 35). Demarcadas o no, buena parte de las tierras indígenas se encontraban para entonces invadidas. Así por ejemplo, solo en el año 1983 se registraron 50 conflictos en tierras indígenas involucrando a 45 grupos étnicos. De estos conflictos, 23 eran con hacendados, 11 con poseedores, nueve con garimpeiros y compañías mineras, 6 con hidroeléctricas y cinco con carreteras, estos últimos proyectos de carácter oficial (Oliveira Filho, 1984, p. 10 en Carneiro da Cunha, 1987, p. 39).

La lentitud del proceso de demarcación se mantendría a lo largo de los ochenta. De acuerdo a estudios de entidades no gubernamentales, para 1987, el 50.3 por ciento de las tierras indígenas, correspondiendo a 37.5 millones de has., estaban apenas en condición de tierras identificadas; 43.1 por ciento, correspondiendo a 32.1 millones de has., estaban delimitadas; en tanto que solo 6.4 por ciento, correspondiendo a 4.7 millones de has, estaban efectivamente homologadas (PETI/CEDI, 1987, en Pacheco de Oliveira, en CELADE et al., 1994, p. 530).

Más grave aún, a finales de los ochenta, bajo el gobierno de José Sarney, primer mandatario civil de Brasil después de 1964, se impulsaría un programa de naturaleza militar y estratégico, el proyecto Calla Norte, que restableció la tutela militar sobre la Amazonia, la que incluye el 14 por ciento del territorio de Brasil. Este programa no solo incidió en el establecimiento de instalaciones militares (cuarteles, aeropuertos, etc.) en esta área de población fundamentalmente indígena, sino que además cambió el énfasis de la ocupación agrícola del área que había predominado en los planes impulsados por los gobiernos en años anteriores, por una ocupación basada en la extracción mineral y la actividad maderera. A juicio de Pacheco de Oliveira, se habría producido un "remilitarización" del tema indígena, que incidió en la redefinición de los criterios de reconocimiento de tierras indígenas. Sobre la base de los nuevos criterios adoptados por el Gobierno, se impidió la creación de nuevas áreas indígenas consideradas como "excesivamente grandes", admitiendo la posibilidad de establecer áreas indígenas solo en el caso de indios no-aculturados, como los yanomami. Por otro lado, se procedió a la creación de colonias indígenas, las que eran conjugadas con la categoría de parque nacional ya existente en la legislación ambiental. A través del establecimiento de pequeñas colonias, se procedió a fragmentar los territorios indígenas, los que quedaron muchas veces circundados por parques nacionales abiertos a la actividad minera y forestal (Pacheco de Oliveira, en CELADE et al., 1994, p. 532).

### **Constitución Federal de 1988**

La Constitución Federal de 1988, aprobada luego del término de los gobiernos militares constituye, a juicio de todos los analistas, un claro avance en el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas en Brasil. Sus disposiciones relativas a los pueblos indígenas y a sus derechos son la consecuencia de la presión de los propios indígenas, así como de las organizaciones no gubernamentales y profesionales que los apoyaron, quienes se movilizaron en distintas instancias, incluyendo la Asamblea Constituyente, para su incorporación en el texto constitucional.<sup>8</sup>

Si bien en ella se recoge en forma detallada derechos que en materia de tierras indígenas ya habían sido reconocidos en el ordenamiento legal y constitucional brasileiro, su importancia radica en que estableció una nueva base de orientación de la política indígena del Estado así como para la definición de lo que debe entenderse por tierras indígenas (Carvalho, en Kasburg y Gramkow org. 1999, p. 111). El texto constitucional pone termino a la orientación asimilacionista e integracionista que caracterizara toda la legislación anterior, inclusive la que crea FUNAI (1967) y el Estatuto del Indio (1973). Ello al reconocer a los indios, sus usos, costumbres, tradiciones, así como las tierras que tradicionalmente ocupan y que son necesarias para su reproducción física y cultural y al establecer la obligación de la Unión de demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes (art. 231). Cuestionando la tutela históricamente ejercida por el Estado sobre los indígenas, la Constitución dispone que los indígenas, sus comunidades y organizaciones son parte legítimas para ingresar en juicio en defensa de sus derechos e intereses (art. 232). También demostrativa de la nueva orientación adoptada es

---

<sup>8</sup> La Unión de Nacionalidades Indígenas (UNI) creada en años anteriores agrupando a distintos pueblos indígenas de Brasil, la Asociación Brasileña de Antropología (ABA), la Coordinadora Nacional de Geólogos (CONAGE), el Consejo Indigenista Misionario (CIMI) y el Centro Ecueménico de Documentación e Información (CEDI) se encontraron entre las principales organizaciones que se movilizaron en defensa de la inclusión de los derechos de los indígenas en la Constitución Federal de Brasil. Las presentaciones realizadas por estas entidades a la Asamblea Constituyente a contar de su constitución en 1987, así como la reacción que estas encontraron en sectores "anti-indigenista" son descritas por Carneiro da Cunha (Carneiro da Cunha, en Stavenhagen e Iturralde comps., 1990, p. 304-308).

la definición de las tierras indígenas contenida en ella. Así define como tierras tradicionalmente ocupadas por los indios aquellas que, además de haber sido habitadas por ellos con carácter permanente, son utilizadas para sus actividades productivas e "imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural según sus usos, costumbres y tradiciones." (art. 231 N°.1) En esta última definición se concibe a los indígenas como comunidades humanas diferenciadas culturalmente y con una proyección de desarrollo futuro, a diferencia del enfoque prevaleciente en el pasado.

#### Recuadro 7

#### CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (1988)

Artículo 20. Son bienes de la Unión:

XI. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios.

Artículo 176 1. La búsqueda y la extracción de recursos minerales y el aprovechamiento de los potenciales a que se refiere el caput de este artículo solamente podrán ser efectuados mediante autorización o concesión de la Unión, en el interés nacional, en la forma de ley, que establecerá las condiciones específicas cuando esas actividades se desarrollaran en zona fronteriza o tierras indígenas.

Artículo 231. Se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias tradicionales y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes.

1. Son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las habitadas por ellos con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural según sus usos, costumbres y tradiciones.

2. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios se destinan a su posesión permanente, correspondiéndoles el usufructo exclusivo de la riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas.

3. El aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluidos el potencial energético, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas, sólo pueden ser efectuadas con autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, quedándoles asegurada la participación en los resultados de la extracción, en la forma de ley.

4. Las tierras de que se trata en este artículo son inalienables e indisponibles y los derechos sobre ellas imprescriptibles.

5. Está prohibido el traslado de los grupos indígenas de sus tierras.

Son nulos y quedan extinguidos, no produciendo efectos jurídicos, los actos que tengan por objeto la ocupación, el dominio y la posesión de las tierras a que se refiere este artículo, o la explotación de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes, salvo por caso de relevante interés público de la Unión, según lo que dispusiese una ley complementaria, no generando la nulidad y extinción derecho a indemnización o acciones contra la Unión, salvo en la forma de ley, en lo referente a mejoras derivadas de la ocupación de buena fe.

Artículo 232. Los indios, sus comunidades y organizaciones son parte legítimas para actuar en juicio en defensa de sus derechos e intereses interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso.

Artículo 67 transitorio. La Unión concluirá la demarcación de tierras indígenas en el plazo de cinco años, a partir de la promulgación de la Constitución.

**Fuente:** Comisión Nacional de Derechos Humanos, Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999, p. 93 y sigs. Traducción de A. López Díaz y C. García Novoa del texto vigente a 1988, publicada por el Centro Gráfico del Senado Federal, Brasilia, 1990.

Es necesario hacer algunas precisiones en relación con alcance y sentido de la normativa constitucional en materia de tierras indígenas y del usufructo sobre los recursos naturales en ella establecido. En cuanto a la naturaleza de estos derechos, Santilli sostiene que al reconocer a los indios "derechos originarios" sobre sus tierras, la Constitución admitió que estos derechos son anteriores al Estado brasileño, y que por tanto, su legitimación no proviene de un acto de reconocimiento formal por parte del Estado. El texto constitucional, recogería, según este análisis, el indigenato, institución jurídica de raíz luso-brasileño, de origen colonial, según el cual los indígenas son los primeros y señores naturales de sus tierras. El objetivo de la demarcación de las tierras indígenas, sería, entonces, precisar su real extensión con el fin de asegurar la eficacia de la obligación que la Constitución impone al Estado de darles protección (Santilli, J. en Kasburg y Gramkow org., 1999, p. 44).

En cuanto a los derechos de posesión permanente de las tierras indígenas, a la luz de la normativa constitucional y legal vigente (Estatuto del Indio de 1973), cabe señalar que esta no se confunde con la posesión de que trata el Código Civil, ni está limitada a la mera ocupación y explotación de la tierra, sino que incluye el uso de la tierra para fines de sobrevivencia física y cultural. Lo mismo cabe señalar en relación con el derecho de usufructo, el que no solo asegura a los indígenas la utilización de todos los bienes o recursos naturales existentes en sus tierras, sino que comprende la posibilidad de que los indígenas exploten comercialmente dichos recursos. Al respecto Santilli sostiene que los indios pueden usar y gozar de sus riquezas naturales, desarrollando actividades tales como "plantar, criar ganado, cazar, pescar, navegar, extraer castañas otros alimentos, recolectar frutos, hacer chacras y aldeas, así como también extraer maderas y garimpar."<sup>9</sup>

De acuerdo a este análisis, el usufructo exclusivo que corresponde a los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras (suelos, ríos y lagos) comprende no tan solo el uso para la satisfacción de las necesidades internas de la comunidad indígena, según sus usos y costumbres, sino que la producción de excedentes para su comercialización. En el primer caso, las actividades tradicionales no estarán sujetas a restricción alguna. En el segundo caso, en tanto, ellas dependerán del cumplimiento de las exigencias y normas legales específicas, inclusive, aquellas de naturaleza ambiental (Santilli, J., en Kasburg y Gramkow org., 1999, p. 48-51).

En relación con las actividades mineras en tierras indígenas, la Constitución en su art. 231 par. 3 establece condiciones específicas para su realización, incluyendo autorización del Congreso Nacional, consulta a las comunidades afectadas y su participación en los resultados de la explotación. El garimpo, en tanto, está regulado en el par. 7 del mismo artículo, norma que excluye toda posibilidad de desarrollo de esta actividad por terceros en tierras indígenas. Ello no impediría, a juicio de Santilli, el ejercicio de dicha actividad (garimpo) por los propios indígenas, en atención a que la ley que regula su desarrollo (art. 23 Ley 7.805/89) dispone que los permisos de trabajo garimpeiro no se aplican a tierras indígenas. En cuanto a la actividad de extracción maderera en tierras indígenas, la analista distingue entre aquellas realizadas por los indígenas y aquellas realizadas por terceros en tierras indígenas. La primera, si es desarrollada en forma tradicional para el uso interno de la comunidad, no está sujeta a limitación alguna. Si dicha actividad, en cambio, se orienta a fines comerciales, deberá contar con las aprobaciones y sujetarse a las normas ambientales (Código Forestal, entre otros). En cuanto a la explotación maderera realizada por terceros en tierras indígenas, ella violaría el usufructo exclusivo otorgado a los indígenas por la Constitución. Lo mismo ocurriría con las actividades realizadas por terceros en tierras indígenas en virtud de contratos, contratos que serían nulos cuando los indios no conozcan sus efectos o cuando les sean perjudiciales (art. 8 del Estatuto del Indio), y serían inconstitucionales por cuanto comprometen la existencia futura de los recursos ambientales en tierras indígenas. Distinto sería el caso de actividades madereras desarrolladas y coordinadas por los indios, en que terceros les

---

<sup>9</sup> Traducción del autor. El *garimpo* es una explotación de diamantes o de oro, un lugar donde existe exploración de diamantes u auríferos. *Garimpeiro*, es aquel que trabaja en la búsqueda de diamantes u oro.

otorgan asesoramiento o servicios, actividades que serían plenamente legales (Santilli, J., en Kasburg y Gramkow org., 1999, p. 54-59).

Una precisión cabe hacer finalmente con respecto a la nulidad de los actos que tengan por objeto la ocupación, el dominio y la posesión de las tierras indígenas, o la explotación de las riquezas naturales que hay en el suelo, ríos, lagos en ellas existentes. La nulidad de tales actos, de acuerdo a la Constitución, no otorga derecho a indemnización, salvo a los ocupantes de buena fe por las mejoras que hayan realizado (art. 231 N° 6 Constitución Federal). Según Lacerda, ello no podría ser de otra manera, dado que si las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios se encuentran entre los bienes de la Unión, sería inimaginable que esta indemnizara a otros por el valor de aquellas.<sup>10</sup>

Una norma regulatoria de FUNAI (Portaria 69 de 24 de enero de 1989) aborda el tema de las indemnizaciones que corresponden en este caso, señalando que existiría mala fe, entre otros casos, cuando hay posesión violenta, clandestina o precaria; cuando el poseedor sabía que se trataba de tierra indígena; cuando el poseedor tuvo imprudencia o negligencia en el análisis de los documentos de tierra; cuando se trate de tierra indígena notoriamente conocida; cuando el poseedor, conciente de la irregularidad de su posesión, prosiguió en ella, etc. Vinculado a lo anterior, cabe resaltar que, como consecuencia de la disposición constitucional antes citada, la legislación ha resuelto que en el proceso de demarcación se debe procurar el reasentamiento de los ocupantes no indígenas en las áreas de demarcación. Así, el art. 4 de l Decreto 1775/96 entrega al órgano fundiario federal (INCRA) la responsabilidad del reasentamiento, en carácter de prioritario, de los ocupantes no indígenas cuya presencia sea detectada en las áreas de demarcación (Lacerda, 2000, p. 12-16).

El tratamiento que la normativa constitucional y legal ha dado en Brasil a estas materias –nulidad de actos recaídos sobre tierras y recursos indígenas y reasentamiento de no indígenas ocupantes de tierras indígenas– es de la mayor importancia. Tal tratamiento es consecuencia del reconocimiento del carácter originario de las tierras indígenas contenido en la Constitución Federal, haciendo posible, al menos desde una perspectiva jurídica, el reconocimiento y protección, a través del proceso de demarcación, de las tierras indígenas actualmente ocupadas por no indígenas. Se trata de una normativa que contrasta con aquella existente en otros países de la región, donde el derecho originario de los indígenas sobre sus tierras ancestrales y sobre los recursos naturales que hay en ellas, queda, en muchas ocasiones, subordinado a los derechos de los ocupantes no indígenas.

## Chile

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, en forma coincidente con el término del régimen militar, los pueblos indígenas de Chile –en especial los mapuche en el sur– levantaron un conjunto de demandas a objeto de proteger sus derechos amenazados, en particular el derecho a la tierra, y de establecer una nueva relación con el Estado. Entre los ejes centrales de esta demanda destaca el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural hasta entonces negada en el país, la participación de sus representantes en la conducción de la política indígena del Estado, la protección legal de sus tierras y aguas, el otorgamiento de tierras fiscales o de tierras particulares adquiridas por el Estado a objeto de revertir el proceso histórico de jibarización de sus comunidades, y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades.

---

<sup>10</sup> De acuerdo a los criterios establecidos en el Código Civil de 1916, la buena fe consiste en la ignorancia del vicio u obstáculo para la adquisición de la cosa poseída (art. 490 CC) y la indemnización debe ser pagada cuando las mejoras son necesarias y útiles (art. 516).

En 1990, poco después del término del régimen militar de Pinochet, el primer gobierno de la Concertación creó una Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI)<sup>11</sup> órgano que debía elaborar un anteproyecto de reforma legal y constitucional sobre la materia. En base al trabajo de CEPI, el ejecutivo envió tres iniciativas al Congreso Nacional en 1991 para su estudio; un proyecto de ley y otro de reforma constitucional relativos a los pueblos indígenas, y un proyecto para la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Dichas iniciativas recogieron parte importante de las demandas indígenas antes reseñadas.<sup>12</sup>

Tales iniciativas, sin embargo, no encontraron en los partidos de oposición representados en el Congreso Nacional la acogida que las organizaciones indígenas esperaban. El proyecto de ley indígena fue aprobado en el parlamento en 1993 (Ley N° 19.253 de octubre de 1993 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas) con importantes modificaciones que debilitaron sus contenidos. Los proyectos destinados a dar reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, así como a la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) relativo a los derechos de estos pueblos, tampoco encontraron acogida en el parlamento, y siguen sin ser aprobados hasta la fecha. La aprobación del proyecto de reforma constitucional, aunque de carácter más que nada simbólico,<sup>13</sup> habría permitido reafirmar el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad chilena por largo tiempo negado. La ratificación del Convenio 169, habría permitido el fortalecimiento de los derechos participatorios y territoriales de los pueblos indígenas en el contexto del proceso de expansión de la inversión hacia las áreas indígenas verificado en Chile en la última década.

Entre los elementos centrales de la ley indígena aprobada en 1993 cabe destacar el reconocimiento de los indígenas, de sus distintas etnias<sup>14</sup> y comunidades, así como del deber de la sociedad y del Estado de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas y sus culturas, y proteger sus tierras, adoptando medidas para tal efecto (art. 1); el reconocimiento de sus tierras ancestrales, su protección jurídica y el establecimiento de un fondo especial –el fondo de tierras y aguas– para proveer su ampliación (arts. 12 a 22); la creación de un fondo de desarrollo indígena destinado a financiar programas orientados al desarrollo de los indígenas y de sus comunidades (arts. 23 a 25); el establecimiento de las "áreas de desarrollo indígena" como espacios territoriales para la focalización de la acción pública a favor del "desarrollo armónico" de los indígenas y de sus comunidades (arts. 26-27); el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas y la promoción de programas de educación intercultural bilingüe en áreas indígenas (arts. 28-33); la promoción de la participación indígena a través del derecho reconocido a sus organizaciones a ser escuchados y considerados en su opinión al tratarse materias que les atañen (art. 34) y al contemplarse la participación de representantes electos por sus comunidades y asociaciones en el Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)<sup>15</sup> órgano encargado de la conducción de la política indígena del Estado (art. 38 a 42); el reconocimiento de la costumbre indígena hecha valer en juicio entre indígenas, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política, así como de un procedimiento especial en los juicios sobre tierras en que se encuentre involucrado un indígena, contemplándose la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos de tierras (arts. 54- 57).

---

<sup>11</sup> CEPI estaba integrada por representantes tanto de gobierno como de los distintos pueblos indígenas del país, incluido el pueblo mapuche. Los contenidos del anteproyecto elaborado por esta entidad fueron luego debatidos en reuniones en comunidades indígenas y acordados en el Congreso Nacional de Pueblos Indígenas celebrado en Temuco en 1991 (ver Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Editorial Interamericana, Santiago, 1991).

<sup>12</sup> En materia de tierras, el ejecutivo introdujo algunas limitaciones al anteproyecto de ley indígena elaborado por CEPI, en particular en el reconocimiento de la territorialidad indígena y en materia de derechos indígenas sobre recursos del suelo y subsuelo.

<sup>13</sup> El proyecto de reforma constitucional agregaba al art. 1 de la Constitución chilena: "El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena".

<sup>14</sup> La ley no reconoció a los indígenas el carácter de pueblos que reclamaban.

<sup>15</sup> De acuerdo al proyecto de ley, el Consejo Nacional de CONADI estaría compuesto por once indígenas representativos de los distintos pueblos indígenas del país. La ley aprobada dispone que los consejeros indígenas serán ocho (al igual que los de gobierno), siendo designados por el Presidente de la República a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas (art. 41).

En materia de tierras, la ley viene a terminar con el proceso divisorio de las comunidades reduccionales mapuche impulsado a contar de la década de 1920 con graves consecuencias –desposeimiento, migración, pobreza– para quienes las integraban. Viene además a posibilitar el reconocimiento de los derechos que los indígenas tienen sobre las tierras que históricamente han ocupado y poseen, así como a establecer su protección, impidiendo que estas sean enajenadas y traspasadas a no indígenas como había ocurrido en el pasado. Finalmente, viene a posibilitar la ampliación de las tierras de los indígenas, las que como antes señaláramos eran claramente insuficientes para garantizar la subsistencia cultural y material de las comunidades, abriéndose a modalidades de mercado (adquisición de predios vía subsidio o en casos de conflicto) y al traspaso de tierras fiscales para estos efectos.

#### Recuadro 8

### SÍNTESIS DE PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA LEY 19.253 DE 1993 RELATIVAS A LAS TIERRAS (Y AGUAS) INDÍGENAS

Reconoce que para las denominadas etnias indígenas, la tierra es el fundamento principal de su existencia y cultura, y establece entre uno de los deberes del Estado y la sociedad en general proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación (art.1).

Identifica las tierras indígenas, incorporando en esta categoría las que provienen de toda clase de títulos emanados del Estado, aquellas que por ocupación histórica sean inscritas a futuro en el registro de tierras creado por la ley, las que sean declaradas a futuro como pertenecientes a comunidades indígenas, y las que los indígenas y sus comunidades reciban a futuro a título gratuito del Estado (art. 12).

Otorga protección jurídica a dichas tierras indígenas, que pueden ser de propiedad individual o colectiva, al disponer que estarán exentas del pago de contribuciones. La ley establece además que, "por exigirlo el interés nacional", las tierras indígenas no podrán ser enajenadas, embargadas ni gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia (art.13). Tampoco podrán ser arrendadas en el caso de las tierras de comunidades, y solo por un plazo no superior a cinco años en el caso de las tierras de propiedad individual. Además, solo podrán permutarse por tierras de no indígenas de similar valor, con la autorización de la CONADI, las que se considerarán tierras indígenas. La CONADI abrirá y mantendrá un registro de tierras indígenas, en el que se inscribirán las tierras de que trata el artículo 12 (art. 15). En cuanto a la división de las tierras comunitarias provenientes de títulos de merced, la ley establece que se requerirá de solicitud formal al juez competente de la mayoría absoluta de los titulares de derechos hereditarios en ella (art. 16), y que las tierras resultantes de la división de comunidades, serán indivisibles, aún en el caso de sucesión por causa de muerte (art. 17).

Establece como mecanismo para proveer la ampliación de las tierras indígenas el Fondo de Tierras y Aguas. En lo sustancial, establece dicho Fondo, el que será administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI, con el objeto de: a) otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas cuando la superficie de que dispongan sea insuficiente; b) financiar mecanismos que permitan la solución de problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales que recaigan sobre tierras indígenas; y c) financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener este recurso (art. 20). Los recursos de este Fondo estarán compuestos por aquellos que anualmente disponga la ley de presupuesto con este objeto, además de aquellos provenientes de la cooperación internacional, aportes de particulares, organismos públicos y privados, devoluciones contempladas en el artículo 22 de esta ley, las rentas que devenguen los bienes del Estado, así como por las tierras, predios o propiedades que reciba del Estado (art. 21). Las tierras no indígenas y aguas adquiridas con este fondo, no podrán ser enajenadas a por 25 años desde su inscripción (art. 23).

Dispone, finalmente, que a CONADI corresponderá velar por la protección de las tierras indígenas a través de los mecanismos que establece la ley y posibilitar a los indígenas y sus comunidades el acceso y ampliación de sus tierras y aguas a través del Fondo respectivo; así como asumir, cuando se le solicite, la defensa de indígenas y sus comunidades en conflictos de tierras y aguas, y ejercer funciones de conciliación y arbitraje (art. 39).

Se debe resaltar además, que, a diferencia de la legislación dictada en el pasado en Chile con relación a indígenas, esta es una ley aplicable a los distintos pueblos (o etnias en este caso) indígenas del país, permitiendo la protección y reconocimiento de tierras (y aguas) indígenas para pueblos cuyas tierras no habían sido objeto de reconocimiento o regulación jurídica. Sobre el particular se debe señalar que la ley cuenta con un conjunto de disposiciones relativas a cada pueblo o comunidad indígena y su realidad específica de tierras y aguas u otros recursos. Entre estas normas cabe destacar las siguientes:

El artículo 63, aplicable a las comunidades del norte del país (aymara, atacameña, coya y quechua), que obliga a la CONADI a salvaguardar en los procesos de saneamiento y constitución de la propiedad, las tierras de propiedad indígena individual, que comprenden la casa habitación y terrenos de cultivo; las tierras de propiedad de la comunidad, que comprenden pampas y laderas de cultivo rotatorio, y las tierras patrimoniales de varias comunidades, que comprenden pastizales, bofedales, cerros, vegas y otras de uso del ganado; El artículo 64 que dispone la protección especial de las aguas de las mismas comunidades, y establece que serán consideradas como bienes de propiedad y uso de la comunidad las aguas que se encuentren en terrenos de la comunidad;

El artículo 69 de la ley que establece el procedimiento para transferir tierras fiscales, en propiedad o concesión, en zonas urbanas y rurales a los Rapa Nui no poseedores de tierras;

Y el artículo 74 que dispone la creación de zonas de pesca y caza y áreas de extracción racional de recursos naturales para las comunidades de los canales australes.

No obstante los avances que esta legislación introduce, debe señalarse que ella es insuficiente con relación a las demandas que en materia de tierras y recursos naturales fueron planteadas por el movimiento indígena al momento de la discusión de la ley. También resulta insuficiente en relación con las normas que sobre la materia están incluidas en el Convenio 169 de la OIT. El concepto de territorialidad indígena, que en el anteproyecto de ley se intentó incorporar a través de la figura de las áreas de desarrollo indígena, no fue incluido en la ley aprobada debido a los temores de fragmentación del Estado que, al igual que en otros países, provoca en los sectores más conservadores. Así la ley indígena aprobada por el Congreso modificó en sus artículos 26 y 27 la redacción del artículo 24 del anteproyecto de ley en que se establecía que las áreas de desarrollo indígenas eran "áreas inseparables con su existencia y desarrollo" y otorgaba a CONADI la facultad de señalar criterios de planes, programas y proyectos a realizarse en ellas, así como expresar su opinión desfavorable a tales proyectos. El derecho de los indígenas a no ser trasladado de sus tierras, y a ser consultados antes de que dicho traslado excepcionalmente se verificara, tampoco fue respetado al eliminarse en el Congreso el artículo 25 del anteproyecto que lo establecía. Finalmente, los derechos de los indígenas sobre sus recursos naturales no fueron reconocidos al eliminarse en el Congreso la disposición (art. 18 anteproyecto) que establecía que los titulares de tierras indígenas, en igualdad de condiciones con otros interesados, tendrían derechos preferentes para la constitución de derechos de agua, mineros y de aprovechamiento y manejo de recursos forestales, uso de riberas, en tierras indígenas y aguas colindantes.

## **Reglamentos**

Para la puesta en marcha de la ley en materia de tierras indígenas, se han aprobado dos reglamentos que deben ser señalados aquí: El reglamento sobre el Fondo de Tierras y Aguas (Decreto Supremo N° 395 de 24 de noviembre de 1993), y el reglamento sobre funcionamiento del Registro Público de Tierras Indígenas (Decreto Supremo N° 150 de 30 de marzo de 1994). De particular importancia es el primero de ellos, el que a pesar de los planes existentes para su reforma, ha regulado la operatividad del fondo de tierras y aguas desde su entrada en vigencia hasta la fecha. En su artículo 2 y siguiente se regula la operación de los subsidios de tierras, subsidio que es entendido como un aporte estatal directo otorgado a los beneficiarios, sin cargo de restitución, que deberá ser destinado a la adquisición de tierras. Podrán postular al subsidio las personas y



comunidades indígenas, o una parte de esta, cuando la superficie de tierras de que dispongan sea insuficiente. Entre los criterios que CONADI debe considerar para la selección de los beneficiarios se incluyen el ahorro previo, la situación socioeconómica de los postulantes y el grupo familiar. En el caso de las comunidades, se considerará además como factores la antigüedad y el número de asociados. Corresponde al Director Nacional resolver sobre el monto y los beneficiarios de cada subsidio (art.2). La CONADI pagará directamente el subsidio al vendedor, el que deberá acreditar la venta y las inscripciones respectivas (art.4). En el mismo reglamento se establecieron los criterios y procedimientos para la adquisición por CONADI de predios en conflicto. Entre estos criterios se señalan, el número de personas o comunidades involucradas, la gravedad de la situación social producida, y la antigüedad del problema (art. 5).

## Guatemala

A mediados de los ochenta, junto con incrementarse el enfrentamiento entre la guerrilla y el ejército en Guatemala, se verifica un proceso de creciente organización campesina e indígena con miras al logro de una distribución más justa de la tierra y de condiciones de trabajo más dignas.<sup>16</sup> Estos son factores determinantes para la incorporación en la Constitución Política de 1985 de un conjunto de disposiciones que, junto con reconocer el carácter multiétnico de Guatemala, otorgan protección a las tierras de los indígenas y establecen la responsabilidad del Estado de proveer tierras para su desarrollo.

### Recuadro 9

#### GUATEMALA: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1985

En dicha Constitución se reconoce que "Guatemala está compuesto por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya" (artículo 66); se dispone que "las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria... gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y técnica preferencial, que garantice su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida." (artículo 67); y se establece que "mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo." (artículo 68).

## Los acuerdos de paz y los derechos de los indígenas a la tierra

Avances en la materialización de las disposiciones constitucionales sobre derechos indígenas no se concretarían sino hasta los noventa con la suscripción de los Acuerdos de Paz entre la guerrilla y el Gobierno de Guatemala (1990-1996). Si bien los indígenas no intervienen directamente en la suscripción de dichos acuerdos<sup>17</sup> su situación y derechos, entre ellos el derecho a la tierra, no estuvieron ausentes en sus contenidos. Ello es consecuencia, en primer lugar, del peso demográfico de la población indígena al interior de Guatemala, la que de acuerdo a estimaciones no oficiales alcanzaría a entre un 60 y un 65 por ciento del total nacional.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Para un análisis de este periodo ver Menchu, Rigoberta y Comité de Unidad Campesina, *Trenzando el futuro. Luchas campesinas en la historia reciente de Guatemala* Gipuzkoa, Tercera Prensa, 1992.

<sup>17</sup> Indirectamente, sin embargo, las organizaciones indígenas de Guatemala ejercieron una influencia en los acuerdos. Un ejemplo fue la participación de las organizaciones maya a través de la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala, COPMAGUA, en la Asamblea de la Sociedad Civil, instancia constituida en 1994 a objeto de permitir la incorporación de las inquietudes de la ciudadanía en torno al proceso de paz (Plant, en Assies et al. eds., 1999, p. 81).

<sup>18</sup> De conformidad al Censo de Población de 1994, quienes se identificaron como indígenas ese año representaban el 42 por ciento de la población total del país. Dicha cifra se eleva al 48 por ciento si se toma en consideración los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998/1999 (ONU, 1999, p. 129), y a entre el 60 y el 62.5 por ciento según estimaciones citadas por la Mesa Nacional Maya de Guatemala. De acuerdo a este último cálculo, pertenece al pueblo maya el 60.58 por ciento de la población total, al pueblo garífuna el 0.07 por ciento y al pueblo xinka el 0.003 por ciento Guatemala (Tzian, 1997 en Mesa Nacional Maya de Guatemala, 1998, p. 39-51). Un cálculo semejante fue realizado por la OIT, la que a 1994 estimaba la población indígena en Guatemala en 65 por ciento de la población total del país (ILO, 1994 en Plant, en Assies et al. eds., 1999).

La incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en los Acuerdos de Paz es consecuencia además, de la marginación histórica de la que estos han sido objeto en Guatemala. Tal como señalara la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en su informe de conclusiones, "(desde la independencia proclamada en 1821, acontecimiento impulsado por las elites del país, se configuró un Estado autoritario y excluyente de las mayorías, racista en sus preceptos y en su práctica, que sirvió para proteger los intereses de los restringidos sectores privilegiados." (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1998, p. 17). La inclusión de los indígenas en los Acuerdos de Paz se debe por último a que, de conformidad a todos los antecedentes disponibles, a que ellos fueron las principales víctimas de la violencia generada por la guerra. De conformidad a la misma Comisión, del total de 42.275 víctimas documentadas desde el inicio del enfrentamiento armado interno en 1962, el 83 por ciento eran mayas, en tanto que el 17 por ciento eran ladinos. En los años de exacerbación del enfrentamiento armado (1978-1983), el Ejército habría identificado a los mayas como grupos afines a la guerrilla, hecho que incidió en la agresión masiva e indiscriminada a las comunidades indígenas, con independencia de su real involucramiento en la guerrilla (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1998, p. 17, p. 23-24).

Fueron estas circunstancias las que llevaron a las partes en conflicto a suscribir en 1995 el llamado Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante Acuerdo Indígena). En dicho Acuerdo, junto con reconocerse los derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos de estos pueblos, y comprometerse el Gobierno de Guatemala a realizar gestiones para la agilización de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, se aborda, entre otras materias; la necesidad de regularizar la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, de proteger los derechos de uso y administración de los indígenas sobre sus tierras y recursos existentes en ellas, de restituir sus tierras comunales y compensar los despojos de sus tierras, de adquirir tierras para el desarrollo de las comunidades y otorgar protección jurídica a los derechos de las comunidades indígenas.

La situación agraria y del desarrollo rural tampoco estuvo ausente de los Acuerdos de Paz. Al año 1995, se estimaba que el 65 por ciento de los habitantes de Guatemala vivía en zonas rurales, siendo la media para Latinoamérica de solo 23 por ciento (Lattes, 1995, en ONU, 1999; p. 129). La densidad de la población en algunas zonas rurales de Guatemala, como es el caso del Altiplano Occidental, era muy elevada, estimándose en 1997 que esta alcanzaba a 140 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra similar a la de El Salvador, el país de mayor densidad de población en el continente (Ordoñez, 1997 en ONU, 1999, p. 129). La persistencia de los patrones históricos de concentración de la tierra en pocas manos, la necesidad de permitir a vastos sectores de la población rural el acceso a la tierra, la agudización de los conflictos sobre la propiedad de las tierras rurales en Guatemala<sup>19</sup> la necesidad de dar a la tierra un uso productivo más eficiente que permitiese la satisfacción de las necesidades básicas de la población y generación de excedentes para el desarrollo económico del país, fueron hechos que motivaron la inclusión del tema de la tierra y el desarrollo rural en el Acuerdo sobre Aspectos Socio Económicos y Situación Agraria (en adelante ASES) suscrito en 1996. Tal como se dispone en este acuerdo, la evolución histórica del agro en Guatemala ha llevado a "una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo cual obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto", situación que resulta indispensable subsanar promoviendo "un agro más equitativo" (Capítulo III, N° 28).

---

<sup>19</sup> Un estudio de SEPAZ y la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos daba cuenta de la existencia a 1996 de 338 conflictos de tierra en 15 de los 22 departamentos del país. Dichos conflictos eran divididos en trece categorías, entre las cuales se encontraban la falta de delimitación estricta y categórica de linderos; la posesión con títulos de propiedad, pero con ubicación en otra área geográfica; la posesión de tierras de refugiados por la guerra; la posesión de tierras con alguna autorización del propietario; la invasión de fincas privadas; la ocupación/legalización de baldíos nacionales; la ocupación de ejidos municipales; la ocupación de propiedad con documentos privados; la usurpación de baldíos por finqueros; la existencia de dos o más títulos de propiedad sobre la tierra; las demandas de tierras de desarraigados por la guerra; la ocupación de fincas por problemas laborales y la invasión de tierras para la vivienda (SEPAZ y Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos, 1996 en Sandoval, 1997, p. 4-5).

**Recuadro 10****ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (1995)**

Mediante este acuerdo, el Gobierno de Guatemala se compromete a adoptar, directamente cuando es de su competencia, y a promover, cuando es de competencia del organismo legislativo o autoridades municipales, en consulta con las comunidades indígenas concernidas, entre otras, las siguientes medidas:

Regularizar la situación jurídica de la posesión comunal de tierras por las comunidades que carecen de títulos de propiedad, incluyendo la titulación de tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal (Capítulo IV, letra f, Nº 5);

A reconocer y garantizar el derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a las que éstas hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (servidumbres, tales como paso, tala, acceso a manantiales, etc. y aprovechamiento de recursos naturales) así como para sus actividades espirituales (Capítulo IV, letra f, Nº 6 a);

A reconocer y garantizar el derecho de las comunidades de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras (Capítulo IV, letra f, Nº 6 b);

A obtener la opinión favorable de las comunidades indígenas en forma previa a la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales que pueda afectar su subsistencia y modo de vida. Dichas comunidades deberán percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como consecuencia de tales actividades (Capítulo IV letra f, Nº 6 c);

A instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales formuladas por las comunidades, y para restituir o compensar dichas tierras, promoviendo en particular las siguientes medidas a) Suspender las titulaciones supletorias para propiedades sobre las cuales hay reclamos de derechos por las comunidades indígenas; b) Suspender los plazos de prescripción para cualquier acción de despojo a las comunidades indígenas; y c) Cuando los plazos de prescripción hayan vencido, establecer procedimientos para compensar a las comunidades despojadas con tierras que se adquieran para el efecto (Capítulo IV letra f, Nº 7);

A adoptar medidas que, sin afectar la pequeña propiedad campesina, hagan efectivo el mandato constitucional de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo (Capítulo IV letra f Nº 8);

A fin de dar protección jurídica a los derechos reconocidos a las comunidades indígenas, el gobierno se compromete a adoptar y promover entre otras medidas: a) El desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas la administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias; b) El aumento del número de juzgados para atender los asuntos de tierras y agilizar procedimientos para la resolución de dichos asuntos; d) Crear servicios de asesoría jurídica para reclamos de tierras; e) Proveer gratuitamente el servicio de interpretes a las comunidades indígenas en asuntos legales; g) Eliminar la discriminación legal o de hecho contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo (Capítulo IV letra f Nº 9);

Para dar cumplimiento a estos compromisos el gobierno se compromete además a establecer, con consulta a los pueblos indígenas, una comisión paritaria, integrada por representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas, sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, a fin de estudiar, diseñar y proponer los procedimientos y arreglos institucionales más adecuados (Capítulo IV letra f Nº 10);

Finalmente el gobierno se compromete a movilizar los recursos que sean indispensables para la ejecución de los acuerdos antes señalados (Capítulo VI).

La promoción del acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y uso sostenible de los recursos del territorio es parte central del ASES. Para ello el Gobierno se compromete en su Capítulo III sobre Situación Agraria y Desarrollo Rural a la creación de un fondo fideicomiso de tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios. Dicho fondo de tierras concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. La política de adjudicación del fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental. El fondo de tierras se conformará inicialmente con las siguientes tierras: i) Tierra de baldíos nacionales de fincas registradas a nombre de la nación; ii) Tierras nacionales entregadas en forma irregular en zonas de colonización, especialmente en El Petén y la Franja Transversal del Norte, que el Gobierno se compromete a recuperar mediante acciones legales; iii) Tierras que se adquieran con los recursos que el gobierno está destinando al Fondo Nacional para la Tierra (FONATIERRA) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) para tal finalidad. Ello además de las tierras que se adquieran con donativos de gobiernos amigos, organizaciones no gubernamentales, prestamos de organismos financieros internacionales, tierras ociosas que se expropian en base al artículo 40 de la Constitución, aquellas que se adquieran con recursos provenientes de la venta de excesos de tierras que pudieran resultar en las propiedades privadas al comparar la medida real con la superficie registrada en el registro de propiedad inmueble; aquellas que puede adquirir el Estado en base a artículo 40 del Decreto 1551, las que adquiera a cualquier título, incluyendo donaciones de todo tipo. Para estos efectos el Gobierno se compromete a promover y promulgar una ley que regule las actividades del Fondo de Tierras, estableciéndose 1999 como año para evaluar y modificar la operatividad del programa de adjudicaciones (Nº 34 a-d).

En el mismo Capítulo III el Gobierno se compromete además a propiciar la creación de mecanismos para desarrollar un mercado activo de tierras que permita la adquisición de tierras para campesinos que no la poseen o la poseen en cantidad insuficiente (Nº 34 e); al desarrollo de una estructura de apoyo que permita al campesino tener acceso a comercialización, información, tecnología, capacitación y crédito (Nº 35); a promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra (Nº 37 a); a promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental (Nº 37 b); a promover una revisión de la legislación sobre tierras ociosas (Nº 37 c); a establecer procedimientos judiciales o no judiciales ágiles para dirimir litigios sobre tierra y otros recursos naturales (Nº 37 f); y a establecer un registro y catastro descentralizado, eficiente y obligatorio e iniciar, a más tardar el 1997, el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral, empezando por zonas prioritarias, para efectos de garantizar la aplicación de las normas sobre acceso a la tierra y recursos productivos contenidas en este acuerdo (Nº 38).

Una mención cabe realizar por último al Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, en adelante ARPDEA, suscrito en el año 1994. Dicho acuerdo, que intenta posibilitar el reasentamiento de las poblaciones desplazadas por la inseguridad política y social generada por la guerra, la que en los períodos más álgidos del conflicto, a comienzos de los ochenta, según la iglesia católica habría llegado a entre un millón y un millón y medio de personas mayoritariamente provenientes de sectores rurales (ONU; 1999; p.138),<sup>20</sup> estableció entre sus disposiciones la necesidad de lograr la integración productiva de las

---

<sup>20</sup> Entre 1981 y 1984 el ejército destruyó 440 pueblos y caseríos, un millón de personas fueron internamente desplazados, 150 mil de las cuales huyeron a México (Berger 1992; p. 196 en Deere y León, 1999, p. 19). Según un estudio de USAID, a 1984 el 25 por ciento de la población de los departamentos de Huehuetenango y Quiché había sido desplazada (USAID, en ONU, 1999, p.138). Parte importante de la población desplazada era de origen maya (Mesa Nacional Maya de Guatemala, 1999, p. 112).

poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado en áreas fundamentalmente rurales. Para ello contempló la adquisición de tierras por quienes no la poseyeran, comprometiéndose el Gobierno a revisar y actualizar los registros catastrales y de la propiedad inmueble y a realizar estudios que permitan identificar todas las tierras estatales, municipales y privadas con opción de compra. En la selección de tierras para reasentamiento se tomarían en cuenta las potencialidades agroecológicas del suelo, su precio, la sustentabilidad de los recursos naturales y los servicios existentes (Capítulo III, artículos 2 y 3).

### **Arreglos institucionales para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz**

A fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en estos acuerdos en las materias antes señaladas, el Gobierno de Guatemala impulsó, a través de acuerdos gubernativos y reformas legales, la creación de una nueva institucionalidad en materia agraria e indígena. Entre las principales instituciones y arreglos impulsados por el Gobierno hasta la fecha cabe destacar, por su importancia, las siguientes:

La creación, mediante acuerdo gubernativo N° 307-97 de abril de 1997, de la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra (PROTIERRA). Dicha entidad es concebida como una instancia coordinadora destinada a integrar los esfuerzos gubernamentales para formular políticas y estrategias que orienten programas y proyectos que den cumplimiento a los acuerdos de paz relacionados a la propiedad, tenencia y uso de la tierra. Entre las funciones que el acuerdo le asigna está además el buscar la unidad de los esfuerzos nacionales para definir un marco jurídico sobre tenencia de la tierra. La visión de PROTIERRA es que "Guatemala llegue a ser un país con seguridad y certeza jurídica sobre la propiedad, tenencia y uso de la tierra que propicie la inversión y la armonía social." (PROTIERRA, 1997 en Deere y León, 1999, p. 39). La presidencia de PROTIERRA es ejercida por el Ministerio de Agricultura. Participan de esta entidad además el Ministro de Finanzas y la Secretaría de la Paz. Como órgano ejecutivo de esta entidad se estructuró la Unidad Técnico Jurídica (UTJ) que coordina la estrategia integral del problema agrario, incluyendo la coordinación del registro y catastro, el fondo de tierras, la comisión para la resolución de conflictos, el programa de inversiones rurales, el sistema de información geográfica, la administración del impuesto único sobre inmuebles y las inversiones productivas agropecuarias (Carrera, 1999, p. 25);

La creación mediante acuerdo gubernativo N° 515-97 de junio de 1997 de la Comisión Paritaria sobre los Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas. Dicha Comisión tiene un carácter bipartito y paritario, con participación indígena y gubernamental. Funciona como órgano consultivo y asesor con el objeto principal de definir e impulsar una nueva política de transformación agraria y desarrollo rural sostenibles y sustentables, que permita el acceso a tierras productivas y el aprovechamiento y administración de recursos naturales, así como establecer mecanismos que permitan el cumplimiento de los acuerdos de paz en esta materia (Sandoval, 2000, p 16). Una de las principales tareas asumidas por esta Comisión fue elaboración de un anteproyecto de ley para la creación del Fondo de Tierras establecido en el ASES. Con posterioridad esta Comisión se ha abocado a la preparación y análisis de un anteproyecto de ley de catastro; Creación mediante acuerdo gubernativo N° 392-97 de mayo de 1997 del Fideicomiso Fondo de Tierra. Este viene a suceder al Fondo de Tierras (FONATIERRA), entidad dependiente del INTA creada en 1992 mediante acuerdo gubernativo 751-92 del 14 de agosto de 1992. El Fideicomiso tiene por misión "facilitar a campesinos y campesinas mayores de edad, de nacionalidad guatemalteca, individuales o aglutinados en organizaciones, sin tierra o con tierra insuficiente, a través de mecanismos financieros adecuados: a) el acceso a la tierra con vocación agropecuaria y forestal, en propiedad; b) proyectos productivos sostenibles económica y ambientalmente; c) servicios de asistencia técnica integral..." (Fondo de Tierras, 2000, p. 3). Sobre la base del anteproyecto preparado por la Comisión Paritaria, y en virtud de ley aprobada por el Congreso de la República

que entró en vigencia en el mes de junio de 1999 (Decreto N° 24-99), se creó el Fondo de Tierras FONTIERRA. Dicha entidad, concebida como institución autónoma, descentralizada y con personalidad jurídica orientada a facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos, además de asumir las funciones del Fideicomiso, se hizo cargo de las funciones y obligaciones de lo que fuera el Instituto Nacional de Transformación Agraria, INTA;

La conformación, sobre la base del acuerdo gubernativo N° 452-97 de junio de 1997, de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA). CONTIERRA es un órgano adscrito a la Presidencia de la República cuya función legal es la de facilitar y apoyar, a petición de parte, la solución conciliatoria o jurídica de aquellas situaciones en donde uno o varios interesados reclamen simultáneamente derecho de posesión o propiedad de la tierra (artículo 1). Entre sus objetivos fundamentales se encuentra el contribuir al dialogo constructivo entre las partes involucradas en conflictos de tierra, llevar a cabo mediación activa que ayude a la conciliación en la resolución de dichos conflictos, orientar en forma gratuita a las partes que no puedan pagar asesoría jurídica, y sugerir formulas de compensación o restitución a campesinos, comunidades, al Estado o a las municipalidades, en caso de que hayan resultado desposeídos de tierras por causa no imputable a ellos (artículo 2);

El establecimiento, mediante Ley de 27 de noviembre de 1997, de un impuesto único sobre inmuebles (IUSI). De acuerdo a esta ley, las bases y tipos impositivos variaban de acuerdo a factores tales como la extensión del terreno, su ubicación, el tipo de construcción que hay en ellos, la diferencia entre el área rural y áreas urbanas. La normativa castigaba la ociosidad y la subutilización de la tierra. Debido a falta de información suficiente y a presiones de diferentes grupos, esta ley fue derogada en febrero de 1998. Otro decreto aprobado por el Congreso de la república en el mes de noviembre del mismo año restableció la ley del IUSI (Sandoval, 2000, p. 17; y Carrera, 1999, p. 22-23);

Y la transformación por Decreto N° 57-97 del Congreso de la República del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) en el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL). BANRURAL, entidad que comenzó sus actividades en enero de 1998, es concebida como una institución con carácter multisectorial orientada a permitir el acceso al crédito por parte de los pequeños y medianos propietarios del área rural. Entre las actividades susceptibles de ser financiadas por BANRURAL se contemplan proyectos vinculados al agro, al ecoturismo, industrias y pequeñas hidroeléctricas y artesanía (Sandoval, 2000, p. 17).

A ello cabe agregar otras dos iniciativas jurídicas sometidas a la aprobación del parlamento y/o de la ciudadanía relacionadas con el cumplimiento de estos acuerdos. La primera de ellas se refiere al Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el que fue ratificado sin condiciones ni reservas por el Congreso de Guatemala en 1996.<sup>21</sup> La segunda iniciativa fue el Acuerdo de Reforma Constitucional aprobado por el Congreso Nacional en 1998, el que contenía un total de cincuenta reformas a la Constitución, varias de ellas relacionadas con los derechos indígenas. Dichas reformas, sin embargo, fueron rechazadas en la consulta popular verificada en el mes de mayo de 1999.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> El Convenio 169 habría sido ratificado con "entendimientos", el más importante de los cuales fue el que no debería haber discrepancia entre el Convenio 169 y la Constitución Política de Guatemala. Dicho entendimiento no significó un problema, puesto a que seis meses antes de la ratificación la Corte Constitucional de Guatemala emitió una opinión declaratoria en la cual expresa que no había discrepancia entre el Convenio y la Constitución (Chambers, en Gómez coord., 1997, p. 128).

<sup>22</sup> Entre las reformas que no prosperaron por el rechazo de la ciudadanía, se encontraba aquella que reconocía el carácter "pluricultural, multiétnica y multilingüe" de la nación guatemalteca (artículo 1); la que establecía el derecho a la "identidad, formas de vida, organización social, costumbres y tradiciones de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca..." (artículo 66); aquella que disponía la obligación de "consultar a los pueblos indígenas cuando medidas administrativas puedan afectarlos..." (artículo 70); y la que

## México

Durante los noventa se introducen en México importantes reformas jurídicas y políticas relacionadas con la realidad agraria y el régimen de tenencia de la tierra, por un lado, y con los derechos indígenas por el otro. Se trata de reformas de diversa naturaleza y origen. Las primeras están vinculadas al agotamiento del sistema de reforma agraria impuesto en México a contar de la revolución y a los cambios en las orientaciones de la política económica impulsada por el Gobierno de México, en particular bajo la administración de Salinas de Gortari. Las segundas, en cambio, están más vinculadas a la adecuación de las políticas gubernamentales relativas a los pueblos indígenas a la evolución de la agenda internacional así como a las presiones y demandas del movimiento indígena emergente en el país a la época. A continuación analizaremos los contenidos de cada una de estas reformas en particular.

### Reconocimiento de derechos indígenas

Dos hitos deben ser mencionados en esta materia; la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1991, y la reforma en 1992 del artículo 4 párrafo 1 constitucional. México, luego de Noruega, fue el segundo Estado en ratificar el Convenio 169 de la OIT. El Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación, entrando en vigor en septiembre de 1991. Las implicancias de la ratificación de este Convenio en México, país en el que hasta esa fecha los derechos de los indígenas sobre sus tierras y sobre los recursos naturales que hay en ellas no habían sido regulados jurídicamente con independencia de los derechos de los campesinos sin tierra en general, no eran menores.<sup>23</sup> A pesar de lo anterior, del peso demográfico que los indígenas tienen en México, y del hecho que los convenios internacionales tienen, de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Federal, el estatus de "norma suprema del país", el Convenio pasó sin mayor debate público ni parlamentario substancial sobre su contenido (Franco, en Assies et al. eds., 1999, p. 126).

La reforma del artículo 4 párrafo 1 de la Constitución Política en 1992<sup>24</sup> reconociendo expresamente el carácter pluriétnico de México y los derechos que corresponden a los pueblos indígenas, habría sido una de las consecuencias de la ratificación del Convenio 169.

#### Recuadro 11 REFORMA DEL ARTÍCULO 4 PÁRRAFO 1 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO (1992)

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Se trataba, a juicio de diversos analistas, de una reforma de carácter limitada, cuya vaguedad y orientación individualista y cultural, contrastaba con los contenidos claros y precisos del nuevo artículo 27 constitucional, cuyas disposiciones privatistas –sostenían– se impondrían sobre él. (Franco, en Assies et al. eds., 1999, 126; Díaz Polanco, en Chenaut y Sierra, 1995, p. 239-250).

---

reconocía el derecho consuetudinario indígena, sus normas, principios, valores, procedimientos, tradiciones y costumbres para la regulación de su convivencia (artículo 203).

<sup>23</sup> A juicio de algunos analistas vinculados al Gobierno mexicano con los que se tomó contacto en mayo de 2000 para el desarrollo de este estudio la ratificación de este Convenio en México habría tenido un carácter más que nada simbólico. Ello en razón de que, dado los cambios introducidos por la reforma agraria en la propiedad rural, y aquellos producidos en virtud de las políticas indigenistas impulsadas desde los años cuarenta, el país cumplía para esa fecha con gran parte de los derechos reconocidos a los indígenas en el Convenio 169, en particular en materia de tierras indígenas.

<sup>24</sup> Publicada en el Diario Oficial de la federación con fecha 28 de enero de 1992.

Más grave aún, a pesar de lo anunciado por el Gobierno mexicano al momento de su aprobación, hasta la fecha de la elaboración de este estudio no se ha dictado una legislación reglamentaria de este artículo que establezca las disposiciones generales aplicables a la federación y a las entidades federativas que la integran, de modo de permitir la materialización, en la práctica, de los derechos entonces reconocidos.

A pesar de lo anterior, esta reforma tuvo impacto en diversas entidades federativas, las que con posterioridad a 1992 reformaron sus constituciones incorporando en ellos textos similares a los del artículo 4 párrafo 1 constitucional. Este sería el caso de los Estados de México, Nayarit, San Luis de Potosí, Sonora y Veracruz. Los Estados de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Querétaro, en cambio, habían introducido estas reformas en fechas anteriores a la formalización de la reforma al artículo cuarto de la Constitución. Es interesante observar, sin embargo, que dos Estados, Chihuahua en 1993 y Campeche en 1996, introdujeron reformas en sus constituciones incorporando el reconocimiento de derechos relativos al territorio, a los recursos naturales y a sistemas normativos indígenas, que van más allá de la mera declaración de pluriculturalidad hecha en el artículo 4 párrafo 1 constitucional antes referido. Por lo mismo, su constitucionalidad, en el caso de un Estado Federal como México en donde las constituciones y leyes locales no pueden contravenir las prescripciones de la Constitución Federal, es cuestionable (Gómez, en Gómez coord., 1995, p. 275-276).

### **La reforma del artículo 27 constitucional y las transformaciones de la legislación agraria**

En enero de 1992, luego de un breve pero intenso debate parlamentario y público, se aprobó la reforma del artículo 27 constitucional propuesta por el Presidente Salinas de Gortari en noviembre de 1991.<sup>25</sup>

En la exposición de los motivos de esta iniciativa se mencionaban entre los principales argumentos para su sustentación la necesidad de reactivar la inversión en el campo mexicano para revertir la tendencia del último cuarto de siglo en que el crecimiento de la producción agropecuario había sido inferior al crecimiento de la población; la imposibilidad de dotar de tierras a los solicitantes dada la inexistencia de tierras afectables aptas para el aprovechamiento agropecuario (fin del reparto agrario); la necesidad de consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofreciendo al campesino incentivos que le permitiesen aprovechar el potencial de sus tierras y abrir alternativas productivas que elevaran su nivel de vida; y la necesidad de propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomentara la capitalización y la productividad rural. En la misma iniciativa presidencial, junto con proponerse el establecimiento de tribunales federales agrarios para impartir justicia en el campo, se introducen importantes ajustes destinados a estimular la capitalización de la pequeña propiedad rural, el ejido y la comunidad, en tanto que se eleva a nivel constitucional el reconocimiento y la protección de estas dos últimas unidades agrícolas.<sup>26</sup>

Los principios fundamentales de la reforma relativa a los núcleos de población ejidal y comunal están establecidos en la Fracción VII del nuevo Artículo 27 constitucional.

---

<sup>25</sup> Reforma publicada con fecha 6 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>26</sup> Exposición de Motivos de Iniciativa de Decreto que Reforma Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", noviembre 1991 (Secretaría de Reforma Agraria, 1998 p. 75-77).



**Recuadro 12****REFORMA AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE MÉXICO (1992)**

La fracción VII del artículo 27 reformado dispone:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley le señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

La reforma del artículo 27 constitucional fue seguida por la promulgación de dos ordenamientos legales en materia agraria; la Ley Agraria y la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios (Diario Oficial, 26 febrero de 1992). Mediante la primera ley se creó la Procuraduría Agraria como organismo público descentralizado, y se dispuso la transformación del Registro Nacional Agrario (RAN) en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Reforma Agraria (SRA). Por medio de la segunda ley se crearon los Tribunales Agrarios, órganos federales dotados de jurisdicción y autonomía para dictar fallos en materia agraria a nivel nacional. La Ley Agraria fue reformada mediante Decreto de 9 de julio de 1993, fecha en que se publican también las reformas a la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios.<sup>27</sup>

Las referencias que la Ley Agraria hace sobre los indígenas y sus tierras son limitadas. En su artículo 106 dispone que las tierras de los grupos indígenas deben ser protegidas en los términos del artículo cuarto y del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional; y en su artículo 164 dispone que en los juicios que involucren a tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán considerar sus usos y costumbres mientras no contravengan lo dispuesto en la ley ni se afecten derechos de terceros.

<sup>27</sup> Otras normas relevantes sobre la materia dictadas con posterioridad son el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (30 de marzo de 1992) reformado el 30 de marzo de 1993 y 28 de diciembre de 1996; el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios (13 de mayo de 1992) reformado el 12 de julio de 1993, el 13 de julio de 1994 y el 10 de febrero de 1995, y el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional (11 de agosto de 1992) reformado el 27 de abril de 1993 y el 9 de abril de 1997. Cabe destacar aquí además el Reglamento a la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (6 de enero de 1993), el Reglamento Interior de la SRA (11 de julio de 1995), reformado el 30 de marzo de 1998 y el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (11 de enero de 1996) (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 90-91).

Dado que las tierras indígenas en México se encuentran reconocidas por la legislación agraria como ejidos y comunidades, conviene entonces analizar las implicancias que las múltiples y complejas transformaciones jurídicas introducidas a contar de 1992 tienen para estos núcleos agrarios. Entre las principales implicancias que las reformas jurídicas en análisis tienen para estos núcleos agrarios así como para quienes los integran, cabe destacar:

- a) El reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. Al respecto el Título tercero de la Ley Agraria establece que los núcleos de población ejidal (ejidos) y comunal (comunidades) tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de sus tierras. Regula la participación que en ellos corresponde a los ejidatarios y comuneros, reconociendo el derecho que estos tienen a decidir de manera colegiada lo que crean conveniente para el ejido o comunidad al que pertenecen. En el Capítulo III del mismo Título establece la posibilidad de constituir nuevos ejidos, dadas ciertas condiciones que señala la Ley, mediante la decisión libre de un mínimo de 200 individuos que deben aportar tierras para ese fin.
- b) Autonomía de la vida interna de los ejidos y comunidades. El artículo 27 constitucional establece en su Fracción VII la Asamblea como órgano supremo del núcleo ejidal o comunal, siendo el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, electo democráticamente, el órgano ejecutivo y de representación del núcleo agrario. La Ley Agraria señala los derechos que los ejidos y comunidades tienen sobre sus tierras, entre ellos, de delimitación, asignación y destino; el uso y usufructo permitidos y la extensión máxima de tierra que un ejidatario puede tener. También establece el derecho de los ejidatarios y comuneros a conformar sociedades mercantiles y asociaciones rurales; el aprovechamiento de las aguas del ejido<sup>28</sup> y la posibilidad de los ejidatarios de enajenar sus derechos parcelarios dentro del núcleo agrario, cumpliendo con los requisitos legales; establece por último, el derecho de sus familiares sobre las tierras, también conocido como derecho del tanto.
- c) Reconocimiento de los sujetos de derecho agrario. La Ley Agraria reconoce como sujetos de derecho a ejidatarios, comuneros, sucesores de ambos, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avcindados y jornaleros agrícolas. El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria encarga además a esta institución la defensa de los derechos de los posesionarios, los nacionaleros y los colonos.
- d) Seguridad de las tres formas de propiedad rural (ejidal, comunal, y pequeña propiedad individual) reconocidas en el artículo 27 constitucional. De acuerdo a la Ley Agraria la propiedad ejidal se divide por su destino en tierras de uso común, tierras parceladas y tierras para el asentamiento humano. Estas últimas están conformadas, a su vez, por el fundo legal y la zona de urbanización (solares urbanos). Para hacer efectiva la seguridad en la tenencia de la tierra, el Registro Nacional Agrario (RAN), y el Instituto Nacional de Estadísticas, desarrollan el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). El PROCEDE tiene por objeto llevar a cabo, a partir de la decisión de los núcleos agrarios, la delimitación de las tierras al interior del ejido, culminando con la expedición de los certificados parcelarios, certificados de derechos y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que voluntariamente hayan aceptado participar en el programa (Artículo 56 Ley Agraria). La ley señala que ningún ejidatario podrá ser titular de una superficie superior al cinco por ciento del total de las tierras de su ejido, o en su caso, a los límites señalados para la pequeña propiedad. En la Fracción VII del artículo 27 constitucional se establece la

---

<sup>28</sup> Debe señalarse que, de acuerdo al artículo 52 de la Ley Agraria, el uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas.

posibilidad de adoptar el dominio pleno sobre la parcela. El PROCEDA podrá autorizar a los ejidatarios para adoptar este tipo de dominio cuando la asamblea así lo decide. A partir de la expedición del título respectivo por el RAN, y de su inscripción en el registro público de la propiedad, las tierras ejidales dejan de ser tales y quedan sujetas a las disposiciones del derecho común. Respecto a la propiedad comunitaria, el artículo 27 constitucional en su Fracción VII otorga seguridad a los campesinos que viven bajo este régimen y brinda protección especial a las tierras de los grupos indígenas. En los artículos 98 al 107 de la Ley Agraria se especifican los alcances de la forma de vida de las comunidades. Se establece asimismo, que a estos núcleos agrarios es factible aplicar todas las disposiciones que prevé la Ley Agraria para los ejidos, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto expresamente por la propia Ley para las comunidades. En los mismos artículos se establecen los procedimientos para el reconocimiento de los núcleos agrarios como comunidad, las facultades de la Asamblea para decidir del destino de las tierras, la forma de transmisión de derechos a familiares y vecindados, la posibilidad de que la comunidad adopte el régimen ejidal y vice versa. Se señala finalmente la posibilidad de participar de diversas figuras asociativas y de crear comisiones que ayuden a la administración comunal.

- e) Posibilidad de formar sociedades civiles mercantiles en el agro. En su Fracción IV el artículo 27 constitucional considera la posibilidad de que además de las formas de asociación ya existentes en el agro (uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo, y sociedades de producción rural), las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de tierras. Limita dichas tierras sin embargo, solamente a aquellas que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. Se establece además que dichas sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, en ningún caso podrán tener extensión mayor que la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual.
- f) Procuración e impartición de justicia agraria. Para estos efectos la ley crea los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria. Los Tribunales Agrarios conocen de las controversias que surjan por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, y entre estos y pequeños propietarios o sociedades; del reconocimiento del régimen comunal; la restitución de tierras, bosques y aguas a núcleos de población ejidal o comunal y, en general, de las controversias en materia agraria entre los sujetos agrarios. La Procuraduría Agraria, además de sus funciones en materia de estudio y proposición de política agraria, es el órgano encargado de auxiliar al campesino que en un juicio agrario no tenga abogado, y coadyudar con los Tribunales Agrarios en la elaboración de una demanda o contestación. A estos órganos se agrega el Registro Nacional Agrario, RAN, que es la institución encargada del registro y control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, y de la seguridad documental derivada de la aplicación de la ley Agraria (Procuraduría Agraria, 1997, p. 23-32).

### **Legislación sobre recursos naturales**

La reforma del artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria fueron acompañadas de la introducción de reformas a la normativa relativa a los recursos naturales y al medio ambiente. En materia de aguas, donde el Estado había intervenido fuertemente a contar de la revolución, tanto por la vía de las obras y administración relacionadas con el riego, como por el control establecido sobre los derechos de aguas, los que eran públicos e intransferibles, se reformó la legislación a objeto de favorecer una mayor iniciativa privada y las fuerzas del mercado (Bauer, 1998, p. 23). En base al texto constitucional que precisa que las aguas nacionales son bienes del dominio público y que como tales, son inalienables e imprescriptibles, y que para acceder a su explotación, uso o

aprovechamiento los particulares requieren que el otorgamiento de un título de concesión emanado de la autoridad, se dictó en diciembre de 1992 una Ley de Aguas Nacionales que modificó la normativa vigente sobre la materia.<sup>29</sup>

Dicha ley tiene por objeto regular y administrar las aguas en todo el territorio de México de conformidad con el 27 constitucional. La ley mantiene el rol rector del Estado estableciendo la participación de los sectores social y privado. De igual forma, intenta otorgar seguridad jurídica en la explotación, uso y aprovechamiento del agua, permitiendo a los sectores privado y social planificar sus actividades y la modernización del campo (Mohar, 1999, p. 44).

Otra normativa reformada fue la Ley Forestal (mayo de 1997), ley que intenta proteger los derechos de los núcleos ejidales y comunales, así como de los pueblos indígenas sobre los recursos forestales existentes en sus tierras. Así en su artículo 1 Fracción VIII promueve la participación de las comunidades y de los pueblos indígenas en el uso, protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales existentes en los territorios que les pertenezcan considerando su conocimiento tradicional. En su artículo 19 bis (4) dispone que las autorizaciones otorgadas en materia forestal tendrán presente los derechos de propiedad y posesión de los terrenos en los que se localicen los recursos, los que se regularán por la Ley Agraria; que los terceros que presenten solicitudes de autorización en materia forestal sobre terrenos de propiedad de un ejido, comunidad o comunidad indígena deberán acreditar el consentimiento del núcleo agrario; y que se procurará que los aprovechamientos de recursos forestales se realicen garantizando los derechos que la ley reconozca a las comunidades indígenas.<sup>30</sup>

Finalmente, en diciembre de 1996 se modificó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de enero de 1988. En dicha reforma se protegen los derechos de los indígenas mediante la incorporación de normas tendientes a la protección de la cultura e identidad de los pueblos indígenas a través del establecimiento de áreas protegidas (art. 45); la promoción de su participación en la administración y manejo de áreas naturales a objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad (art. 47); y la valoración del conocimiento biológico tradicional y la participación de las comunidades así como los pueblos indígenas en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habitan (art. 79).

### **Críticas a las transformaciones agrarias**

Las críticas a que dio origen la normativa constitucional y legal agraria antes referida han sido múltiples. Sectores campesinos e indígenas cuestionaron, en primer lugar, el término del reparto agrario que venía siendo impulsado desde la época de la revolución mexicana, argumentando que no era efectivo que no existieran más tierras para ser distribuidas entre quienes carecían de ellas.<sup>31</sup>

Se cuestionó además la intencionalidad del gobierno al promover la reforma. Así mientras los representantes de gobierno argumentaban que esta obedecía a la necesidad de capitalizar el agro deprimido, reconocer y regularizar la práctica de la individualización de la propiedad que en los hechos venía verificándose al interior del ejido y de la comunidad, así como de resolver la situación

---

<sup>29</sup> Su reglamento fue publicado con fecha 12 de enero de 1994.

<sup>30</sup> Se estima que entre el 70 y el 85 por ciento de las áreas forestales existentes en México pertenecen a entre 7.000 y 9.000 comunidades y ejidos. En el pasado el Estado dio concesiones a particulares para la extracción de dicho recurso, siendo los ejidatarios y comuneros utilizados como mano de obra en la extracción de la madera. A partir de 1970, algunas áreas, como la purépecha, en Michoacán, la zapoteca y algunas comunidades en Oaxaca, ejidos en Yucatan, Chihuahua y Durango, iniciaron el control de sus recursos forestales por medio de concesiones otorgadas por el gobierno (Secretaría de Desarrollo Social, 1999, p. 5).

<sup>31</sup> En la declaración de la Nación Purhépecha (5 de diciembre de 1991) emitida en el contexto del debate del proyecto se sostenía al respecto: "Conocemos de cientos de casos de latifundios, disimulados con prestanombres, hay acumulación de cientos de hectáreas en manos de políticos, gobernantes, ex-funcionarios públicos y empresarios." (Franco, en Assies et al. eds., 1999, p. 131).

producida con la expansión o crecimiento de los centros urbanos al interior de estos núcleos agrarios, los detractores de la reforma han sostenido que la liberalización del mercado de tierras habría respondido a una exigencia del Tratado de Libre Comercio más que a una necesidad real del agro mexicano (Gómez, en Gómez coord., 1997, p. 276; Franco, en Assies et al eds., 1999, p. 129, Díaz Polanco, en Chenaut y Sierra eds., 1995, p. 239).

La reforma además, ha sido considerada como atentatoria a los derechos reconocidos a los indígenas en la propia Constitución federal y en el Convenio 169. A juicio de Franco, la privatización y enajenación de las tierras ejidales y comunales –muchas de las cuales están en poder de grupos indígenas– sería contradictoria con el artículo cuarto de la Constitución por cuanto debilita la protección a las tierras ("recursos") en manos de los pueblos indígenas, y podría significar una amenaza a sus "formas específicas de organización social." Ella, además, sería contraria al Convenio 169 de la OIT ratificado por México en 1991, el que como viéramos, vela por la protección de las tierras y de los recursos naturales indígenas (Franco, en Assies et al. eds., 1999, p. 129).

Las negativas consecuencias que la Ley Agraria tendría para los núcleos de población ejidal y comunal, y en particular para los indígenas, fueron subrayadas por Díaz Polanco. Entre estas destacaban el término del régimen ejidal y la asignación de tierras en dominio pleno; la autorización que otorga al ejidatario para transferir sus derechos de uso o usufructo sobre su parcela prácticamente sin limitaciones; la facultad que otorga a los ejidatarios para transmitir el dominio de las tierras de uso común, –generalmente bosques, selvas, terrenos de agostadero– a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios, con los consecuentes riesgos de pérdida de dichas tierras; la insuficiente protección que otorga a las tierras de los asentamientos humanos –incluyendo los terrenos en que se emplaza la zona de urbanización del ejido y su fundo legal, así como a los solares en las zonas de urbanización– los que son declarados propiedad plena de sus titulares, previéndose que estos últimos, en sitios de interés histórico o turístico, pasen a futuro a manos de terceros no campesinos; la facilitación de los contratos o convenios de cesión de tierras de uso común a terceros; la asimilación de las tierras de las comunidades (comunales) a las de las tierras de uso común de los ejidos, las que como dispone la ley, pueden aportarse a una sociedad o cederse su uso y disfrute. A juicio de Díaz Polanco, de acuerdo a la Ley Agraria, la única particularidad del régimen comunal estaría relacionada con el hecho que, directamente, en tal calidad no se contempla la adopción del dominio pleno sobre la parcela, ni los comuneros individualmente pueden ceder sus derechos a terceros. Sin embargo, dado que la asamblea comunal puede decidir la adopción del régimen ejidal, la comunidad puede, a través de esta vía, adoptar resoluciones sobre sus tierras, incluyendo su privatización y enajenación (Díaz Polanco, en Chenaut y Sierra, 1995, p. 240-246).

## 2. Políticas públicas

### Bolivia

Sobre la base de las disposiciones incluidas en la reforma constitucional de 1994, así como las de la Ley INRA de 1996 y su reglamento (Decreto Supremo Nº 24784 de 31-7-1997), el Gobierno de Bolivia, con la participación del INRA y de la Subsecretaría de Asuntos Etnicos (SAE) inicialmente y desde 1997 el Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), ha impulsado una serie de acciones que han permitido algunos avances en la protección de las tierras indígenas. La acción fundamental desarrollada por el Gobierno en este ámbito ha sido aquella destinada a la titulación y saneamiento de TCOs, tanto de aquellos que habían sido reconocidos o demandados al Estado con anterioridad a la promulgación de la Ley INRA, como de aquellos cuyo reconocimiento ha sido demandado con posterioridad a esta normativa.

De conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley INRA, debía procederse en forma inmediata (o dentro del plazo de 60 días en algunos casos) a la titulación como TCO de ocho territorios indígenas reconocidos mediante Decreto Supremo (TIDS) a la fecha de la promulgación de la ley.<sup>32</sup>

La superficie consignada en dichos títulos podría ser modificada o confirmada según los resultados del saneamiento. Dichos territorios, cuya superficie total alcanza a 2.802.625 has., se encuentran a la fecha en distintas etapas en el proceso de saneamiento (Urioste, 2000, p. 25). Aunque estos territorios fueron objeto de resolución de titulación provisional en abril de 1997, cinco de ellos no contaban a junio del 2000 con resolución determinativa del área de saneamiento, varios de ellos por encontrarse sin financiamiento para tales efectos (INRA, Junio 2000).

En la Disposición Transitoria Tercera se establecía la obligación de declarar la inmovilización<sup>33</sup> de 16 solicitudes de TCO interpuestas con anterioridad a la ley, estableciéndose un plazo de 10 meses para proceder a su titulación desde la publicación de la ley. A la fecha solo se ha titulado una parte de la TCO Guaraya, correspondiente a una superficie de 413.018 has. de un total de 2.205.369 has., así como la TCO del pueblo Yuracaré (titulada en septiembre de 2000) con una superficie de 241.000 has., estando pendiente la titulación y el saneamiento de 15 solicitudes por un total de 10.793.501 has. De estas, 13 solicitudes se encontrarían en etapa avanzada de titulación, dado que cuentan con recursos financieros de la cooperación internacional para estos efectos.

Finalmente, cabe señalar que desde la promulgación de la ley a la fecha, se han interpuesto nueve demandas nuevas de saneamiento de TCO, con una superficie total de 4.715.957 has. Ellas incluyen tierras indígenas tanto de las tierras bajas como de las tierras altas de Bolivia (área andina), correspondiendo tres al departamento de La Paz, una a Santa Cruz, dos al Beni, una a Potosí, y dos en Oruro. Siete de estas demandas, sin embargo, no cuentan a la fecha con el financiamiento necesario para proceder al saneamiento (Urioste, 2000, p. 25).

A la fecha, entonces, se habrían titulado como TCOs cuatro comunidades Ayoreas ubicadas en el departamento de Santa Cruz, un parte de la TCO Guarayos así como la TCO Yuracaré antes mencionadas, una comunidad indígena (Caipependi) también en Santa Cruz con 63.609 has., varias comunidades en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Tarija, con una superficie total de 240.351 has., una colonia en San Julián (Santa Cruz) y un área protegida (Estación Biológica del Beni) con una superficie de 135.274 has. En total la superficie de TCOs saneadas y tituladas a indígenas ascendería a 1.340.035 has. (Urioste, 2000, p. 25-26).

---

<sup>32</sup> Se trata de territorios del Oriente boliviano reconocidos entre 1990 y 1992 mediante decretos supremos por el gobierno tras la marcha por el territorio y la dignidad" de 1990.

<sup>33</sup> Las inmovilizaciones de las TCOs mediante resolución administrativa tiene por objeto de evitar que se admitan nuevas peticiones de adjudicación dentro del área solicitada, así como de cautelar su integridad con relación a ocupaciones y asentamientos de hecho.

**Cuadro 6**  
**BOLIVIA: PROPIEDADES SANEADAS Y TITULADAS**  
*(A septiembre de 2000)*

<b>Comunidades Ayoreas como TCOs</b>	<b>Superficie (has.)</b>	<b>Financiamiento empresa</b>	<b>Fecha de resolución de dotación y titulación</b>
Santa Teresita, Cruz, Chiquitos y Cordillera	77.545	PDPI - Consulter*	11.10.99
Tobite II, Santa Cruz, Chiquitos	26.103	PDPI - Consulter	1.12.99
Zapoco, Santa Cruz, Ñuflo, Chávez y Velasco	43.344	PDPI - Consulter	1.12.99
Guaye rincón del tigre, Santa Cruz, G. Busch	97.871	Consulter	11.10.99
<b>Guarayos</b>	<b>413.018</b>		
Yuracare (Cochabamba - Chapare y Carrasco)	241.000	Danida CERES, Prefectura Class	2000
<b>Comunidades Tituladas</b>			
Caiependi, Santa Cruz, Cordillera	63.609	Consortio IP/CES/KWC	R.S.** 14.10.98
La Paz, Oruro, Potosi Y Tarija	240.351		
<b>Colonos Titulados</b>			
San Julián, Santa Cruz	1.947		
<b>Área Protegida Titulada</b>			
Estación biológica del Beni Beni Ballivián	135.274		Res. Adm.: SAN-SIM 6.7.97 Res. Adm.: 15.7.99
<b>Total</b>	<b>1.340.035</b>		

**Fuente:** Urioste, Miguel, "Bolivia: estrategia para la reducción de la pobreza rural a través del desarrollo productivo rural", documento elaborado para el BID, octubre de 2000 (inédito facilitado por el autor), anexo 9, Cuadro 6.

**Fuente:** Fundación TIERRA sobre la base de datos del INRA

\* PDPI: Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas - Empresa CONSULTER

\*\* R.S.: Resolución Suprema

Los problemas que han dificultado la aplicación de las disposiciones de la Ley INRA que reconocen los derechos de los indígenas sobre sus tierras ancestrales y los recursos naturales, sin embargo, no han sido pocos. Uno de los problemas más graves ha sido el de la demora en el proceso de saneamiento de TCOs verificado hasta la fecha. Tal como hemos visto, no se han cumplido los plazos establecidos en las disposiciones transitorias de la Ley INRA para la titulación como TCOs de los territorios indígenas reconocidos a la época de su dictación, así como aquellos establecidos en la misma normativa para las solicitudes de TCOs interpuestas con anterioridad a la Ley. Los avances existentes en la tramitación de las demandas nuevas de TCOs también han sido lentos. La cifra de 1.3 millones de has. tituladas bajo esta modalidad a la fecha resulta exigua con relación al total de 18.2 millones de has. que los indígenas solicitan les sean saneadas y tituladas bajo esta modalidad en Bolivia.

La demora en el saneamiento de TCOs queda en evidencia en un estudio relativo al estado actual de tramitación de las demandas presentadas por los indígenas de conformidad al procedimiento legal en las tierras bajas de Bolivia. Del total de 46 demandas de TCOs que en esta área que han sido admitidas para su tramitación por el INRA, 42 cuentan con resolución de inmovilización, 41 tienen georeferencias del área demandada, y 40 TCOs tienen resoluciones determinativas del área de saneamiento. Además, cuentan con identificación de gabinete 32, de las cuales 23 están en alguna etapa del proceso de saneamiento. Solo 8 de estas demandas cuenta a la fecha con un título provisional, en tanto que 5 cuentan con resoluciones de dotación y titulación (Martínez, 2000, p.8).

**Cuadro 7**  
**BOLIVIA: TIERRAS BAJAS: PROCESO DE**  
**SANEAMIENTO DE LAS TCOs**

Etapas de saneamiento	Nº de demandas
Elaboración de la demanda	47
Admisión de la demanda	46
Inmovilización	42
Georeferencias	41
Determinación área saneamiento	40
Identificación de gabinete	32
Ejecución de saneamiento	23
Título provisional	8
Dotación de títulos	5

**Fuente:** Martínez, José, *Proceso de titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) en las tierras bajas de Bolivia*, 2000, disponible en Internet en [www.kolla.net/club/tierra](http://www.kolla.net/club/tierra)

De acuerdo a los antecedentes antes expuestos, resulta improbable que se alcance a cumplir con el plazo de diez años establecido por la Ley INRA en 1996 (art. 65) para la realización del saneamiento de los derechos y tenencia de la propiedad agraria en el territorio de Bolivia.

Las interpretaciones sobre las causas de la demora existente en el saneamiento de TCOs son diversas. Una de ellas dice relación con la insuficiencia del financiamiento destinado a este proceso. No obstante el apoyo hasta ahora existente de parte de agencias internacionales para estos efectos, el propio INRA reconoce que muchas de las demandas planteadas por los indígenas, incluyendo aquellas anteriores y posteriores a la promulgación de la Ley en 1996, se encuentran paralizadas por falta de financiamiento (INRA, 2000).<sup>34</sup>

A juicio de Urioste, el atraso en el saneamiento, incluyendo aquí las tres modalidades contempladas en la Ley (saneamiento simple, de TCOs y el catastro), más que a la insuficiencia de recursos se debería a la lentitud con que trabajan el INRA y las empresas contratistas. A ello habría que agregar las complejidades del procedimiento establecido para el saneamiento, el que no habría sido simplificado por el nuevo reglamento aprobado para estos efectos el 2000 (Decreto Supremo 25.7663 del 5 de mayo de 2000), así como el irregular funcionamiento de la Comisión Nacional Agraria y de las Comisiones Agrarias Departamentales, entidades que no hacen un seguimiento adecuado de los procesos de saneamiento (Urioste, 2000, p. 24-25).

Otros analistas, sin embargo, atribuyen esta demora además a la falta de voluntad que ha existido en el Gobierno boliviano para llevar adelante un proceso que significa enfrentar a poderosos intereses económicos vinculados a la explotación de recursos naturales y a terceros no indígenas que se encuentran en tierras cuyo reconocimiento como TCOs ha sido reclamadas por los indígenas (Martínez, 2000, p. 12; Assies en Castro y Albo org., 2000, p. 894).

Ello resultaría evidente en el caso de las tierras bajas, donde la demora en la ejecución de este proceso ha facilitado la permanencia y consolidación en las áreas demandadas como TCOs por los indígenas de las empresas forestales dedicadas a la explotación de los bosques tropicales, lesionando el derecho al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que la propia Constitución y las leyes les reconoce. Son estos intereses los que habrían determinado el otorgamiento por el Gobierno en 1997, con posterioridad a la Ley INRA, de 85 concesiones

<sup>34</sup> Entre las entidades que han aportado financiamiento para el desarrollo del proceso de saneamiento de TCOs cabe destacar el Gobierno de Dinamarca, FIDA-FONAMA, Banco Mundial Gas Trans Boliviano (INRA, Boletín de Octubre de 1999, p. 3)



forestales otorgadas, de las cuales 27 se sobreponen a las TCOs demandadas por los indígenas en esa zona, afectando a 6 TCOs con un total de 700.000 has.<sup>35</sup>

Relacionado con lo anterior, otros intereses que habrían dificultado el saneamiento de TCOs, son los de terceros no indígenas –generalmente ganaderos o empresas agrícolas– cuyas tierras se encuentran dentro de los territorios demandados por los indígenas. Estos terceros, propietarios o poseedores, reclaman también sus derechos propietarios al interior de las TCOs generando conflictos hasta ahora no resueltos en la mayoría de los casos (Urioste, 2000, p. 9). En general las tierras de terceros al interior de las TCOs demandadas por los indígenas han sido saneadas como parte de sus procesos de saneamiento, utilizándose para ello fondos de la cooperación internacional. Esta situación no solo afecta los recursos existentes para la determinación y protección de las tierras indígenas en Bolivia, beneficiando a quienes bien podrían pagar por este procedimiento, sino que además, ha incidido en la disminución de la superficie de tierras finalmente reconocida a los indígenas a través del saneamiento de TCOs (Martínez, en Martínez ed. 2000, p. 45-48).<sup>36</sup>

Tales intereses habrían incidido en la incorporación en el Reglamento de la Ley INRA de los denominados "estudios de identificación de necesidades espaciales" de las TCOs. Estos estudios, cuya realización corresponde al VAIPO (Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios) y cuya finalidad es el cálculo de la superficie de la TCO que se estima necesaria para el pueblo demandante, han resultado, en la mayor parte de los casos, en una reducción de las superficies demandadas por los indígenas para su titulación como TCOs. Un ejemplo de lo anterior es el de la TCO Guarayos. De una demanda inicial de 2.5 millones has., la superficie de la TCO fue reducida a 1.350.000 a raíz de las recomendaciones realizadas por VAIPO en el informe de necesidades espaciales. La reducción de este territorio indígena significó dejar comunidades del pueblo Guarayo fuera de la TCO (Martínez, 2000, p. 6).

Una preocupación cabe consignar en relación con la situación de las tierras indígenas en el altiplano y valles andinos. Es evidente que el énfasis en el saneamiento de TCOs hasta ahora ha estado puesto en las tierras bajas de Bolivia, donde la presión indígena para su titulación ha sido mayor. El saneamiento bajo esta modalidad de las tierras indígenas en el área andina, área en que los indígenas constituyen la población mayoritaria, y donde se registran los más elevados índices de pobreza rural, sigue estando en gran medida pendiente.<sup>37</sup>

Dicho saneamiento resulta fundamental si se quiere enfrentar los problemas asociados al minifundio que allí existe y que se mantienen inalterados a pesar de la nueva institucionalidad agraria. En efecto, en esta área, que incluye las regiones del altiplano y valles andinos de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y el extremo occidental de Santa Cruz, existirían en la actualidad entre 500 y 600 mil unidades productivas campesinas derivadas de la reforma agraria, con una población aproximada de 1.7 millones de personas. Si bien los campesinos indígenas que allí habitan son dueños de entre 20 a 25 millones de has., solamente cultivan unas 700 mil has. anualmente. Ello se debería a la baja calidad de las tierras. A modo de ejemplo, se estima que solo 75 mil has. en esa área tendrían riego (Muñoz, 1999, p. 17). Los problemas de pobreza ligados al minifundio que allí existe habrían aumentado notablemente en los últimos quince años. A ello habría contribuido la situación de acelerada erosión y desertificación

<sup>35</sup> Frente a los reclamos de los indígenas ante la OIT por esta situación, el Gobierno argumentó que ya habían inmovilizado 11 millones de has. y que las tierras explotadas por 27 empresas forestales solo afectaban 682.401 has, equivalentes al 5.8 % de dichas tierras (Tamburini y Betancourt, en Martínez ed., 2000, p. 218-225).

<sup>36</sup> La mayor parte de las TCOs cuyo saneamiento ha sido solicitado por los indígenas en Bolivia tienen terceros ocupando tierras en su interior. En algunos casos, como el del territorio indígena de Weenhayek, por ejemplo, se estima que la presencia de terceros compromete a más del 80 por ciento de la superficie demandada, la que asciende a 197 mil has. (Martínez, en Martínez ed., 2000, p. 56).

<sup>37</sup> Parte importante de las nuevas solicitudes de saneamiento de TCOs recaen sobre tierras de la región andina, ubicadas entre otras áreas, en Oruro, Potosí y La Paz.

del área, situación que estaría relacionada al sobre uso y mal manejo de los suelos (Morales, en Urioste, 2000, p. 8).

La necesidad de revertir esta situación de minifundio, y obtener el reconocimiento de las tierras de los indígenas de esta área como TCOs ha sido planteada por el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). Ello, además de permitir la recuperación y fortalecimiento de los ayllus y las formas comunales de uso y tenencia de la tierra propia de la cosmovisión indígena andina, permitiría el reconocimiento de los derechos sobre los recursos naturales renovables que hay en sus tierras. En una presentación formulada al Presidente de la República en mayo de 2000 sostienen: "Los Pueblos Indígenas y Originarios Aymara, Quichua, Uru y otros, demandamos al Estado boliviano el cumplimiento de la Ley con la titulación gratuita de nuestros territorios continuos y discontinuos a través del saneamiento como Tierras Comunitarias de Origen (TCO)."<sup>38</sup>

Las complejidades de este proceso, las que incluyen la oposición a la reconversión de sus tierras a TCOs de parte de algunos campesinos e indígenas que cuentan con títulos individuales, la inexistencia de recursos para llevar adelante el saneamiento en el área andina, y la demora en el proceso de titulación de las TCOs, son señaladas por los dirigentes de CONAMAQ.<sup>39</sup>

Una mención cabe hacer respecto al impacto que sobre las tierras indígenas han tenido las otras dos modalidades de saneamiento contempladas en la Ley INRA; el saneamiento simple (SAN-SIM) del artículo 70, que se ejecuta a solicitud del propietario interesado en fortalecer su derecho propietario o de oficio, y el saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN) del artículo 71, que se ejecuta de oficio en áreas catastrales (regiones tales como departamentos, provincias y municipios) determinados por el INRA para efectuar saneamiento y catastro de tierras.

De acuerdo a antecedentes de INRA a agosto de 2000 se encontraban en distintas etapas del proceso de saneamiento simple de oficio un total de 89 predios con un total de 174 mil has. en distintas regiones del país. Ello incluye el saneamiento de comunidades y ayllus andinos de Oruro (9 mil has.) y Potosí (32 mil has.) (INRA, agosto de 2000, p. 8). La experiencia del saneamiento simple para comunidades en situación dispersa, sin embargo, deja un mal precedente para las comunidades indígenas, las que deben cumplir con exigencias de saneamiento similares a las de TCOs, tales como personería jurídica, trabajos de campo con relevamiento del predio con georeferencias, censos comunales, previos a la admisión de la solicitud de saneamiento. Las comunidades que no tienen recursos para este procedimiento no tendrían muchas posibilidades a través de esta modalidad (Martínez, 2000, p. 9).

En cuanto al saneamiento integrado al catastro, se estima que al 2000 este se estaba ejecutando en un área total de 8.1 millones de has. en distintas regiones de Bolivia (dpto. de Chuquisaca, dpto. de La Paz, provincia Ñuflo de Chavez-Santa Cruz, dpto. del Beni y en Chapare). A ello se agrega la ejecución de un proyecto piloto en un área de 2.6 millones de has. en zonas de los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Chuquisaca (Urioste, en base a INRA, 2000, p. 26). Aún cuando no hay información disponible sobre la variable étnica en la aplicación de esta modalidad del saneamiento, sus implicancias para el mundo indígena debieran ser significativas. Ello por cuanto mediante este procedimiento se viene a regularizar técnica y jurídicamente la propiedad inmueble en las áreas en que se ejecuta, otorgando certeza a los derechos propietarios a través de su inscripción en los registros públicos y de la incorporación de los productos de saneamiento al catastro legal.

---

<sup>38</sup> CONAMAQ, Presentación al Excelentísimo Señor Presidente Constitucional de la República de Bolivia, 18 de mayo de 2000.

<sup>39</sup> CONAMAQ estima que alrededor de dos tercios de los campesinos indígenas andinos quieren el saneamiento de sus tierras a TCOs, mientras un tercio se opondría. Entrevista a directiva de CONAMAQ, La Paz, septiembre de 2000.

Cuadro 8

**BOLIVIA: EJECUCIÓN DE SANEAMIENTO INTEGRADO AL CATASTRO (CAT-SAN)**

Provincias	Superficie (has.)	Financiamiento	Resolución Administrativa
Inquisivi, Quime y Cajuata, La Paz Sud Yungas	709.200	FND – KAMPSAX DEG 500.000 \$US 120.000 – Bol	14.10.99
Chulumani, Irupana, Yanacachi y La Asunta, La Paz Nor Yungas Coroico y Coripata, La Paz			
San Javier y Concepción, Santa Cruz N. Chávez	876.000	FND** – KAMPSAX DEG 500.000 \$US 120.000 – Bol.	14.10.99
Reyes San Borja, Beni Ballivián	423.500	14.10.99	14.10.99
Chapare	1.000.000	UE*** ECUS 19 Mill. ECUS 1.8 Mill. –Bol	Convenio 24.11.97 Res. Adm. CAT-SAN 99
Chuquisaca*	5.100.000	HOLANDA \$US 8.820.000	
<b>Total</b>	<b>8.108.700</b>		

**Fuente:** Fundación TIERRA en base a datos del INRA. Urioste, Miguel, Bolivia: Estrategia para la reducción de la pobreza rural a través del desarrollo productivo rural, documento elaborado para el BID, octubre de 2000 (inédito facilitado por el autor), cuadro 7, anexo 9.

\* Chuquisaca: En proceso de evaluación Técnico – Jurídica, un millón de has.

\*\* FND: Fondo Nórdico para el Desarrollo

\*\*\* UE: Unión Europea

El proceso de saneamiento de tierras en Bolivia, en particular el de TCOs, se orienta en una perspectiva adecuada de fortalecimiento del acceso y seguridad en la tenencia de la tierra de las mayorías campesinas e indígenas. Los desafíos que se presentan para el cumplimiento de estos objetivos en un país como Bolivia, donde históricamente la distribución de la tierra ha sido muy inequitativa, no son menores. En efecto, de acuerdo a un estudio reciente (Morales, 2000, en Urioste, 200, p. 7-8) el 80 por ciento de las unidades agropecuarias comparten el 3 por ciento de las tierras cultivadas, mientras que el 20 por ciento usufructúa el 97 por ciento restante. El 27 por ciento de las unidades agropecuarias tiene una superficie promedio inferior o igual a 0.66 has; el 43 por ciento de las mismas unidades no dispone de más de 2 has. con una media de 1.28 has; y el 63 por ciento de las unidades agropecuarias no superan las 4 has. con una media 3.21 has. La desigualdad en la distribución de la tierra, según el mismo estudio, incidiría en forma directa en la desigual distribución del ingreso, así como en la pobreza existente en sectores rurales de Bolivia.

Una mención cabe hacer también en relación con el acceso de la mujer indígena a la tierra. Antecedentes disponibles para 1997 señalan que mientras la mujer rural en Bolivia representa el 47 por ciento de la Población Económicamente Activa, realizando la casi totalidad de actividades productivas, solo posee el 17.2 por ciento de los títulos de propiedad agraria (SAG, 1997, en Mesa de Trabajo Institucional "Mujer y Tenencia de la Tierra", La Paz, julio de 1999). Si bien no existen estadísticas más actuales respecto del acceso de la mujer a la tierra, todos los análisis hacen pensar que esta situación no ha cambiado sustancialmente con la aplicación de la Ley INRA, afectando fundamentalmente a la mujer indígena rural. En efecto, a pesar del mandato Constitucional (artículo 6) y de lo establecido en el artículo 3 parágrafo V de dicha Ley en favor de la mujer, independientemente de su estado civil,<sup>40</sup> es un hecho reconocido el que la mujer sigue siendo objeto de discriminación en los procesos de titulación y saneamiento de la tierra. Ello se debería a la inexistencia de una reglamentación que haga posible la aplicación práctica de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley INRA garantizando equidad de género en este ámbito. A ello se agrega el que

<sup>40</sup> El artículo 3 parágrafo V de la Ley INRA dispone que " El Servicio Nacional de Reforma Agraria, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil."

los usos y costumbres indígenas que la Ley INRA garantiza en la aplicación de las leyes agrarias, no siempre reflejarían principios de equidad de género, constituyendo también un obstáculo para que las mujeres accedan legalmente a la tenencia de la tierra (INRA, marzo 2000, p. 4). La necesidad de introducir reformas legales y culturales para enfrentar esta situación fue subrayada por el "Colectivo por el acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra", entidad en que participaron diversas entidades tanto públicas como privadas, incluyendo el INRA.<sup>41</sup>

Los múltiples problemas que han afectado el proceso de saneamiento de tierras indígenas establecido en la Ley INRA, en especial en el mundo andino, así como las dificultades para revertir la situación de inequidad en la estructura de la propiedad, se encuentran entre los factores que determinaron la realización de una tercera marcha campesina e indígena hacia La Paz en septiembre de 2000. Como consecuencia de esta marcha, el Gobierno y los representantes campesinos e indígenas suscribieron un acuerdo con miras a introducir reformas a la legislación vigente de modo de fortalecer los derechos indígenas relacionados con los la tierra, el territorio y los recursos naturales.<sup>42</sup>

Caben dudas de si las reformas jurídicas por si solas serán suficientes para garantizar los derechos reclamados por los indígenas. Si bien tales reformas podrían ayudar a remover los obstáculos que han existido en el proceso de saneamiento de tierras indígenas de que aquí se ha dado cuenta, los antecedentes disponibles hacen pensar que la materialización de los derechos indígenas sobre sus tierras originarias estarían más vinculados a la voluntad de los distintos actores, en especial el Gobierno, las empresas agrícolas y forestales, de poner en práctica la institucionalidad vigente. La materialización de tales derechos sería además el resultado de la disposición efectiva de las autoridades para enfrentar y revertir la historia de discriminación y postergación de los indígenas han sido objeto en Bolivia, resultando en el desposeimiento de sus tierras ancestrales y de los recursos que hay en ellas, así como en su empobrecimiento económico social.

## Brasil

Aún cuando la delimitación de tierras indígenas venía realizándose desde los setenta, fue a comienzos de los noventa, bajo el gobierno de Fernando Collor, que el proceso de demarcación previsto en la Constitución Federal de 1988 fue fortalecido. En 1991 se dictó el Decreto N° 22 cuyo artículo 2 dispuso que la demarcación de las tierras ocupadas por los indígenas sería precedida de identificación por un grupo técnico designado por FUNAI, siendo este coordinado por un antropólogo.<sup>43</sup> El mismo año la Portaria<sup>44</sup> 23/9/91 de FUNAI estableció las normas para los trabajos de identificación y delimitación, reforzando la necesidad de contar con estudios etnohistóricos y sociológicos para este fin.<sup>45</sup>

Las presiones ejercidas por los grupos internacionales de defensa de los indígenas, así como del ambiente en el contexto de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente (Cumbre de la Tierra) celebrada en Río de Janeiro en 1992, fueron determinantes en los avances verificados en el proceso de demarcación de tierras indígenas en Brasil. Fue así como entre enero de 1990 y

---

<sup>41</sup> Ver Memoria de Mesa de Trabajo Institucional "Mujer y Tenencia de la Tierra", La Paz, 2 de julio de 1999.

<sup>42</sup> Fue bajo este lema "la tierra, el territorio y los recursos naturales" que se realizó la marcha de septiembre de 2000.

<sup>43</sup> El Decreto 22 revocó los Decretos N° 94.945 y 94.946 de 1987, acabando con la distinción entre áreas y colonias indígenas (art. 12), pasando todas ellas a la categoría de tierras indígenas.

<sup>44</sup> Acto normativo de regulación u organización emanado de un órgano del Estado.

<sup>45</sup> De acuerdo a esta normativa, los estudios debían ser complementados con trabajo de campo incluyendo; el estudio de la historia de ocupación de la tierra indígena conforme a la memoria tribal; estudio de los sitios arqueológicos y sagrados y otros indicios de antigüedad de la ocupación; antecedentes demográficos y distribución espacial del grupo; utilización económica del territorio tribal; intercambio económico con otros grupos; ocupación de las tierras por no indígenas; identificación de los límites, considerando sus usos y costumbres y las tierras imprescindibles para la preservación ambiental; y el relacionamiento con el Estado (N° II, Carvalho, en Kasburg y Gramkow org., 1999, p. 113-114).

septiembre de 1992, fueron declaradas un total de 58 tierras indígenas con una extensión de 25.794.263 has, siendo homologadas por el Presidente de la República un total de 112 tierras indígenas con un total de 26.405.219 has. (ISA, 22/09/2000) Ello en contraste con las casi cinco millones de has., homologadas entre la dictación del Estatuto del Indio en 1973 y 1987. Entre las tierras que fueron totalmente demarcadas y homologadas en ese período (antes de la Cumbre de la Tierra) se encontraban las de los yanomami en el norte de Brasil, con un total de 9.4 millones de has.<sup>46</sup>

Los avances en el proceso de demarcación durante el período del Presidente Itamar Franco fueron pobres. Se estima que el total de tierras indígenas declaradas entre octubre de 1992 y diciembre de 1994 alcanzó a 39, abarcando una superficie de 7.241.711 has., en tanto que las tierras con homologación alcanzaron a solo 16, comprendiendo un total de 5.432.437 has. (ISA, 22/09/2000).

La expiración en 1993 del plazo de cinco años previsto en la Constitución Federal de 1988 para la demarcación de las tierras indígenas –estando este proceso lejos de ser concluido –no fue obstáculo para la continuación de este proceso en años posteriores. Fue en ese contexto que el Gobierno de Brasil gestionó recursos con la cooperación internacional con el objeto de dar cumplimiento al mandato constitucional en esta materia. De especial relevancia en este sentido es el Proyecto Integrado de Protección a las Poblaciones y Tierras Indígenas de la Amazonia Legal (PPTAL), proyecto que forma parte de un programa mayor, el Programa Piloto de Protección de los Bosques Tropicales de Brasil (PPG7) financiado por el Grupo de los siete países más ricos del mundo.<sup>47</sup> Dicho programa, que iniciara sus actividades en 1996 trabajando junto a FUNAI, ha focalizado sus actividades en el área de la Amazonia Legal, la que comprende un total de 9 Estados amazónicos<sup>48</sup> en que a esa fecha existía una cantidad significativa de tierras indígenas sin ser demarcadas.<sup>49</sup> PPTAL no solo fortaleció el proceso demarcatorio de tierras indígenas en el área, sino que además, permitió la introducción de nuevas modalidades demarcatorias participativas, basadas en experiencias anteriores de auto demarcación combinadas con las exigencias técnicas establecidas por las instancias de gobierno, incluyendo la propia FUNAI. De acuerdo a los postulados de este programa, la participación indígena debía ser incluida en todos los procesos demarcatorios de tierras indígenas, no sólo como un formalismo o como un fin, sino que como un medio para alcanzar una mayor sustentabilidad de la ocupación y preservación del espacio delimitado. Ella implicaba el entrenamiento de los líderes indígenas en las cuestiones legales, técnicas y políticas relacionadas con la demarcación (Nobre, en Kasburg y Gramkow org., 1999, p.17-18).<sup>50</sup>

Paradójicamente, fue en este mismo período que el gobierno de Fernando H. Cardoso impulsó una transformación de las normas regulatorias del proceso de demarcación, introduciendo una fase contradictoria que obstaculizaría el proceso demarcatorio. En efecto, en 1996 se dicta el Decreto 1775/96, que substituye al Decreto 22/91, en cuyo artículo 2 N° 8 se establece un plazo de hasta 90 días luego de la publicación del resumen del informe en el Diario Oficial del área a demarcar para

<sup>46</sup> Las tierras de los yanomami habían sido demarcadas en 1988. Dicha demarcación, además de ilegal, fue realizada en forma discontinua, dando origen a la creación de 21 islas de tierras que no comprendían su territorio total. La invasión por parte de garimpeiros de que fue objeto el territorio yanomami demarcado de esta forma suscito denuncias y campañas internacionales que fueron determinantes en la revocación de los decretos anteriores y la dictación de un nuevo decreto que reconoció a este pueblo su territorio en forma integral y continua (Santilli, M, Kasburg y Gramkow org., 1999, p. 36).

<sup>47</sup> El PPG7 es producto de un acuerdo entre el Gobierno de Brasil, el Banco Mundial y los países miembros del Grupo de los 7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el reino Unido) destinado a la protección de los bosques tropicales. Entre las entidades de apoyo financiero y técnico al PPTAL destaca la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

<sup>48</sup> Dichos estados incluyen Acre, Amapá, Amazonas, Maranhao, Mato Grosso, Pará, Rondonia, Roraima, y Tocantins.

<sup>49</sup> Junto a este programa se impulsaron otros con apoyo de la cooperación internacional como PLANOFORO (Plano Agropecuario y Forestal de Rondonia) y el PRODEAGRO (Proyecto de Desarrollo Agro Forestal) en el Estado de Mato Grosso, también orientados hacia la demarcación de tierras indígenas (CIMI; 2000. P. 19).

<sup>50</sup> Una descripción de un proceso de demarcación participativa realizada en el contexto de PPTAL es hecha por Dominique Tilkin Gallois en su artículo "Participacao indígena: a experiencia de demarcao Waiapi" en Kasburg y Gramkow org., 1999 p 139-154.

que los interesados hagan valer sus derechos. Dicho Decreto, que ha sido fuertemente criticado por entidades de defensa de los derechos indígenas, por cuanto ha dificultado el proceso de demarcación al establecer la posibilidad de que los terceros afectados, puedan impugnar la demarcación dentro del proceso y no por la vía ordinaria (Mares, 2000, p. 153). A juicio de CIMI, ninguno de los argumentos esgrimidos por el Gobierno para la introducción de este contradictorio - entre ellos hacer de la demarcación un proceso transparente y democrático, dar más agilidad y confiabilidad al procedimiento a través del establecimiento de plazos tanto para los poderes públicos como para los particulares involucrados, revertir la tendencia al aumento de las demandas judiciales contra las demarcaciones y garantizar las demarcaciones ya efectuadas contra eventuales declaraciones de inconstitucionalidad por el poder judicial- se ha cumplido. Por el contrario, antecedentes de diversas demarcaciones de tierras indígenas posteriores a este decreto son demostrativos de que el procedimiento se ha complejizado con la intervención de terceros, dificultándose en extremo –según esta entidad– la concretización de los derechos territoriales indígenas (CIMI, 2000, p. 20-22).

A pesar de estas dificultades, los antecedentes disponibles demuestran que el proceso demarcatorio se habría intensificado bajo los dos periodos de la administración de Cardoso. Así, se estima que bajo su mandato, en el periodo comprendido entre enero de 1995 y septiembre del 2000 se habrían declarado un total de 85 tierras indígenas correspondiendo a 28.047.694 has., homologándose en el mismo periodo un total de 124 tierras indígenas, correspondiendo a un total de 63.389.692 has. (ISA, 22/09/2000).

**Cuadro 9**

**BRASIL: RECONOCIMIENTO DE TIERRAS INDÍGENAS EN LOS GOBIERNOS DE FERNANDO COLLOR, ITAMAR FRANCO, FERNANDO H. CARDOSO**

Presidente	Período Año	Declaradas número	Extensión Ha.	Homologadas número	Extensión Ha.
Fernando Collor	Ene.90/ Sept.92	58	25.794.263	112	26.405.219
Itamar Franco	Oct.92/ Dic. 94	39	7.241.711	16	5.432.437
Fernando H. Cardoso	Ene.95/ Sept. 2000	85	28.047.694	124	31.552.036
<b>Total</b>		<b>182</b>	<b>61.083.668</b>	<b>252</b>	<b>63.389.692</b>

**Fuente:** Instituto Socioambiental, Sao Paulo, septiembre de 2000.

De acuerdo a las estadísticas del Instituto Socio Ambiental (ISA),<sup>51</sup> del total de 576 tierras indígenas equivalentes a un total de 103.713.243 has., que corresponden al 12.30 por ciento del territorio de Brasil (851.196.500 has.) existentes en el país a septiembre del 2000, 68 tierras indígenas, correspondientes a 19.714.317 has. equivalentes al 19.01 por ciento de la superficie total de tierras indígenas se encontraban delimitadas; en tanto que 345 tierras indígenas, con una superficie total de 75.834.839 has, equivalentes al 73.12 por ciento de la superficie total de tierras indígenas se encontraban en la fase final del proceso de demarcación habiendo sido reservadas u homologadas y/o registradas en el o los registros correspondientes (ISA, Sept 2000).<sup>52</sup>

<sup>51</sup> El ISA es una entidad no gubernamental que realiza un seguimiento del proceso de demarcación de tierras indígenas del país en base a información oficial y antecedentes propios.

<sup>52</sup> Sobre la base del Decreto 1.775/96 las tierras indígenas pueden encontrarse en una de las siguientes fases en cuanto al proceso de demarcación; tierras a identificar, que son aquellas en que las comunidades indígenas no han establecido contrato formal con FUNAI, o las tierras de los grupos aislados (*isolados*) cuando los indicios de su localización están fuera de tierras indígenas reconocidas; las tierras en identificación o en revisión, que son aquellas que están en estudio por FUNAI a través de creación de un grupo de trabajo enviado para identificarlas; las tierras con restricción de uso que son aquellas en que esta comprobada existencia de indios aislados y en que FUNAI restringe derecho a ingreso de no indios; tierras identificadas y aprobadas por FUNAI que están sujetas a contestación de los interesados que se consideran con derecho a indemnización o de los afectados por vicios en la identificación; tierras delimitadas que cuentan con una declaratoria de la posesión permanente de los indios por el Ministerio de Justicia que determina la demarcación administrativa de FUNAI; tierras homologadas que cuentan con Decreto Presidencial

**Cuadro 10**  
**BRASIL: CÓMPUTO DE SITUACIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS**

Situación Jurídica	Nº	% del Nº de tierras	Extensión ha.	% de extensión de tierras
Por identificar (2 interdictas)	58		2.697.000	
En identificación (2 interdictas)	56		41.100	
En identificación / Revisión	24		1.474.506	
Con restricción de uso a no indígenas	8		570.970	
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>25,35</b>	<b>4.783.576*</b>	<b>4,61*</b>
Identificada/aprobada/Funai	<b>17</b>	<b>2,95</b>	<b>3.380.511</b>	<b>3,26</b>
Sujetas a contestación				
Delimitada (24 en demarcación)	<b>68</b>	<b>11,81</b>	<b>19.714.317</b>	<b>19,01</b>
Reservadas	13		71.357	
Homologadas	72		17.395.620	
Registradas	260		58.367.862	
<b>Total</b>	<b>345</b>	<b>59,90</b>	<b>75.834.839</b>	<b>73,12</b>
<b>Total en Brasil</b>	<b>576</b>	<b>100,00</b>	<b>103.713.243</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente:** Instituto Socioambiental, Sao Paulo, septiembre de 2000.

\* Un porcentaje de las tierras a identificar y en identificación tienen una distorsión en si, por cuanto la superficie de esas tierras aún no están definidas o publicadas.

Si se considera la situación de los nueve Estados que conforman la Amazonia Legal, área que comprende 500.631.680 has., los antecedentes de la misma entidad a diciembre de 1999 dan cuenta de la existencia de un total de 370 tierras indígenas con una superficie total de 102.278.338 has. correspondientes a un 20.43 por ciento del total del área, de las cuales 260 tierras indígenas, correspondientes a 93.494.164 has. equivalentes al 70.27 por ciento de la superficie total de tierras indígenas del área se encontraban en las fases finales de la demarcación estando para entonces delimitadas y/o homologadas y/o registradas (ISA, Amazonia, Brasileira, 2000).

### Las dificultades de la política de tierras indígenas

A pesar de los significativos avances logrados en los últimos años en el proceso demarcatorio de tierras indígenas, en especial en la Amazonia Legal, se deben señalar aquí los múltiples problemas que hoy afectan el ejercicio de los derechos territoriales reconocidos a los indígenas en la Constitución Federal de 1988. Entre otros problemas, debe mencionarse las dificultades del proceso demarcatorio antes descrito, la invasión de tierras indígenas ya demarcadas, y aquellos que afectan el reconocimiento de tierras indígenas en regiones de Brasil, como el Nordeste y el Sur, donde los indígenas han reemergido como actores sociales y políticos reclamando sus tierras originarias hoy ocupadas por no indígenas.

En cuanto al proceso demarcatorio de tierras indígenas, un reciente informe del Consejo Indigenista Misionario (CIMI)<sup>53</sup> sostiene que para octubre del 2000, la cantidad de tierras que alcanzó la etapa administrativa final de este proceso, esto es la inscripción en el Registro de Inmuebles de la Comarca y/o en el Servicio de Patrimonio de la Unión, es de 222, equivalente a un 40 por ciento de las 561 tierras oficialmente reconocidas por la FUNAI, y a un 30 por ciento del

homologando la demarcación física; y tierras registradas en los Registros Inmuebles de la localidad y/o en el Servicio de Patrimonio de la Unión.

<sup>53</sup> Entidad no gubernamental vinculada a la Iglesia Católica dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas de Brasil.

total de tierras indígenas si se incluyen las tierras aún no reconocidas por esta entidad, las que según levantamientos de CIMI alcanzan a 178. De acuerdo a la misma entidad, el total de tierras indígenas cuya demarcación se encuentra pendiente a la fecha incluyendo tanto aquellas que cuentan con providencias (decretos de homologación, resoluciones declaratorias y estudios de identificación publicados), como aquellas que no cuentan con ellas (reconocidas oficialmente o no) alcanza a 503, correspondiendo al 68 por ciento del total de tierras indígenas de Brasil (CIMI, 2000, p. 17-18). Esta situación se debería, según la misma entidad, a la falta de voluntad política del Gobierno Federal para llevar adelante el proceso demarcatorio de tierras indígenas. Ello se manifestaría en la falta de disposición de las autoridades a destinar los recursos necesarios para este objetivo, recursos que en los últimos años no sólo no habrían aumentado, sino que habrían disminuido en cantidad.<sup>54</sup>

Por otro lado, el involucramiento de la cooperación internacional en las tareas de demarcación, además de ser cuestionado por algunos sectores en razón de la obligación constitucional que tiene el Estado brasileño en esta materia, ha incidido en la priorización de la demarcación en algunas áreas de Brasil, como la Amazonia, que por razones de protección ambiental resultan de interés de las agencias donantes. Ello ha significado dejar pendiente el desarrollo del proceso demarcatorio en las otras regiones del país, en especial en el litoral, donde la situación de las tierras indígenas es muy compleja. En efecto, en el caso de las regiones Nordeste, Sudeste, Sur y Centro-Oeste no amazónico, buena parte de la población indígena vive el drama de la ocupación por no indígenas de sus tierras originarias. Se trata, como hemos visto anteriormente, de una ocupación que se consolidó a lo largo de los últimos siglos a través de la extinción de los aldeamientos y de la incorporación de sus tierras a los patrimonios estatales.

En el Nordeste de Brasil, por ejemplo, la demarcación de las tierras indígenas presenta dificultades enormes dada la historia y situación actual del asentamiento poblacional del área. Según Arruti, aún cuando para fines del Siglo XIX los indígenas en esta área habían sido considerados extintos, luego del resurgimiento indígena verificado a lo largo del Siglo XX, se estima que en esta área viven hoy 40 grupos indígenas, 28 de los cuales son reconocidos por FUNAI, con una población de 48.150 personas, concentrados en 247.889 has. Mientras la población indígena del área correspondería a un 17 por ciento de la población indígena de Brasil, esta solo concentraría a un 0.25 por ciento de las tierras indígenas del país.<sup>55</sup> Las tierras cultivables del área se encuentran en su mayoría en disputa con los hacendados (fazendeiros) y grileiros,<sup>56</sup> lo que hace de su demarcación un proceso muy complejo (Arruti, en Assies et.al. eds., 1999, p. 183 y sigts.).<sup>57</sup>

En la región Sur, los guarani-m'byá, tienen también serias dificultades para obtener la demarcación de las tierras que reclaman en atención a sus patrones de asentamiento tradicional, los que como señaláramos al referirnos a los tupí-guarani, se caracterizan por su movilidad motivada por la búsqueda de la "tierra sin mal." Esta situación ha determinado que sus comunidades sigan desplazándose territorialmente hasta la fecha, encontrándose hoy en Brasil en los Estados de Paraná, Río Grande do Sul y Santa Catarina. Tal movilidad ha llevado a algunos a sostener que dichas comunidades no son originarias de las tierras que habitan y reclaman para si, y por tanto, no les corresponderían los derechos que la Constitución asegura a los indígenas sobre sus tierras

---

<sup>54</sup> De acuerdo a antecedentes de INESC citados por CIMI, mientras en 1995 el presupuesto de la Unión para población indígena habría ascendido a 52171 (valor en R\$1.000,00), en 1999 dicho presupuesto habría disminuido a solo 37172 (valor en R \$1.000,00) (CIMI, 2000, p. 19).

<sup>55</sup> Se refiere posiblemente solo a población indígena rural. Como ejemplo de lo señalado Arruti señala que los indígenas de Pernambuco, que son los más numerosos de la región, no llegan a controlar el uno por ciento de las tierras de ese Estado.

<sup>56</sup> Según Arruti, grileiros serían los individuos que procuran apropiarse de las tierras indígenas a través de falsas escrituras de propiedad.

<sup>57</sup> Para un análisis histórico y actual de la situación de los pueblos indígenas del Nordeste y de sus tierras ver Pacheco de Oliveira, Joao org. *A viagem da volta. Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*, Contracapa, 1999, Rio de Janeiro.



tradicionales en el artículo 231. A juicio de Lacerda, dicha situación es debatible desde el punto de vista antropológico y jurídico en atención a que la propia Constitución reconoce la importancia de los usos y costumbres y tradiciones indígenas al momento de demostrar la ocupación tradicional indígena. Ello, además, no debería ser obstáculo para el reconocimiento de tierras de este pueblo a través de mecanismos tales como el establecimiento de reservas indígenas contemplado en la ley, o a través de formas administrativas como el otorgamiento de inmuebles públicos estatales para su uso especial por las comunidades (Lacerda, 2000, p. 28, 48-49).

Por otro lado, es un hecho reconocido que la demarcación de las tierras indígenas a través del procedimiento administrativo antes descrito no ha sido suficiente para ponerlas a salvo de los procesos de expansión agropecuarios, mineros, forestales, viales, hidroeléctricos y de otra índole que se han venido verificando en los últimos años, muchas veces con apoyo o financiamiento del Gobierno, afectando la integridad de las tierras indígenas así como el derecho al usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, ríos y lagos que hay en ellas. En efecto, gran parte de las tierras formalmente inscritas en los registros legales como tierras indígenas, un 85 por ciento del total según estimaciones de FUNAI e ISA y la casi totalidad de las mismas, sino la totalidad según CIMI<sup>58</sup> presenta alguna forma de invasión. En la región amazónica las invasiones de tierras indígenas están generalmente motivadas por presiones sobre recursos naturales, especialmente maderas y recursos mineros. Dichas invasiones tienen como consecuencia, además de las restricciones a la ocupación plena indígena de sus tierras y al usufructo exclusivo de sus riquezas naturales, la destrucción del medio ambiente, con serias consecuencias para la vida de las comunidades (CIMI, 2000, p. 22).<sup>59</sup>

De particular gravedad son, tanto por su magnitud como por los impactos que genera en las comunidades indígenas, las actividades mineras que se desarrollan en tierras indígenas. De acuerdo a un estudio de ISA basado en estadísticas oficiales, mientras que para 1988 existían un total de 2.245 procesos para el otorgamiento de títulos mineros que incidían en 77 tierras indígenas de la Amazonia Legal, para 1998 estos procesos habían subido a 7.203 afectando a 126 tierras indígenas. El incremento de procesos de requerimientos mineros en tierras indígenas experimentado en los últimos años es de tal magnitud, que varias de estas tierras tienen un porcentaje significativo de su subsuelo requerido<sup>60</sup> (Ricardo org., 1999, p. 5). Los antecedentes de ISA demuestran que a 1998 habían sido otorgadas por los órganos competentes un total de 163 autorizaciones de exploración, en tanto que se habían otorgado 14 concesiones de explotación, en tierras indígenas. La mayor parte de estos títulos mineros irregulares había sido otorgado después de haberse finalizado los procesos de identificación y demarcación de las tierras indígenas sobre las que inciden (Santilli, M. en ISA, 1999, p. 83).

En el resto del país, las tierras indígenas son ocupadas por agricultores no indígenas que, a raíz de los procesos de desplazamiento indígena antes descritos, se han apropiado de ellas. Las regiones Nordeste y Sur son aquellas donde se registran el mayor número de conflictos por tierras entre indígenas y pequeños agricultores. Con todo, dichos conflictos también afectan la llamada Amazonia Legal, región hacia la cual se sigue verificando un flujo migratorio impulsado por discursos desarrollistas hacia tierras erróneamente consideradas devolutas. La ocupación de tierras indígenas por pequeños agricultores no indígenas ha resultado en numerosos conflictos que, a juicio de CIMI, podrían ser evitados a través de una política preventiva de reasentamiento de no

<sup>58</sup> Afirmación de Paulo Roberto, Director de Tierras, FUNAI en entrevista en Brasilia, septiembre de 2000; afirmación de Fany Ricardo, antropóloga, ISA, entrevista en Sao Paulo, septiembre de 2000; CIMI, 2000, p. 22.

<sup>59</sup> Para un documentado análisis de los impactos ambientales, sociales y culturales que la presión por los recursos naturales ha provocado en la Amazonia brasileña en las dos últimas décadas ver Leonel, Mauro, *A morte social dos rios. Conflito, natureza e cultura na Amazonia*, Perspectivas, Sao Paulo, 1998.

<sup>60</sup> Es el caso, por ejemplo de la tierra indígena (TI) Bau (PA), la TI Kayapó (PA), la TI Mekragnoti (PA), la TI Panará (PA/MT), la TI Sai Cinza (PA) y la TI Vale do Guaporé, las que tienen entre un 48.89 y un 92.81 por ciento de su subsuelo requerido por intereses mineros (Ricardo org., 1999, p. 5)

indígenas, en condiciones dignas, fuera de las tierras indígenas, utilizándose para ello los programas de reforma agraria (CIMI, 2000, p. 23).

**Cuadro 11**  
**BRASIL: TIERRAS INDÍGENAS EN CONFLICTOS CON PEQUEÑOS POSEEDORES\***

Región	Conflictos con pequeños poseedores
Nordeste	28 tierras indígenas
Este	06 tierras indígenas
Centro-Oeste(no amazónico)	10 tierras indígenas
Sur	32 tierras indígenas
Sub-total	76 tierras indígenas
Amazonia Legal	36 tierras indígenas
<b>Total</b>	<b>109 tierras indígenas con ocupación de pequeños agricultores</b>

**Fuente:** Conselho Indigenista Missionário, *Situacao Geral dos Povos Indígenas no Brasil, Brasília*, 2000, disponible en Internet en [www.cimi.org](http://www.cimi.org).

\* Última actualización: 1997

Una mención cabe hacer, finalmente, con relación a la sobreposición que existe entre Unidades de Conservación y las tierras indígenas. Dicha sobreposición, de acuerdo a antecedentes de ISA, alcanza a la fecha en la Amazonia Legal a un total de 13.482.981 has., tierras que representan el 22 por ciento del total de las Unidades de Conservación en esa área, afectando a un total de 35 tierras indígenas (ISA, Amazonia Brasileira, 2000). Esta situación da cuenta de la incapacidad del Estado para realizar una planificación territorial de la Amazonia Legal, e introduce restricciones a los derechos reconocidos a los indígenas sobre las riquezas naturales existentes en ellas, y por lo mismo ha sido cuestionada por los propios indígenas.

### Debate legislativo pendiente

Como resultado de la presión del movimiento indígena y de entes no gubernamentales, diversos esfuerzos han sido desarrollados con el objeto de revisar el Estatuto del Indio de 1973 y adaptarlo a la Constitución Federal de 1988. Tres anteproyectos de ley distintos fueron sometidos entre 1991 y 1992 a la consideración del Congreso Brasileño a objeto reformar dicho Estatuto.<sup>61</sup> En 1994, la Comisión Especial creada por la Cámara de Diputados para su análisis concluyó su trabajo, surgiendo de allí una propuesta alternativa de anteproyecto (presentada por Diputado Luciano Pizzatto) aprobada por esta Cámara con fecha 29 de junio de 1994.<sup>62</sup>

Este anteproyecto, sin embargo, no encontró acogida en el Gobierno Federal encabezado desde 1995 por Fernando H. Cardoso, el que a través de distintas estrategias, habría postergado su análisis por el Congreso (Machado, 2000, p.9). A consecuencia de lo anterior, se mantiene hasta la fecha sin ser aprobado por el Congreso. Un nuevo proyecto presentado por el Gobierno de Cardoso a través de parlamentarios el 2000, en el contexto de las celebraciones de los 500 años de la llegada

<sup>61</sup> El proyecto de ley N° 2.160 de 1991 emanado de una comisión gubernamental creada durante la administración de Collor; el proyecto N° 2.057 del mismo año promovido por el Núcleo de Derechos Indígenas (NDI) y suscrito por varios parlamentarios, y el proyecto de ley N° 2.169 de 1992 promovido por el Consejo Misionario Indigenista (CIMI) suscrito también por varios parlamentarios.

<sup>62</sup> A pesar de sus limitaciones, se trata de una iniciativa que intenta dar protección a los derechos indígenas, incluidos los derechos sobre sus tierras, en base a las conquistas obtenidas en la Constitución federal de 1988.

de los portugueses a Brasil, tampoco ha sido aprobado a la fecha.<sup>63</sup> Cabe recordar, por último, que Brasil sigue a la fecha sin ratificar el Convenio 169 de la OIT.

## Chile

Ha correspondido a CONADI, a través de su Departamento de Tierras y Aguas, impulsar las acciones destinadas a dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 19.253 sobre protección y ampliación de tierras. En materia de protección de tierras, desde la apertura del Registro de Tierras Indígenas en 1995 hasta fines de 2000, se habían inscrito en dicho Registro un total de 54.389 hijuelas con un total de 294.112 has. en el territorio mapuche (Registro de Tierras Indígenas, CONADI, 2001).<sup>64</sup> La inscripción en este Registro de una superficie aún inferior a la mitad del total que, de acuerdo a la información oficial, sería actualmente de propiedad de los mapuche, permite a sus titulares la acreditación de su carácter de tierras indígenas, y por consiguiente, asegurar la aplicación de los derechos (exención del pago de contribuciones) y de las restricciones (inalienabilidad, inembargabilidad, entre otras) que la ley establece para éstas.

En materia de ampliación de tierras, las acciones de CONADI se han centrado en el traspaso de tierras fiscales a indígenas, la adquisición de predios en conflicto y en el programa de subsidio de tierras para individuos y comunidades indígenas.<sup>65</sup>

Sobre la base de un convenio suscrito por CONADI con el Ministerio de Bienes Nacionales en 1994, al año 2000 han sido transferidos a la primera entidad, para su posterior traspaso a indígenas, un total de 112.146,01 has. beneficiando a un total de 3.484 familias indígenas. De ellas, sin embargo, alrededor de 20 mil has. aún seguiría en poder de CONADI, estando la titulación a indígenas pendiente (CONADI, 2000). Del total de tierras fiscales traspasada a indígenas, o en vías de serlo, 105.981 has. corresponde a tierras ubicadas en las regiones del Bio-Bío, Araucanía y Los Lagos, en el territorio mapuche. Por lo mismo, sus beneficiarios son de origen mapuche, los que por su situación demográfica y social tienen mayores necesidades de tierra. Las tierras restantes corresponden a familias aymara y atacameñas en el norte del país (2.691 has.), Rapa-Nui en Isla de Pascua (1.500 has.) o yámana y kawaskar en el extremo austral (1.972 has.) (CONADI, 2001).

En cuanto a los predios adquiridos por CONADI para dar solución a las demandas más urgentes de tierra de los indígenas, y en particular a las situaciones de conflicto de tierras (art. 20 letra b Ley 19.253), antecedentes de la misma entidad indican que a la misma fecha estos alcanzaban una superficie total de 31.203,74 has. beneficiando a un total de 2.906 familias indígenas. De estas, un total de 31.166 has. beneficiaban a un total de 2.861 familias mapuche en las regiones de Bio-Bío, Araucanía y Los Lagos en el sur del país. La inversión realizada por CONADI para estos efectos alcanzaba a \$22.186.705.229. Finalmente, a través del programa de subsidios de tierras indígenas de CONADI (art. 20 letra a Ley 19.253), se adquirieron un total de 7.760,78 has. beneficiando a un total de 688 familias indígenas en el país, en su gran mayoría mapuche. La inversión realizada por CONADI en este programa ascendió a \$7.509.266.623 (CONADI, 2001).

A lo anterior cabe agregar lo realizado por CONADI, en forma conjunta con el Ministerio de Bienes Nacionales, en materia de regularización y saneamiento de tierras indígenas. Se estima que

<sup>63</sup> Sus disposiciones posibilitarían que los no indios puedan tener construcciones y plantaciones en tierras indígenas con autorización de los propios indios y de la FUNAI. Posibilitarían además la explotación y comercialización de los recursos naturales o de otros bienes existentes en tierras indígenas con autorización de la comunidad indígena (Lacerda, 2000, p. 9)

<sup>64</sup> Las tierras indígenas inscritas en este Registro en otras partes del país ascenderían a solo 5 mil has. (CONADI, 2001).

<sup>65</sup> El reglamento N° 395 de 24 de noviembre de 1994 establece los criterios y procedimientos para la operatorio del subsidio. Dicho subsidio, al cual pueden postular todas las personas y comunidades indígenas, es entendido como un aporte estatal directo otorgado a los beneficiarios. Entre los criterios para su asignación destacan el ahorro previo del postulante, su situación económica social y el grupo familiar. La adquisición de los predios en conflicto se hace por el Consejo Nacional de CONADI en base a criterios establecidos en el mismo reglamento.

al año 2000 las tierras cuya propiedad había sido regularizada por esta vía ascendían a 19.247,28 has. beneficiando a 1.541 familias. De ellas, 13.314 has. beneficiaron a 1.011 familias mapuche, en tanto que el resto benefició a familias aymara y atacameñas en el norte del país (CONADI, 2001). Una mención cabe hacer al proceso de regularización de la propiedad indígena impulsado por CONADI y Bienes Nacionales en la Provincia de El Loa, donde ambas entidades han convenido el saneamiento de un total de 905 mil has. en beneficio de las comunidades atacameñas y quechuas que allí habitan.<sup>66</sup> De materializarse este plan, estas comunidades, cuya población total no sobrepasa las 10 mil personas, contarían con tierras reconocidas por el Estado mayores en superficie que las de los mapuche, cuya población según proyecciones del censo de 1992 sobrepasa el millón.<sup>67</sup>

**Cuadro 12**  
**CHILE: TIERRAS INCORPORADAS AL PATRIMONIO**  
**INDÍGENA 1994-2000**

Programa	Hectáreas	Familias
Subsidio (art. 20 letra a)	7.760,78	688
Subsidio (art. 20 letra b) (predios en conflicto)	31.203,74	2.906
Traspaso de predios fiscales	112.146,01*	3.484
Saneamiento propiedad indígena	19.247,28	1.541
<b>Total</b>	<b>170.357,81</b>	<b>8.619</b>

**Fuente:** CONADI, Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Informe de Gestión 1994-2000, 2001 (inédito), con comentario y adecuaciones del autor.

\*Alrededor de 20 mil has. tienen aún tramites pendientes para su traspaso a indígenas.

En síntesis, entre 1994 y el 2000 se habrían incorporado al patrimonio indígena, o estarían en vías de incorporarse, a través de estos programas públicos, un total de 170.357,81 has., beneficiando a 8.619 familias indígenas (CONADI, 2001).

Otra línea de acción desarrollada por CONADI en cooperación con la Dirección General de Aguas,<sup>68</sup> que debe ser resaltada, es aquella orientada a la adquisición de derechos de agua, así como al saneamiento de derechos de agua ancestrales en favor de individuos y comunidades indígenas. De acuerdo a antecedentes de la Unidad de Tierras y Aguas Indígenas de CONADI, a través del programa de saneamiento de derechos de agua se inscribieron entre 1995 y el 2000 un total de 7.530 litros por segundo beneficiando a 2.524 familias aymara y atacameñas en el norte del país. A través del mismo programa se solicitaron en el sur del país en dicho período un total de 19.724 litros por segundo en beneficio de 17.816 familias mapuche, estando su inscripción aún pendiente (CONADI, 2001).<sup>69</sup>

Se debe valorar la acción desarrollada por el Estado chileno a través de CONADI y otros entes públicos desde la dictación de la ley indígena en 1993 con el objeto de revertir la tendencia histórica a la disminución de las tierras indígenas. En el caso de los mapuche, que por razones históricas y demográficas constituyen los principales destinatarios de la política de tierras de

<sup>66</sup> Estas tierras incluyen 770 mil has. fiscales a ser traspasadas a dichas comunidades, y 135 mil has. cuyos títulos propietarios serían regularizados y actualizados a favor de sus actuales poseedores indígenas. Se debe señalar, sin embargo, que se trata de tierras desérticas y semi-desérticas, solo en parte aptas para la ganadería y agricultura en pequeña escala. Entrevista con Unidad Jurídica Oficina CONADI San Pedro de Atacama, marzo 2001.

<sup>67</sup> Según el Censo de 1992, la población mapuche mayor de 14 años alcanzaba a 928 mil. Si se considera los menores de 14 dicha población alcanzaba a 1.2 millones (Censo de Población y Vivienda, 1992). Se estima en 230 mil la población mapuche rural que vive en comunidades o localidades homogéneas (Bengoa, 2000, p. 346).

<sup>68</sup> En 1997 se habría suscrito un convenio entre ambas entidades para la regularización de los derechos de aguas de los indígenas.

<sup>69</sup> A ello habría que agregar los derechos de agua adquiridos en el período por CONADI para indígenas, los que alcanzaron solo a 19.45 litros por segundo permitiendo el riego de 19.89 has. en beneficio de comunidades aymara y atacameñas. Ver CONADI, Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Informe de Gestión 1994-2000, Junio 2001.

CONADI, dicha acción habría permitido incrementar de un modo significativo la cabida de las tierras que les fueran reconocidas por el Estado luego de la ocupación de su territorio ancestral a fines del Siglo XIX, dando acceso a la tierra, y seguridad jurídica en su tenencia, a una cantidad significativa de familias que, a raíz de los fenómenos históricos antes descritos, carecían de ella.

Las múltiples deficiencias de la política pública en esta materia, sin embargo, deben ser subrayadas. Al igual que en los otros países analizados en este estudio, los recursos destinados por el Estado al Fondo de Tierras y Aguas de CONADI a objeto de posibilitar la adquisición de tierras indígenas a través del mercado han sido insuficientes con relación a las necesidades y demandas de tierras existentes, en especial, en el área mapuche. En efecto, aún cuando el presupuesto de dicho Fondo se habría incrementado en casi cuatro veces en los últimos años –de \$2.108 millones de pesos en 1994 a \$8.150 millones de pesos en 1999– (MIDEPLAN, 1999), los recursos existentes solo han permitido adquirir a través del mercado una cantidad inferior a 40 mil has. de tierra en el mismo período. Ello en contraste con las 150.000 has. que la administración del Presidente Lagos ha señalado se deben adquirir en el sexenio 2000-2006 para satisfacer las necesidades de tierra de los indígenas.

Esta situación es preocupante si se considera que existe un agotamiento de tierras fiscales, en particular en la zona sur del país con las cuales satisfacer las necesidades de tierras de los indígenas. Dicha situación resulta aún más preocupante al constatar el incremento verificado en los últimos años en el valor de mercado de las tierras adquiridas por CONADI a través del Fondo de Tierras. De acuerdo a antecedentes de la propia CONADI, el valor de la hectárea de tierra adquirida en el mercado por esta entidad en la región de la Araucanía entre 1994 y 1998 se habría triplicado (CONADI, 1999, p. 8). Para el año 2000 el valor de una hectárea pagado por CONADI en la misma región habría subido en casi siete veces con relación a 1994 según antecedentes del Departamento de Tierras y Aguas de esta entidad.<sup>70</sup>

Otros de los problemas detectados en la política de tierras indígenas del Estado dicen relación con la mala calidad de las tierras adquiridas por CONADI, muchas de las cuales carecen de potencial productivo, tienen problemas topográficos, de calidad de suelos o de deslindes; con la falta de apoyo técnico y productivo para las familias beneficiadas con su adquisición, situación que denota una falta de coordinación entre el Fondo de Tierras y Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI; así como con la arbitrariedad y falta de transparencia en las adquisiciones de tierras, muchas de las cuales han estado relacionadas con la capacidad de presión de las organizaciones indígenas más que con las necesidades reales que tienen quienes las componen de acceder a la tierra. (CONADI, 1999, p. 7-9). Esta situación reviste la mayor gravedad, puesto a que luego de varios años de implementación, ha quedado en evidencia que el traspaso o adquisición de tierras para indígenas no asegura, por sí solo, sin el acompañamiento de programas de desarrollo productivo, la solución de los problemas de marginalidad y pobreza que afectan a quienes constituyen los beneficiarios de esta política pública.

Más grave aún resulta el hecho que, a pesar de la protección establecida en el artículo 13 de la ley 19.253 de 1993 (inalienabilidad, inembargabilidad, etc.), los derechos de los indígenas sobre sus tierras han seguido siendo vulnerados en virtud de diversos proyectos de inversión públicos y privados, tales como centrales hidroeléctricas, carreteras, proyectos forestales, etc.<sup>71</sup> Muchas de estas iniciativas han sido impulsados en los últimos años con el apoyo del Gobierno chileno, aún en

<sup>70</sup> El valor de la ha. adquirida por el Fondo de Tierras y Aguas habría subido de \$228.183 en 1994 a \$706.545 en 1998. (CONADI, 1999, p. 8). Para el año 2000 se estaba pagando por la misma ha. \$1.4 millones (entrevista a representantes del depto. de Tierras y Aguas, CONADI, Temuco, enero 2001).

<sup>71</sup> Entre estos proyectos de inversión figuran la construcción por el Estado de la carretera de la Costa atravesando territorio mapuche lafquenche y mapuche huilliche, la ampliación de la Ruta 5 sur, proyecto que a la altura de Temuco (by pass de Temuco) atraviesa comunidades mapuche huentche, y la central hidroeléctrica Ralco, iniciativa privada que afecta tierras indígenas de los mapuche pehuenche.

contra de la voluntad original de los indígenas, resultando en su desplazamiento hacia las ciudades o relocalización hacia otras tierras. Es el caso, por ejemplo, de la central hidroeléctrica Ralco, la que está siendo construida en tierras indígenas de los mapuche-pehuenche. De concluirse este proyecto, forzaría a la relocalización de 500 personas de sus tierras ancestrales actualmente amparadas por la ley.

Es el caso también de las inversiones forestales realizadas en las últimas décadas con el apoyo del Estado en tierras reclamadas por los indígenas y/o en tierras aledañas.<sup>72</sup> Se estima que las empresas forestales tanto nacionales como extranjeras poseen hoy alrededor de 1.5 millones de has. entre las regiones del Bio-Bío y Los Lagos, esto es tres veces el territorio reconocido por el Estado a los mapuche (Venegas, 1999). Dada la naturaleza de la actividad forestal, la que no requiere de la contratación de gran cantidad de mano de obra para su desarrollo, los impactos económicos, sociales, culturales que dichas empresas han provocado en comunidades mapuche son significativos. Ello además de los impactos ambientales (pérdida de biodiversidad, erosión, desecamiento de aguas, entre otros) que la sustitución de bosques naturales por plantaciones de especies exóticas de rápido crecimiento (*Pinus radiata* y *Eucaliptus globulus*) ha provocado en las tierras indígenas. No es de extrañar que sea esta actividad la que mayor resistencia ha provocado en las organizaciones mapuche, las que en los últimos años han venido demandando, tanto a través de planteamientos públicos,<sup>73</sup> como a través de acciones directas –tales como ocupaciones de predios forestales, bloqueo de caminos, etc.– el retiro de tales empresas de su territorio ancestral.

La materialización de estos proyectos en territorio indígena, con el aval de las autoridades, deja en evidencia la contradicción existente entre la política de protección y ampliación de las tierras indígenas impulsada por el Estado sobre la base de la ley de 1993 y la política de fomento a las inversiones productivas o de infraestructura hoy vigente en el país. Lamentablemente para los intereses indígenas, como regla general, esta última política ha terminado por imponerse a la primera en situaciones de conflicto entre ambas.

Vinculado a lo anterior, en los últimos años se ha producido un proceso de apropiación por no indígenas de recursos mineros, aguas, recursos pesqueros y otros recursos naturales que se encuentran en tierras indígenas o en tierras o aguas colindantes a ellas. Es así como se estima que para 1996 existían 1.357 concesiones mineras nacionales y extranjeras constituidas (o en trámite de serlo) entre las regiones del Bio-Bío y Los Lagos en territorio ancestral mapuche, de las cuales 144 se encontraban en tierras de comunidades pertenecientes a este pueblo. A la misma fecha se había otorgado a particulares no indígenas un número significativo de concesiones de acuicultura en lagos, ríos y mar en aguas colindantes a comunidades Mapuche. Para ese año también se habían otorgado en el mismo espacio territorial el 75 por ciento de los derechos de aprovechamiento de aguas superficiales disponibles. De estos derechos, solo el 2 por ciento estaba en poder de los mapuche (Toledo, 1997, p. 42). La apropiación por no indígenas de estos recursos naturales se encuentra amparada por la Constitución Política de 1980, y otros cuerpos jurídicos tales como el Código de Aguas, el Código Minero y la Ley de Pesca.

Debe recordarse que los intentos de resguardar los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras o aguas a través del reconocimiento de un derecho preferente para obtener su concesión por parte del Estado, fueron frustrados por el Congreso Nacional en el debate del anteproyecto de ley indígena. Esta situación, en el contexto de la crisis de la agricultura campesina tradicional que hoy existe en Chile a raíz de las políticas de

---

<sup>72</sup> La expansión forestal privada en territorio mapuche ha sido en gran medida posible gracias al subsidio del Estado a la forestación establecido en el Decreto Ley 701 de 1974. La vigencia de esta normativa fue renovada por 15 años más bajo la administración del Presidente Frei. Este Decreto Ley libera de impuestos y subsidia directamente las plantaciones forestales al devolver al propietario el 75 por ciento de su costo, además de los costos de manejo y administración.

<sup>73</sup> Ver Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, Temuco, Chile, noviembre 15-17 de 1997. Disponible en Internet en [www.xs4all/~rehue](http://www.xs4all/~rehue).

apertura al comercio exterior y globalización, viene a limitar seriamente las potencialidades económicas de las tierras indígenas, afectando las posibilidades de desarrollo material de las familias que viven en ellas.<sup>74</sup>

Otro problema que debe ser señalado dice relación con la demora en la constitución de las áreas de desarrollo indígena (ADI) establecidas en el artículo 26 de la ley indígena.<sup>75</sup> Aún cuando en los últimos dos o tres años, luego de la situación de conflicto creada en el territorio mapuche, el Gobierno ha comenzado a destinar mayores recursos a las ADI, estas siguen siendo hasta la fecha áreas de focalización de la acción del Estado en relación con el mundo indígena, sin que la participación de los indígenas y sus comunidades haya sido considerada en su interior.

Vinculado a esta figura legal, otro problema que debe ser señalado aquí dice relación con el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 de la ley indígena que establece que los organismos del Estado deben considerar la participación de los indígenas al interior de las áreas silvestres protegidas que se encuentren en las ADI, así como regular los derechos de uso que corresponden a las comunidades. Un estudio reciente constata que 9 de las 93 áreas silvestres protegidas existentes en el país, con una superficie de 799 mil has. que afectan a 10.600 habitantes, se encuentran actual o potencialmente en ADIs. No obstante lo anterior, hasta la fecha no se han puesto en marcha iniciativas o mecanismos que posibiliten la participación indígena en la gestión de dichas áreas o que regulen el uso de recursos que en ellos se encuentran como lo dispone la ley. Tal participación permitiría enfrentar los numerosos conflictos que hoy existen entre las comunidades indígenas y las áreas protegidas, conflictos entre los que se encuentra la presión indígena por el uso de recursos naturales y culturales en ellas existentes, la presión por regularización de tierras en su interior, y la falta de confianza hacia los organismos que las administran (Valenzuela y Contreras, en Castro y Albó orgs., 2000, p. 652-663).

Los problemas y limitaciones de la política de tierras indígenas antes reseñados son graves si se consideran los niveles de pobreza en que hoy se encuentra la población indígena en general, y la población indígena rural en particular. Los resultados de una encuesta oficial realizada en 1996 (CASEN, 1996) demuestran que el 35.6 por ciento de la población indígena en Chile vive en condición de pobreza; que el 25 por ciento de la población indígena vivía en condiciones de pobreza no indigente, en tanto que el 10.6 por ciento vivía en condiciones de pobreza indigente. Tales niveles de pobreza contrastan con los de la población no indígena, que según la misma encuesta solo alcanzaban al 17.1 por ciento de pobres no indigentes y al 5.5 por ciento de pobres indigentes (Valenzuela, en Grupo de Trabajo Interministerial, 1999, p. 49). La misma encuesta demuestra que los niveles de empleo, remuneración, acceso a educación, salud, agua potable, entre otros, eran, en todos los casos, inferiores para la población indígena que para la población no indígena del país.

La situación de pobreza en comunidades indígenas rurales también ha sido constatada por diversos estudios. Un estudio realizado en comunidades mapuche rurales señala que, a consecuencia de la consolidación de un esquema productivo de subsistencia basado en el cultivo de productos agrícolas para el autoconsumo (trigo, papa, maíz, leguminosas, hortaliza y ganadería menor), se estima que el 72 por ciento de las familias que allí habitaban vive bajo la línea de pobreza (Bengoa, 2000, p. 346-347). Esta situación, junto a otros fenómenos, explica la continuidad de los procesos de migración mapuche experimentados a lo largo del Siglo XX, estimándose que el 80 por ciento de la población mapuche vive hoy en sectores urbanos (Censo de

<sup>74</sup> Para un análisis de los impactos de las políticas de modernización económica en la agricultura tradicional campesina e indígena en el país ver Bengoa, "Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión" en *Perspectivas* Vol. 3, Nº 2, 2000, p. 331-366.

<sup>75</sup> Se trata de tres áreas constituidas en el territorio mapuche (Alto Bio-Bío y Lago Budi en 1997 y Lleu Lleu en el 2001), y de una en territorio atacameño (San Pedro de Atacama, 1997).

Población y Vivienda, 1992). La mantención de la migración se evidencia en la tendencia al envejecimiento y a la masculinización de la población residente en comunidades mapuche rurales.<sup>76</sup>

Lo anterior, junto a los procesos de inversión públicos y privados en tierras de propiedad o reclamadas por mapuche, explica la situación de alta conflictividad hoy existente en el sur del país. Lamentablemente, no se vislumbra una pronta solución a un conflicto que involucra a una gran cantidad de comunidades rurales pertenecientes a este pueblo y a empresas nacionales o extranjeras y organismo públicos presentes en el área. Ello en razón de la falta de voluntad de los partidos de oposición para dar aprobación en el Congreso Nacional al proyecto de reforma constitucional que reconoce la existencia de los pueblos indígenas, y en particular, al proyecto para la ratificación del Convenio 169 de la OIT,<sup>77</sup> iniciativas cuya aprobación permitiría una mayor protección a los derechos de los indígenas sobre sus tierras y territorios, así como a su derecho a participar en la definición de su propio desarrollo.

## **Guatemala**

Diversas políticas han sido impulsadas por el Gobierno de Guatemala en materia agraria e indígena en cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Dado que su análisis global sería muy extenso, nos concentraremos aquí solo en aquellas que han tenido una mayor incidencia en relación con el reconocimiento y afirmación de los derechos de la población campesina e indígena a la tierra.

### **Reasentamiento de población desarraigada por la guerra**

Esfuerzos para el restablecimiento de la población desplazada por la guerra fueron desarrollados desde antes de la firma del Acuerdo de Paz sobre la materia (ARPDEA). El Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (FORELAP) comenzó en 1992 a adquirir tierras para población refugiada que regresaba a Guatemala. Las tierras eran entregadas bajo distintas modalidades y el financiamiento provenía del FONAPAZ. Entre 1992 y 1999 se adquirieron por este programa un total de 34 fincas, con una extensión de 57.840 has., beneficiando a un total de 4.665 familias, con un costo total de 185.000 (miles de quetzales) (ONU, 1999; p. 166).<sup>78</sup>

En un balance realizado a fines de 1999 por la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (CTEAR), se destaca que el proceso de reasentamiento en las tierras adquiridas para retornados estaba sin concluir debido a la falta de legalización de dichos terrenos. Las fincas adquiridas, no contaban con la infraestructura básica que asegurara el reasentamiento en condiciones de justicia, equidad y sostenibilidad productiva. En cuanto a la población desplazada interna, MINUGUA sostiene que, hasta comienzos del 2000, solo se habían adquirido diez fincas y otras tres estaban en proceso de negociación, lo cual es evidentemente insuficiente para atender a las necesidades de esta vasta población. Finalmente MINUGUA constata la necesidad de acelerar el proceso de legalización y regularización de las tierras en posesión de población desplazada interna que se asentó en tierras nacionales o en terrenos baldíos y la necesidad de compensar a las familias que eran legítimas propietarias (MINUGUA 2000; párrafos 33-36).

---

<sup>76</sup> La edad promedio en comunidades mapuches rurales se habría elevado entre 1982 y 1995 de 28.9 a 35.5 años. El mismo estudio constata que la población femenina en las comunidades habría disminuido del 45 por ciento en 1982 al 38 por ciento en 1995, en tanto que la del hombre se habría elevado de 55 por ciento en 1982 a 62 por ciento en 1995 (Bengoa, 1997, 23-24). Este último fenómeno se debería a las posibilidades de empleo doméstico de las mujeres indígenas en áreas urbanas.

<sup>77</sup> Esta última iniciativa, aún cuando fue aprobado el 2000 por la Cámara de Diputados, tiene pocas posibilidades de ser aprobada en el Senado debido al quórum de cuatro séptimos de diputados y senadores en ejercicio establecido para su aprobación por el Tribunal Constitucional en agosto de 2000.

<sup>78</sup> A fines de 1999 habría concluido el proceso de retorno de los refugiados. De acuerdo a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) durante los últimos quince años cerca de 43 mil personas regresaron al país (MINUGUA, 2000, párrafo 33).



Otro análisis de los programas impulsados por el gobierno para responder a los compromisos de reasentamiento de la población desarraigada constata la necesidad de realizar inversiones adicionales a la compra de la tierra para poder asegurar la eficiencia económica de las unidades productivas, así como seguir una política de manejo de los recursos naturales para asegurar la eficiencia ambiental (Carrera, 1999; p. 64- 66).

Las mujeres fueron inicialmente excluidas de los programas de reasentamiento de población refugiada. Las únicas mujeres a quienes se incluía como beneficiarias eran las viudas y madres solteras, pero incluso a estas se negaba el acceso a la tierra. Como resultado de la presión de las mujeres retornadas, se introdujeron modificaciones en los programas del Gobierno garantizando igualdad de derechos del hombre y la mujer. Así, el artículo 2 del reglamento para la concesión de recursos financieros a grupos retornados mayores de 50 familias de junio de 1996 se señala "(s)e entenderá que la familia beneficiaria estará representada por la pareja (casada o unida de hecho), y ambos cónyuges tendrán igual derecho con respecto a la tierra asignada a la unidad familiar, en calidad de copropietarios." (Deere y León, 1999; p. 32- 35).

Aunque gran parte de la población desplazada por la guerra era indígena, no existen antecedentes que permitan cuantificar la población indígena que ha resultado beneficiada por los programas aquí analizados.

### **Resolución de conflictos de tierras**

Desde su creación en 1997, CONTIERRA ha desarrollado una labor de gran complejidad, debiendo abordar la situación de alta conflictividad relativa a la posesión y propiedad de la tierra hoy existente en Guatemala. De acuerdo a antecedentes de CONTIERRA, hasta el 17 de abril del 2000 se registraban un total de 596 casos de conflictos de tierra sometidos a su conocimiento. Del total de casos registrados, 306 (51.3 por ciento) figuraban como casos en proceso, en tanto que 290 (48.7 por ciento), como casos concluidos. Según reconoce CONTIERRA, no todos aquellos considerados como concluidos corresponden a casos necesariamente resueltos. Es la situación de los casos concluidos por asesoría en gestión, los que son remitidos a otra entidad para que los resuelva (entrevista a representantes de CONTIERRA, Guatemala, mayo 2000), o de los concluidos por asistencia legal, en los que CONTIERRA realiza una investigación sobre el status legal de las tierras en conflicto y emite un informe sobre la materia que entrega a los interesados (CONTIERRA, 1999; p. 7). En su reciente informe MINUGUA añade además sobre este punto que muchos casos presentados a CONTIERRA han sido desestimados por esta entidad. Otros casos sometidos a su conocimiento, más que situaciones de conflictos de tierras, constituyen, en verdad, demandas de tierra (MINUGUA, 2000, párrafo 46).

De acuerdo a MINUGUA, CONTIERRA ha sufrido una crónica carencia de recursos humanos, técnicos, financieros que le han impedido realizar un trabajo acorde con las necesidades. Como resultado de ello, esta entidad no ha podido mantener un despliegue adecuado en las regiones donde más se le necesita, como Alta y Baja Verapaz y otros departamentos del occidente del país. La excepción a esta situación ha sido El Petén, donde en 1998 se crea una oficina regional con fondos del Banco Mundial (MINUGUA, 2000; párrafo 42).

Si bien no existen estadísticas exactas sobre la procedencia étnica de sus beneficiarios, representantes de CONTIERRA estiman que alrededor de un 70 por ciento de los recurrentes son indígenas, incluyéndose casos de conflictos entre comunidades indígenas y entre estas últimas y particulares no indígenas. Los mismos representantes dan cuenta de los esfuerzos desarrollados por esta entidad para sensibilizar a los no indígenas con relación a las normas de derecho consuetudinario indígena en que se sustentan los planteamientos que estos generalmente hacen en los conflictos en los que están involucrados. Finalmente sostienen que en la mayor parte de los casos, los no indígenas terminan por aceptar las exigencias indígenas a modo de evitar conflictos

(entrevista en CONTIERRA, Guatemala, mayo del 2000). Cabe señalar, sin embargo, que las organizaciones indígenas con las que se tomó contacto para el desarrollo de esta investigación manifestaron su preocupación por la falta de consideración del derecho consuetudinario indígena en la resolución de conflictos de tierras.<sup>79</sup> MINUGUA manifiesta además su preocupación por el hecho que las negociaciones que promueve CONTIERRA se llevan a cabo en castellano, en circunstancia que el idioma de la mayoría de la población rural de Guatemala, que es indígena no es el castellano. Finalmente, MINUGUA destaca la desconfianza que las organizaciones campesinas e indígenas tienen de CONTIERRA debido a las limitaciones antes señaladas. (MINUGUA, 2000; párrafos 43-44; 49).

### **Fondo de tierras**

Para un análisis del impacto global del Fondo de Tierras debe considerarse primeramente las actividades impulsadas por FONATIERRA entre 1993 y 1997. Según antecedentes recabados por ACNUR, en este período se habría adquirido a través de este Fondo un total de 26 fincas con una extensión de 14.886 has. beneficiando a un total de 4.103 familias. El costo total de las fincas compradas habría ascendido a 175.000 (miles de Quetzales) (ONU, 1999; p. 166). Según antecedentes del Fondo de Tierras, desde la puesta en marcha del Fideicomiso en 1997 hasta el 29 de febrero del año 2000 se han concretado a través de esta entidad un total de 65 solicitudes de financiamiento, beneficiando a 4.733 familias, con una extensión de 28.924.42 has. por un monto de Q 137.231.175.46 (Fondo de Tierras, 2000; p. 3).<sup>80</sup>

De acuerdo a MINUGUA, entre las familias beneficiarias de este fondo en el período comprendido entre enero de 1998 y marzo del 2000, 271 estaban bajo la responsabilidad de mujeres, lo que equivaldría al 11 por ciento del total de los beneficiarios en dicho período (MINUGUA, 2000; párrafo 17). La determinación de la procedencia étnica de los beneficiarios de esta entidad es compleja. Tanto la ley como el reglamento por el cual se rige FONTIERRAS no distinguen entre beneficiarios indígenas y no indígenas. De acuerdo a estimaciones internas de FONTIERRAS, sin embargo, el 89 por ciento de sus beneficiarios serían de procedencia indígena.<sup>81</sup>

Según MINUGUA, entre las familias beneficiarias de este fondo en el período comprendido entre enero de 1998 y marzo del 2000, 271 estaban bajo la responsabilidad de mujeres, lo que equivaldría al 11 por ciento del total de los beneficiarios en dicho período (MINUGUA, 2000; párrafo 17). La determinación de la procedencia étnica de los beneficiarios de esta entidad es compleja. Tanto la ley como el reglamento por el cual se rige FONTIERRAS no distinguen entre beneficiarios indígenas y no indígenas. De acuerdo a estimaciones internas de FONTIERRAS, sin embargo, el 89 por ciento de sus beneficiarios serían de procedencia indígena.<sup>82</sup>

Uno de los principales problemas que enfrenta FONTIERRAS es su escaso presupuesto para abordar las demandas por tierra hoy existentes en Guatemala. Según la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, se estima que la demanda organizada de tierras en el país es actualmente cercana a las 60.000 familias. Hasta abril del 2000 FONTIERRAS había recibido solicitudes formales de 531 grupos organizados representando a 35.457 familias. Dicha demanda contrasta marcadamente con la demanda satisfecha por FONTIERRAS. Para los ejercicios fiscales 1999 y 2000 se había previsto asignar al Fondo un mínimo de 300 millones de quetzales anuales. La asignación vigente al mes de abril del 2000 era de apenas 103 millones de

---

<sup>79</sup> Juan León, representante de Defensoría Maya, sostiene que existe falta de consideración del derecho consuetudinario maya relativo a la tenencia de la tierra en la solución de conflictos de tierra impulsadas por el Estado y el sistema oficial de justicia (Guatemala, mayo de 2000).

<sup>80</sup> Según la misma entidad a ello se debe agregar un total de Q 59.470.631.80 correspondientes a los fondos asignados a través de la figura del Compensador Social

<sup>81</sup> Entrevista a Gerente General del Fondo, mayo del 2000.

<sup>82</sup> Entrevista a Gerente General del Fondo, mayo del 2000.

quetzales. De acuerdo a MINUGUA, esta limitada asignación presupuestaria constituye una situación de extrema gravedad, ya que con la demanda por tierra existente, y la estructura de precios promedio de la tierra,<sup>83</sup> se reduce la posibilidad de que el FONDO pueda beneficiar a un número importante de familias. Con estos recursos sólo podrían adquirirse –según estimaciones de MINUGUA– un máximo de 6.700 hectáreas, beneficiando a menos de 1.500 familias, es decir menos del 5 por ciento de la demanda registrada (MINUGUA, 2000; párrafo 17-20).<sup>84</sup>

### **Catastro y regularización de tierras**

Uno de los problemas más graves que existe en materia agraria en Guatemala es el relacionado con la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Dicho problema constituye hoy, de acuerdo a diversos analistas (Carrera, 1999; Strasma y Jirón, 2000; Miethbauer, 1999) un serio obstáculo para el acceso a la tierra de los campesinos, tanto indígenas como no indígenas.

Entre los factores que contribuyen a esta inseguridad jurídica cabe destacar las características del sistema de registro de la propiedad en Guatemala. El Registro General de la Propiedad (RGP) de Guatemala, cuyo funcionamiento data de alrededor de 1880, es la entidad encargada de la inscripción de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre inmuebles y muebles. Sin embargo, la existencia hasta hace poco de solo dos oficinas de este Registro en el país, la práctica de la inscripción de inmuebles sin los respectivos planos de modo de permitir el establecimiento de su ubicación exacta, la doble inscripción de inmuebles, la inscripción de propiedades con problemas de deslindes, la pérdida y destrucción de documentos del registro, e incluso el fraude y la corrupción, se encuentran entre los problemas que afectan el funcionamiento adecuado de esta entidad, y por tanto, la seguridad jurídica de la propiedad inmueble en Guatemala (Miethbauer, 1999; p. 4).

Las leyes que permiten la titulación supletoria de bienes inmuebles (Código Civil, Ley de Titulación Supletoria, Decreto Supremo N° 49-79 (1979) modificado por los Decretos Leyes N°s 60-82 (1982) y 128-85 (1985) también contribuyen a complejizar la situación de seguridad en la tenencia de la tierra. Dichas leyes otorgan al poseedor regular de un inmueble el derecho a inscribirlo a su nombre transcurridos 10 años de posesión pacífica y continua. La inscripción del título se convierte en inscripción del dominio, y el poseedor puede oponer su título incluso a otro título de inscripción de la propiedad relativo al mismo inmueble.<sup>85</sup> Los efectos jurídicos de esta institución también afectan a los indígenas, dado que las tierras que estos reclaman están en muchos casos en proceso de titulación supletoria en favor de terceros no indígenas que las reclaman. Es por ello que en el Acuerdo Indígena se establece la necesidad de suspender las titulaciones supletorias para propiedades sobre las cuales hay reclamos de derechos por las comunidades indígenas (Capítulo IV letra F N° 8 a).

A ello se debe agregar por último, la falta de reconocimiento en la legislación de los sistemas de tenencia y transmisión propios de los pueblos indígenas. Los estudios existentes reconocen que los indígenas de Guatemala, al igual que los de otras partes de América Latina, carecen de un concepto de propiedad privada de la tierra. Algunos autores, sin embargo, plantean que con la imposición del derecho positivo, hoy coexiste en los indígenas la propiedad comunal con la

<sup>83</sup> De acuerdo a estimaciones del Fondo de Tierras, se considera que en términos generales los precios ofertados de la tierra superarían entre un 10 y un 30 por ciento su valor real. A ello contribuye en Guatemala la existencia de intermediarios, comisionistas privados o agencias inmobiliarias, las que normalmente cobran entre un 5 y un 6 por ciento del valor de las ventas (Carrera, 1999; p. 34; 37).

<sup>84</sup> Ello si se considera la adquisición de un total de cinco hectáreas por familia al precio de oferta existente. (MINUGUA, 2000, párrafo 20)

<sup>85</sup> Un reciente estudio jurídico de UTJ PRO TIERRA sobre la materia hace ver la contradicción que existiría entre las disposiciones del Código Civil y la de las leyes de titulación supletoria vigente. Según dicho estudio, mientras las primeras admiten la usurpación sobre bienes inscritos, la segunda no lo haría. La necesidad de resolver esta contradicción protegiendo los derechos del poseedor por sobre los del propietario inscrito de bienes inmuebles es subrayada por los autores del mismo estudio (MAGA (UTJ PRO TIERRA) y PNUD, 1999; p. 29 y sigts.).

individual, siendo estas últimas también transferidas dentro del mercado de tierras rurales (Carrera, 1999; p. 22). Se reconoce sin embargo, que la gran mayoría de las transacciones de tierra existentes entre los indígenas no son inscritas en los Registros de la Propiedad, por lo que permanecen en el ámbito de la informalidad.

El Gobierno encomendó a la Unidad Técnica Jurídica (UTJ) de PROTIERRA el enfrentamiento de esta compleja situación. Desde su creación en 1997 esta entidad ha desarrollado diversas acciones a objeto de asumir los compromisos establecidos en los acuerdos de paz –tanto el Acuerdo Indígena Capítulo IV letra f N° 1 a 9) como el ASESА (Capítulo III letras e-g)–, entre ellos la puesta en marcha de iniciativas piloto, la creación de una Escuela de Catastro, el apoyo a la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas para la recopilación de experiencias en catastro y la consideración del anteproyecto de Ley de Registro de Información Catastral que fuera presentado a la Comisión de Acompañamiento en diciembre de 1999 (MINUGUA, 2000; párrafo 51).

De acuerdo a una reciente versión de la representación del Gobierno de Guatemala presentada a la Comisión Paritaria que está analizando el anteproyecto antes referido,<sup>86</sup> esta iniciativa legislativa crearía el Registro de Información Catastral (RIC), ente público que tendría por objeto "definir la ubicación de los predios rústicos y urbanos del territorio nacional, e inscribir y guardar en mapas la forma física y extensión de los mismos..." (artículo 2 anteproyecto). Hasta mayo de 2000, sin embargo, este importante proyecto que permitiría enfrentar los graves problemas de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra hoy existentes en Guatemala, así como los innumerables conflictos que ellos generan, seguía en etapa de discusión.

En cuanto al proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de información registro catastral en zonas prioritarias que el Gobierno se comprometió a iniciar en enero de 1997 (párrafo 38 del ASESА) a objeto de sumar mayor superficie al patrimonio del Fondo de Tierras, hasta la fecha este se ha desarrollado solo en siete municipios, existiendo mayores avances en Petén. Ello en contraste con la Franja Transversal del Norte donde no hay previsiones de catastro a corto plazo. Al igual que en el cumplimiento de otros compromisos contraídos en los acuerdos, el desarrollo de estas iniciativas catastrales se ha visto dificultado por la ausencia de recursos financieros (MINUGUA, 2000; párrafos 55-57).

En cuanto al Registro de la Propiedad, cabe destacar que se han realizado en los últimos años acciones tendientes a lograr su descentralización y modernización. Junto con establecerse una oficina en El Petén, que se suma a las que existen en la capital y en Quetzaltenango, se han informatizado los registros de la propiedad. Ello además de evitar el robo de los antecedentes relativos a los predios registrados, a permitido dar una mucha mayor celeridad a los trámites vinculados a este servicio (Carrera, 1999; p.70)

Vinculado al tema de la certeza jurídica de la tenencia de la tierra que el Gobierno se comprometió a promover en los Acuerdos de Paz, cabe señalar que está aun pendiente la elaboración del proyecto de ley sobre la regularización de la tenencia de la tierra. Finalmente, también vinculado a esta temática se encuentra pendiente el cumplimiento del compromiso establecido en el ASESА de crear, a través de una iniciativa legal, una jurisdicción agraria y ambiental dentro del organismo judicial (Capítulo III, artículo 37 letra b) que pueda abocarse a la importante tarea de impartir justicia en los conflictos relativos a la tenencia de la tierra y recursos naturales. Si bien en 1999 se inició la discusión de un anteproyecto sobre la materia con participación de Gobierno, organizaciones no gubernamentales, académicas indígenas y campesinas, dicha discusión se encuentra hoy detenida (MINUGUA, 2000, párrafo 10).

---

<sup>86</sup> Gobierno de Guatemala, Registro de Información Catastral, borrador de Propuesta de Anteproyecto de Ley, 13 abril de 2000, inédito.

### Avances y desafíos pendientes

Se debe valorar los esfuerzos realizados en los últimos años, en particular desde la suscripción de los Acuerdos de Paz, por el Gobierno de Guatemala, con el concurso de organizaciones indígenas, y el apoyo de la comunidad internacional para abordar este problema. Los programas impulsados para permitir el reasentamiento en tierras rurales de la población desarraigada por la guerra, el establecimiento de una dependencia gubernamental destinada a promover la resolución de conflictos relacionados con la posesión y propiedad de la tierra, la creación del Fondo de Tierras y los programas por este impulsados a fin de posibilitar el acceso de sectores campesinos e indígenas a la tierra a través del mercado, los avances desarrollados en materia de catastro y Registro de la Propiedad a objeto de otorgar seguridad jurídica a las tierras, a los que nos hemos referido en este estudio, son todos esfuerzos que apuntan en una dirección positiva, y por lo mismo deben ser valorados.

No puede sin embargo dejar de subrayarse las limitaciones de dichas iniciativas para hacer frente a la gravedad de los problemas relacionados con la tierra que afectan al mundo rural, en particular al mundo indígena, en Guatemala. La insuficiencia de los recursos hasta ahora dotados por el Gobierno a las entidades y programas creados con miras fomentar el acceso a la tierra de aquellos sectores que carecen de ella, o para resolver los conflictos de tierra y/o regularizar la situación de la tenencia y propiedad de las tierras rurales, la falta de consideración que ha existido hasta la fecha de la variable indígena como una variable específica para su ejecución, la desconsideración que ha existido en ellos del derecho consuetudinario indígena, la discriminación de la que en muchas ocasiones han sido víctima las mujeres, entre ellas las mujeres indígenas, la lentitud con que se avanza para la puesta en marcha de iniciativas, como el catastro y el Registro de la Propiedad, que resultan fundamentales para garantizar la certeza jurídica de los indígenas sobre sus tierras, son algunos de los problemas más graves a destacar.

Los antecedentes disponibles permiten constatar que, a pesar de los esfuerzos desarrollados por el Gobierno de Guatemala y la cooperación internacional, se mantiene en el ámbito rural los patrones históricos de discriminación y exclusión que han sido característicos de la historia de este país, afectando en particular a la población indígena. Del total de productores agrícolas existentes en Guatemala a 1998, un 96 por ciento, en su mayoría indígena, considerados productores de un nivel de infrasubsistencia (37 por ciento con un total de 2.5 millones) o de subsistencia (59 por ciento con un total de cuatro millones), controlan un 30 por ciento de la tierra agrícola de Guatemala, mientras que el 4 por ciento restante, considerados productores excedentarios y comerciales, controlan el 70 por ciento de la tierra agrícola (MAGA; 1998 en MINUGUA, 2000; párrafo 3).

Cuadro 13

#### GUATEMALA: PORCENTAJE DE PRODUCTORES SEGÚN TIPO Y PORCENTAJE DE LA TIERRA AGRÍCOLA QUE EXPLOTAN

Tipo de productores	% del total de productores	% de la tierra agrícola
Productores en un nivel de infrasubsistencia	37,00	3,0
Productores de subsistencia	59,00	17,0
Productores excedentarios	3,85	10,0
Productores comerciales	0,15	70,0

**Fuente:** MAGA. Marco de funcionamiento de políticas. En: Serie de documentos GEPIE N° 1. Guatemala, MAGA, 1998 en MINUGUA. *Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz, Informe de Verificación*, 2000.

La mayor parte de las familias ubicadas en sectores de infrasubsistencia y subsistencia se ubican en terrenos cuya capacidad productiva es limitada y han sido sobreutilizados. Dado los bajos rendimientos de dichas tierras, la mayor parte de estos productores, en su mayoría indígenas, están bajo la línea de la pobreza.<sup>87</sup> Ello contribuye a la expulsión de dichos productores de sus tierras (MINUGUA, 1999; p. 2). Esta situación, junto a los patrones históricos de marginación de la tierra de la población indígena, contribuyen a explicar porqué a 1998 se estimaba que 1.2 millones de familias campesinas (seis millones de personas), en su mayoría indígena, carecían de tierra en Guatemala (Strasma y Jirón, 2000; p. 18).

A ello cabe agregar la situación de grave inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra que, de conformidad a todos los análisis, continua existiendo en el sector rural en Guatemala a consecuencia de los factores antes explicitados. Dicha inseguridad, que se manifiesta en la persistencia de conflictos sobre la tenencia de la tierra que afectan a la población rural, en particular a la población campesina e indígena, además de afectar gravemente la productividad agrícola del país, dificulta seriamente los esfuerzos que se han venido desarrollando en los últimos años para permitir un mayor acceso de la población indígena a la tierra a través del mercado. El enfrentamiento de este problema resulta, sino previo al desarrollo de iniciativas como el Fondo de Tierras, al menos paralelo en el tiempo a su ejecución, y no posterior como ha sido hasta la fecha.

Si bien no hay estadísticas que permitan cuantificar la dimensión de este problema, dicha situación parece afectar una proporción muy significativa de los productores rurales, y muy especialmente a la población indígena, cuyas tierras comunales no han encontrado reconocimiento legal, o han sido transmitidas de conformidad a normas consuetudinarias no formalizadas de acuerdo a los requerimientos establecidos en la ley vigente (ONU; 1999; p.165).

Los lineamientos para el enfrentamiento de los graves problemas aquí referidos que afectan el acceso de la población indígena a la tierra están claramente establecidos, a juicio de este autor, en los Acuerdos de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, cuya materialización –según todos los antecedentes disponibles– sigue estando en gran medida pendiente. La necesidad de dar un mayor cumplimiento al primero de estos acuerdos a objeto de abordar los graves problemas que afectan a la población campesina indígena en Guatemala ha sido subrayada recientemente por MINUGUA. Dicha entidad sostiene al respecto:

"El cumplimiento de los compromisos relativos a la tierra de los pueblos indígenas es aún insuficiente. La Misión estima que es urgente: integrar en una política nacional, la dimensión de la pluriculturalidad; desarrollar normas legales que faciliten la titulación y administración de las tierras de acuerdo con la normatividad consuetudinaria de las comunidades indígenas y, normar la titulación de las tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal. Es necesario también, incorporar a la discusión la protección de la biodiversidad y gestión de recursos naturales, particularmente el agua, así como el impacto diferenciado que tienen sobre las mujeres indígenas las prácticas culturales relativas a la herencia de la tierra. Esto es indispensable para superar la grave situación de exclusión social, segregación étnica y pobreza crónica de la mayoría de los campesinos indígenas del país (MINUGUA, 2000, párrafo 60).

La misma situación es constatada por MINUGUA al analizar el cumplimiento de los acuerdos sobre situación agraria (ASESA). Entre los desafíos pendientes identificados por esta entidad en la materia figuran la promoción de reformas legales para establecer un marco jurídico simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra; la promoción de acciones afirmativas que faciliten el acceso de las mujeres a la tierra; la promulgación por ley de

---

<sup>87</sup> Se estima que un 86 por ciento de la población rural de Guatemala se encuentra en situación de pobreza, en tanto que un 69 por ciento de la misma población viviría en situación de indigencia (Sistema de Naciones Unidas, 1999).

una jurisdicción agraria y ambiental; la protección de las tierras ejidales y municipales, limitando los casos en que estas puedan ser enajenadas o entregadas por cualquier título a particulares; el otorgamiento de asesoría jurídica gratuita por CONTIERRA a campesinos que las requieran en casos de conflictos de tierra; el incremento de los recursos de esta entidad; la incorporación a FONTIERRAS de todas aquellas tierras previstas en la ley, en especial en el Petén y la Franja Transversal del Norte; la dotación a esta entidad de mayores recursos; el acelerar el proceso de regularización de los expedientes recibidos del INTA; la promulgación de una ley de registro de información catastral; el establecimiento de una nueva escala impositiva para el impuesto anual sobre tierras ociosas, fijando impuestos mas altos a estas tierras y a las subutilizada por particulares; y la promoción y aplicación de la legislación de un impuesto territorial de fácil recaudación por las municipalidades (MINUGUA, 2000, párrafo 61).

Finalmente, la aplicación de las disposiciones relativas a la protección de las tierras y territorios indígenas contenidas en el Convenio 169 de la OIT ratificado por Guatemala en 1996, así como la aprobación por las instancias pertinentes de las disposiciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas contenidas en el proyecto de reforma constitucional rechazado en 1999, también podrían contribuir a lograr un mayor fortalecimiento de los derechos de los indígenas a la tierra en Guatemala en un futuro próximo.

### México

Diversas acciones han sido impulsadas en materia de tierras por el Gobierno de México a través de su nueva institucionalidad rural a objeto de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en las reformas constitucionales y legales introducidas en 1992. De acuerdo a fuentes oficiales, entre estas acciones cabría destacar las siguientes:

- La conclusión, a agosto de 1997, del rezago agrario a través del estudio y fallo de los 11.367 expedientes cuya resolución estaba pendiente al momento de la promulgación del artículo 27 constitucional. Como consecuencia de esta gestión, 2.634 núcleos agrarios fueron dotados con 1.9 millones de has. en beneficio de 211.571 campesinos (e indígenas);
- El cumplimiento de los acuerdos agrarios suscritos con 37 organizaciones campesinas nacionales y con más de 160 organizaciones y núcleos agrarios independientes de Chiapas y Oaxaca, para resolver una demanda histórica de cerca de 13 mil asuntos adicionales al rezago agrario, mediante la adquisición de 552 mil has. en beneficio de casi 100 mil campesinos (e indígenas) que habrán de constituir alrededor de 1.500 núcleos agrarios;
- La certificación completa a 1999, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), de los derechos colectivos e individuales en 20.030 ejidos y 632 comunidades, que representan un 70 por ciento de los núcleos agrarios del país. A consecuencia de lo anterior, se han medido y generado los productos cartográficos de 54 millones de has. La asignación precisa y documentada de los derechos de propiedad sobre la superficie de ejidos y comunidades habría contribuido a poner fin a conflictos por límites y linderos de parcelas y solares, al tiempo que habría generado la base necesaria de certidumbre de la actividad económica y social en el campo;
- La regularización de terrenos nacionales con la expedición de 24 mil títulos por trescientas mil has., esperándose la expedición de 15 mil nuevos títulos para 1999 y 2000;

- La actualización de los órganos de representación y vigilancia de 24.134 núcleos agrarios; 14.147 cuentan con reglamento interno o estatuto comunal; 9.313 con libros de contabilidad y administración y 7.987 con libro de registro y titulación de derechos (Robles, 1999, p. 31-32).

A consecuencia de los cambios producidos con la implementación de la reforma a fines de 1999, se estima que de las 175 millones de has. rústicas del país (89.6 por ciento de las 196.7 millones has. que corresponden a la superficie territorial total de México), el 37.6 por ciento era propiedad privada poseída por 1.5 millones de personas con una extensión media de 46.1 has. por propietario, y el 51.4 por ciento era propiedad social distribuida entre 3.5 millones de ejidatarios y comuneros con una extensión media por persona de 28.2 has.; los terrenos nacionales abarcaban 7.3 millones de has. divididas en 144 mil predios y las colonias agrícolas (618) tenían una superficie de 3.7 millones de has. A la misma fecha se estimaba existían un total de 29.482 núcleos agrarios, de los cuales 27.285 eran ejidos y 2.197 comunidades. La superficie ascendería a 84.2 millones de has en manos de 3.05 millones de ejidatarios y la de las comunidades alcanzaría a 16.4 millones de has., las que estarían en manos de 511 mil comuneros (Antecedentes del Registro Nacional Agrario, en Robles, 1999, p. 35).

**Cuadro 14**  
**MÉXICO: ESTRUCTURA AGRARIA**

Datos geográficos		Propiedad ejidal		
Superficie (ha.)	Municipio N°	Núcleos N°	Superficie (ha.)	Beneficiarios N°
196,718,300*	2,433	27,285	84,216,076	3,059,135
Propiedad comunal				
Núcleos N°		Superficie (ha.)	Beneficiarios N°	
2,197		16,480,765	511,136	
Propiedad privada		Colonias		
Predios N°	Superficie (ha.)	Colonias	Lotes	Superficie (ha.)
1,594,902	73,568,387	618	52,483	3,764,690

**Fuente:** Registro Agrario Nacional, diciembre 1999, en Robles, Héctor, "Tendencias del campo Mexicano" en: *Estudios Agrarios* N° 13, 1999, p. 35.

\* Superficie territorial de México. De esta superficie, el 89.6 por ciento, equivalente a alrededor de 175 millones de has. están identificadas por tipo de propiedad.

Del total de tierras poseídas por los ejidos y las comunidades, 33 por ciento correspondían a parcelas, 66 por ciento a tierras de uso común y el resto a solares urbanos, parcelas con destino específico y parcelas de grupo. En cuanto a las tierras de su común de los ejidos certificados, se estima que estas se subdividían en un 14.1 por ciento como tierras de uso agrícola, en un 60.9 por ciento en tierras de uso ganadero, en 9.9 por ciento de uso agropecuario (agrícola y forestal), 10.3 por ciento de uso forestal y 4.6 por ciento otros usos. En cuanto a la disponibilidad de recursos naturales de los núcleos agrarios se estima que el 82 por ciento cuenta al menos con unos recursos naturales con posibilidades de explotación; el 58 por ciento tiene pastos, el 22 por ciento tiene bosques, el 3.3 por ciento tiene selvas, el 39 por ciento tiene materiales para la construcción (piedra, grava, arena) el 3.3 por ciento posee minerales no metálicos, el 5.4 por ciento tiene recursos para la acuicultura y 2.5 por ciento tiene recursos de posible explotación turística. Finalmente, en cuanto a la calidad de dichas tierras, se estima que solo el 2.9 por ciento son de riego, el 19.4 por ciento de temporal, el 23.4 por ciento de agostadero de buena calidad, el 51.9 de agostadero en terrenos áridos y el 2.3 por ciento se destina a infraestructura (Robles, 1999, p. 49-52).



En cuanto a los sujetos que serían los titulares de las tierras certificadas o regularizadas, cabe destacar algunas tendencias constatadas por el PROCEDE. Por un lado cabe observar el envejecimiento de los ejidatarios, ya que el 53 por ciento de ellos superaría los 50 años, en tanto que el 25 por ciento tendría más de 65 años. Su promedio de edad en la actualidad ha sido estimado en 52 años. Si se desagrega la información por género, se observa una proporción mayor de mujeres de edad avanzada que de hombres del mismo grupo etario (Mohar, 1999, p. 33). Otra tendencia constatable dice relación con la feminización del ejido. Mientras hace tres décadas atrás las ejidatarias con plenos derechos agrarios eran estimadas en 31.459 mujeres, esto es una de cada cien ejidatarios, ahora una de cada cinco ejidatarios o comuneros es mujer. En efecto, de acuerdo a los cálculos de la Procuraduría Agraria, solo considerando la propiedad social regularizada, las ejidatarias, comuneras y posesionarias con certificados agrarios suman 362.581 mujeres. Si a ellas se suman las titulares de solares urbanos, el número de mujeres que gozan de derechos de propiedad asciende a 564.592, abarcando una superficie total de 6.6 millones de has. (Procuraduría Agraria, 2000, p. 12; Mohar, 1999, p. 32-33).

En relación con la procedencia étnica de los titulares de la tierra, cabe recordar las dificultades existentes para identificar con exactitud a los indígenas como sujetos de los procesos agrarios, por las razones antes identificadas en este trabajo. Utilizando la categoría de los municipios indígenas, sin embargo, se ha intentado determinar en que medida los indígenas en México se habrían visto beneficiados con los procesos de certificación o regularización de la tierra impulsados a contar de la reforma de 1992. Un primer antecedente que la propia Secretaría de Reforma Agraria reconoce, es que la certificación de ejidos en municipios con población indígena, esto es aquellos que tienen 30 por ciento o más de población indígena, no ha avanzado con la misma velocidad con que lo ha hecho a nivel nacional. Así, mientras a enero de 1998, un total de 23.035 ejidos (81.1 por ciento) a nivel nacional había dado su anuencia para incorporarse al PROCEDE y en un 58.6 por ciento de los casos se había concluido la certificación, en los municipios con población indígena solo se habían incorporado al PROCEDE 3.014 ejidos (60.3 por ciento) y certificado 1.882 (37.7 por ciento) (Secretaría de Reforma Agraria, 1999, p. 153).

**Cuadro 15**  
**MÉXICO: ESTRUCTURA AGRARIA POR AGREGADOS**

Ámbito	Concepto	Ejidos	Comunidades	Propiedad Privada
<b>Nacional (a)</b>	Núcleos agrarios (núm.)	27,047	2,510	1,410.7
	Sujetos (miles sujetos)	3,059.1	511.1	71,679.8
	Superficie (miles ha)	84,216	16,480.7	
<b>MCI (b)</b>	Núcleos agrarios (núm.)	2,806	862	206.7
	Sujetos (miles sujetos)	554.6	92.5	5,333.0
	Superficie (miles ha)	12,069.5	2,350.4	
<b>MPI (c)</b>	Núcleos agrarios (núm.)	1,568	396	97.5
	Sujetos (miles sujetos)	177.7	29.6	1,999.1
	Superficie (miles ha)	3,679.6	716.5	
<b>MSPI (d)</b>	Núcleos agrarios (núm.)	22,673	1,252	1,106.5
	Sujetos (miles sujetos)	2,326.8	38.9	64,347.7
	Superficie (miles ha)	68,466.9	13,413.8	

**Fuente:** Procuraduría Agraria (Dirección General de Estudios y Publicaciones) en *Estudios Agrarios* N° 14, año 2000, p. 137. Notas explicativas del autor.

- (a) Las diferencias en las estadísticas relativas al número de comunidades y a la superficie en propiedad privada existentes entre esta sección de este cuadro y el cuadro 14 son atribuibles a las diversas fuentes utilizadas así como al año de su elaboración.
- (b) MCI: Municipios con 70 por ciento o más de población indígena.
- (c) MPI: Municipios con entre 30 y 70 por ciento de población indígena.
- (d) MSPI: Municipios con menos de 30 por ciento de población indígena.

La información actualizada a enero del 2000 corrobora la tendencia antes señalada. Para entonces de los 2.806 ejidos y 862 comunidades que existen en los MCI (municipios de concentración indígena, 70 por ciento o más de población indígena), se regularizaron 1.595 ejidos y 175 comunidades, lo que representa el 56.8 y 20.3 por ciento respectivamente. En el caso de los MPI (municipios de presencia indígena con entre 30 y 70 por ciento de población indígena), de los 1.568 ejidos y 396 comunidades que existen, se han certificado 89.4 y 23.2 por ciento respectivamente (Procuraduría Agraria, 2000, p. 125-126).

Otras tendencias constatadas en un reciente estudio relativo a la propiedad de la tierra de la población indígena son las siguientes:

- La forma de propiedad predominante entre la población indígena en la actualidad, tal como se señalara anteriormente, sería la ejidal y no la comunal. Como consecuencia de lo anterior se deduce que no todas las comunidades indígenas tienen como forma de tenencia de la tierra la comunidad, y que estas últimas están compuestas no solo por población indígena;
- Existiría una gran diversidad de formas de usufructo de la tierra por parte de la población indígena, razón por la que no se podría hablar de características propias que la identifiquen y la diferencien de la forma en que el resto de la población la posee. Por lo mismo, tampoco podría afirmarse que las tierras que poseen los indígenas son principalmente de uso común, que no se asignan superficies parceladas en propiedad o que en la asignación individual de las tierras predomina un criterio de equidad;
- No se presentaría una tendencia que permita señalar que las superficies promedios por titular de las tierras, el tamaño del ejido, el destino de las tierras de los núcleos agrarios de MCI, sean siempre mayores o menores que en los núcleos de MPI o del resto de los municipios del país. Tampoco se podría concluir que las unidades de producción privadas sean siempre mayores que la de ejidatarios o comuneros;
- Existirían muchas similitudes en la estructura agraria al interior de los estados, independientemente del régimen de propiedad y de la condición étnica. El reparto agrario en el centro del país habría dotado a gran cantidad de sujetos agrarios con poca superficie, lo que dio lugar a ejidos pequeños, con muchos sujetos y predominancia de unidades pequeñas. En el norte y la Península de Yucatán en cambio, los ejidos creados tienen grandes extensiones de tierras principalmente de uso común, pocos sujetos y superficies promedios en muchos casos mayores a las 10 hectáreas;
- Las características de la propiedad estarían más influenciadas por las disposiciones legales; en el caso de las comunidades por la normatividad del PROCEDE en comunidades, y en los núcleos agrarios con selvas o bosques por las disposiciones de la Ley Agraria en su artículo 59 (Procuraduría Agraria, 2000, p. 146-147).

### **Los problemas de la realidad agraria indígena en México**

Tras ocho años de aplicación de la nueva institucionalidad agraria en México, la situación de la población indígena rural, la que constituye un porcentaje mayoritario de los más de diez millones de indígenas que habitan en este país, es compleja.<sup>88</sup> Es necesario reconocer en primer término que, de acuerdo a todos los antecedentes disponibles, parecen no haberse cumplido las expectativas de quienes afirmaban que con las reformas constitucionales y legales introducidas en 1992 se produciría una venta masiva de tierras de núcleos agrarios tendiendo a la formación de grandes

---

<sup>88</sup> Los antecedentes del predominio rural de los indígenas se desprenden de las estadísticas que indican que los 803 municipios con población indígena existentes en México, que están habitados por 9.2 millones de personas, de las cuales el 73.4 por ciento es indígena, son fundamentalmente rurales (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 150).

latifundios y a la desaparición del ejido y de la comunidad. En efecto, a 1998, de los 16.561 ejidos regularizados, solo 536 habían optado total o parcialmente por dominio pleno o propiedad privada (1.9 por ciento de los ejidos del país, 3.2 por ciento de los ejidos regularizados). De estos 536 ejidos, solo 28 vendieron el total de sus parcelas, en tanto que los restantes únicamente vendieron una fracción o parte de su derecho y se quedaron con otra. De los 28 en que se vendió la totalidad de las parcelas, solo 9 no cuentan con tierras ejidales, en tanto que los restantes siguen disponiendo de tierras de uso común. (Rodríguez, 1998, p. 27-28).

Por otro lado también debe señalarse que las transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra rural impulsadas desde comienzos de Siglo XX a través del proceso de reforma agraria, así como el proceso de certificación de derechos colectivos e individuales en ejidos y comunidades verificado en virtud de las reformas aquí analizadas, han hecho posible que los indígenas en México disfruten en la actualidad de mayores grados de acceso a la tierra y de seguridad en su tenencia que los que tienen los indígenas en otros contextos de América Latina.

No obstante lo anterior, subsisten diversos problemas que afectan la relación del mundo indígena con la tierra que deben ser comentados aquí. Al igual que en otros países de la región, existen numerosas tierras reclamadas por los indígenas que no les han sido reconocidas ni tituladas. A juicio de entidades de derechos humanos existirían miles de predios que hasta hace poco no habían recibido sus títulos de propiedad. La demora en la titulación incidiría en invasiones y en conflictos no resueltos con terceros, en particular con terceros no indígenas.

También existirían numerosos conflictos entre indígenas en razón de los problemas técnicos de que adolecerían las resoluciones que les dotan tierras (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. et al., 1997, p. 13-15).<sup>89</sup> La existencia de conflictos de tierra, tanto individuales como colectivos, es constatada por Robles. Entre 1992 y 1999 (abril) se habrían presentado 247 mil casos por conflictos individuales de tierra ante la Procuraduría Agraria. Entre estos casos se encuentran aquellos derivados de la posesión de una parcela, sucesión de derechos ejidales y comunales, determinación de límites y enajenación de derechos parcelarios. En el mismo período se presentaron 36.470 solicitudes por conflictos de carácter colectivo que involucran los derechos de los núcleos agrarios. Entre estos casos se encuentran los conflictos por límites entre ejidos, entre comunidades y propiedades privadas, así como aquellos derivados de la restitución de bosques y aguas (Robles, 2000, p. 37-38). Aún cuando no existen antecedentes que permitan determinar el involucramiento de indígenas en estos conflictos, resulta evidente que muchos de estos casos afectan los derechos de individuos o núcleos agrarios indígenas. No es de extrañar entonces que entidades del propio Gobierno mexicano admitan que los conflictos agrarios por despojo, así como aquellos relacionados con la construcción de presas, vías de comunicación y plantas industriales se encuentran entre las principales causas de migración de los indígenas fuera de sus tierras (Secretaría de Desarrollo Social, 1999, p. 2).

Otro fenómeno detectado por las propias entidades de Gobierno dice relación con las dificultades de los jóvenes indígenas para acceder a la tierra. De acuerdo a los antecedentes del XI Censo General de Población y Vivienda, existe una proporción significativa de población joven en áreas rurales - donde la población indígena es mayoritaria- sin acceso a la tierra. Las posibilidades que dichos jóvenes tienen de acceder a la tierra luego del término del reparto agrario están prácticamente canceladas, razón por la que demandan opciones económicas alternativas. Se estima

---

<sup>89</sup> Dichas organizaciones indígenas sostienen que la aplicación de la reforma ha redundado en una pérdida de las tierras de los indígenas. Al respecto, señalan:

"...La realidad y el contexto de la situación de los indígenas en México solo ha permitido que sean los sectores más marginados y discriminados del país, mientras otros grupos de poder local (mestizos generalmente) se aprovechan para reclamar tierras que no les pertenecen dejando a los indígenas sin su medio de sustento básico, que es la tierra. ... Asimismo, los grupos de poder local y regional, en ocasiones aliados con empresas, obtienen mediante engaños tierras para su explotación y comercialización que antes formaban parte de la vida de los pueblos (Centro de Derechos Humanos." Miguel Agustín Pro Juárez A.C. et al., 1997, p. 13).

que debido al crecimiento de la población en localidades rurales menores la presión por la tierra se verá afectada en los próximos años (Robles, 1999, p. 45-47)

Otro problema que el proceso de certificación y titulación de derechos sobre la tierra en núcleos agrarios parece no haber atenuado es el del minifundio. De acuerdo a antecedentes de PROCEDE, las tres cuartas partes de los ejidatarios tiene menos de 10 has. De estos, dos terceras partes poseen menos de cinco hectáreas. Además, más de 20 por ciento de los ejidatarios tiene fraccionado sus predios en tres o más parcelas (Robles, 1999, 43). Las consecuencias de esta situación para el mundo indígena rural, cuyo núcleo agrario principal, como antes señaláramos es el ejido, son muy negativas.

A ello cabe agregar la falta de apoyo que los campesinos e indígenas que componen estos núcleos agrarios reciben del Estado para su desarrollo. Un informe de FAO que analiza las transformaciones impulsadas en el sector agrario en México a contar de 1992 así como sus resultados, constata esta realidad. Sobre la base de antecedentes del propio gobierno mexicano (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario) el informe identifica entre los principales problemas que afectaban a los ejidos y comunidades el del financiamiento, problema presente en el 46.9 por ciento de estos núcleos. El abandono de dichos núcleos agrarios de parte del gobierno, de acuerdo a la misma fuente, era significativo, considerando que el 86.6 por ciento de ellos núcleos no había recibido ningún tipo de capacitación en los últimos dos años. En la misma línea, la proporción de ejidatarios con acceso al crédito formal habría caído de 31 a 18 por ciento entre 1994 y 1997 y la del acceso a la asistencia técnica cayo del 10 al 7 por ciento en el mismo período (Mohar, 1999, p. 77).

Esta situación también explica porqué muchos parceleros de núcleos agrarios se han visto obligados a migrar o a entregar a terceros la explotación de sus tierras. Por ello no resulta extraño que una tercera parte de los ejidatarios tiene algún acuerdo de explotación de su parcela mediante la aparcería, la renta o el préstamo (Robles, 2000, p. 90).

La realidad antes descrita ayuda a comprender la situación de pobreza que se vive en los sectores rurales de México, donde la población indígena es gravitante. Es así como se estima que la población rural, la que representa el 38.2 por ciento de la población total de México, detenta solo el 10.7 por ciento del ingreso total nacional. La pobreza se hace más evidente en la población del sector de propiedad social, estimándose que el 61.4 por ciento de la PEA ejidal ocupada en el sector primario no cuenta con ingreso o este no rebasa el equivalente al salario mínimo. El caso es más extremo en Estados de alta densidad de población indígena, como Chiapas, donde el 83.7 por ciento de la PEA se encuentra en tal condición. Al bajo ingreso per capita rural, se suma una precaria disponibilidad de servicios básicos (Pérez e Ibarra, 2000, p. 44-45).<sup>90</sup>

Muchos de los problemas que afectan a los indígenas rurales que aquí se han señalado –minifundio, pobreza, migración, invasión de sus tierras, etc.– se han hecho públicos en México luego del alzamiento protagonizado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el Estado de Chiapas en 1994. La necesidad de enfrentar las condiciones de pobreza y marginación que, a consecuencia del carácter desigual del desarrollo de la sociedad mexicana, afectan a los pueblos y comunidades indígenas, fue reconocida en el Acuerdo de San Andrés suscrito en 1996 por el Gobierno Federal y el EZLN. Para ello dicho Acuerdo propone la creación de un nuevo marco jurídico que establezca una nueva relación entre pueblos indígenas y Estado basada en el reconocimiento de su libre determinación, así como de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales que de ella se derivan.<sup>91</sup> Sobre la base de estos acuerdos, la Comisión de Concordia y

---

<sup>90</sup> Antecedentes oficiales (INEGI) dan cuenta que en el sector rural solo el 45.2 por ciento de las viviendas ejidales disponen de agua potable, 16 por ciento de drenaje, y 66 por ciento de electricidad. Solo el 26.5 por ciento de la población ejidal entre 6 y 14 años sabe leer y escribir (Pérez e Ibarra, 2000, p. 45).

<sup>91</sup> Acuerdo del Gobierno Federal y el EZLN sobre Derecho y Cultura Indígena, INI, 1996.

Pacificación (COCOPA) constituida por ley federal en 1995, dio a conocer una propuesta de reforma constitucional que, entre otros aspectos, aborda la temática del acceso de los indígenas a la tierra. Dicho propuesta señala que los pueblos indígenas, como expresión de su derecho a la libre determinación y a la autonomía, tienen el derecho de "acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos estos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponden a la Nación." (Art. 4 N V propuesta reforma Constitucional COCOPA).

Luego de varios años de espera, dicha propuesta ha sido enviada por el recientemente electo Presidente Fox al Congreso mexicano para su análisis, existiendo expectativas de que encontrará la acogida que requiere para su aprobación.



## IV. Conclusión

---

En este documento se ha dado cuenta de las concepciones, formas de tenencia y uso de la tierra y de los recursos naturales que fueran características de los pueblos indígenas en la región en tiempos precolombinos. Asimismo, se dio cuenta de las alteraciones que fueran introducidas en la relación de los indígenas con sus tierras y recursos a consecuencia de las acciones impulsadas e instituciones desarrolladas por los gobiernos coloniales primero y republicanos posteriormente. Las guerras de conquista, la imposición de la encomienda y el repartimiento en las colonias hispanas, la implantación de la sesmaría y de los aldeamientos en la colonia portuguesa de Brasil, y a contar del Siglo XIX, la aplicación a los indígenas y a sus tierras de las leyes liberales y de los códigos civiles entonces dictados, o la declaración de las tierras indígenas como vacantes, resultaron en el desposeimiento de los indígenas. A consecuencia de estos procesos, parte importante de sus tierras, en especial aquellas de aptitud agrícola, serían apropiadas por particulares e instituciones no indígenas (iglesia), siendo sus ocupantes originarios relegados a pueblos de indios, aldeas, reducciones o reservaciones.

La concentración de la propiedad rural en pocas manos existente en casi todos los países de la región a comienzos del Siglo XX, llevó a la mayor parte de los Estados a impulsar programas de reforma agraria a objeto de permitir el acceso a la tierra a quienes carecían de ella. Si bien en la mayoría de los países en estudio, a excepción de Brasil, dichos programas beneficiaron a indígenas, permitiendo la recuperación de una parte de las tierras que reclamaban, tales programas no reconocieron su especificidad étnica y cultural, siendo los indígenas asimilados en su tratamiento a los

sectores campesinos. Por otro lado, los procesos de contra reforma agraria impulsados en varios países, como Chile y Guatemala, afectaron la permanencia de los indígenas en las tierras que les fueron entregadas en virtud de las reformas agrarias.

Los movimientos indígenas que emergen en las últimas décadas como actores sociales relevantes en casi todos los países de la región, junto con demandar de los Estados el reconocimiento de sus derechos políticos y culturales, exigen una serie de derechos asociados al acceso y protección a las tierras, territorios y recursos naturales que reclaman para sí. Estas demandas obligan a los Estados a revisar las políticas y legislaciones indigenistas vigentes hasta hace poco, las que procuraban la integración de los indígenas a las sociedades nacionales y a los modelos de desarrollo por ellos promovidos.

Las reformas jurídicas impulsadas en los países en estudio en los últimos años constituyen un importante avance en el reconocimiento y protección de los derechos de los indígenas en general, así como de los derechos relacionados con sus tierras y territorios en particular. Los ordenamientos jurídicos liberales y asimilatorios dominantes en el pasado, han sido gradualmente substituidos por otros que reconocen la existencia de los indígenas, de sus pueblos y/o sus comunidades. Asimismo reconocen el derecho que estos tienen a la regularización<sup>92</sup> (a través de la titulación individual o colectiva en México, la demarcación en Brasil, o el saneamiento en Bolivia) y a la protección (integridad en México, y/o inalienabilidad, inembargabilidad, entre otros derechos, en Chile, Brasil y Bolivia) de las tierras y/o territorios que habitan. Algunos ordenamientos jurídicos reconocen además el derecho de los indígenas (preferente en Bolivia o exclusivo en Brasil) al usufructo de los recursos naturales (renovables) que se encuentran en sus tierras. Otros reconocen el derecho de los indígenas de acceder a la tierra cuando carezcan de ella, así como a recibir el apoyo del Estado a fin de posibilitar su permanencia y desarrollo en ellas (Chile y Guatemala). Todos los países analizados reconocen por último, en mayor o menor medida, los usos y costumbres de los indígenas en materia de tierras.

Las insuficiencias de algunos de estos ordenamientos jurídicos, sin embargo, deben ser subrayadas. El concepto de territorio indígena, el que como señala el Convenio 169 de la OIT comprende la totalidad del hábitat de las regiones que los indígenas ocupan o utilizan de alguna manera, incluyendo derechos al uso, administración y conservación de los recursos naturales que hay en ellos, no ha sido acogido sino, indirectamente, en el caso de Bolivia (a través de la figura de las tierras comunitarias de origen) y en el de Brasil (a pesar que la ley solo habla de tierras indígenas pertenecientes a la Unión). La falta de protección de los derechos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras en algunos ordenamientos jurídicos, como el de Chile, debe ser destacada. La ausencia de una regulación específica de los derechos de los indígenas a la tierra, como en los casos de México, donde aún no se ha dictado una ley regulatoria de la disposición constitucional relativa a los indígenas (artículo 4 párrafo 1), o en el caso de Guatemala, donde la normativa legal vigente sobre tierras se aplica indistintamente a campesinos indígenas y no indígenas que carecen de ella, también deber ser constatada.

La necesidad de introducir nuevas y más profundas reformas a los ordenamientos jurídicos tanto legales como constitucionales vigentes a objeto de posibilitar una protección efectiva de los derechos de los indígenas sobre las tierras y/o territorios que ocupan y de los recursos naturales que hay en ellos, así como de permitir el acceso a la tierra de los indígenas que han sido desplazados de ellas, ha sido planteada no solo por los propios indígenas, sino por la mayor parte de los analistas consultados para la realización de este estudio. Lo mismo cabe señalar con relación a la importancia de introducir reformas jurídicas, o de hacer operativas las que existen, a objeto de

---

<sup>92</sup> Las confusiones creadas con el uso del término "titulación", el que en algunos países se relaciona con la propiedad individual, habrían llevado –a juicio de Plant y Hvalkof– a entidades como el Banco Mundial a utilizar el término "regularización" para referirse a los procesos orientados a otorgar seguridad en la tenencia de la tierra (Plant y Hvalkof, 2000, p. 21-22).



hacer posible el acceso a la tierra, y de garantizar la seguridad en su tenencia, de los sectores indígenas más vulnerables, esto es las mujeres y los jóvenes.

La conveniencia de introducir reformas jurídicas que permitan a los indígenas mayores grados de autonomía y/o participación en la gestión de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales al interior de sus tierras y/o territorios debe ser señalada. En el contexto de los procesos de liberalización económica que hoy se impulsan en casi todos los países de la región, esta constituye una demanda central de los indígenas y de sus organizaciones que no puede ser ignorada por los Estados. Aún cuando estas demandas han tenido mayor visibilidad en México luego del alzamiento de Chiapas en 1994, ellas comienzan a ser formuladas por los movimientos indígenas en la mayoría de los países en estudio, así como de la región en general. Dichos movimientos ven en la autonomía una posibilidad de protegerse frente a los procesos de penetración de sus territorios por intereses externos y de evitar los impactos tanto económicos, sociales culturales y ambientales adversos que estos generalmente producen. Ven también en la autonomía una posibilidad de lograr, al interior de dichos espacios territoriales, un desarrollo más acorde con sus culturas e identidades propias.

Finalmente, la necesidad de ratificar el Convenio 169 de la OIT en aquellos países donde no lo ha sido (Chile y Brasil en el caso de los países objeto de este estudio), también ha sido planteada por las mismas organizaciones indígenas. Dicha ratificación permitiría, una mayor protección de los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras, derechos que, en el caso de Chile, aún no han sido reconocidos en el ordenamiento jurídico interno.

Pero es en el ámbito de las políticas impulsadas por los Estado a objeto de dar cumplimiento a la normativa aquí analizada donde se detectan los mayores problemas para garantizar la protección efectiva de sus tierras, territorios y recursos naturales o para hacer posible el acceso de los indígenas a ellos. En efecto, las políticas impulsadas en los últimos años en los países analizados a objeto de titular, demarcar o sanear, y/o regularizar las tierras y/o territorios que estos ocupan, presentan graves deficiencias. Uno de los problemas comunes a estos países dice relación con la insuficiencia del financiamiento destinado por los Estados para este fin. A pesar de los recursos que en países como Bolivia, Brasil y Guatemala han sido aportados por la cooperación internacional para el desarrollo de estos programas, la precariedad del financiamiento destinado por los Estados para estos efectos no permite cumplir con los plazos o metas establecidos por la legislación para su materialización. La gravedad de esta situación radica en que las tierras y/o territorios indígenas, mientras no sean regularizados de conformidad a los procedimientos establecidos para ello (saneamiento, demarcación, etc.), siguen siendo objeto de presión por parte de terceros no indígenas. Lo mismo sucede con los recursos naturales que hay en ellos. Es el caso, por ejemplo, de los recursos forestales existentes en los territorios indígenas en proceso de saneamiento en las tierras bajas de Bolivia, los que han sido objeto de concesiones a terceros no indígenas en los últimos años. Algo similar ha sucedido en Brasil con los recursos forestales, y también minerales, existentes en tierras indígenas en proceso de demarcación.

La ausencia de recursos financieros también dificulta los programas impulsados en algunos países a objeto de permitir el acceso de los indígenas a la tierra. Tal es el caso de los fondos de tierras existentes en Chile y Guatemala, cuyos limitados presupuestos no les permiten satisfacer las demandas de tierras de importantes sectores indígenas que carecen de ellas. Esta situación, como constatáramos en el caso de Chile, se ve agravada con la tendencia al aumento del precio de la tierra experimentado en los últimos años en áreas indígenas, situación probablemente relacionada con la existencia misma de dichos fondos y el impacto generado en el mercado de tierras con su poder comprador. Esta última situación plantea ciertas interrogantes sobre la efectividad de los programas de acceso de los indígenas a la tierra vía mercado que hoy se impulsan en la región,

obligando a los Estados a revisarlos, de modo de asegurar que cumplan con los objetivos para los cuales fueron establecidos.

Vinculado al mismo tema, la ausencia de recursos financieros destinados al apoyo al desarrollo productivo de los indígenas en sus tierras, también ha sido detectada en la mayor parte de los países objeto de este estudio (Bolivia, Chile, Guatemala y México). Esta situación pone en peligro la capacidad de los indígenas de permanecer en las tierras que les han sido reconocidas por los Estados o a las que han accedido a través de los programas públicos antes referidos, así como la efectividad de dichos programas para revertir la situación de pobreza rural y los flujos migratorios de los indígenas hacia sectores urbanos hoy existente.

La necesidad de que los programas orientados a la regularización de tierras y/o territorios indígenas, al acceso de los indígenas a la tierra, y al apoyo al desarrollo indígena en ellas, sean dotados de recursos económicos suficientes para el cumplimiento de los objetivos con los que fueron creados, también ha sido planteada por las organizaciones indígenas y los analistas consultados. La destinación de mayores recursos para estos programas sería demostrativa de la voluntad política de los gobiernos de dar cumplimiento a la normativa vigente en la materia así como a los compromisos que estos han contraído con los pueblos indígenas en este sentido en los últimos años. Ello además resulta de la mayor importancia en el contexto de la crisis de la agricultura tradicional campesina, tanto en sectores indígenas como no indígenas, que hoy se verifica en casi todos los países de la región.

También en el ámbito de las políticas públicas, la titulación, el saneamiento o la demarcación de tierras indígenas por el Estado parece no ser, por sí sola, suficiente para impedir los procesos de penetración o invasión de terceros en tierras y/o territorios indígenas. Los antecedentes disponibles dan cuenta de que en la totalidad de los países estudiados, estas se encuentran afectadas por la presencia o por proyectos de terceros, incluyendo proyectos públicos y privados. El caso más ejemplificador parece ser el de Brasil, donde tanto FUNAI como las ONGs involucradas en esta temática concuerdan en que un porcentaje muy elevado de las tierras indígenas demarcadas, presentan alguna forma de invasión, sea esta por agricultores o por la realización de proyectos mineros, forestales, hidroeléctricos, carreteros u otros. Se hace necesario en este sentido que los organismos públicos encargados de las políticas indígenas desarrollen un mayor seguimiento y una fiscalización de las tierras indígenas luego de los procesos de regularización de modo de evitar que esta situación siga verificándose. Sería recomendable, además, una redefinición de políticas y programas de desarrollo económico impulsadas en áreas indígenas, a objeto de evitar que estas perjudiquen a los indígenas, sus tierras y recursos naturales, como parece estar ocurriendo hoy en la región.

Por último, otra situación detectada a través de este estudio dice relación con los problemas de seguridad en la tenencia de la tierra derivados de la inexistencia o deficiencias de los sistemas registro y catastro de la propiedad. Esta situación adquiere especial gravedad en algunos países, como Bolivia y Guatemala, donde los registros de la propiedad son muy antiguos o deficientes en su cobertura, y donde no existe información catastral actualizada de las tierras indígenas, situación que incide en la sobreposición de títulos, y en la proliferación de conflictos de tierras. La resolución de esta situación, la que requiere también de la destinación de recursos financieros significativos, así como de la incorporación de nueva tecnología que reemplace a la actualmente existente, parece ser urgente. Estas acciones deberían ser, en países como Guatemala, previas al impulso de iniciativas como los fondos de tierras, si se pretende dar por esta vía solución a los numerosos conflictos de tierras que afectan al mundo indígena.

## Bibliografía

---

- Albó, Xavier y Josep M. Barnadas (1990), *La cara india y campesina de nuestra historia*, Unitas-CIPCA, La Paz (3ra ed).
- Assies, Willem (1999), et al. eds., *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich.
- Aylwin, José (2000), *Materializaciones y conflictos. Aplicación de la ley indígena en el territorio mapuche (1994-1997)*, Universidad de la Frontera, Temuco.
- Aylwin, José y Eduardo Castillo (1990), *Legislación sobre indígenas en Chile a través de la historia*, Comisión Chilena Derechos Humanos, Santiago.
- Bauer, Carl (1998), "Activos líquidos: derechos de aguas, mercados de aguas y las Implicancias para los mercados de tierras rurales", (artículo inédito proyecto CEPAL/GTZ sobre Mercados de Tierras Rurales en América Latina).
- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2000), *Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe*, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Santiago.
- Bengoa, José (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- *Historia del Pueblo Mapuche (Siglo XIX y XX)*, Sur, Santiago, 1985.
- *Los Mapuches. Comunidades y Localidades en Chile* Instituto Nacional de Estadísticas y Sur, Santiago, 1997.
- "Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión" en *Perspectivas*, Vol 3, N° 2, 2000.
- Berdichevsky, Bernardo (1972), *En torno a los orígenes del hombre americano*, Editorial Universitaria, Santiago.
- *The Araucanian Indian in Chile (1975)*, IWGIA, Copenhagen.
- Berger, Susan, *Political and agrarian development in Guatemala*, Westview Press, Boulder, 1992.

- Berglund, Staffan (1977), *The National Integration of Mapuche Ethnical Minority in Chile*, Almqvist and Wiksell International, Estocolmo.
- Cabrera, Carlos A. (1999), *Aplicación del derecho agrario en Guatemala. Estrategia y Propuesta*, Guatemala, UTJ PROTIERRA (MAGA)
- Cambranes, J. C. ed. (1992), *500 años de lucha por la tierra*, vols. 1 y 2, Flacso, Guatemala.
- Campero, Fernando ed. (1999), *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, Harvard Club de Bolivia, La Paz.
- Carneiro da Cunha, Manuela (1987), *Os direitos do índio. Ensaios e documentos*. Editora Brasiliense, Sao Paulo.
- (1992) org., *História dos índios no Brasil*, Editora Schwarcz, Sao Paulo.
- Carrera, Jaime Arturo (1999), *El estudio de mercado de tierras*, Santiago, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (Serie Desarrollo Productivo N° 73), Santiago.
- Casa de la Mujer Mapuche (2000), et al. eds., *Pueblo mapuche: desarrollo y autogestión. Análisis y perspectivas en una sociedad pluricultural*, Ediciones Escaparate, Concepción.
- Castro, Milka y Xavier Albó (2000), coords, *Derecho consuetudinario y pluralismo legal: desafíos del tercer milenio (XII Congreso Internacional, marzo, Arica, Chile) Vol. 2*, Universidad de Chile, Santiago.
- Centro de Derechos Humanos (1997), Miguel A. Pro Juárez A.C. et al., *Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas en México*, documento presentado a Comité de Especialistas OIT (inédito).
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1994) et al. eds., *Estudios sociodemográficos y pueblos indígenas*, Santiago.
- Chenaut, Victoria y María Teresa Sierra (1995), *Los pueblos indígenas ante el derecho*, CIESAS, México D.F.
- Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1991), *Congreso nacional de pueblos indígenas de Chile*, Editorial Interamericana, Santiago.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (1999), *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1998), *Memorias del silencio. Conclusiones y recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*, Guatemala.
- Congreso Nacional del Pueblo Mapuche (1997), *Conclusiones*, Temuco, Chile, noviembre 15-17. Disponible en Internet en [www.xs4all/rehue](http://www.xs4all/rehue).
- Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (2000), *Tercera Asamblea Nacional de CONAMAQ. Conclusiones*, La Paz, Bolivia, mayo.
- Conselho Indigenista Missionário (2000), *Situacao Geral dos Povos Indígenas no Brasil*, Brasilia, disponible en Internet en [www.cimi.org.br](http://www.cimi.org.br).
- CONTIERRA (1999), *Informe Anual de labores julio 98- julio 99*, Foto Publicaciones, Guatemala.
- CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) (1999), *La política de tierras de la CONADI*, Chile.
- (2000), *Cuadros sobre tierras y aguas indígenas*, (antecedentes inéditos proporcionados por Departamento de Tierras y Aguas, Dirección Nacional CONADI).
- (2001), *Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Informe de gestión 1995-2000*, (inédito).
- (2000), *Inscripción de tierras indígenas área sur (Registro de Tierras Indígenas)*.
- Cossío, Ivan (sin fecha), *La nueva institucionalidad rural. La institucionalidad para el desarrollo rural en Bolivia*, Documento FAO.
- Daes, Erica-Irene, *Protección del patrimonio de los pueblos indígenas. Informe Final (UN Doc E/CN.4/Sub.2/1995/26)*.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León (1999), *Mujer y tierra en Guatemala*, Avancso, Guatemala.
- Defensoría Maya, (1999), *SUK' B'ANIK, Administración de Justicia Maya. Experiencias de Defensoría Maya*, Guatemala.
- De Gortari, Ludka, (1997), "Comunidad como forma de tenencia de la tierra", en *Estudios Agrarios* 8, Julio-Septiembre, p. 99-120.
- De Janvry, A. (1995), *Reformas del sector agrícola y campesino en México*, IFAD, San José.
- Del Val, José (1997), "Hacia la reforma del sistema indigenista interamericano" en *Instituto Indigenista Interamericano, Cuadernos de Trabajo* 1, México.
- Díaz Polanco, Héctor (1991), *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, Editores, México D.F.
- Dos Santos Rodrigues, Mónica y Paula Rollo de Andrade (2000), *Estudo de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil. Serie 92, LC/L.1447, vol.1y 2*, Santiago.

- Fondo de Tierras (2000), "Logros alcanzados de 1997 a marzo 2000", Guatemala, abril.
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (2000), Directiva Operacional 008, Serie Documentos N° 11.
- Gasparini, Maria A. (2000), Seguridad de la tenencia de la tierra de pueblos indígenas en América Latina en el marco de la cooperación al desarrollo: enfoques y experiencias (Documento final), publicación de la GTZ (Proyecto Tenencia de la Tierra en la Cooperación al Desarrollo), disponible en Internet.
- Gobierno de Guatemala (1999), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, UTJ PROTIERRA, Monografía Catastral Santa Cruz Verapaz, Alta Verapaz, Guatemala, noviembre.
- Gobierno de Guatemala (1999), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, UTJ PROTIERRA y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La Usucapción como medio para la regularización de la tenencia de la tierra y la ley de titulación supletoria como obstáculo para la misma, Guatemala, junio.
- Gómez, Magdalena, coord., (1997), Derecho Indígena, INI-AMNU, México, D.F.
- Góngora, Mario (1951), El estado en el derecho indiano, época de fundación 1492-1570, Universidad de Chile, Santiago.
- González, Héctor (1986), "Propiedad Comunitaria o Individual. Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche" 2 Nutram 1.
- Grupo de Trabajo Interministerial (1999), Informe de caracterización y análisis de la oferta pública dirigida a los pueblos indígenas, Santiago, Chile (inédito).
- Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas (2000), Informe final, Mideplan, Santiago, Chile.
- Gundermann, Hans y Héctor González (1997), Contribución a la historia de la propiedad Aymara, CONADI, Santiago.
- Heck, Egon y Benedito Prezisa (1999), Povos indígenas: terra é vida. Atual Editora, Sao Paulo.
- INEGI (1991), Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1991, México.
- Instituto Indigenista Interamericano (1953), Legislación Indigenista de México, México.
- Instituto Nacional de Estadísticas (1992), Censo de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria (2000), Relación, estado actual y resultado obtenido del saneamiento de TCOs radicadas en el INRA durante la gestión 1999 hasta la fecha, Mimeo, La Paz, junio.
- (2000), "Colectivo por el acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra", en Boletín INRA, marzo.
- (1999), "Tierras comunitarias de origen, un derecho ancestral" en Boletín INRA, octubre.
- Instituto Nacional Indigenista (1992), et al., Perspectivas para el desarrollo de los pueblos indígenas, INI-SEDESOL, México D. F.
- Instituto Socioambiental (2000), Amazonia Brasileira 2000, plano publicado por ISA, Sao Paulo.
- (2000), Computo da situação das terras indígenas no Brasil, Mimeo, Sao Paulo, 22 septiembre.
- Jara, Alvaro comp. (1956), Legislación Indígena de Chile, Instituto Indigenista Interamericano, Ciudad de México.
- Kasburg, Carola y Maria Gramkow org. (1999), Demarcando terras indígenas. Experiencias e desafios de um projeto de parceria, FUNAI; PPTAL; GTZ, Brasilia.
- Lacerda, Rosane (2000), "A lógica das propostas" en Porantim, agosto.
- (2000), A questao Guarani-M'byá no Rio Grande do Sul, CIMI, Brasilia, (inédito)
- Leiva, Arturo (1984), El Primer Avance a la Araucania, Angol 1862, Universidad de la Frontera, Temuco.
- Leonel, Mauro (1998), A morte social dos rios. Conflito, natureza e cultura na Amazonia, Perspectivas, Sao Paulo.
- Machado, Paulo (2000), "A tortuosa tramitação do Estatuto no Congresso" en Porantim, agosto.
- Mares, Carlos F. (2000), O renascer dos povos indígenas para o direito, Juruá ed., Curitiba.
- Marinissen, Judith (1998), Legislación boliviana y pueblos indígenas. Inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas, SNV Bolivia CEJIS, La Paz.
- Martínez, José (2000), Proceso de titulación de las tierras comunitarias de origen (TCOs) en las tierras bajas de Bolivia, disponible en Internet en [www.kolla.net/club/tierra](http://www.kolla.net/club/tierra).
- Martínez, José ed. (2000), Atlas Territorios Indígenas de Bolivia, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, Santa Cruz.
- Martínez Cobo, José (1986/7) Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, vol V, Conclusiones, propuestas y recomendaciones, Nueva York, Naciones Unidas (ECN.4/Sub.2/1986/7/Add.4)

- Martínez, Miguel (1998), *Study on Treaties, Agreements and other Constructive Arrangements between States and Indigenous Peoples. Final Report (Unedited version)* UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1998/CRP.1.
- Martinic, Mateo (1992), *Historia de la región Magallánica*, Universidad de Magallanes, Punta Arenas.
- Menchu, Rigoberta y Comité de Unidad Campesina (1992), *Trenzando el futuro. Luchas campesinas en la historia reciente de Guatemala*, Gipuzkoa, Tercera Prensa.
- Mesa Nacional Maya de Guatemala (1998), *Situación de pobreza del pueblo Maya de Guatemala*, Coinde-Diakonia, Guatemala.
- Miethbauer, Thomas (1999), "Social Conflict and Land Tenure Institutions as a Problem of Order Policy: the Case of Guatemala", documento inédito.
- MINUGUA (2000), *Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz. Informe de verificación Mayo* disponible en Internet en [www.minugua.guate.net](http://www.minugua.guate.net).
- (1999), *El desarrollo rural en el contexto de los Acuerdos de Paz*, julio, disponible en Internet en [www.minugua.guate.net](http://www.minugua.guate.net).
- Mohar, Alejandro (1999), *La nueva institucionalidad rural. El caso de México*, Documento de FAO, ONU.
- Mullucundo, Eugenio (2000), *La participación indígena y la normativa positiva y tradicional. El caso uru chipaya, amareti y guaraní del isoso* (Tesis de Maestría, Universidad San Simón de Cochabamba).
- Muñoz, Bernardo (1999), *Derechos de propiedad y pueblos indígenas*, CEPAL (Serie Desarrollo Productivo), Santiago.
- Muñoz, Diego (2000), *Políticas públicas y agricultura campesina. Encuentros y desencuentros*, IIED Plural, La Paz.
- Muñoz, Jorge (1999), *Los mercados de tierras rurales en Bolivia*, CEPAL (Serie Desarrollo Productivo N° 61), Santiago.
- Ñanculef, Juan (1989), "El concepto territorial en el pueblo mapuche" en *Nutram*, N° 4 de 1989, p. 5-9.
- (1990), "La filosofía e ideología mapuches", en *Nutram*, N° 4 de 1990, p. 9-16.
- Organización Internacional del Trabajo (1989), *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.
- (1994), *Guatemala: lineamientos de una propuesta para un desarrollo participativo con los pueblos indígenas*, ILO (OIT) abril.
- Ormeño, Hugo y Jorge Osses (1972), "Nueva legislación sobre indígenas en Chile" en *Cuadernos de la Realidad Nacional* N° 15.
- Pacheco de Oliveira, Joao org. (1999), *A viagem da volta. Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*, Contracapa, Rio de Janeiro.
- (1998), org. *Indigenismo e territorialização. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*, Contra Capa, Rio de Janeiro.
- Paige, Jeffery (1975), *Agrarian Revolution: The social movements and export agriculture in the underdeveloped world*, Free Press, Nueva York.
- Palma Murga, Gustavo (1996), "Los proyectos de nación en Guatemala" en AVANCSO ed., *De la etnia a la nación*. AVANCSO, Guatemala.
- Pappalardo, Conrado (1990), *Estrategias y Políticas de Desarrollo Rural Tomo II. El Desarrollo Rural en Países Seleccionados*, Editora Litocolor, Asunción.
- Paz, Guillermo (1997), *Reforma Agraria*, FLACSO, Guatemala.
- Pérez, Rosario y Roberto Ibarra (2000), "De política agrícola y otros asuntos del campo", en *Estudios Agrarios* N° 14, p. 31-60.
- Pinto, Jorge (2000), *De la Inclusión a la exclusión. La formación del estado, la nación y el pueblo mapuche*, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago.
- Plant, Roger (1998), *Issues in indigenous poverty and development*, IADB, Washington D.C., disponible en internet en [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- (1992), *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre la tierra en los países en desarrollo*, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- Plant, Roger y Soren Hvalkof (2000), *Land titling and indigenous peoples*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., (inédito citado con autorización del autor)
- Procuraduría Agraria (2000), *Y ando yo también en el campo. Presencia de la mujer en el agro mexicano*, Procuraduría Agraria, México D.F.,
- (1998), *Los tratos agrarios en ejidos certificados*, Procuraduría Agraria, México D.F.
- (1997), *Marco Legal Agrario*, Procuraduría Agraria, México D.F.

- (2000), "Propiedad de la tierra y población indígena" en *Estudios Agrarios* N° 14, enero-abril p. 123-147.
- PROTIERRA (1997), "Estrategia y lineamientos de política para el tema de tierras." Guatemala, mimeo.
- Ricardo, Fany, org., (1999), *Interesses minerários em Terras Indígenas na Amazonia Legal brasileira*, Documentos ISA N° 6, Sao Paulo.
- Rivera, Silvia y equipo (1992), *Taller de Historia Oral Andina*, Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí, Ediciones Aruwiwiri, La Paz.
- Robles, Héctor (2000), "Propiedad de la tierra y población indígena (mitos y realidades)", ponencia taller *Dinámica de Población Indígena en México: problemáticas contemporáneas*, Tepoztlan, Morelos, 16-18 mayo (inédito).
- (1999), "Tendencias del campo mexicano" en *Estudios Agrarios* N° 13, septiembre-diciembre, p.31-60.
- Rochna, Susana (1996), *La Propiedad de la Tierra en la Isla de Pascua*, CONADI, Santiago.
- Rodríguez, Arturo (1998), "Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances", en *Estudios Agrarios* N° 10, mayo-diciembre p. 9-48.
- Salazar, Gabriel (1985), *Labradores, peones y proletarios*, Sur Ediciones, Santiago.
- Sánchez, Consuelo (1999), *Los Pueblos Indígenas; del indigenismo a la autonomía*, Siglo XXI ed., México, D.F.
- Sandoval, Leopoldo (1997), "Tenencia de la tierra, conflictos agrarios y acuerdos de paz" en *Dialogo* (Flacso, Guatemala) N° 7 Año 1, julio.
- (2000), "Derecho Agrario y Acuerdos de Paz en Guatemala" Presentación al VI Congreso Mundial de Derecho Agrario, Almería España, abril, documento inédito.
- Secretaría de Desarrollo Social (1999), Perfil de los pueblos indígenas de disponible en Internet en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).
- Secretaría de la Reforma Agraria (1998), *La Transformación Agraria; origen, evolución, retos, testimonios*, 2da ed. México D. F.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (1999), *Guatemala: el rostro rural del desarrollo*, Magna Terra Ed., Guatemala.
- (1998), *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano* Edición 1998. Guatemala.
- Schweigert, Thomas y Ronald Strohlic (1992), *A midterm assessment of the FUNDACEN, INTA and ANACAMPRO land market programs in Guatemala*, University of Wisconsin, Madison.
- SEPAZ y la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos (1996), "Tipos de Conflictos de Tierras, por su origen, existentes en Guatemala", documento inédito.
- Stavenhagen, Rodolfo (1988), *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México, México, D. F.
- (1997), "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Agosto, p. 61-73.
- Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde eds., (1990), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano, México.
- Strasma, John y Alden Jirón (2000), *Reporte sobre observaciones realizadas en el Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdos de Paz*, Documento inédito de USAID, Guatemala, febrero.
- Ticona, Esteban (2000), *Organización y liderazgo aymara 1979-1996*, Universidad Cordillera, La Paz.
- Toledo, Víctor (1997), "Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras" en *Anuario Liwen* N° 4, junio, p. 36-79.
- Tzian, Leopoldo (1997), *Mayas y Ladinos en Cifras: El Caso de Guatemala*, Ed. Cholsamaj, Guatemala, Primera reimpresión.
- Universidad de la Frontera (1991), et. al. *Condiciones de Vida de los Pueblos Indígenas. Estudio Realizado en Reducciones Mapuche Seleccionadas IX Región*, Chile, Santiago, UFRO, CELADE.
- (1998), *Población Mapuche. Tabulaciones Especiales*, Universidad de la Frontera, Temuco.
- Urioste, Miguel (2000), *Bolivia: estrategia para la reducción de la pobreza rural a través del desarrollo productivo rural. Fortalecimiento de las mancomunidades de municipios y de los derechos de propiedad de los recursos naturales*, documento inédito preparado para el BID, citado con autorización del autor.
- URNG (1999), *Balance del proceso de Paz 1997-1999*, Guatemala
- Van den Berg (1993), Hans y Norbert Schiffers ed. *La cosmovisión aymara*, UCB/Hisbol, La Paz.
- Venegas, María (1999), "Ocho heridos deja asalto en zona mapuche", *El Mercurio*, 15 de enero.
- Villalobos, Sergio (1983), *Historia del Pueblo Chileno* vols. 1 y 2, 2da ed., Zig-Zag e Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.
- Vogelgesang, Frank, (1998), "Tierra, mercado, estado" en *Banco Interamericano de Desarrollo (Dept. de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente) ed., Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina. Informe Técnico*, BID, Washington DC.
- Wolf, Erick (1959), *Los hijos de la tierra temblorosa*, University of Chicago Press.

World Bank (1999), Mexico Ejido Reform. Avenues of Adjustment, Five Years Later (Main report).  
Zúñiga, Gerardo (1998), "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina" en Nueva Sociedad, N° 153, enero-febrero, p.141-155.





Serie

desarrollo productivo

### Números publicados

- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G.1994), 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G.2028), 1998. [www](#)
- 52 National Agricultural Research Systems in Latin America and the Caribbean: Changes and Challenges, César Morales, Agricultural and Rural Development, (LC/G.2035), 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes, César Morales, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1181 y Corr.1) 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1182-P) N° de venta: S.99.II.G.23 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa, Enrique Dussel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1183-P) N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance, Beverley Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1184-P) Sales N°: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes, Salomón Salcedo Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1193-P) N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1229-P) N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1244-P) N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile, Bernardo Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1257-P) N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia, Jorge A. Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1258-P) N° de venta S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, Red de inversiones y estrategias empresariales (LC/L.1268-P) N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional, Eduardo Zegarra Méndez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1278-P) N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999. [www](#) y Volumen II: Análisis económico Eduardo Zegarra Méndez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1278/Add.1-P) N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving Educational Quality: What Schools Teach Us, Beverley A. Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1279-P) Sales N° E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del "Consenso de Washington", ¿Qué?, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, LC/L.1280-P) N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1300-P) N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A., Juana R. Kuramoto Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1312-P) N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas, Belfor Portilla R., Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1315-P) N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- 69 The Current Situation of Small and Medium-Sized Industrial Enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, Michael Harris, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1316-P) Sales N° E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, Jorge Torres-Zorrilla, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1317-P) N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1319-P) N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1323-P) N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala, Jaime Arturo Carrera, Red de desarrollo agropecuario, (LC/1325-P) N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina, Frank Vogelgesang, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L1341-P) N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1342-P) N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana., Angela Tejada y Soraya Peralta, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1363-P) N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay, José Molinas Vega, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1367-P) N° de venta S.00.II.G.145 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1368-P) N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Jorge Beckel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1371-P) N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México, Enrique Dussel Peters, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1414-P) N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean, Max Spoor Agricultural and Rural Development, (LC/L.1380-P) Sales N° E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación, Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1404-P) N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 83 La formación de un cluster en torno al turismo de naturaleza sustentable en Bonito, MS, Brasil, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1633-P N° de venta E.01.II.G. 172 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing, Gary Gereffi, Investment and Corporate Strategies, (LC/L.1420-P) Sales N° S.00.II.G.103, (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina, Maria Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1406-P) N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Maximiliano Cox, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1509-P) N° de venta S.00.II.G.47) (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1415-P) Sales N° E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1421-P) N° de venta S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1436-P) N° de venta S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina, Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin, (LC/L.1618-P). N° de venta S.01.II.G.158 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 91 Comportamiento do mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho (LC/L.1484-P) N° de venta S.01.II.G.16 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 92 Estudio de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1447-P) N° de venta S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000. [www](#) y Volumen II, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1447/Add.1-P) N° de venta S.00.II.G.128 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 93 La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador, H. Ever, S. Melgar, M.A. Batres y M. Soto, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1448-P) N° de venta S.00.II.G.129 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- 94 El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana, Santiago Perry, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1449-P) N° de venta S.00.II.G.130 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 95 Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola, Luis Fernando Fernández Alvarado y Evelio Granados Carvajal, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1453-P) N° de venta S.00.II.G.133 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 96 Cuero, calzado y afines en Chile, László Kassai, Red de reestructuración y competitividad (LC/L. 1463-P) N° de venta S.00.II.G.143 (US\$10.00) 2000. [www](#)
- 97 La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL, Pedro Tejo, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1454-P) N° de venta S.00.II.G.134 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 98 Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana, Fernando Crespo Valdivia, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1455-P) N° de venta S.00.II.G.135 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 99 Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998 boliviana, Guilherme Leite da Silva Dias y Cicely Moitinho Amaral, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1485-P) N° de venta S.01.II.G.17 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 100 From Industrial Economics to Digital Economics: An Introduction to the Transition, Martin R.Hilbert, Restructuring and Competitiveness Network Sales, (LC/L.1497-P) Sales N° E.01.II.G.38 (US\$ 10.00) [www](#)
- 101 Las nuevas fronteras tecnológicas: promesas, desafíos y amenazas de transgénicos, César Morales, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1590-P) N° de venta S.01.II.G.132 (US\$ 10.00) 2001.
- 102 El mercado vitivinícola mundial y el flujo de inversión extranjera a Chile, Sebastián Vergara, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1589-P) N° de venta S.01.II.G.133 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 103 Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional, Red de reestructuración y competitividad Jorge Katz y Giovanni Stumpo (LC/L.1578-P) N° de venta S.01.II.G.120 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 104 Latin America on its Path into the Digital Age: Where Are We?, Martin R.Hilbert, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L 1555-P) Sales N° E.01.II.G.100 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
- 105 Estrategia de desarrollo de clusters basados en recursos naturales: el caso de la bauxita en el norte de Brasil, Jorge Chami Batista, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1570-P) N° de venta S.01.II.G.113 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 106 Construcción de ambientes favorables para el desarrollo de competencias laborales: tres estudios sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Mónica Casalet, (LC/L.1573-P) N° de venta S.01.II.G.116 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 107 La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de IED en América Latina. Michael Mortimore, Sebastián Vergara, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1586-P) N° de venta S.01.II.G.130 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 108 América Latina en el proceso de internacionalización de las empresas finlandesas, Kent Wilska, Ville Tourunen, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1599-P) N° de venta S.01.II.G.140 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 109 Colombia: Alcances y Lecciones de su experiencia en Reforma Agraria., Alvaro Balcazar, Nelson López, Martha Lucía Orozco y Margarita Vega, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1602-P), N° de venta S.01.II.G.142 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 110 El mercado de tierras en México, Roberto Escalante, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1604-P), N° de venta S.01.II.G.144 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 111 Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los años noventa, Celso Garrido, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1622-P), N° de venta S.01.II.G.161 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 112 El turismo rural en Chile. Experiencias de agroturismo en las Regiones del Maule, La Araucanía y Los Lagos, MartineDirven y Jorge Shaerer, Red de desarrollo agropecuario (LC/L 1621-P), N° de venta S.01.II G 160 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 113 Informe marco jurídico nacional e internacional sobre inversión extranjera directa en Chile, Felipe Lopeandia, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1623-P) N° de venta S.00.II.G.163 (US\$10.00) 2001. [www](#)
- 114 Education and the labour market in Latin America, Beverly A. Carlson, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1631-P) N° de venta E.00.II.G.169 (US\$10.00) 2000. [www](#)
- 115 Programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en México, 1995-2000, Gilberto García y Víctor Paredes, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1639-P) N° de venta S.01.II.G.177 (US\$10.00) 2001. [www](#)
- 116 Políticas de competitividade industrial no Brasil, 1995-2000, Regis Bonelli, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1641-P) N° de venta S.01.II.G.181 (US\$10.00) 2001. [www](#)
- 117 Mercado de trabajo y formación de recursos humanos en tecnología de la información en Brasil. ¿Encuentro o desencuentro?, Lidia Micaela Segre y Clevis Elena Rapkiewicz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1658-P) N° de venta S.01.II.G.192 (US\$10.00) 2001.
- 118 Los derechos de propiedad intelectual en el mundo de la OMC, Jacqueline Abarza, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1666-P) N° de venta S.01.II.G.200 (US\$10.00) 2000. [www](#)

- 119 La dinámica de oferta y demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1696-P) N° de venta S.02.II.G.8 (US\$10.00) 2002.
- 120 Innovación tecnológica y perfeccionamiento de las pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania: Incentivos y financiamiento, Jörg Meyer-Stamer y Frank Wältring, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1709-P) N° de venta S.02.II.G.16 (US\$10.00) 2002.
- 121 Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador, Francesco Bicciato, Laura Foschi, Elisabetta Bottato y Filippo Ivardi Ganapini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1710-P) N° de venta S.02.II.G.17 (US\$10.00) 2002.
- 122 Acceso a tecnología después de las reformas estructurales: la experiencia de las pequeñas y medianas empresas en Brasil, Chile y México, Marco Dini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1738-P), N° de venta S.02.II.G.50 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 123 Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas década, Mauricio de Maria y Campos, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1743-P), N° de venta S.02.II.G.55 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 124 Fatores de competitividade e barreiras ao crescimento no pólo de biotecnologia de Belo Horizonte, Pablo Fajnzylber, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1754-P), N° de venta S.02.II.G.66 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 125 Adquisición de tecnología, aprendizaje y ambiente institucional en las PYME: el sector de las artes gráficas en México, Marco Dini, Juan Manuel Corona y Marco A. Jaso Sánchez, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1755-P), N° de venta S.02.II.G.67 (US\$10.00) 2002.
- 126 Las PYME y los sistemas de apoyo a la innovación tecnológica en Chile, Marcelo Monsalves, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1756-P), N° de venta S.02.II.G.68 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 127 As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil, Marisa dos Reis Botelho y Maurício Mendonça, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1757-P), N° de venta S.02.II.G.69 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 128 El acceso de los indígenas, a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos, José Aylwin, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1767-P) N° de venta S.02.II.G.81 (US\$10.00) 2002 y Volumen II, José Aylwin, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1767/Add.1-P) N° de venta S.02.II.G.82 (US\$10.00) 2002

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#). Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....  
Actividad: .....  
Dirección: .....  
Código postal, ciudad, país:.....  
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....