

Derechos de uso de los recursos naturales por los grupos indígenas en el bosque tropical

Julio C. Tresierra

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

El autor reconoce y agradece la contribución de profesionales que prepararon documentos relativos a diferentes secciones de este Informe. Especial gratitud se dirige a Roque Roldán quien preparó valiosos manuscritos respecto de los derechos de los Grupos Indígenas en Perú, Brasil, Colombia y Nicaragua. Patricia Madrigal contribuyó con el análisis de las condiciones legales de los Indígenas en Panamá. Ian Davidson-Hunt preparó un manuscrito respecto de las estrategias indígenas de manejo de recursos del bosque. Markus Becker redactó el documento. El financiamiento del Fondo Canadiense de Programa de Cooperación Técnica, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hizo posible la realización de este estudio. El trabajo fue realizado bajo la supervisión de la División de Medio Ambiente y Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del BID.

Las opiniones aquí vertidas son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	i
Introducción	1
Complejidad y dinámica del cambio de los grupos indígenas y de su medio ambiente	3
Situación actual	
Factores del cambio	
La vulnerabilidad de los grupos indígenas frente a las fuerzas del mercado	
Cambios en la legislación sobre grupos indígenas y recursos naturales	20
Evolución histórica de la legislación	
Legislación sobre la propiedad y el manejo de los recursos naturales	
Revisión de la legislación en co-operación con los grupos indígenas	
Conclusiones y recomendaciones	31
Soluciones para situaciones complejas	
Regularización de la tenencia de las tierras	
Programas de inversión	
Desarrollo de la capacidad indígena	
Modalidades de financiamiento culturalmente compatibles	
Conclusiones	
Referencias	38

ANEXOS

- Legislación Nacional e Internacional sobre los Grupos Indígenas
- A Muestra Cronológica de la Evolución Histórica de la Legislación Indígena Nacional en Países Seleccionados (1920 - 1996)
- B Convenios Internacionales
- C Declaraciones e Instancias de Apoyo a los Grupos Indígenas

Resumen ejecutivo

El estudio analiza los cambios demográficos, socio-económicos y culturales actuales e históricos de las comunidades indígenas tradicionales y de su medio ambiente que han resultado en una pérdida creciente de etnodiversidad y diversidad ecológica en los principales bosques húmedos tropicales de América Latina. Tradicionalmente, la existencia de grandes áreas forestales y una amplia diversidad de especies nativas, la tala muy limitada y quema controlada ha garantizado el uso sostenible de los recursos naturales. Este sistema de subsistencia se basa en creencias, rituales y valores que determinan el acceso y uso de los miembros de las comunidades a los recursos. Elementos culturales indígenas como son la propiedad colectiva y el parentesco, la tradición de compartir y restringir la acumulación de bienes individuales y la autonomía de la comunidad, tienen que ser tenidos en cuenta cuando se trata de articular las actividades productivas indígenas con la economía de mercado.

Se resumen las actividades de agentes externos que han resultado en una deforestación acelerada durante los últimos años y un limitado acceso a los recursos del bosque, muchas veces causando enfrentamientos con los grupos indígenas afectados. El desarrollo de infraestructura vial que permite el asentamiento masivo de colonos no-indígenas, el avance de la ganadería y la explotación de los recursos madereros y de los recursos no-renovables del subsuelo (hidrocarburos y minerales) destacan entre los factores exógenos más importantes. Ciertas características de desarrollo en las comunidades indígenas mismas pueden causar la no-viabilidad de sus estrategias tradicionales de uso de los recursos del bosque. El crecimiento poblacional, la sedentarización, el consumismo y el cambio de valores de los indígenas como consecuencia del contacto con la sociedad moderna, muchas veces exacerbaban la vulnerabilidad indígena frente a las fuerzas del mercado. Bajos niveles de educación, la falta de capacitación legal y técnica y una debilidad organizativa dificultan la negociación de sus derechos, la promoción de alternativas económicas y la interacción con el Estado, con la sociedad nacional, y con diversos agentes externos como empresas privadas o agencias de desarrollo.

Un creciente cuerpo de legislación a nivel nacional e internacional relativa a los grupos indígenas y a sus derechos sobre el uso de los recursos naturales se ha promulgado en los últimos 30 años. Se presenta la complejidad de la legislación a nivel de los estados de la Cuenca Amazónica y varios países de América Central. Por lo general, existe una base legal en respaldo de los derechos de estos grupos indígenas, para asegurar el aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales. En muchos países se han transferido grandes áreas a las comunidades. Aunque en la totalidad de los países de América Latina, el estado se otorga el derecho de uso y usufructo de los recursos del subsuelo, existen formas de participación en los ingresos por parte de los indígenas. Con la excepción de casi todos los países centroamericanos, la legislación en la mayoría de los países parece garantizar a los grupos indígenas la propiedad y el usufructo de los recursos naturales renovables y los recursos hídricos. A pesar de los avances en la legislación, en la práctica no se están implementando las leyes adecuadamente y no se ha logrado frenar la destrucción de los recursos naturales de los territorios indígenas. En la mayoría de los casos dicha destrucción ha sido causada por los agentes externos, pero también a veces empujado por la necesidad de los indígenas mismos. Entre una multitud de razones destacan el deficiente conocimiento legal y capacidad de negociación de los indígenas, ambigüedades utilizadas por expertos legales a favor de los agentes externos no indígenas y la falta de

implementación general de la legislación que muchas veces fue desarrollada sin consideración de la realidad indígena y carece de implementación por la debilidad institucional tanto estatal como indígena.

Se concluye que la dinámica del cambio y la propia complejidad de los potenciales conflictos no permiten soluciones de aplicación generalizada. Se recomienda regularizar la tenencia de las tierras, involucrando de forma coordinada al estado nacional, a las organizaciones indígenas y a las agencias internacionales, así como apoyar al asesoramiento legal para las partes en conflicto. Se requieren investigaciones que estudien el impacto de reformas constitucionales y de los procesos de privatización que pueden comprometer territorios indígenas. En base a una determinación específica del grado de relación de la comunidad con los agentes del mercado a favor de agentes externos y usos no tradicionales del bosque tropical, se recomienda la participación indígena en programas de conservación y el desarrollo de proyectos de inversión, mejorando su conocimiento de los factores del mercado. El reto es un acercamiento paulatino a la economía de mercado que tenga en cuenta el contexto socio-cultural específico de cada comunidad indígena y que explote de una manera sostenible los recursos del bosque, basándose en el conocimiento etnobiológico indígena. Organismos internacionales de cooperación deberían fortalecer las organizaciones indígenas en su conocimiento de la legislación, proporcionar asesorías legales para propuestas de nuevas políticas por los indígenas y establecer centros de documentación legal. En muchos casos, se requiere una diversificación en las áreas de capacitación técnica, enfatizando el adiestramiento técnico y la comercialización e integrándola como una dimensión integral de programas de apoyo. Nuevos mecanismos de financiamiento deben ser aplicados de manera gradual, integrando los componentes económicos del mercado y los elementos culturales de los indígenas. Se recomienda disminuir considerablemente las donaciones, porque la tradición indígena regularmente exige cierta reciprocidad de un servicio o bien rendido. Los préstamos deberían ser proporcionados inicialmente con intereses mínimos a proyectos productivos, por las costumbres que no favorecen el uso de diferenciales altos en repago, y la capacidad de retribución monetaria normalmente baja de los indígenas a través de sus actividades tradicionales.

Introducción

Las condiciones sociales, demográficas, ecológicas, económicas y políticas que la sociedad global crea hacia finales del presente siglo ejerce presión sobre los recursos naturales en dimensiones sin precedentes. El bosque húmedo tropical de América Latina es explotado por agentes que hace 50 años no habían ingresado a tales áreas y la privatización de recursos naturales y de servicios sociales crean condiciones que afectan especialmente a los sectores menos privilegiados. Para las comunidades indígenas del bosque húmedo tropical los cambios tecnológicos de la sociedad industrial y las incursiones de los actores de la economía de mercado requieren de un continuo ajuste para poder sobrevivir. La limitada capacidad de adecuación a las demandas de la sociedad no-indígena hace que los cambios les afecten de forma especial. Cada vez es más difícil para los indígenas de la región lograr un mínimo de subsistencia.

Los grupos indígenas se encuentran en una encrucijada que se ha agravado rápidamente por los cambios dramáticos de su medio ambiente durante los últimos 40 años: la pérdida de la diversidad biológica erosiona su base material de sobrevivencia y la pérdida de tradiciones culturales debilita su base de valores y sus estructuras sociales. Iniciativas tendientes a conservar y promover tanto la biodiversidad como la etnodiversidad se han materializado en cuerpos legislativos e institucionales como el caso del Convenio Sobre Diversidad Biológica y las diversas Constituciones de países como Perú, México, Brasil, Nicaragua, Bolivia, Colombia y Chile en donde se acepta y reconoce la identidad pluricultural del Estado.

Combinando el trabajo de campo con el estudio de la literatura se investigan las caracterizaciones demográficas y geográficas y se describen los cambios exógenos y endógenos que afectan a las comunidades indígenas de la selva tropical de América Latina (segundo capítulo). Las siguientes preguntas se plantean en el contexto de este cambio: 1. ¿Cuáles son las posibilidades de desarrollo económico de los grupos indígenas de forma tal que no se niegue el valor de su conocimiento del uso tradicional de los recursos naturales? 2. ¿Cómo diseñar e implementar una legislación que responda a las necesidades específicas de esta problemática compleja y dinámica?

En la búsqueda de soluciones se presentan dos obstáculos fundamentales: 1) Por sus valores tradicionales los grupos indígenas muchas veces rechazan las prácticas exigidas por la economía de mercado, tales como la producción de excedentes de ahorro del retorno a la inversión, y el uso del crédito con pago de interés. 2) La complejidad y la dinámica del cambio hace imposible generalizar el papel desempeñado por los indígenas. Los mismos agentes que han utilizado los recursos naturales del bosque de una manera sostenible pueden —empujados por la necesidad y el cambio de valores— convertirse en agentes destructivos.

Para responder a estas preguntas difíciles se ha seleccionado una muestra de casos del Perú y de otros países de la Cuenca Amazónica. Aún cuando se hace referencia a otras regiones de bosque húmedo tropical de América del Sur y América Central, un segundo énfasis se centra en la región del Darién en Panamá. Se presenta la evolución histórica y la situación actual de la legislación nacional e internacional que incide sobre estos pueblos, sus territorios y su acceso/uso/usufructo de los recursos naturales en tales territorios y se analizan las dificultades de su implementación (tercer capítulo).

No se pretenden niveles de representatividad que garanticen generalizaciones aplicables a todos los grupos indígenas que habitan el bosque húmedo tropical. Más bien se revisan temas generales relativos a los

aspectos más relevantes para su desarrollo económico y sus derechos sobre el uso de los recursos naturales. La problemática a la que se enfrentan las agencias de desarrollo, organizaciones no-gubernamentales, y gobiernos nacionales se analiza desde el punto de vista de las necesidades de las organizaciones indígenas, lo que ha de permitir el rediseño de sus estrategias de apoyo a estos actores externos.

Frente a esta problemática, el estudio presenta dos respuestas:

1) Los componentes económicos del mercado y los elementos culturales de los indígenas deben considerarse simultáneamente para involucrar a las comunidades enteras en el proceso de cambio y 2) La imagen general del cambio dramático —en conjunto con otras características de la situación compleja en diferentes entornos— lleva a la conclusión que es muy difícil, hasta imposible, diseñar las leyes regulando el uso de los recursos naturales del bosque tropical por los grupos indígenas de una manera general. Por eso gobiernos nacionales e instituciones internacionales como el BID se enfrentan a la tarea de revisar continuamente sus estrategias, adaptando soluciones creativas a situaciones específicas. La legislación puede ser un elemento exitosamente implementado si se desarrolla en colaboración con los agentes involucrados.

Las recomendaciones del cuarto y último capítulo tienden al desarrollo de herramientas necesarias para la búsqueda de soluciones adecuadas en estrecha co-operación con los grupos indígenas y sus organizaciones. Los organismos internacionales de cooperación y financiamiento del desarrollo pueden fortalecer a las organizaciones indígenas a fin de que éstas puedan revisar la legislación existente, promover las actividades de asesorías legales indígenas y incrementar su capacidad de negociación tanto con el gobierno nacional como con los agentes privados. La capacitación indígena debe ser diversificada y integrada en programas de desarrollo comunitario, de acuerdo con las peculiaridades de cada entorno natural o cultural donde pretendan aplicarse. Muchas veces, resulta deseable involucrar a las instancias del gobierno, las organizaciones indígenas y agencias internacionales en la zonificación territorial, de una manera coordinada. Los programas de conservación pueden ser mejorados por la participación de los indígenas, incorporando sus conocimientos tradicionales. La promoción de un acercamiento paulatino de la economía de los indígenas a la economía de mercado y a los nuevos mecanismos de financiamiento debe tener en cuenta las características de la cultura indígena.

Complejidad y dinámica del cambio de los grupos indígenas y de su medio ambiente

A fin de lograr una mejor comprensión de los cambios de las comunidades indígenas y de su medio ambiente en las principales regiones boscosas de América Latina se presentan algunos datos sobre la dinámica demográfica, socio-económica y cultural. A continuación se analiza como estos cambios inciden sobre la vulnerabilidad de los indígenas y sobre la compleja problemática de su desarrollo, y cuyo resultado ha sido una pérdida creciente de etnodiversidad y diversidad ecológica de los bosques donde ellos viven.

Situación actual

Población indígena: Caracterización en el marco del estudio

El estudio se limita al análisis de la situación de grupos indígenas tradicionales de los bosques húmedos tropicales de América Latina. En concreto, se enfoca hacia sociedades indígenas de las tierras bajas, denominadas como "grupos indígenas", "comunidades indígenas" o "comunidades nativas" por las respectivas legislaciones de Ecuador, Colombia y el Perú, como opuesto a los indígenas de las tierras de la zona andina ("campesinos") (Mertins 1996). No se toman en cuenta colonos indígenas originarios de tierras altas como, por ejemplo, los Azmara en el Chapare o Kekchi en el Petén.

La compleja y diversa globalidad inherente en la realidad indígena hace difícil formular una definición exhaustiva de los grupos indígenas de América Latina. Es esencial clarificar quien es "indígena" con los derechos y obligaciones indicados en la legislación de cada país. Para los propósitos de este estudio se usa una definición operacional de las sociedades indígenas de los bosques tropicales húmedos de América Latina derivados de los estudios de Smith (1994, 1995).

Se trata de poblaciones tribales que habitan tradicionalmente zonas boscosas tropicales de América Latina y que cuentan con formas distintivas de manejo de recursos naturales. Han obtenido o reclaman el derecho a sistemas de tenencia territorial congruentes con sus sistemas de manejo. Son sociedades diferentes a las comunidades indígenas andinas o de las civilizaciones urbanas meso-americanas por cuanto viven adentro de los bosques y especialmente en la Cuenca Amazónica en inmensos territorios. Con bajas densidades de población no han buscado la acumulación material ni el desarrollo urbano. Han tenido por lo general economías de subsistencia. Tradicionalmente han aplicado una visión y un orden moral común que ha asegurado la sustentabilidad del uso de los recursos naturales. A pesar de estos elementos comunes, estas civilizaciones se desarrollaron con una gran diversidad cultural y lingüística, reflejando por un lado la rica variabilidad de su entorno físico y por otro lado el alto grado de dispersión de los asentamientos pequeños, limitando el poder de cada grupo doméstico para dominar a los otros (ver Smith, 1994, 1996).

Para estas civilizaciones tradicionales la vida económica —en el sentido de la producción de bienes— tiene un fin eminentemente social: Mantener y reproducir los nexos entre las sociedades locales. Lo que se entiende por "economía" entre los indígenas del bosque es muy diferente al entendimiento de ese concepto entre los pobladores urbanos inmersos en la economía de mercado. Los primeros tradicionalmente no persiguen la acumulación de riqueza ni buscan mejorar los estándares de vida de los actores individuales,

tal como se concibe en el mundo luso-hispánico (Fallows 1994). La estructura económica indígena tradicional se basa en actividades de subsistencia para satisfacer las necesidades básicas y mantener una forma de vida (Gailey, 1987). Guiado por un orden moral social amplio que establece valores y normas, el intercambio está fundamentado en el valor del compartir todo bien material y así mantiene la solidaridad del grupo (Basso, 1973; Goldman, 1963; Bodley 1973).

Estimación cuantitativa de los grupos indígenas: Cambios históricos

El estudio pone énfasis en las poblaciones indígenas que habitan la Cuenca Amazónica y algunas zonas estratégicas del área centro-americana. La Tabla 1 reúne los datos demográficos de los grupos indígenas de la Cuenca Amazónica. El recuadro No. 1 da informaciones adicionales sobre estas poblaciones y los grupos indígenas de los países centroamericanos de Nicaragua y Panamá.

La Cuenca Amazónica se extiende dentro de las fronteras de 8 países: Brasil, Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Surinam y Guyana. Como se observa en la Tabla 1, la población indígena de la Cuenca Amazónica es aproximadamente 1 millón de habitantes (4.2% del total de la población Amazónica y 0.3% de la población total de los 8 países) divididos en alrededor de 400 grupos étnicos.

Tabla No.1
Cuenca amazónica: Distribución territorial y poblacional de los grupos indígenas en países del TCA (1973-1997)

País	Numero de grupos étnicos	Población Indígena estimada	Población total	Area de la cuenca km ²	Porcentaje de tierra en la Amazonía	Extensión territorial demarcada a favor de grupos étnicos (Km ²)
Bolivia	31	171.827 (1)	344.000	824.000	75,00	20.350
Brasil	200	213.352 (2)	17.000.000	4.982.000	5850	744.66
Colombia	52	70.000 (3)	450.000	406.000	3600	185.07
Ecuador	6	94.700 (4)	410.000	123.000	45,00	19.187
Perú	60	300.000 (5)	2.400.000	956.751	74,44	38.223
Guayana	9	40.000 (6)	798.000	5.870	2,73	N.D.
Suriname	5	7.400 (7)	352.000	142.800	100,00	N.D.
Venezuela	16	38.670 (8)	9.000	53.000	5,78	N.D.
TOTAL	379	935.949	21.763.000	7.493.421	-	N.D.

Fuentes: Elaborado por el autor sobre las bases de información en: TCA-Documentos de reuniones de las comisiones especiales. (1) Instituto Indigenista Boliviano, 1991. (2) CEDI/Museo Nacional-UFRG, 1987. (3) Reichel (1987). (4) Uquillas y Davis (1991). (5) Instituto Indígena Peruano. (6) Compton (1989). (7) Kloos (1972). (8) Censo Indígena/Oficina Central de Estadística e Informática, 1982. Elaboración del autor.

Datos demográficos de los grupos indígenas de las selvas húmedas tropicales de Colombia, Ecuador, Perú, Nicaragua, y Panamá

Amazonía colombiana: 54% de los 52 grupos étnicos, tienen una población inferior a los 500 habitantes; 28% una población superior a 1.000 habitantes, y solo el 11% tiene población superior a 5.000 individuos.

Amazonía peruana: Según el Primer Censo de Comunidades Indígenas, en 1993, la población indígena era de 190.295 habitantes repartidos en 1297 comunidades nativas, ubicadas a su vez en 6 regiones político-administrativas de la Amazonía. Otras estimaciones arrojan una población cercana a los 300 mil, pues incluye pueblos ribereños que no son reconocidos por el gobierno como comunidades indígenas, y poblaciones emigrantes o nómadas.

Amazonía ecuatoriana: Los seis principales grupos indígenas constituyen un total de 94.700 personas. Hasta marzo de 1991 se han adjudicado 20.099 km² a 13.305 familias en 316 comunidades indígenas.

Nicaragua: Los grupos indígenas se ubican en la Macroregión del Atlántico (Hale, Gordon, Williamson, 1996), en una extensión de alrededor de 57.000 km² (43% de la superficie del país). Se ubican en dos regiones autónomas. La Región Autónoma Atlántico Norte: "RAAN" y la Región Autónoma Atlántico Sur: "RAAS" (Estatuto de Autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, 1987) Esta amplia área en su formación litoral atlántica continental que cubre 551 km² se presenta en las desembocaduras de los grandes ríos, formaciones lacustres, algunas bahías y grandes extensiones de humedales. En la costa Atlántica de Nicaragua son 4 los pueblos indentificados como indígenas: Miskitos (92.880 habitantes); Sumo o Mayanga (8.075); los Rama (1.404) y los Garifona (3.068). Además de estos pueblos, habitan la Costa Atlántica los Criollos (36.419) y los Mestizos (104.217). Debe anotarse que Nicaragua es el único país en la región que reconoce en su Constitución la autonomía de los grupos indígenas en una región que cubre casi la mitad del país.

Panamá: Las estimaciones de la población indígena indican que existen alrededor de 195.000 individuos agrupados en 6 pueblos. Se ubican principalmente en las provincias de Bocas del Toro, Veraguas, Chiriquí (Gnobe: 123.086 habitantes, Teribe: 2.194, Bokota: 3.804), Darién (Emberá: 14.657, Wounáan: 2.605) y Comarca de San Blas (Kunas: 47.700) (Censo Nacional, 1990).

Recuadro No. 1

Los grupos indígenas de los países (estados-naciones¹) a los que se hace referencia en este estudio representan una minoría (0,4%) respecto de la población total de los países donde se ubican. Ocupan un territorio que en la Cuenca Amazónica es más grande que la mitad de totalidad de los territorios combinados de los 8 países que comparten la cuenca. En Panamá, ocupan un área equivalente a la tercera parte del territorio nacional y en Nicaragua, tal extensión es un poco menos que la mitad del total nacional.

En general se trata de una población agrupada en pequeños núcleos humanos sobre una gran área geográfica, con un alto grado de dispersión y aislamiento entre sí. Estas características han permitido a estos pueblos generar una inmensa diversidad etnológica que ha sufrido pérdidas considerables desde el inicio de la colonización. Las estadísticas se repiten de forma trágica. En el territorio nacional de Colombia, la población indígena contemporánea se estima actualmente en alrededor de 575.000. Al iniciarse la colonización, la población indígena estimada era de entre 6 y 10 millones de habitantes (Pineda Camacho,

¹ El pueblo indígena se considera una "nación" en tanto que sus miembros comparten una identificación étnico-cultural, pero no tienen un estado, en el sentido que no ocupan territorios soberanos. Los términos "país" y "estado-nación" se refieren a una instancia político-administrativa que incluye una población con identificación étnico-cultural viviendo dentro de los territorios legalmente demarcados y aceptados por la comunidad internacional como una entidad con soberanía.

1995). A nivel de todo el hemisferio de las Americas, la población autóctona decreció de 100 millones a 10 millones posiblemente en solo un siglo desde la llegada de los colonizadores (Dunbar Ortiz, 1992; Johansen y Maestas, 1979; Wilgus y d'Eca, 1963).

Las actividades extractivas y mineras en la Cuenca Amazónica comenzaron en tiempos coloniales. Las actividades de las misiones y el negocio de esclavos eran factores importantes, determinando la localización de muchas sociedades amazónicas modernas. Sin embargo, en comparación con otras áreas boscosas de América Latina, los grupos indígenas amazónicos han sido los que más tiempo han permanecido relativamente aislados de la sociedad "occidental" (Selverston, 1993). La penetración hacia sus territorios se ha acelerado en los últimos 30 años (Smith, 1997) y asume a veces dimensiones genocidas. Étnicamente, la diversidad de la Cuenca Amazónica se mantiene, pero de manera precaria. En promedio, el tamaño de los asentamientos indígenas en la amazonía brasileña es de 65 personas por asentamiento, en Perú dicha cifra es de 95. En Brasil, se han extinguido 90 grupos indígenas de los casi 300 que existían a comienzos de siglo. En la Cuenca Amazónica, existen incluso grupos étnicos con una población total de 20 o menos individuos.

Tradiciones indígenas de usos del bosque

Las estrategias de subsistencia de los grupos indígenas son el resultado de una mezcla compleja de factores biofísicos, culturales, históricos, y económicos. En consecuencia, es difícil generalizar acerca del uso tradicional de los recursos naturales del bosque tropical. La variabilidad del ambiente biofísico en Latinoamérica y el Caribe está clasificado en gran parte a base de sistemas de caracterización a nivel macro. Investigaciones detalladas han demostrado que la clasificación a nivel micro provee una evaluación más precisa de las oportunidades y limitaciones *del uso* (resumido para la Cuenca Amazónica de Brazil por Moran, 1993, 1996).

Las estrategias tradicionales de subsistencia de los Indígenas se concentran en la utilización del proceso de sucesión para obtener productos. Los sistemas occidentales dividen el paisaje en áreas para la silvicultura, la agricultura y la conservación. En contraste, los grupos indígenas combinan estas actividades en tiempo y espacio. Entre las herramientas más importantes que usan los grupos indígenas en América Latina, están el fuego y la diversidad de especies. A través del uso cuidadoso de estas herramientas, los grupos indígenas han sido capaces de aumentar el rendimiento productivo (especies deseadas) del bosque y conservar funciones claves del ecosistema. El sistema de "tala y quema" y sus implicaciones ecológicas han sido analizados en profundidad por Holling (1973, 1986) y Holling et al. (1994).

La calidad del suelo determinará cuanto tiempo la tierra puede ser cultivada con plantas anuales después del año de fuego. Cultivos perennes tales como mandioca y plátanos pueden ser también plantados, en combinación con los cultivos anuales. Cuando el retorno alcanza un nivel satisfactorio, se procede al ciclo sucesivo. Una multitud de especies surge durante etapas sucesivas de las semillas del bosque sobreviviendo en el suelo o de árboles mantenidos en la parcela despejada o de semillas traídas en la parcela por el viento o los animales. Muchas son utilizadas como alimento, fibra, medicinas y comercio antes de que el ecosistema del bosque comience el proceso de sucesión natural. El resultado de la llamada administración de sucesión (Irvine, 1989) es que, con su uso no solamente se ha conservado la biodiversidad, sino que en algunos casos también se han incrementado áreas forestales (Alcorn, 1990; Irvine, 1989).

Los elementos culturales que forman parte integral de la estrategia tradicional de subsistencia de los grupos indígenas son la propiedad colectiva y el parentesco. En el recuadro siguiente se explican las ventajas de un sistema de propiedad común para el uso de los recursos naturales del bosque tropical.

La propiedad común en la cultura tradicional de los grupos indígenas

McKean (1996:10-15) identifica ciertos tipos de recursos cuyas características hacen que el tipo de propiedad común sea el régimen más adecuado para su manejo:

1. Bienes indivisibles como el recurso de la biodiversidad, y actividades tales como la protección de cuencas, son mejor manejados a escala del bosque intacto en vez de a escala del recurso dividido.
2. La cosecha de ciertos productos dentro de un bosque puede variar de una zona a otra en un año dado. Muchos grupos indígenas permiten que ciertos recursos sean utilizados por todo el grupo en un área extensa, de manera que las posibilidades de obtener los recursos en cualquier año se aseguren.
3. Si las actividades de un grupo de usuarios de recursos imponen costos sobre otro grupo se negocia una solución dentro del régimen de propiedad común que permite internalizar externalidades.
4. Si los usuarios del bosque no tienen los recursos para delimitar áreas privadas o si hoy en día el gobierno regional no puede apoyar un sistema judicial para hacer cumplir los derechos de propiedad, los regímenes de propiedad común proveen posibles soluciones para la administración, estableciendo reglas dentro y entre los grupos de usuarios.

Recuadro No. 2

Los valores, creencias y rituales son un elemento clave de las estrategias tradicionales de subsistencia de los pueblos del bosque. Un sistema de reglas y una ética común del uso de los recursos naturales (Alcorn, 1989; Anderson, 1990; Anderson y Posey, 1985; Posey, 1989) se basa en la idea de que el medio ambiente biofísico y los otros seres humanos están conectados conjuntamente en una red de relaciones de parentesco (Berkes, Folke y Gadgil, 1993). Contrariamente a los sistemas de valores y creencias occidentales, no existe un límite claro que separe lo humano de lo "natural". El uso y la conservación se convierten en una relación entre los hombres y los otros seres, lo que incluye que uno debe practicar la disciplina en el uso de los recursos naturales. Procedimientos rituales son un componente esencial para mediar en los conflictos entre los humanos y otras criaturas.

Para poder dar respuesta a planteadas preguntas puestas en el capítulo anterior es importante enfatizar que: La tradición indígena estas reglas y sanciones están estructuradas dentro del sistema de creencias y valores y no en instituciones formales. Uno de los valores básicos de muchos grupos indígenas es la idea de compartir y restringir la acumulación de bienes. Por otra parte, la autonomía de la comunidad es un valor clave, garantizando el acceso libre a los recursos del bosque. En cada comunidad las relaciones con otras agrupaciones humanas y con la naturaleza es la responsabilidad de grupos pequeños de parientes.

Factores de cambio

En esta sección se resumen las actividades depredadoras y destructivas de agentes externos que afectan al bienestar de los indígenas y muchas veces resultan en enfrentamientos. Además se presentan algunos factores claves endógenos de las comunidades mismas, que pueden causar la no-viabilidad de sus estrategias tradicionales de uso de los recursos naturales del bosque.

Factores exógenos

Los factores exógenos más importantes de cambio de los últimos 40 años resultan en la deforestación del bosque húmedo tropical, lo que destruye la base de las estrategias tradicionales de subsistencia de los grupos indígenas. El desarrollo de infraestructura vial muchas veces permite el asentamiento masivo de colonos no-indígenas, y el avance de la ganadería. El otorgamiento de concesiones para la explotación de los recursos madereros, y recursos no-renovables del subsuelo (hidrocarburos y minerales) son asimismo otros factores de cambio importantes (Smith, 1996).

Como problemática adicional, el narcotráfico y la guerrilla han jugado muchas veces papeles definitorios en la geopolítica de la región. En centros poblados como Yaviza, en el Valle de Palcazu del Perú, ha sido común encontrar fuerzas de uno u otro bando atemorizando a la población local. Esto afecta también la viabilidad de la ejecución de programas de apoyo externo a la comunidad, de hecho un proyecto actual de conservación de la biodiversidad con el apoyo del GEF-PNUD está prácticamente paralizado, siendo una de las causas la falta de seguridad. Las regiones amazónicas de otros países como Colombia, Bolivia y Ecuador tampoco están exentas de este problema, en menor o mayor grado (Van Cott, 1994).

Desarrollo de infraestructura vial. Sea en la Selva Lacandona en Yucatán, en la Mosquitia en Honduras o en el Darién en Panamá; o sea en el bosque tropical en cualquiera de los países que comparten la Cuenca Amazónica, la infraestructura vial es una realidad derivada del avance del comercio mundial y de la necesidad de articular productores y consumidores por redes viales cada vez más extensas. Estos desarrollos tienen larga historia: Hace más de 50 años se construyó toda una red vial en las serranías de Chiapas, luego en Oaxaca y después en Mérida, en México. Hoy las consecuencias de aculturación y absorción económica de las comunidades indígenas por el mercado son evidentes. La carretera transamazónica generó no solo disrupción ecológica en el hábitat de los indígenas, sino también disrupción socio-política que llevó al gobierno de Brasil a formular leyes tendientes a controlar los avances de la economía de mercado y a respetar los derechos de los indígenas, incluyendo su derecho a un hábitat equilibrado y productivo.

Es sabido que "las carreteras son un factor esencial para el desarrollo. Sin embargo, en América Latina las carreteras han sido, sin excepción, la causa principal de la deforestación y degradación del bosque. En consecuencia, las carreteras son también la principal amenaza para la biodiversidad" (Dourojeanni, 1997). El recuadro No. 3 presenta esta problemática en los casos del Chocó en Colombia y el Darién en Panamá.

Desarrollo de infraestructura y grupos indígenas

El Chocó colombiano: El desarrollo de planes de infra-estructura requiere de especial atención por cuanto compromete el futuro de grupos indígenas en los territorios afectados. El estado-nación planifica su programa económico creando condiciones para favorecer su competitividad en la economía global. En la ejecución de tales planes unas veces el estado es el agente ejecutor, y en otras otorga concesiones a terceros, por lo general a corporaciones con capital foráneo. Un ejemplo de esta situación se da en la región del Chocó donde el gobierno colombiano ha identificado en el pasado megaproyectos que incluyen la extensión de la carretera panamericana hacia Panamá y la expansión de infraestructuras portuarias. Además se estudian las posibilidades de un "canal seco" que une el Atlántico (Bahía Candelaria) con el Pacífico (Bahía de Cupica) (Sanchez, 1995).

El Darién: Uno de los casos de especial interés para este estudio es el Darién (Panamá) en la región fronteriza entre América Central y América del Sur. Pronto se comenzarán obras de pavimentación de la carretera existente y de algunas vías de acceso. Se llegará hasta Yaviza (70 Km. de la frontera con Colombia) y las organizaciones indígenas temen que se construya el tramo restante hasta la frontera para unir las Américas. La influencia de esta obra vial sobre la capacidad de los grupos indígenas de la utilización sostenible de los recursos naturales del bosque puede ser significativa. El impacto cultural y ecológico será aún mayor y el impacto económico redefinirá las relaciones productivas en el país y en la región. Esto en sí no tiene que ser negativo. Lo que es cuestionable desde el punto de vista de las organizaciones indígenas es que la economía, la ecología y la cultura giren alrededor de una obra vial, en vez que la carretera se inserte en un contexto más amplio de las economías y culturas de los pueblos directamente afectados.

Recuadro No. 3

Avance de la frontera agrícola. Una característica común en los países de la región es el avance de la frontera agrícola. Es decir, el agotamiento de las tierras dedicadas a la agricultura y ganadería y la búsqueda de nuevas áreas. Por ejemplo, en Panamá las provincias centrales sufren de una deforestación crítica que motiva migraciones masivas hacia el Darién donde, utilizando los espacios abiertos por la carretera interamericana, se instalan cada vez más colonos ganaderos y algunos agricultores amenazando con penetrar en las áreas protegidas y las Comarcas Indígenas. La ausencia de una demarcación eficiente favorece el avance de estos frentes de colonización que traen consigo prácticas depredadoras en suelos sin vocación ni agrícola ni ganadera. Casos similares se repiten en la Mosquitia Hondureña, el Petén Guatemalteco, y todas las regiones de la selva Amazónica. La ocupación ilegal de tierras privadas, en muchos casos latifundios, ha aumentado rápidamente en muchos países de América Latina desde los años cincuenta (Mertins, 1996). La utilización inadecuada de los cultivos por colonos espontáneos alcanza una cifra estimada del 53% del total de bosque deforestado en la Amazonía Brasileña, y 77% en áreas de la cuenca Amazónica de los países andinos (Mertins 1991, p.20).

Concesiones para la explotación de recursos naturales: mineros, petrolíferos, maderero y turísticos. Durante siglos la riqueza de las zonas de bosque húmedo tropical fué subutilizada o ignorada por la sociedad nacional quedando solo como medio de subsistencia para sus pobladores indígenas. Esta realidad ha cambiado rápida y desordenadamente. Una de las áreas de mayor crecimiento en las zonas boscosas es la economía extractiva, realizada por agentes exógenos, tanto de recursos renovables como no-renovables.

En países de la cuenca Amazónica, como Ecuador, Colombia, y Perú, la exploración y explotación de hidrocarburos avanza a través del método de concesiones en lotes que, o bien colindan con territorios indígenas, o se encuentran dentro de ellos. En muchos casos una ambigua legislación respecto a la explotación del subsuelo hace que el avance de este tipo de explotación prosiga sin consultas apropiadas con las comunidades afectadas. Organizaciones indígenas reclaman que los estudios de impacto

cultural/ambiental no han sido realizados y que los proyectos carecen de mecanismos de compensación para los afectados. El dilema es definido por intereses opuestos: El desarrollo nacional que busca propulsarse a través de las concesiones de exploración y explotación de hidrocarburos y los grupos indígenas, que veen sus posibilidades de subsistencia mermadas por los efectos sobre el medio ambiente y sus recursos tradicionales de vida. El recuadro No. 4 muestra algunos ejemplos de conflictos causados por este dilema.

Conflictos entre la explotación minera y petrolera y los grupos

En muchos casos no se han institucionalizado mecanismos de conciliación que permitan a las partes negociar sus posiciones. Los espacios que predominan son de conflicto traducido en litigio legal o en casos extremos, en enfrentamientos físicos. Se anotan algunos ejemplos actuales:

Ecuador: El litigio legal contra la empresa petrolera Texaco por ONG's ambientalistas y organizaciones indígenas continúa sin resolverse en la Selva Amazónica.

Colombia: Se han aumentado enfrentamientos frecuentes en las zonas de explotaciones de oro y petróleo en el Chocó y en las concesiones del gobierno. Por ejemplo, se tiene constancia de que las guerrillas han bombardeado frecuentemente el oleoducto que va de Arauca a la costa del Caribe causando un derrame de más de 1 millón y medio de barriles a lo largo de 115 kms de frágil ecosistemas.

Panamá: Se registraron 67 concesiones de explotación minera de tipo metálico y 38 solicitudes de concesiones de minerales no metálicos en el Darién solamente. La Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias sigue promocionando la inversión privada orientada a la exploración de fuentes minerales que sean susceptibles de explotación. Especialmente las comunidades Ngobe-Bugle afectados por las concesiones de cobre de Cerro Colorado han expresado fuertes protestas contra estas practicas del gobierno.

Recuadro No. 4

A pesar de la legislación de protección de los recursos madereros, la tala de bosques sigue en tasas altas en muchos países de América Latina. En los bosques de producción de Darién, el cativo está al borde de la extinción y aún se explota dentro de los límites del Parque Nacional del Darién. Muchas veces las comunidades indígenas mismas deforestan al usar el recurso maderero como fuente de ingresos rápidos para responder a las demandas del mercado, e inclusive usan legislación a favor de ellos para vender derechos de aprovechamiento forestal a terceros. Los permisos comunitarios extendidos a las autoridades comarcales en Panamá, y negociados con comerciantes, son un caso típico.

En tiempos recientes el ecoturismo se está convirtiendo en una actividad atractiva en las zonas boscosas de América Latina y el Caribe. Hay ejemplos exitosos entre los indígenas como gestores del turismo receptivo en sus territorios, este es el caso de los Kunas en Kuna-Yala ofreciendo visitas eco-turísticas en la Comarca de San Blas. Hay otros casos, sin embargo, donde operadores de turismo funcionan al margen de los derechos indígenas, como en el caso de los Yaguas en Iquitos: En las concesiones gubernamentales a empresas extranjeras para el desarrollo del ecoturismo los indígenas juegan un papel "folklórico" en el sentido caricaturesco. Empresas de ecoturismo penetran asimismo a muchos otros territorios tales como de los indígenas Bri-Bri en Talamanca, Costa Rica. Indudablemente, esta actividad podría convertirse en una fuente de ingresos para las comunidades indígenas si éstas pudiesen contar con el auspicio oficial del gobierno, con el personal capacitado, y con el capital necesario para desarrollar la infraestructura requerida.

Conservación y grupos indígenas: conflictos e intereses comunes. Hasta la década de los años sesenta el proteccionismo ambiental era la doctrina dominante de las organizaciones conservacionistas que identificaban preservación como el principal instrumento de proteccionismo, eliminando la actividad

humana del área protegida. Muchos conflictos han surgido porque la meta de establecer áreas estrictamente protegidas no es entendible dentro del sistema de valores tradicionales de muchos grupos indígenas que tienen como objetivo la coexistencia armónica de la población humana con el bosque, en base del uso del bosque para subsistencia. Las organizaciones indígenas critican que en la medida en que las áreas protegidas se han expandido, la viabilidad de las estrategias indígenas tradicionales de uso del bosque ha disminuido debido a la pérdida de acceso a los recursos.

Hoy en día la mayor parte de las categorías de unidades de conservación establecidas permiten la presencia de habitantes y el uso sostenible de los recursos naturales. El enfoque de conservación de la biodiversidad ha cambiado también, de las especies individuales a los grandes espacios de hábitat contiguos. Esto ha llevado a las organizaciones conservacionistas y a las agencias de financiamiento internacional, a trabajar con las comunidades indígenas, a asegurar la tenencia de la tierra para ellos y a promover sistemas de uso sostenible de recursos. Por lo general, se establecen áreas estrictamente protegidas solamente donde no hay poblaciones. En otros casos, los grupos indígenas pueden permanecer y se excluyen de las reservas indígenas los parques, como en el Brasil y el Perú. Sin embargo, el establecimiento de áreas protegidas, por ejemplo en la cuenca Amazónica en Brasil, puede restringir el estilo de vida y el sistema de uso tradicional de las comunidades indígenas (Kohlhepp, 1991; Mertins, 1996).

Muchas veces los indígenas pueden recibir la oportunidad de participar en la conservación, pero en la opinión de sus organizaciones muy rara vez se les permite demostrar que sus estrategias de subsistencia pueden ser instrumentos de conservación. Ello explica su reivindicación en cuanto a obtener autonomía en su gestión, control administrativo de las unidades de conservación o derechos de propiedad sobre los recursos del ecosistema.

Algunas instituciones, como el BID, asumen en sus programas que el uso de los bosques por parte de los grupos indígenas puede llevar al logro de dos metas: Conservar la biodiversidad del bosque, y promover el desarrollo autónomo de tales pueblos. Esta orientación fue reconocida por el Comité de Medio Ambiente del BID durante la adopción de los procedimientos y estrategias en las cuales se reconocía que tradicionalmente la mayoría de "los indígenas practican una explotación sostenible, no-depredadora del bosque, la que está muy ligada a su organización socio-política y a su cosmovisión" (IDB,1995). El Informe añade que "las poblaciones indígenas deben ser reconocidas como aliados naturales en la búsqueda de soluciones para salvaguardar el medio ambiente". El apoyo del BID al desarrollo autónomo de los grupos indígenas se basa en dos premisas: (1) los proyectos deben ser sostenibles a largo plazo, de forma consistente con los valores y prioridades de los indígenas y (2) los grupos indígenas tienen el derecho de propiedad y son los agentes de ejecución de sus proyectos. (IDB,1995). Existe un creciente debate en el que se cuestiona la validez de la división de los proyectos entre "productivos" en base a la economía de mercado y de "conservación". "La conservación de los recursos por parte de los indígenas, fue el resultado de una economía de subsistencia. En la medida en que los grupos indígenas comienzan a participar en la economía de mercado, sus sistemas de manejo de recursos cambian, resultando en pérdida de biodiversidad y destrucción de zonas boscosas" (Alcorn y Toledo, 1995).

Tanto las organizaciones indígenas como las posiciones críticos pueden ofrecer evidencia documentada para apoyar sus respectivas tesis. La complejidad del asunto no admite soluciones generales. Sin embargo, el establecimiento de áreas para la extracción de productos forestales en Brasil representa una de las posibles opciones para hacer frente a la pérdida de biodiversidad - y, de forma estrechamente ligada, la pérdida de etnodiversidad. Hoy en día estas reservas extractivistas cubren el 1% del Amazonas brasileño (ver recuadro No. 5).

Extractivismo en Brasil

Como alternativa a la ganadería las actividades extractivas han sido promovidas entre los indígenas, dentro de reservas indígenas, y entre los no-indígenas, mayormente los extractores de caucho y los recolectores de nueces, en las reservas extractivistas.

La reserva indígena de Pimental Barbosa del pueblo Xavante está localizada en la cuenca superior del río Xingu en el estado de Mato Grosso. Durante los años setenta, esta zona experimentó los efectos de la expansión de la frontera agrícola y de los ganaderos. En 1990, los Xavantes comenzaron a trabajar en asociación con el Centro de Pesquisa Indígena - Goiania, llevando a cabo estudios que demarcarían el territorio de los Xavantes e identificarían las posibilidades productivas de la selva. En 1993, los Xavantes construyeron una estructura procesadora moderna en Xavantina y se compraron el 30% de sus frutas de los Xavantes y el 70% de otros Brasileños. Este proyecto ha sido capaz de generar fondos significativos de las organizaciones conservacionistas y obtener compromisos por parte de Europa para comprar sus productos frutales.

La Reserva Extractivista Jurua fue una de las primeras reservas extractivas creadas en Brasil para los extractores de caucho y otros habitantes de la selva local. Está localizada en el estado de Acre en la cabecera del río Jurua. La selva de la que dependían los extractores de caucho para su subsistencia estaba siendo disminuida por los ganaderos. En un esfuerzo para proteger los bosques, los líderes del sindicato de extractores de caucho, tales como Chico Mendes, hicieron presión para el establecimiento de tierras de bosques comunitarias tradicionales. Una vez que esta idea fue aceptada por el Gobierno de Brasil y financiada por agencias internacionales de conservación, los habitantes tradicionales de la selva recibieron derechos de obtener ganancias de los productos de la selva. El estado retiene el derecho la última palabra sobre el manejo de la selva.

Fuentes: COICA - OXFAM AMERICA. 1996. Amazonia: Economía Indígena y mercado. Los desafíos del desarrollo autónomo; Reserva Extrativista do Alto Juru. 1994. Informe Anual; Murrietta, J.R. y Rueda. R.P. (Eds.). Reservas Extractivistas; Hecht y Cockburn. 1989. El Destino del Bosque.

Recuadro No. 5

Factores endógenos

Crecimiento poblacional y sedentarización. En muchos países de América Latina las zonas habitadas por indígenas son las de más rápido crecimiento. No existen estadísticas que permitan precisar las causas de este crecimiento, pero se tiende a favorecer la migración de la población no-indígena más que el crecimiento natural de las comunidades indígenas. Sin embargo, dentro de las comunidades indígenas la tasa de natalidad es bastante más alta que el promedio nacional, y aún cuando la tasa de mortalidad infantil es también alta, el balance final resulta en una tasa de crecimiento relativamente elevada. El promedio de la Amazonía peruana en cuanto a la Tasa Global de Fecundidad (TGF) es de 7.9 hijos, más del doble de la media nacional de 3.4 hijos. Por otro lado, el crecimiento poblacional indígena se relativiza por la fuerte migración indígena hacia afuera de las comunidades. La extinción de las etnias tiene aparte de una connotación física —su actual desaparición— una connotación cultural, al integrarse el indígena en la cultura urbana no-indígena.

Aunque no se dé un crecimiento poblacional significativo, el fenómeno de la sedentarización reciente de los grupos indígenas en sus actuales comunidades, como en los casos del Darién, el Petén, la Mosquitia, y la Costa Atlántica de Nicaragua, ejerce una presión sobre la tierra que no se daba antes, en épocas de nomadismo. El crecimiento demográfico y la sedentarización de una población indígena que se dedica a actividades agrícolas pueden exceder la capacidad productiva de los suelos del bosque húmedo tropical. La baja productividad se ha intentado solventar en muchos casos mediante el uso de agroquímicos introducidos

por las técnicas "modernas" agrícolas, lo que solo ha servido para producir rendimientos momentáneos, creando un gran problema de no-sostenibilidad a medio plazo. La necesidad de liquidez por parte de los indígenas, parcialmente absorbidos por la economía del dinero, les fuerza frecuentemente a hacer un uso depredador, es decir no-sostenible, de los recursos del bosque, agravando su situación ambiental y económica. En muchos casos dejan las prácticas de cultivos y manejo de recursos naturales y empiezan a trabajar como obreros para compañías madereras y cambian su residencia fuera de sus comunidades. De esta manera se convierten en parte del problema pues además de contribuir a la pérdida de biodiversidad con las actividades explotadoras, contribuyen a la pérdida de la etnodiversidad.

El cambio de valores. Históricamente, en los países de América Latina la educación de los indígenas ha sido una actividad de aculturación y de fomento del desconocimiento de sus tradiciones y de su cultura. La educación en la Amazonía Peruana por ejemplo no ha sido una actividad estatal prioritaria, a pesar de ser su obligación por ley, sino que en la mayor parte de los casos las escuelas han estado ligadas a misiones de tipo religioso. Cualquiera que haya sido el agente involucrado, desafortunadamente los indígenas no han incluido elementos propios en los sistemas de educación y esto ha contribuido, en opinión de diversos autores, a la pérdida progresiva de los valores propios de la cultura indígena (Jiménez Turón, 1984).

Cuando el indígena incorporado a la economía de mercado, deviene depredador de los recursos como cualquier otro agente externo, las actividades de subsistencia se restringen cada vez más: La caza, la pesca, y la agricultura de tala y quema controlada ya no son posibles, en las dimensiones requeridas para generar los ingresos deseados. Al restringirse las bases de la subsistencia, el intercambio solidario entre los miembros de las comunidades se limita igualmente y en muchos casos, desaparecen los valores que corresponden a este modo de vida. La base moral misma se erosiona, a veces causando altas tasas de alcoholismo y suicidio.

El contacto con la civilización moderna por medio de la televisión, la publicidad y el consumismo cambia los esquemas de valores, reemplazando los valores tradicionales por aspiraciones de la sociedad moderna que por lo general no pueden ser satisfechas, dada la ausencia de opciones económicas viables, tanto por una infraestructura poco desarrollada en medio de la selva como por los bajos niveles de educación. Muchas veces, estas aspiraciones conllevan sentimientos de inferioridad cultural frente al poder económico de la sociedad industrial. En conjunto, con el acceso restringido a los recursos naturales del bosque se agrava el cambio de valores y se inicializa la pérdida paulatina de los conocimientos tradicionales.

La vulnerabilidad de los grupos indígenas frente a las fuerzas del mercado

El cambio que se vive abarca todos los aspectos de la vida de las comunidades y se produce a una velocidad e intensidad que generalmente no les permite una adaptación fructífera. El interrogante que surge entonces es: ¿Qué posibilidad real existe para que los grupos indígenas puedan establecer una relación sostenible con la economía de mercado, capaces de satisfacer sus nuevas necesidades materiales, sin sacrificar su seguridad económica y la base de recursos para las futuras generaciones?

Los cambios rápidos, en la Amazonía descritos en el recuadro No. 6, son aplicables como tendencia general a los grupos indígenas que habitan zonas boscosas. En lo social, cambian de un aislamiento significativo a un contacto conflictivo con la sociedad dominante. En el Darién, hasta fines de los años sesenta, los pueblos Emberá y Wounaan vivían relativamente aislados del resto de Panamá. Solo después de la construcción de la carretera panamericana hasta Yaviza, comienzan a establecer relaciones con el mercado urbano. Hasta

los comienzos de los setenta todavía había una significativa parte de la población Emberá-Wounáan que era nómada.

En los últimos años, y especialmente en las tres últimas décadas de este siglo, la cooperación internacional ha colocado recursos financieros grandes en favor del desarrollo de los indígenas, en forma de financiamiento de proyectos de diversa índole. En ese mismo lapso temporal se ha aprobado legislación nacional e internacional, en teoría, a favor de los derechos de estos pueblos, incluyendo sus derechos territoriales y de desarrollo autónomo. A pesar de estos esfuerzos, hoy en día las áreas más empobrecidas en América Latina son aquellas, por lo general, habitadas por los indígenas (Deruyttere, 1997). Estas observaciones llevan al siguiente interrogante clave en el presente estudio: ¿Qué ha fallado tanto en las iniciativas legales de los países, como en la cooperación económica de la comunidad internacional, que en vez de redundar en beneficio de los grupos indígenas, ha exacerbado su vulnerabilidad?

Patrones de caucho en la Amazonía

Durante los últimos 30 años la Cuenca Amazónica ha sido incorporada súbitamente a la realidad económica y política de los estados nacionales donde se ubica. En lo demográfico, la población de la Cuenca Amazónica ha aumentado de 9.7 millones en 1960 a 29.3 millones en 1990. Este crecimiento poblacional se concentra en las áreas urbanas, pero las áreas rurales también se han visto fuertemente afectadas. En lo socio-político, hasta el comienzo de los años sesenta la mayoría de las comunidades indígenas de la Cuenca Amazónica vivían de acuerdo a sus orientaciones tradicionales, manteniendo un aislamiento de la sociedad no-indígena que era interrumpido tan solo por esporádicos contactos con la economía de mercado. (Smith, 1996: 99). Dos instituciones jugaban un papel importante en sus vidas: Los "patrones" y los "misioneros". Los primeros aprovecharon de la mano de obra indígena en condiciones de explotación, o bien actuando como intermediarios entre el mercado regional y las comunidades indígenas, y los segundos volcaron en una labor de proselitismo. No había educación en el sentido formal y el idioma dominante eran las lenguas locales. Políticamente no había una concepción de los indígenas —tanto por parte de ellos como de la sociedad civil— como ciudadanos del estado-nación. En consecuencia, no existía ninguna valoración de los derechos asociados a su calidad de indígenas o bien a su condición de ciudadanos del estado-nación.

Económicamente, la era del caucho llegaba a su fin después de la segunda guerra mundial. Las actividades extractivas dominadas por los "patrones" devenían menos rentables y los "patrones-intermediarios" emigraron en busca de una mayor rentabilidad. Esto afectó a las economías de los indígenas amazónicos que dependían de la economía extractiva para la provisión de bienes de mercado y les obligó a empezar a buscar otras maneras para mejorar sus ingresos. Hoy en día, los "patrones" han desaparecido prácticamente. Casi todos los grupos indígenas de la Amazonía se relacionan de forma directa con la economía de mercado, a la que ya se han incorporado, así como con las estructuras estatales, de las cuales dependen para la satisfacción de sus necesidades básicas o para el reconocimiento formal de sus derechos. El idioma de los colonizadores actualmente ocupa una posición dominante, mientras que el idioma nativo es relegado a los asuntos domésticos del hogar.

Como resultado de la inversión masiva del Estado y de las empresas privadas en el desarrollo y colonización de la Amazonía entre 1960-1996, el cambio para los grupos indígenas ha sido y es inevitable. Pero en los indígenas amazónicos, todos estos cambios, que se realizaron por un período de siglos para la mayoría de la humanidad, ocurrieron de una generación a otra

Fuente: Smith, 1996

Recuadro No. 6

Pérdida de control de los recursos naturales

Como cualquier otro agente de la población pobre de muchas áreas boscosas de América Latina, los indígenas sufren de la problemática general derivada de que las fuertes inversiones de capital no se articulan muchas veces de manera productiva para la economía local. Por otro lado, en la búsqueda de un retorno rápido de la inversión, los inversionistas no consideran la realización de alternativas sostenibles.

En el pasado, las necesidades económicas del estado han comportado, muchas veces, concesiones de explotación de recursos naturales con poca consideración hacia su capacidad de reproducción. El retorno a corto plazo impide un rendimiento sostenido a largo plazo debido al deterioro de los recursos naturales. Estas características comunes a muchas inversiones, —su desarticulación respecto a la economía local y su no-sostenibilidad— son empleadas como argumentos por las organizaciones indígenas para reivindicar el control sobre los recursos naturales y el mantenimiento de la seguridad territorial.

Las fuerzas del mercado y los factores endógenos como el crecimiento demográfico, la sedentarización, y el cambio de valores, resultan en una creciente necesidad de ingresos monetarios para poder pagar por los bienes y servicios que el mercado ofrece. En general, los grupos indígenas ejercen un reducido control sobre el uso de los recursos por causa de agentes externos, como las compañías madereras, petrolíferas, y mineras, garimperos, y colonos que explotan los recursos que los grupos indígenas necesitan para su sobrevivencia.

En la mayoría de los casos, la inversión pública y privada, nacional o internacional, llega al bosque húmedo tropical de forma ajena a los grupos indígenas, o como un factor alienante para ellos. El capital financiero extranjero se invierte principalmente en proyectos grandes energéticos, en la explotación de hidrocarburos, minerales y madera, así como en proyectos de infraestructura vial. Se requieren peones de construcción de carreteras, obreros no-calificados en la explotación de hidrocarburos, personal de servicio en proyectos de ecoturismo, o en ocasiones, proveedores de conocimiento tradicional para la bio-prospección. Los inversionistas han visto los indígenas principalmente como obstáculos en realizar sus planes, y no tratan en ninguna manera apoyar a los indígenas en mantener el control de los recursos naturales.

Consumismo

En los proyectos de desarrollo los indígenas son típicamente empleados como mano de obra. El individuo es remunerado en efectivo en un contexto económico y cultural donde tal recurso no es productivo sino que constituye un vehículo para el consumismo. Cuando el capital financiero llega en forma de programas de desarrollo integral dirigidos hacia las comunidades indígenas, o al medio natural en forma de programas de protección de biodiversidad, muchas veces se ha criticado que el dinero se invierte a cánones ajenos a la capacidad receptiva de las comunidades indígenas y que por lo general los teóricos receptores de la cooperación internacional no son capaces del manejo adecuado de los fondos. Ganancias muchas veces no se invierten en la producción. No existe acceso a bancos y no se ha institucionalizado el ahorro. El dinero como vehículo de consumo se observa, por ejemplo, en la compra de artículos de vestir (zapatos y pantalones de altas marcas) o en aparatos eléctricos tales como televisores o "VCR's".

Bajos niveles de educación

Los grupos indígenas amazónicos del Perú tienen una tasa de analfabetismo de 54.7%, que representa casi 5 veces la tasa nacional del 12.8%. Tasas elevadas similares de analfabetismo de muchos grupos indígenas de

América Latina afectan a sus posibilidades de desarrollo institucional y organizativo como pueblo indígena, ya que la negociación y consolidación de sus derechos y la promoción de alternativas económicas, requiere de unos niveles mínimos educativos para interactuar con el Estado, con la sociedad nacional, y con diversos agentes externos como empresas privadas o agencias de desarrollo.

Los indígenas generalmente reciben un retorno monetario muy pequeño por sus actividades agrícolas. Muchas veces, la distancia de los mercados y una limitada infraestructura vial, junto al declive de la productividad agrícola debido a la pobreza de los suelos o la erosión, agravan esta situación. El bajo nivel de educación limita las posibilidades de diversificar los esfuerzos hacia otras áreas laborales, a menos que los indígenas emigren hacia centros urbanos donde generalmente contribuyen a engrosar las bolsas de la pobreza urbana.

Conflicto entre estructura social y economía moderna

La disrupción social ha afectado la capacidad organizativa indígena, y la presencia de factores externos ajenos a la cultura local ha hecho evidente en muchos casos la disfuncionalidad de las organizaciones comunitarias para enfrentarse con posibilidades de éxito a los agentes del mercado o del estado. A menudo, los indígenas son objetos de explotación por parte de intermediarios, o carecen de la capacidad tecnológica para producir de acuerdo con las demandas de calidad del mercado. Muchas veces no manejan los suficientes recursos financieros que les ha de permitir aumentar su competitividad, o no producen en volúmenes suficientes como para ser competitivos. La disrupción económica y la falta de acceso a los recursos naturales frecuentemente ha hecho imposible la continuidad de la economía de subsistencia y no ha permitido una adecuación hacia la economía de mercado. Es en este vacío socio-económico en donde muchas comunidades indígenas han buscado opciones que les permitan continuar gozando no solo del acceso a sus recursos, sino también de la posibilidad de explotarlos de forma congruente con su cultura. Conforme los grupos indígenas adquieren derechos territoriales, su preocupación central es la de establecer un modelo alternativo de desarrollo que integre a las comunidades en la economía de mercado nacional, en términos que sean rentables, sostenibles, ambientalmente convenientes y que preserven los valores de la comunidad. (Chirif et al 1992).

La tradición indígena de la propiedad común ha sido identificada como otra razón adicional en el fracaso de algunos proyectos de la cooperación económica. A medida que los individuos o familias tienen éxito en sus nuevos proyectos económicos, existe una presión social para que compartan los beneficios de su actividad. En vista de que la mayoría de las actividades económicas requieren de cierta acumulación con el fin de tener reservas de capital para inversión, se hace difícil administrar un negocio exitoso dentro de este sistema. Esta tensión ha sido vivida por las comunidades indígenas a través del tiempo y ha existido desde que los grupos indígenas negocian los excedentes con otros grupos indígenas.

En el pasado, una solución consistió en el surgimiento de una identidad étnica separada de las personas que se involucraban en el comercio. Respuestas alternativas se han buscado para resolver este dilema. El reto es solventar este problema fundamental en una manera que sea aceptable para la mayoría de la comunidad. El recuadro No. 7 proporciona un ejemplo del llamado dilema de los comerciantes.

Amazonía peruana: Los Bora-Huitoto y el dilema de los comerciantes

AIDSESEP (Asociación Inter-Etnica de Desarrollo de la Selva Peruana) identificó tempranamente en su trabajo de formación de micro empresas que la unidad de producción era el hogar o lo que ellos llaman la unidad de vivienda familiar. Una familia Bora constituida en Microempresa, quería producir chancaca de guarapo (bloques de azúcar procesados del jugo de la caña). La unidad familiar tenía el conocimiento del proceso de producción a través de la experiencia de miembros mayores de la familia que habían trabajado para productores más grandes. Un préstamo pequeño permitió a la familia comprar algunos de los instrumentos necesarios para la producción de azúcar. En un par de años la familia estaba produciendo y vendiendo chancaca en la capital del Departamento y en su opinión estaban recibiendo una ganancia satisfactoria. A medida que la familia tenía más éxito, se iniciaron rumores acerca de ella. Después de dos muertes en ésta familia, atribuidas a maleficios puestos sobre ellos por otros miembros de la comunidad, la familia suspendió su producción.

Esta es una característica común de los negocios que son emprendidos en las comunidades indígenas donde existen normas sociales bien establecidas respecto al compartir, a la distribución de los excedentes y a la reciprocidad. El caso de esta familia es lo que ha llevado a denominar situaciones como ésta: "El dilema de los comerciantes". A menos que las normas socio-culturales cambien dentro de la comunidad, las familias e individuos tienen que encontrar una manera de compatibilizar orientaciones normativas, con sus logros comerciales a fin de continuar con microempresas exitosas.

Información de: Entrevistas con el Coordinador de proyecto de micro empresas de FECONA/AIDSESEP.

Recuadro No. 7

El parentesco es un factor importante en numerosas estrategias de subsistencia de los grupos indígenas, pues el foro de la toma de decisiones y la unidad de producción es la familia extendida. Las áreas de recursos a menudo son divididas entre estos grupos familiares. Las instancias político-administrativas, como instituciones impuestas relativamente hace poco, son expresiones de las políticas del estado. La suposición de que las comunidades indígenas o sus organizaciones regionales mantienen el poder de toma de decisiones sobre unidades forestales ha llevado al fracaso a muchos proyectos de desarrollo, especialmente proyectos de manejo forestal.

En definitiva, las poblaciones indígenas están experimentando un contacto intenso con valores y creencias prevalentes en los países industrializados que resulta en una tensión interna creciente a medida que los individuos tratan de adaptarse a contextos económicos y ambientales cambiantes. Las organizaciones indígenas enfatizan, en este sentido, que son las creencias indígenas mismas las que proporcionarán la base ideológica para un desarrollo autónomo. Según su punto de vista, estos valores y creencias deben ser desarrollados y respetados en vez de ser reducidos a través de esfuerzos educacionales, por ejemplo, de tipo ambiental.

Debilidad organizativa

En general, los grupos indígenas cuentan con estructuras organizativas que integran a la gran mayoría de sus miembros en los bosques tropicales. Las organizaciones indígenas en la Cuenca Amazónica aglutinan al 70% de la población indígena. En América Central y Panamá, en aquellos países donde existe una significativa población indígena, igualmente se da una importante base organizativa. En Panamá, los principales grupos indígenas se ubican en territorios en los que figuran reconocidos como autoridades locales propias (Comarcas), y en donde ejercen la defensa de sus diversos derechos a través de la acción de sus organizaciones operando a varios niveles mediante asociaciones locales y nacionales tanto a nivel

regional como internacional. Desde la comunidad de base hasta la comunidad internacional, se multiplican instancias organizativas indígenas que responden a las necesidades de sus respectivas bases constituyentes. El gran número de organizaciones indígenas, a diversos niveles, así como la amplitud de su base de miembros, no se traduce sin embargo, en una exitosa defensa de sus intereses. Es cierto que se han logrado reconocimientos legales y políticos, a consecuencia de las acciones reivindicativas de las organizaciones indígenas, pero con pocas excepciones tales triunfos han sido coyunturales, producto de alianzas estratégicas con sectores no-indígenas, (básicamente ONG's) más que el resultado de un esfuerzo institucionalizado de las propias organizaciones indígenas.

Parte de esta debilidad se explica por la falta de articulación entre las organizaciones de alto nivel, como por ejemplo la Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica (COICA) y las bases. Esta ausencia de continuidad organizativa entre las bases y las organizaciones de alto nivel llevó a la crisis el Concejo Mundial de Grupos Indígenas (CMPI), una organización que quedó frustrada, con un potencial no realizado. Las organizaciones indígenas se encuentran en una encrucijada: Para poder ser efectivas en la defensa de sus derechos tienen que dejar sus propias comunidades del bosque y llevar su representación hasta las capitales de países. La distancia física hace que rápidamente las organizaciones (o sus líderes) generen su propia dinámica, más acorde con las demandas de centros urbanos y burocracias estatales, que con las necesidades de sus bases constitutivas. El distanciamiento socava la representatividad.

De otro lado, agentes externos tanto del estado-nación como internacionales, exacerbaban las distancias al asignar sus recursos de cooperación a las organizaciones de cúpula, más que a las comunidades locales que dichas organizaciones deberían representar. Dada la alta competitividad por recursos que existe entre organizaciones indígenas, la asignación de estos recursos muchas veces ha promovido un mayor distanciamiento de las formaciones de base, e incluso la desaparición de algunas organizaciones indígenas. Indígenas y sus organizaciones han participado en negociaciones ambientales a nivel internacional, por ejemplo de las Naciones Unidas para los derechos de los grupos indígenas, el ILO Convenio No. 169, la Conferencia de las Naciones Unidas en Río en 1992 (UNCED), el Panel Intergubernamental de Bosques, el Convenio de Diversidad Biológica, y la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A pesar del reconocimiento internacional logrado por tal negociaciones, muchos indígenas prefieren destinar fondos a proyectos locales (Comisión Europea, 1997).

Las organizaciones indígenas

Las organizaciones indígenas se constituyeron inicialmente en torno a la configuración geográfica de su hábitat, con fines productivos y sobre la base de parentesco o afinidad. Más tarde y con la incursión de agentes externos como colonos, ganaderos, coccaleros, y corporaciones petroleras y madereras, surge la organización supracomunal como plataforma de defensa de tierras, territorios, y recursos amenazados. De estos esfuerzos surgen organizaciones con mandato político más amplio y acciones reivindicativas de los derechos de los indígenas. Los puntos de la política común de todas estas organizaciones incluyen la defensa y el cuidado de sus territorios, de sus modos de vida, su cultura, salud, y su derecho a la autodeterminación.

Un elemento que favorece el avance organizativo de las comunidades es la legislación nacional. En el caso de Perú, por ejemplo el reconocimiento legal de las comunidades, incluyendo titulación de tierras, movilizó a los indígenas para presentar sus reclamaciones. Hoy en día solamente en el Perú, alrededor de 1.300 comunidades indígenas, se articulan en más de 50 organizaciones regionales, las cuales a su vez en mayoría están afiliadas a dos organizaciones nacionales (AIDSESEP y CONAP). Estas organizaciones se integran a su vez con los movimientos similares de los demás países amazónicos, para conformar la Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica (COICA). En Ecuador se inició un proceso para integrar a las organizaciones de un mismo pueblo: Por ejemplo articular a las diferentes federaciones quichua en una organización de todo el Pueblo Quichua (CONFENIAE: Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) para los asuntos más trascendentes aunque se mantenga el espacio de acción de cada federación (CEREC, 1992).

Recuadro No. 8

Otro elemento a considerar en la debilidad organizativa de los grupos indígenas es la falta de capacitación técnica de sus líderes, quienes se encuentran en desventaja para negociar por ejemplo, con compañías petroleras o corporaciones farmacéuticas, en asuntos relativos a la explotación de recursos naturales en sus territorios. Muchas veces no existe una división de funciones en el interior de las organizaciones y los líderes políticos son asimismo responsables de la administración de los recursos y de la negociación. Esta amalgama de lo técnico con lo financiero y lo político así como la concentración del poder, han comportado muchos problemas en relación a la transparencia de las operaciones financieras de las organizaciones. Finalmente, hay pocos abogados indígenas dedicados al asesoramiento de sus organizaciones, y hay aún menos abogados calificados no-indígenas dispuestos a prestar su servicios legales a título de donación. Dadas las condiciones vigentes en la actualidad de legislación deficiente y una implementación no satisfactoria de las leyes adecuadas, resulta muy necesario asesoramiento. También debido a razones de falta de capacitación, las organizaciones indígenas muchas veces no son capaces de acceder a las inversiones que tienen lugar en el bosque tropical por vías más o menos regularizadas, sea a través de los proyectos del estado, de la cooperación internacional, o de las concesiones del propio estado a corporaciones extranjeras.

Aparte de estos inmensos problemas, existe además un continuo fraccionamiento de muchas comunidades indígenas en torno a temas ajenos a su realidad (partidos políticos, sectas religiosas). Ello incide en la propia representatividad de las organizaciones y limita su capacidad de acción.

Cambios en la legislación sobre grupos indígenas y recursos naturales

Evolución histórica de la legislación

La globalización de las comunicaciones, el reconocimiento del valor eco-sistémico de amplias zonas geográficas, tales como la Cuenca Amazónica o el Chocó biogeográfico, así como el incremento del comercio internacional, inciden de forma significativa sobre el proceso de internacionalización de las relaciones sociales, económicas y políticas. Estas tendencias conllevan un creciente cuerpo de legislación a nivel nacional e internacional. Los grupos indígenas no son ajenos a estas tendencias. Ellos mismos constituyen alianzas y confederaciones que trascienden los límites del estado-nación y pueden constituirse en cuerpos de apoyo a organismos internacionales de desarrollo como consejos de asesores en proyectos, como por ejemplo, en la preparación para un posible financiamiento del BID en el Darién panameño.

La comunidad internacional reconoce la presencia histórica de las poblaciones indígenas e intenta dar apoyo a los esfuerzos de los estados por defender y promover los derechos de estos pueblos. Producto de este reconocimiento es una amplia legislación relativa a los grupos indígenas y a sus derechos promulgada en los últimos años. En el Anexo se ilustran algunos de estas iniciativas legislativas, así como una relación de Declaraciones Internacionales en favor de los derechos de los Pueblos Indígenas.

A nivel del Estado, la historia de la legislación de los grupos indígenas es amplia y muy compleja, y está poblada de numerosas ambigüedades y contradicciones. Es indudable que, en especial en los últimos 30 años, se han dado grandes avances en el reconocimiento formal y legal de algunos de los derechos reclamados por los grupos indígenas. Tales avances han sido consagrados en las Cartas Constitucionales de varios países y/o en legislaciones especiales (ver Anexo B). De otro lado, en muchos casos tal reconocimiento no ha pasado de una mera formalidad, al no traducirse el espíritu de la ley en hechos tangibles.

Mertins (1996) llega a la conclusión de que en la actualidad se dan dos tendencias en relación a los derechos de uso de la tierra por parte de las comunidades indígenas. En países con un elevado porcentaje de población indígena (por ejemplo: Bolivia, Ecuador y el Perú) la aceptación de los derechos de los indígenas de tierras bajas está creciendo, incluso a pesar de que no existe aún un marco legal para estos derechos reclamados. Por otro lado, en países con un porcentaje reducido de población indígena (Brasil y Colombia), en los que existen además uno o varios fuertes grupos de presión que reclaman el uso de las tierras, la observación de los derechos de uso de la tierra es completamente insuficiente (Mertins, 1996; Gawora, Moser 1993).

Legislación sobre la propiedad y el manejo de los recursos naturales

La legislación del estado respecto de los grupos indígenas incide especialmente sobre la definición de sus territorios, en términos de una extensión demarcada y legalizada, y sobre los derechos de uso y usufructo de los recursos que en los mismos se encuentran.

En cuanto a la extensión de los territorios indígenas, resulta que muchas veces las bases legales del estado son contrarias a la cosmovisión y a las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas cuyas condiciones ambientales y culturales todavía no han cambiado. Como cazadores, recolectores, y horticultores deben cubrir extensiones considerables de tierras y desarrollar patrones adaptativos a los ciclos y a oferta ambiental. Su estilo de vida tradicional conlleva la conservación de la biodiversidad como una condición para la subsistencia. Por lo tanto resulta muchas veces superfluo el hacer ejercicios de mínimos de cabida territorial, como criterio para determinar la extensión de tierras requerida por una comunidad indígena tradicional. Por lo general, estos pueblos de la selva designan como suyo un territorio en función de tradiciones míticas, y ello funda las bases de un rico derecho consuetudinario. Este derecho indígena resulta funcional desde el punto de vista de la economía tradicional indígena que —en condiciones aún no cambiadas— comporta prácticas de conservación.

Con respecto al derecho de uso y usufructo de los recursos naturales, se aprecia en el mejor de los casos, una contradicción entre el "espíritu de la ley" y la "práctica de la ley". Como se ve en el Anexo, existe una muy sólida base legal, de gran claridad e incontrovertible jerarquía, en respaldo de los derechos de los grupos indígenas, para asegurar el aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables y participar activamente en la administración y cuidado de estos recursos. Esta legislación, además, en lo concerniente a los recursos naturales renovables, incorpora facultades y derechos que son novedosos en el ámbito regional amazónico y en el mismo ámbito latinoamericano, como son la exclusividad de uso y aprovechamiento por los indígenas de los recursos de los ríos y los lagos de las tierras que les ha estado reconocido, considerados casi en la totalidad de los países como bienes destinados al aprovechamiento público general. Sin embargo, la adopción de una legislación comprensiva y armónica respecto a las aspiraciones y reclamaciones de las comunidades indígenas y de sus organizaciones, no ha logrado frenar la destrucción de los recursos naturales de los territorios indígenas por los agentes externos.

Propiedad de la tierra

El reconocimiento, por parte del estado nacional, del carácter culturalmente diferente de los grupos indígenas respecto al resto de la sociedad en los respectivos países ha resultado procesos de demarcación y adjudicación de territorios indígenas con diversos grados de control autónomo por parte de sus habitantes. En la Cuenca Amazónica, en años recientes, se han transferido en propiedad alrededor de 500.000 Km.² Esta cifra incluye 90.000 Km.² transferidos por el estado Brasileño al pueblo Yanomami, 27.000 Km.² recibidos en propiedad por los indígenas ecuatorianos de la Amazonía, y 180.000 Km.² transferidos en propiedad a los indígenas en la Amazonía colombiana (ver recuadro No. 9).

"Tierras baldías" en Colombia

Uno de los mecanismos de mayor efectividad en el reconocimiento de los reclamos territoriales de los grupos indígenas es la transferencia de las llamadas "tierras baldías" como propiedad colectiva a estos pueblos. Se entiende que estas tierras son de dominio del estado. Sobre el punto sin embargo no hay claridad legal. En Colombia por ejemplo el tratamiento que se le ha dado tradicionalmente a estas tierras, ocupadas o no por comunidades indígenas, ha sido el de tierras nacionales o fiscales (Roldán, 1993). Sin embargo, un gran número de leyes, durante la vida republicana del país, han admitido que los indígenas tenían derecho a que el Estado les reconociera el dominio pleno de tales áreas, y no como un acto discrecional y libre de la voluntad estatal sino como una obligación (Roldán, 1993). De manera que las adjudicaciones de estas tierras a los indígenas no son en realidad "transferencias" de dominio sino "otorgamiento de prueba para que las comunidades pudiesen acreditar su dominio anterior" (Roldán, 1993).

A pesar de cierta ambigüedad en el tratamiento del concepto de "tierras baldías" en Colombia se han transferido 254.473Km.² a 264 Resguardos Indígenas, correspondiente a 22% del territorio nacional. En el sector de las tres regiones naturales Colombianas de la Amazonia, la Orinoquia y la Costa Pacífica, se encuentran la mayoría de las tierras no tituladas por el Estado y allí habitan tradicionalmente los indígenas. En Amazonia, el 78% de la población indígena ha recibido el reconocimiento legal de sus territorios, en Orinoquia lo ha recibido el 86% y en la Costa Pacífica, el 63%. En las tres regiones en conjunto, 84.115 personas, de una población total de 139.883, han recibido títulos de propiedad por una extensión de 187.245Km.². El estado Colombiano ha transferido el 74% de las tierras "baldías" o fiscales a los Indígenas con un promedio de 222 Has. por persona.

Recuadro No. 9

En Ecuador los seis principales grupos indígenas que habitan la región Amazónica del país (ver tabla No. 2) constituyen un total de 94.700 individuos. Hasta marzo de 1991 se han adjudicado 20.099Km.² a 13.305 familias en 316 comunidades indígenas (66.525 personas, o sea un 70,2% de la población indígena) (CEREC, 1993).

Tabla No 2
Ecuador: Población indígena amazónica y territorios adjudicados

Pueblo	Pob. Estimada	Territorios (Has.)
Quichua	48000	(En Napo y Sucumbíos) 400.000
Shuar	42000	*757.000
Achuar	2400	
Huaorani	1200	880000
Siona-Secoya	600	40391
Cofán	500	15830
Total	94700	2093221

Fuente: J.E. Uquillas y S.H. Davis (1992-112)

* Territorios adjudicados conjuntamente a ambos los pueblos Shuar y Achuar.

La Constitución Federal vigente del Brasil (Art. 231) reconoce los derechos originarios de los indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente. Estas tierras son destinadas para su posesión permanente y se les confiere el usufructo exclusivo. Es importante enfatizar que, al mismo tiempo la Ley no les confiere la propiedad de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes y que estas tierras son consideradas por la Constitución como bienes del Gobierno Federal (Art.20).

En el estatuto indio de 1973, la vigilancia y seguridad legal de las tierras indígenas quedaba confirmada hasta 1978, y la constitución de 1988 establece un período de cinco años —hasta 1993— para realizar la delimitación de las tierras indígenas (Art. 67). Sin embargo, en 1993, únicamente 196 (37%) de los territorios indígenas han sido reconocidos legalmente, 93 (18%) investigados, y 147 (28%) se encontraban en fase de análisis. El avance, aún tal moderado, se debió, principalmente, a las protestas nacionales e internacionales (Mertins, 1996; Gawora, Moser 1993).

En Venezuela la población indígena de la Cuenca Amazónica y de las tierras bajas del Orinoco se estimaba en 78.160 personas en 1991. De ellos 819.117 personas (11.9%) tenían una área titulada de 819.117has. En Bolivia la población indígena de las tierras bajas de la Cuenca Amazónica se estimaba en 158.000 en 1991. De ellos 13.500 (8.5%) tenían un área titulada de 1.927.000 has (CEREC, 1993). El recuadro No. 10 representa la situación en el Perú.

Legislación sobre la propiedad indígena en el Perú

En el Perú existe un amplio reconocimiento constitucional y legal de los derechos de los indígenas de selva, para acceder al dominio de la tierra. La Constitución del año 1933 ya traía las mismas normas de la Constitución del año 1979, que daba un claro reconocimiento a las comunidades nativas de las áreas de selva, como "personas jurídicas autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece". A las tierras indígenas se daba el carácter de "inembargables, imprescriptibles, y inalienables".² La actual Constitución, aprobada en 1993, consagra principios similares como el respeto de la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas, aunque suprime la inembargabilidad y la inenajenabilidad de estas tierras.³

Se estima que de 1000 comunidades nativas en el Perú, solo 673 han sido demarcadas y tituladas con una extensión de 22.488Km.² tituladas en propiedad y 8.403 cedidas en uso. De las 673 comunidades, con un total de 21.578 familias, el 80% no tiene espacio suficiente para ejercer actividades de subsistencia. En promedio le corresponde a cada familia un terreno de 104Has.

Recuadro No. 10

Basándose en sistemas Aztecas, la reforma de la tenencia de la tierra de 1917 estableció el sistema ejidal en México, determinando la propiedad y el uso de la tierra por indígenas y no-indígenas. Por lo general, áreas desfavorecidas se utilizan de una manera comunal para el pasto y la extracción de madera, mientras que las áreas más productivas de la agricultura se transmiten hereditariamente entre los miembros de familias, pero no se permite la división o expropiación (Schweigert 1989; Mertins, 1996). Conflictos sobre la tenencia y el uso de la tierra, ligado estrechamente a este sistema ejidal, han provocado enfrentamientos armados que culminaron en Chiapas en 1994 y años posteriores (Thiesenhusen, 1996; Mertins, 1996).

En resumen, se han dado avances importantes en la relación entre los estados-naciones y los grupos indígenas. El carácter multi-étnico y pluricultural de las sociedades de América Latina ha sido consagrado

² En el Art.163 de la abolida Constitución del Perú del año 1979, se daba a las tierras indígenas el carácter de "inalienables, salvo ley fundada en el interés de la comunidad, y solicitada por la mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas".

³ El Art.89 de la nueva Carta Política del Perú señala, en efecto, que "Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas".

en Cartas Constitucionales y reglamentado en leyes civiles. Además, el reconocimiento ideológico y jurídico se ha traducido en reconocimiento territorial. Amplias áreas han sido transferidas para su ocupación, uso y usufructo a las comunidades indígenas que han habitado tradicionalmente tales territorios.

En casos como Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia, Nicaragua, y Panamá se han establecido espacios geográficos con jurisdicción indígena, sea en el contexto de "Resguardos", "Reservas", "Comunidades Nativas", "Regiones Autónomas", "Unidades Territoriales", o "Comarcas". Bien podría concluirse que el reclamo territorial de los grupos indígenas ha sido reconocido como legítimo y, como tal, bien respondido por parte de las autoridades competentes del estado. Esta sería, sin embargo, una conclusión apresurada pues ni todas las tierras reclamadas son reconocidas, ni todas las tierras reconocidas pueden ser libremente usufructuadas por sus ocupantes indígenas.

Minerales e hidrocarburos

La legislación sobre los recursos del subsuelo constituye una de las áreas legales de mayor dificultad, tanto en su interpretación como en su implementación. De un lado, en la totalidad de los países de América Latina, el estado se otorga el derecho de uso y usufructo de los recursos del subsuelo, tales como minerales e hidrocarburos, por encima de los derechos que pueda reclamar cualquier otro actor social. Sin embargo, en el caso de los grupos indígenas, se ha aprobado legislación que limita, en cierta medida, el carácter absoluto de propietario que el estado se otorga. Los casos del Perú, Brasil, Colombia, y Panamá ilustran la complejidad del asunto (recuadro No. 11).

Las comunidades indígenas del Perú, Colombia, Brasil, y Panamá y la legislación sobre los recursos del subsuelo

Perú: Todos los recursos minerales pertenecen al Estado, cuya propiedad es inalienable e imprescriptible. El aprovechamiento de los recursos minerales se realiza mediante el régimen de concesiones y la promoción de inversiones en la actividad minera es proclamado como de interés nacional. Asimismo los hidrocarburos 'in situ' son de propiedad del Estado. PETROPERU S.A. tiene el derecho y propiedad sobre los hidrocarburos extraídos, celebrando contratos de su exploración y explotación con licenciarios. Las normas otorgan al Estado peruano un poder discrecional para disponer el aprovechamiento de los recursos del subsuelo que considere más útil y conveniente. Los ordenamientos legales incorporan muy pocas normas concernientes al manejo de las eventualidades que tienen relación con las tierras o territorios ocupados, con título o sin él, por los grupos indígenas. Sin embargo, en Perú como en muchos otros países latinoamericanos, amplios sectores indígenas alegan que el dominio territorial suyo es ancestral y anterior a cualquier otro, incluyendo la aparición de los Estados colonial y moderno, y que los bienes ocultos de estos espacios hacían parte de dicho dominio.

Brasil: Varios países, entre ellos Brasil y Colombia, han adoptado algunas normas conciliatorias. Aunque no se hacen concesiones en cuanto al dominio, se favorece algún margen de injerencia indígena para el aprovechamiento y control de las explotaciones mineras. En Brasil el aprovechamiento de los recursos minerales dentro de las tierras indígenas requiere autorización del Congreso. En la actualidad 70% de la tierra indígena brasileña está sujeta a reclamos por minerales y 29% está sujeto a explotación minera (Price, 1990).

Colombia: Los recursos minerales del subsuelo pertenecen a la nación, pero el área de los resguardos se considera reserva minera indígena. Los indígenas pueden pactar con terceros el desarrollo de actividades de exploración y explotación de recursos minerales, y sus autoridades tienen derecho a señalar dentro de las zonas mineras indígenas lugares no explorables ni explotables por su significado social o religioso. La nueva Constitución Política de Colombia, establece que "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes". Sin embargo, el Código Minero actual determina un amplio poder de los grupos indígenas en el ejercicio del control sobre las eventuales explotaciones de minerales en sus territorios.

Panamá: Aunque la mayoría de las reservas de potencial minero se encuentran en territorios indígenas, el Código de Recursos Minerales no establece ninguna disposición en relación con los grupos indígenas. En estos territorios se han solicitado concesiones para la explotación de los recursos del subsuelo por un total de 21 empresas cubriendo una extensión de alrededor de 140.000Km.². Sin embargo, la ley de creación de la Comarca Emberá contempla la participación de la comunidad en la negociación de los contratos y los ingresos de la explotación. El porcentaje que corresponde a la Comarca por los contratos que suscriba el Estado, está clasificado por la Carta Orgánica de la Comarca Emberá según el mineral, y varía de 40% a 80%. Aunque en la Carta Orgánica se haya establecido que los recursos del subsuelo son de propiedad colectiva del Pueblo Emberá y Wounáan, su ley constitutiva reconoce que la Comarca está sujeta a la Constitución Nacional, y por ende al artículo que declara las riquezas del subsuelo de propiedad del Estado.

Fuentes: Roldán, R. 1997; Madrigal, P. 1997.

Recuadro No. 11

Es importante entender la naturaleza de los vacíos legales y de las contradicciones internas en la legislación de muchos estados respecto de los recursos no renovables. Una significativa porción de estos recursos se ubica en territorios indígenas y existen grandes presiones de que el estado-nación financie sus programas de desarrollo a través del sistema de concesiones al sector privado a través de la explotación de recursos del subsuelo. El balance ecológico de estas regiones boscosas está siendo severamente afectado por la explotación de los recursos no-renovables y por los impactos ambientales indirectos, normalmente a causa

de la ampliación de la frontera agrícola por parte de los colonos. La supervivencia de los grupos indígenas se pone en peligro al privarles de extensas áreas y al limitar el uso de los recursos naturales a fines tradicionales.

Por lo general, la supervivencia de los indígenas y el modelo actual prevalente de desarrollo de los estados nacionales, se encuentra en una marcada confrontación. Es necesario buscar, en la legislación propia formas de prevenir tal conflicto. Se pueden mencionar, por ejemplo, casos como en la legislación peruana, donde actividades mineras o de hidrocarburos requieren el acuerdo previo con el propietario de las tierras o culminación del procedimiento de servidumbre y que en el caso de servidumbre, el propietario deberá recibir una compensación.⁴ Esta legislación crea espacios para la negociación, que se amplían mediante la legislación internacional que establece la responsabilidad del Estado de consultar a los pueblos interesados.⁵ La ley ofrece por lo tanto la oportunidad para que exista un compromiso, queda entonces por determinar la voluntad política de los actores, de cara a dictar los términos de un eventual arreglo.

Recursos biológicos e hídricos

En la mayoría de países de la Cuenca Amazónica existe legislación que garantiza a las comunidades indígenas la propiedad, el usufructo, y el manejo autónomo o conjunto con el Estado de los recursos naturales renovables tales como la fauna, la flora y los recursos hídricos. En el caso de las comunidades ubicadas en el área centroamericana, (con la excepción de las Comarcas Indígenas en Panamá) este tipo de legislación no existe.

La Constitución de Brasil especifica que las tierras tradicionalmente ocupadas están bajo la propiedad permanente de grupos indígenas y que deberán contemplarse las necesidades de subsistencia de las comunidades. El acceso al agua es una de ellas y la legislación brasileña garantiza los derechos a las fuentes y a los usos de este recurso (Solanes y Getches, 1998). En Colombia, el decreto 2164/95 establece derechos sólidos a la propiedad comunal para las comunidades indígenas, pero también establece que la legislación sobre las reservas no modifica las regulaciones sobre los recursos hídricos de dominio público. No queda clara cual es la implicación total de este enunciado, pero pareciera que el establecimiento de reservas indígenas no incluiría derechos indiscriminados al uso del agua para las comunidades (Solanes y Getches, 1998).

Flora y fauna. Respecto a la legislación sobre flora y fauna, se pueden identificar tres dimensiones principales que merecen un análisis: La propiedad de los recursos y la administración, manejo y el usufructo de los mismos. Estas dimensiones adquieren, en la práctica, diferentes configuraciones, dependiendo de si el recurso se ubica en territorios indígenas legalmente reconocidos, en territorios ocupados tradicionalmente por los indígenas pero aún no reconocidos, o bien en zonas de solapamiento entre la comunidad y las áreas protegidas (parques).

⁴ La Ley de Tierras del Perú (No. 26505) afirma que "la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o culminación del procedimiento de servidumbre." ... "En el caso de servidumbre minera o de hidrocarburos, el propietario de la tierra será previamente indemnizado en efectivo".

⁵ En el artículo 15 del Convenio 169 de 1989, ratificado por el Perú desde el año de 1993, queda claramente establecida la responsabilidad adquirida por el Estado peruano, dada su condición legal de propietario de los minerales y recursos del subsuelo, de "establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras"

Con respecto a la propiedad de los recursos de flora y fauna, resulta de aceptación generalizada entre abogados que dado que las comunidades se reconocen como propietarias privadas de sus territorios, se les concede el dominio de sus recursos de flora y fauna. Ello, en los casos donde la propiedad está legalmente reconocida. Si se tratase de recursos en tierras de ocupación tradicional pero aún sin reconocimiento legal, también debe reconocerse la propiedad de los indígenas, en virtud del Convenio de la OIT⁶. En el Perú, la legislación asigna los recursos que se encuentran en áreas protegidas a los indígenas si estas tierras son a la vez de ocupación tradicional de las respectivas comunidades.⁷ En los territorios indígenas en Colombia se registran diferencias en el tratamiento jurídico, según el tipo y la calidad del recurso. Sin embargo, como norma general, se acredita pleno dominio del recurso de los suelos y bosques a las comunidades indígenas mediante títulos escriturados.⁸

En lo concerniente a la administración de los recursos naturales renovables en territorios indígenas, existe una significativa variación entre aquellos grupos indígenas ubicados en América del Sur y aquellos localizados en América Central. En el caso de Colombia, por ejemplo, al ser creadas las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) como organismos político-administrativos con funciones entre las que figura la de "velar por la preservación de los recursos naturales", podría decirse que las propias comunidades asumen la función estatal directa y primordial de administrar sus propios recursos. Esto no significa que tal función haya perdido su carácter público, ya que en el nuevo orden constitucional las Entidades Territoriales Indígenas han entrado a formar parte de la estructura político-administrativa del Estado. En América Central, el manejo de áreas boscosas está muchas veces reglado por reservas de biosfera u otros ordenamientos tipo "mega-parques". Estos espacios, habitados en la mayoría de los casos por comunidades indígenas, se ubican por lo general en áreas fronterizas y contienen una riquísima biodiversidad. En muchas ocasiones, estos espacios están sometidos a crecientes presiones por parte de frentes de colonización agrícola. Debe recalarse que la tendencia a la creación de áreas protegidas en Centro América carece de un marco jurídico adecuado.

Con respecto al uso y usufructo de los recursos naturales renovables reconoce la legislación peruana que las extracciones de madera y de fauna silvestre, dentro del territorio de las comunidades nativas, sólo podrá ser adelantada por dichas comunidades y sus integrantes.⁹ En ambos casos se advierte, que si tal extracción tiene carácter comercial o industrial, tendrá que adelantarse en forma comunitaria. Además, en tierras de comunidades indígenas se limitan los derechos de caza, para fines de subsistencia, a los miembros de las comunidades, y de tipo comercial a los mismos integrantes del grupo cuando lo hacen en forma comunitaria. Tratándose de tierras ocupadas por las comunidades indígenas en zonas protegidas de parques nacionales, la explotación o aprovechamiento por parte de tales comunidades está sujeta a las limitaciones que les impone el modelo tradicional de uso, si este modelo, no atenta "contra los principios que justifican el establecimiento

⁶ Art. 14 del Convenio 169 de la OIT

⁷ En el caso de los recursos que se encontrasen en áreas protegidas que fuesen a la vez áreas de ocupación tradicional de un pueblo o comunidad indígena, la legislación peruana señala que "se reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia", que tales recursos son de propiedad de las respectivas comunidades.

⁸ La condición de propietario con pleno dominio de una extensión de tierra, dentro de la legislación civil, entraña la propiedad de los recursos de suelos y de flora. En desarrollo de estos principios, al haberse reconocido a las comunidades y grupos indígenas la condición de plenos propietarios de los territorios que ocupan, con títulos escriturados e incluso con posesión tradicional, se concluye que también acreditan pleno dominio del recurso de suelos y de bosques.

⁹ La legislación peruana reconoce la "prioridad para la obtención de contratos de exploración forestal, extracción forestal y reforestación"; con sujeción a los artículos 35 y 55 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se estipula cómo las extracciones de madera y de fauna silvestre, dentro del territorio de las Comunidades Nativas, sólo podrá ser adelantada por dichas comunidades y sus integrantes.

de dichas unidades de conservación".¹⁰ A diferencia del caso peruano, en Colombia, por no existir normas que dispongan cosa distinta, habría que deducir que los pueblos o comunidades indígenas tienen en sus espacios territoriales las mismas opciones y limitaciones al aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que rigen para los propietarios particulares de tierras.

En el caso de Panamá, donde las Comarcas cuentan con sus propios instrumentos jurídicos (ver recuadro No. 11), se dan dos problemas. Por un lado, el estado puede ejercitar una jurisdicción muy limitada sobre los territorios indígenas. Las comunidades, al no contar con fuentes de ingresos, se han dedicado a explotar los recursos renovables de manera no racional y no sostenible. Por otra parte, en las zonas de intersección entre parques nacionales y comunidades indígenas subsisten problemas de jurisdicción que no han podido ser resueltos y que se proyectan como potenciales fuentes de conflicto, sobre todo teniendo en cuenta los intereses madereros que existen en el área y el avance de la frontera agrícola.

Costa Rica, Panamá y El Salvador cuentan con leyes generales que incorporan un enfoque de manejo de los recursos orientado hacia su conservación. Dichas leyes incluyen regulaciones sobre caza y pesca como uso de los recursos de la vida silvestre, pero regulan también otros usos como: Los zocriaderos, la recolección científica, actividades de importación o exportación de especies silvestres, la introducción de especies exóticas, la taxidermia, etc. Por lo general, son leyes generales no específicas referidas a prohibiciones en el uso de recursos naturales de flora y fauna. Este marco jurídico regula la conservación pero no el uso racional.

Recursos Genéticos. Uno de los temas más complejos desde el punto de vista de su tratamiento legal, es el de la protección de los recursos genéticos. Esta complejidad alcanza niveles especiales en referencia al conocimiento tradicional indígena. En primer lugar, no es común encontrar en la legislación nacional un marco jurídico que regule la biodiversidad como tal. Existen únicamente Leyes Forestales y Leyes de Vida Silvestre.

La prospección biológica es la exploración, extracción y selección de la diversidad biológica en busca de recursos genéticos y bioquímicos de valor comercial, ya sea para la elaboración de medicamentos, productos para la agricultura o cosméticos. Durante la última década, el interés de las empresas farmacéuticas, compañías de biotecnología e intermediarios en nuevos productos de interés comercial, ha volcado su atención hacia las selvas tropicales. Este tipo de prospecciones han demostrado ser mucho más efectivas si van unidas al propio conocimiento indígena. Esta efectividad se basa en una reducción del costo económico y una reducción del proceso de investigación (RAFI, 1997). En muchas ocasiones este conocimiento ha sido empleado sin una previa información acerca del uso que se le quería dar a los descubrimientos, privando así a los grupos indígenas de una retribución económica equitativa derivada del uso de este conocimiento. Del mismo modo, muchas veces ha sucedido también que las actividades de bioprospección han sido desarrolladas en territorios indígenas sin el consentimiento previo de los mismos.

En la actualidad, las comunidades indígenas exploran nuevos medios para consolidar sus derechos sobre su conocimiento de la biotecnología tradicional. Se requiere, por tanto, de un marco jurídico adecuado para la biodiversidad en las zonas boscosas tropicales, que permita regular el acceso a los recursos genéticos, la

¹⁰ La rigurosa limitación a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Comunidades Nativas fue substancialmente abolida por el artículo 54 del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, al reconocer a los indígenas la propiedad sobre estas áreas protegidas, cuando correspondieren a sus espacios de uso tradicionales. Esta última disposición, sin embargo, no ha sido reglamentada, por lo que se mantiene una clara e inconveniente ambigüedad sobre los derechos de los indígenas que les limita sus posibilidades de supervivencia.

distribución de los beneficios derivados de ese uso y la protección adecuada del conocimiento tradicional. Existe un vacío importante en la legislación latinoamericana que deberá ser subsanado, de cara a permitir la aplicación del Convenio de Diversidad Biológica, ya ratificado por los países de América Latina (ver Anexo) y donde deberá darse una participación de los grupos indígenas de cara a que se les garantice la protección adecuada de sus conocimientos tradicionales.

Recursos hídricos. En relación a la legislación sobre los recursos hídricos, se produce de nuevo la contradicción antes aludida. Es decir, existen disposiciones que claramente establecen la prevalencia del Estado como propietario del recurso, al mismo tiempo que se aprueba legislación que reconoce los derechos sobre el recurso por parte de las comunidades indígenas. Así, por ejemplo, en el Perú el estado es el propietario y supremo dispensador y regulador en el uso y la administración de las aguas y no hay ni "propiedad privada ni derechos adquiridos sobre ellas".¹¹ A las comunidades indígenas de la Amazonía peruana no les ha sido reconocido el derecho de dominio sobre el agua en sus territorios, bajo ninguna de las formas en que ésta se presenta (ríos navegables o no, otras corrientes menores, lagos o lagunas, etc.). Sin embargo, la Ley de Comunidades Nativas garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades Nativas y se concluye que las aguas también forman parte del espacio territorial indígena.¹²

Revisión de la legislación en cooperación con los grupos indígenas

Una revisión somera de la legislación sobre los grupos indígenas nos indica que en la gran mayoría de países de la región existe un reconocimiento formal al carácter diferencial de los grupos indígenas, así como de sus derechos territoriales y socio-culturales. ¿Cómo se explica entonces el desamparo y la desprotección de la gran mayoría de estos pueblos cuando tratan de poner en práctica sus derechos? Cinco posibles respuestas se plantean a continuación.

En primer lugar, la historia de la legislación del estado hacia los grupos indígenas no tiene en cuenta las tradiciones y la realidad indígena. Lo más cercano en el marco legal europeo a la realidad indígena es el derecho consuetudinario y aún éste no está incorporado ni en el derecho constitucional, ni en el civil, en América Latina. Esta ausencia es importante ya que en casos como los relativos a patentes aplicadas al conocimiento tradicional de los recursos genéticos, los indígenas no encuentran una debida protección legal en los instrumentos del estado que actualmente no reconocen las patentes colectivas, ni la propiedad comunitaria.

En segundo lugar, un importante criterio de la legislación del estado respecto de los indígenas ha sido su asimilación a la sociedad nacional. En sus primeros momentos, esa legislación asumía inclusive un carácter paternalista¹³. La tendencia asimilacionista se ha reducido, pero en su lugar ha aparecido una tendencia que trata de incorporar al indígena a la sociedad moderna en general y al mercado en particular. En la tendencia actual aún prevalece en numerosas legislaciones latinoamericanas los marcos normativos que regulan formas de propiedad y manejo de recursos contrarios a la tradición económica y cultural de los indígenas.

¹¹ En la Ley de Aguas del Perú (de 1969, y adoptada en la Constitución Política de 1979) se hace referencia a que el estado tiene "dominio sobre todas las aguas del país y que este dominio es "inalienable e imprescriptible, y de que no hay ni "propiedad privada ni derechos adquiridos sobre ellas".

¹² En la Ley de Comunidades Nativas de Perú, en su artículo 10 dice que "El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades Nativas ...". Y según la misma legislación peruana se concluye que las aguas también forman parte del espacio territorial indígena.

¹³ En la Constitución de algunos países latinoamericanos se consideraba al indígena como un niño sin las responsabilidades ni los derechos de los adultos.

Se dan, por ejemplo, legislaciones que fomentan el cooperativismo en formas que no son las tradicionales de las propias comunidades, así como la atomización individual de la propiedad colectiva en el seno de las comunidades indígenas, lo que resulta totalmente opuesta a estas tradiciones indígenas.

En tercer lugar, aún siendo adecuada la legislación a menudo no es aplicada. En todos los países se encuentran actores de interés privado con suficientes recursos e influencia que se esfuerzan por aparentar un cumplimiento de la ley con formalismos de tipo técnico pero vacíos de realidad, de cara a fomentar la debilidad de poder político de las comunidades indígenas. Las organizaciones indígenas se oponen, por ejemplo, a que los estudios de impacto ambiental y/o impacto cultural de las exploraciones energéticas, o de las obras de infraestructura vial, sean manejadas por expertos legales que persiguen la fórmula precisa para cumplir con la letra de la ley (tecnicismo legal) pero no con el espíritu de la misma respeto a los derechos indígenas. Las organizaciones también señalan que estas formas de consulta se limitan a la obtención de "un consentimiento informado" de los indígenas respecto a las exploraciones energéticas en sus territorios. Ambigüedades en el texto de las leyes permiten estas malas interpretaciones.

En cuarto lugar, todavía existe un gran número de áreas que requieren legislación. El avance de la globalización y los cambios en el comercio internacional, el valor monetario de la integridad ecológica, las nuevas aplicaciones de los derechos de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos, resultan todas áreas que requieren legislación y que además tienen una estrecha relación con los grupos indígenas. En casos se legisla de una forma respecto a los derechos indígenas, reconociendo su derecho sobre los recursos hídricos, y simultáneamente se legisla otorgando al estado pleno dominio sobre tales recursos. Estas contradicciones generan textos normativos a veces utilizados legalmente para no cumplir con lo dispuesto a favor de los indígenas.

En quinto lugar, rara vez disfrutan las comunidades indígenas o sus organizaciones de un pleno acceso a la ley. No se cuenta con un sistema de información que les permita estar al tanto de los avances legislativos a su favor, ni cuentan con personal calificado como para recoger legislaciones, interpretarlas y aplicarlas a servicio de las comunidades.

Para resumir, por lo tanto, las normas legales, civiles y/o constitucionales no son suficientes para garantizar la propiedad o derechos de uso de los indígenas sobre sus territorios tradicionales y de los recursos naturales en ellos contenidos. Por lo general, las prácticas establecidas por los estados nacionales ponen de manifiesto que los criterios utilizados reflejan las prioridades del estado más que la realidad de los indígenas. En una situación de cambio de las comunidades indígenas y de su entorno, se encuentran a menudo encontrar defectos, vacíos legales, duplicidades y ambigüedades en la legislación actual. El reto se presenta por tanto en lograr la resolución de las contradicciones legales, y en la aplicación adecuada de las normas jurídicas existentes por parte de las instituciones públicas. Solo un análisis continuo de las legislaciones por parte de las organizaciones indígenas y una capacidad adecuada de negociar con el estado podrán resolver estas contradicciones. En este proceso, es necesario avanzar desde una situación de enfrentamiento entre los grupos indígenas y los agentes externos hacia un ámbito de colaboración armónica.

Conclusiones y recomendaciones

Soluciones para situaciones complejas

El análisis de los cambios que ha sufrido la forma de vida de los grupos indígenas de los bosques tropicales de América Latina y el uso que estos realizan de los recursos naturales muestra una imagen altamente compleja y dinámica. Por lo general, la forma de vida tradicional de estos pueblos ha sido sostenible durante miles de años, ya asegurando la funcionalidad de los ecosistemas frágiles del bosque húmedo tropical. Por ello, las organizaciones indígenas reclaman la continuidad de las prácticas indígenas del uso de los recursos naturales y reivindican el control de estos recursos. Argumentan que estas prácticas, como la agricultura de tala y quema, la caza, la pesca, y otras formas de extractivismo tradicional, garantizan una subsistencia con bajo impacto sobre la naturaleza solamente cuando haya áreas suficientemente grandes para la población. Algunos otros grupos critican sobre el otorgamiento de los derechos de uso del importante recurso del bosque tropical solo a la población indígena relativamente escasa. Ellos opinan que ni los indígenas ni nadie sabe hoy en día cómo vivir sin impactos sobre la integridad de los bosques tropicales en un espacio restringido, con población creciente y con niveles de consumo alto. Ambas posiciones pueden ofrecer evidencia documentada en favor de sus respectivas tesis.

Sin embargo, del análisis de la realidad legislativa, económica y política que afecta a estos pueblos se puede concluir que los indígenas del bosque tropical siguen estando desfavorecidos. Además de las insuficiencias y ambigüedades existentes en las legislaciones nacionales, los procedimientos legales son difíciles de entender, desde el punto de vista de sus normas tradicionales. La falta de capacitación legal y los bajos niveles de educación exacerban su vulnerabilidad frente a cualquier actor de la sociedad industrial. En base a los factores de vulnerabilidad descritos en el segundo y tercer capítulo, se recomiendan una serie de propuestas para hacer frente a los problemas que se dan con frecuencia en América Latina.

A pesar de la conclusión señalada, en cuanto a la necesidad de apoyo a los grupos indígenas, las recomendaciones requieren de una evaluación crítica del entorno cultural, social, ambiental, económico, político, y legislativo. La meta consiste en poner en práctica un desarrollo sostenible, preservando tanto la biodiversidad como la etnodiversidad y basándose en una co-operación estrecha entre todos los actores involucrados. Es importante enfatizar que la dinámica del cambio y la propia complejidad de los potenciales conflictos no permiten soluciones de aplicación generalizada.

Regularización de la tenencia de las tierra

Se deberán formular planes de zonificación territorial que incluyan la demarcación y cartografía. Es importante involucrar de forma coordinada a las instancias responsables del estado nacional, a los representantes de las comunidades indígenas y a las agencias internacionales. Estos planes incluyen actividades de identificación de conflictos de tenencia actuales y potenciales, tales como zonas de solapamiento entre las áreas protegidas y las comunidades indígenas, terrenos de colonización y tierras indígenas. También se incluyen asesoramiento legal para las partes en conflicto, a fin de emitir resoluciones encaminadas a la negociación. Los planes incluyen, además, actividades de demarcación, delimitación y titulación de territorios indígenas.

En muchos casos sería asimismo recomendable promover investigaciones que estudien el impacto de reformas constitucionales en el marco de los procesos de la modernización del estado-nación, como por ejemplo del Art. 27 Constitucional en México, o a la reciente "Ley de Tierras" del Perú sobre los grupos indígenas. Se deberá poner especial atención a la naturaleza, alcance y consecuencias de los procesos de privatización que comprometen territorios indígenas y/o sus recursos naturales, estudiando la capacidad de respuesta efectiva de las comunidades indígenas a los procesos de privatización de sus tierras que, de acuerdo a la legislación vigente ya no son "inalienables", "imprescriptibles" o "inembargables". En este contexto, se recomienda poner el énfasis en los procesos de titulación de territorios indígenas, consolidando proyectos en marcha, o promoviendo titulación donde ya existe demarcación. "El acceso a los recursos sin el control de ellos es una calamidad. Nada incita más a la gente a depredar los bosques, sus suelos o sus fuentes de agua, que el temor a perder a corto plazo su acceso a tales recursos" (World Bank, 1987; Chambers, 1987).

Programas de inversión

En las condiciones actuales de cambio, muchas veces los indígenas devienen depredadores del bosque, y aunque traten de practicar una economía que conserve el recurso, no cuentan con los medios materiales ni tecnológicos para llevar adelante tales prácticas. Sería recomendable por tanto, que las prácticas de conservación sean diseñadas e implementadas teniendo en cuenta el contexto socio-cultural específico de cada comunidad indígena participante. Es necesario determinar el grado y el tipo de relación de la comunidad con los agentes del mercado, pues de existir una relación que promueva la necesidad de liquidez más que de sostenibilidad por parte del indígena, ocurriría entonces que éste devendrá —empujado por la necesidad— un agente destructivo.

Se recomienda por tanto, articular las prácticas de manejo y conservación de los recursos naturales de los indígenas, en base a los conocimientos tradicionales. Para ello es importante que las comunidades participen en el desarrollo de los programas, en todas las etapas, desde la identificación hasta la evaluación de las acciones ejecutadas. Sería recomendable, en consecuencia, que las instancias de gobierno con mandato sobre el uso o conservación de los recursos naturales, tengan en cuenta al indígena incorporándolo a su equipo de trabajo. Por ejemplo, en las actividades relativas a la señalización de parques, demarcación de sus límites, preparación de senderos, vigilancia y supervisión. Además, para este tipo de trabajos el personal más calificado resultan ser los propios indígenas.

Bajo la premisa de que el aislamiento de las comunidades indígenas del resto de la sociedad civil ya resulta posible, (no se discute si es deseable o no) sería recomendable buscar la forma de establecer una relación mutuamente beneficiosa y de generar mecanismos de conciliación entre las demandas del mercado y las de la economía indígena tradicional. La creación de tales mecanismos debe tener en cuenta que, hasta el momento, gran parte de la experiencia de los indígenas con el mercado ha sido muy negativa. Por lo general, los indígenas no tienen experiencia en la comercialización de productos y servicios. En consecuencia, muchas veces resultan víctimas de acciones abusivas por parte de los grupos comerciales existentes. Sería recomendable, por lo tanto, crear las condiciones que permitan a los indígenas mejorar su conocimiento de las técnicas del mercado, mediante de capacitación y a través de proyectos piloto de inversión que requieran comercialización. Los gobiernos nacionales, las agencias internacionales de cooperación y la iniciativa privada pueden jugar un papel preponderante en el desarrollo de una economía de mercado que tenga en cuenta las características arriba mencionadas.

Sería recomendable promover aproximaciones a la economía de mercado teniendo en cuenta las orientaciones de la propia cultura indígena. Se ha tratado de llevar al indígena al seno de la economía de mercado, cuando quizás lo más idóneo sea construir espacios de encuentro en los que el mercado concorra con la capacidad de adecuación a la cultura indígena. Se deben identificar interlocutores económicos adecuados en las propias comunidades. Es recomendable que no se promueva la participación de individuos indígenas en el ámbito del mercado urbano, alejado de la comunidad, sino que participen familias productoras enteras, que produzcan y comercialicen sus productos. Este acercamiento debe implementarse de modo que sea posible una adecuación paulatina, lo que implica un proceso de adiestramiento de los productores, la identificación de los productos, estudios del mercado, manejo de los recursos financieros, desarrollo de infraestructura, etc. Estos diferentes componentes deberán desarrollarse de forma gradual, de modo que las primeras etapas —una vez consolidadas— permitan el desarrollo de fases subsiguientes.

La estrategia recomendada va más allá de según la visión de la cual el mercado depreda el bosque. A la vez, permite acciones económicas cuya sostenibilidad es más factible por resultar afines con las bases culturales de los grupos indígenas. En este contexto se pueden promover, por ejemplo, pequeñas industrias con proyección en el consumo regional; se pueden generar servicios en el área del transporte, de la sanidad, de la recreación, etc. enmarcados en las propias orientaciones culturales de los indígenas. Se espera que este uso esté basado en el conocimiento etnobiológico indígena que permita explotar de una manera sostenible los recursos en ecosistemas frágiles, lo cual podría representar una ventaja comparativa para los indígenas.

Dentro de la concepción de este nuevo mercado, los indígenas son quienes lo gestionan y los que se benefician en primera instancia de dicha gestión. Es solo en este marco de trabajo en el que los llamados "recursos promisorios" podrían representar un auténtico beneficio para las comunidades indígenas. En la ausencia de estas condiciones, o en la prevalencia de una dominación del mercado por parte de agentes externos, los indígenas permanecen en una posición de subordinación. Sin embargo, si se establece un mercado alternativo, se podría contar con un valor agregado considerable al funcionar dentro del entorno indígena, en donde los costes de producción son relativamente bajos; se utilizan tecnologías no intensivas de energía contaminante que son eficaces para asegurar su rentabilidad y culturalmente afines a las orientaciones indígenas.

Desarrollo de la capacidad indígena

Apoyo a la negociación legal. Hoy en día quizás el aspecto más importante de la problemática del desarrollo indígena es el relativa a la legislación de sus derechos. En la medida en que los regímenes democráticos se consolidan, la conciliación y el compromiso reemplazan al enfrentamiento y al conflicto entre las partes en litigio. Los grupos indígenas cuentan en ocasiones con el espacio de negociación que la apertura democrática propicia, pero carecen del acceso y del conocimiento adecuado para el manejo de los instrumentos legales que les ha de permitir hacer uso de este espacio de forma efectiva. Existe un cuerpo legal importante con una normativa razonablemente equilibrada respecto a los intereses de las partes, es decir, del estado nacional y de los grupos indígenas. Sin embargo, ni los que preparan, articulan y promulgan las leyes, ni los que podrían hacer uso de dichas leyes para su beneficio han podido institucionalizar mecanismos de consulta legal y de resolución jurídica de sus crecientes diferencias.

Dado que existen contradicciones entre la legislación indigenista y la legislación sobre la explotación de los recursos naturales o sobre el manejo de las áreas protegidas, sería recomendable fortalecer las organizaciones indígenas para que éstas puedan coordinar proyectos cuyos objetivos sean la revisión de la legislación existente dentro de cada Estado y también a nivel Internacional. Esta revisión se podría formular

en forma de un inventario legal que permita, en primer lugar, la sistematización del cuerpo legal sobre los derechos de los grupos indígenas y, en segundo lugar, la articulación de éste cuerpo legal respecto a diversos temas relativos al desarrollo indígena, como por ejemplo, medio ambiente, uso de recursos forestales, o conservación de la biodiversidad. De este inventario legal sistematizado se pueden derivar entonces mejoras para integrar de forma lógica (no contradictoria) e inequívoca (no ambigua) las normas sobre la temática indígena y sobre asuntos afines.

Dado que los indígenas realizan un uso efectivo muy limitado de la legislación existente relativo a sus derechos, por falta de conocimiento y/o acceso a la ley, sería recomendable apoyar a las asesorías legales indígenas para que, a la vez que sirven de guías en las reclamaciones legales de las comunidades, tengan como funciones recabar, sistematizar y ordenar la legislación pertinente al tema indígena, establecer centros de documentación legal indigenista, así como capacitar a técnicos legales entre la propia población indígena. Estas asesorías, con sus respectivos centros de documentación, podrían funcionar como oficinas especializadas de las organizaciones indígenas a nivel nacional, como AIDSESEP en Perú, ONIC en Colombia o CONAIE en Ecuador, entre otras. Entre los temas prioritarios cabría incluir definiciones básicas tales como la clarificación de los conceptos de ocupación, uso, usufructo y administración de los recursos naturales por parte de los indígenas, así como por parte de terceros; la definición operacional de "posesión" y de "propiedad" de territorios en cada país.

Entre los principales agentes externos se cuentan las corporaciones petroleras, los consorcios madereros y las agencias de ecoturismo. En algunos casos, instancias del gobierno nacional intervienen de tal modo que devienen agentes externos a las comunidades indígenas. En muchos casos existe la voluntad de los agentes externos en lograr una solución negociada, pero ni el estado nacional crea el espacio adecuado para la negociación, ni los indígenas cuentan con la asesoría cualificada que represente legítimamente sus intereses. Sería recomendable que los organismos internacionales de cooperación y financiamiento para el desarrollo por un lado facilitasen asesoramiento a las partes, y que por otro lado introdujesen en sus mandatos de negociación de financiamiento una condicionalidad adecuada, de modo que el Estado garantice la claridad y participación requerida en las negociaciones mediante la consulta con las organizaciones indígenas. La negociación se aplica también a las concesiones que el Estado otorga a terceros para el desarrollo, por ejemplo, del ecoturismo, o bien para la extracción de maderas, que afectan de forma clave el ecosistema de las comunidades indígenas. Otro caso donde se requiere apoyo para la negociación entre comunidades indígenas y los gobiernos es en el caso de obras de infraestructura vial.

En el contexto de la modernización actual del Estado en América Latina, se hace necesario formular marcos regulatorios que permitan ubicar a las comunidades indígenas en el nuevo contexto institucional y planificar asimismo su desarrollo, teniendo en cuenta las iniciativas de privatización que actualmente tienen lugar en América Latina. Para estos fines es recomendable fortalecer las organizaciones indígenas, a fin de incrementar su capacidad de negociación, tanto con el Estado como con los agentes privados.

Capacitación técnica

En el pasado la comunidad internacional designó recursos financieros con el objetivo común de mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas en los bosques tropicales de América Latina. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la calidad de vida de las comunidades indígenas continúa deteriorándose, poniendo en tela de juicio la efectividad tanto del tipo de recursos como de forma de colocación. Entre las diversas explicaciones que se han señalado al respecto, se ha aludido a la falta de participación efectiva de los beneficiarios en los proyectos que han sido diseñados para "ayudarles". Se

señala, además, que uno de los obstáculos principales para la efectiva participación de las comunidades o de sus representantes, es la falta de capacitación de los beneficiarios. Se concluye, finalmente, que para que los proyectos tengan éxito es necesario promover una participación más real y efectiva, y que el mecanismo más idóneo para tal fin es la capacitación técnica de los propios indígenas.

Sin embargo, las diferentes formas de capacitación diseñadas en el pasado, no han sido necesariamente las más adecuadas. La formación, en las circunstancias actuales, debe tener presente aspectos afines con las condiciones que resultan de las relaciones emergentes de las comunidades indígenas con el mercado, con el estado, y/o con el financiamiento nacional o internacional. En consecuencia es recomendable introducir una diversificación en las áreas de capacitación de modo que se ponga menos énfasis en las áreas técnicas asociadas a la producción agrícola, como por ejemplo las restricciones que se derivan de las condiciones físicas (tipo de suelo) y demográficas (aumento de la población) para el desarrollo de las comunidades en base a la agricultura. Sería por tanto recomendable capacitar a los indígenas en otras áreas tales como "técnicas de negociación"; "resolución de conflictos", "administración de empresas", "ecoturismo receptivo", y "comercialización de productos locales y conocimiento del potencial comercial de los recursos genéticos".

En segundo lugar, sería recomendable revisar la metodología de capacitación, de modo que el conocimiento que se facilite sirva a la comunidad en un conjunto, más que al individuo considerado separadamente. En este sentido es recomendable programar mecanismos de capacitación en los propios programas de apoyo a las comunidades indígenas, como una dimensión integral del proyecto. La capacitación debe darse en el ámbito del desarrollo de las actividades del proyecto y no como un componente aislado del programa. Esta ubicación contextual de la capacitación favorece la integración del proceso formativo en la marcha del proyecto, y por ende, los individuos capacitados lo son en el contexto de un proyecto comunitario al cual sirven. Así se evita la muy común fuga de talentos facilitada por programas de capacitación realizados fuera de las comunidades o fuera de las actividades de un programa comunitario específico. Es recomendable por lo tanto, redefinir conjuntamente el contenido de la capacitación, así como la metodología de la misma, de modo que el conjunto de la colectividad resulte beneficiada con el nuevo conocimiento tecnológico.

El contenido y la metodología de la capacitación deberán ser, por tanto, revisados y redefinidos. Sin embargo, la forma específica que adquiera deberá considerar las peculiaridades de cada entorno natural o cultural donde pretenda aplicarse. Se hace necesario articular metodologías sobre la realidad indígena, contextualizada en los actuales procesos de modernización del estado, en los que los contenidos de la capacitación están de acuerdo con los parámetros contemporáneos. Esta articulación podría materializarse en una serie de publicaciones que contengan principios generales aplicables a las comunidades del bosque tropical, así como elementos específicos centradas en la realidad de cada zona o comunidad.

Modalidades de financiamiento culturalmente compatibles

Uno de los aspectos más complejos del contacto de las comunidades indígenas con la economía de mercado es el aspecto financiero. El carácter productivo del factor dinero en la economía de mercado resulta ser el fruto de una larga historia de constante transformación. Sin embargo, cuando se inserta en la economía natural de los indígenas, resulta más bien un instrumento de consumo. En la mayoría de las comunidades, la propensión de ahorro es baja y esto impide que las inversiones, en el sentido de la economía de mercado, avancen o crezcan. Una serie de factores culturales inciden sobre esta percepción del dinero y además hay que tener en cuenta que muchas de las comunidades de la selva tropical han establecido relaciones con las instituciones de financiamiento hace relativamente poco.

Se requiere avanzar cuidadosamente en el desarrollo de mecanismos de financiamiento y aplicarlos de manera gradual entre los indígenas, integrando los componentes económicos del mercado y los elementos culturales de los indígenas. Entre los elementos a considerarse para tal evolución podemos mencionar los siguientes:

- C Disminuir considerablemente las donaciones y, en general, erradicarlas completamente en el campo productivo. El principio cultural de la retribución entre la mayoría de las culturas indígenas en América Latina requiere que los bienes circulen y no que se dirijan unilateralmente, sin esperar una respuesta, como resulta en el caso de las donaciones.
- C Promover préstamos inicialmente sin intereses y gradualmente con intereses mínimos. Los préstamos para fines productivos podrían ser establecidos con la modalidad de fondos rotativos con la participación de la comunidad en la recuperación de los ingresos por intereses.
- C Un financiamiento noreembolsable podría solamente ser colocado en fondos destinados a proyectos sociales y comunitarios.
- C Propiciar el cofinanciamiento en todo tipo de inversión. La diversificación de las fuentes de dinero elimina la dependencia de una sola fuente. Los riesgos relacionados con la disponibilidad de fondos de desarrollo se reducirán.
- C Involucrar, desde el comienzo, a las comunidades en el diseño de las actividades que requieren un financiamiento. Se deberá promover una distribución de responsabilidades en la administración del recurso financiero, de modo que se logre un conocimiento completo respecto al manejo del dinero y que al mismo tiempo se propicie un entendimiento comunitario de sus usos y beneficios.

En función de los principios enunciados en esta lista, obviamente incompleta, se derivarán mecanismos y modalidades de financiamiento contingentes de acuerdo con la realidad del entorno socio-cultural y económica de las comunidades indígenas involucradas.

Conclusiones

En los últimos 30 años se ha promulgado un conjunto cada vez amplio de leyes nacionales e internacionales sobre los grupos indígenas y sus derechos al uso de los recursos naturales. La legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas en la región es compleja. La mayoría de los países latinoamericanos tienen leyes que garantizan a las poblaciones autóctonas el derecho a la propiedad y al uso de los recursos naturales renovables e hídricos. Muchos países han reconocido jurídicamente sus derechos sobre grandes extensiones de tierras. Sin embargo, pese a los avances en la legislación, en la práctica las leyes no se cumplen debidamente y no ha cesado la destrucción de los recursos naturales en territorios indígenas. En la mayoría de los casos, esta destrucción ha sido causada por agentes externos, pero en ocasiones se debe a las necesidades de los pueblos indígenas mismos. Las razones abundan: La falta de conocimiento de la ley y la poca capacidad de negociación, las ambigüedades de la ley que son aprovechadas por los expertos jurídicos en favor de agentes externos no indígenas, el poco cumplimiento de la legislación y las debilidades institucionales de los gobiernos y de las comunidades nativas figuran entre las más importantes.

La dinámica del cambio y la complejidad de los conflictos potenciales no facilitan soluciones generalizadas. Antes de iniciar actividades de desarrollo, deberán analizarse caso por caso los factores que conllevan usos no sostenibles de las zonas forestales tropicales. Las actividades de desarrollo deberán combinar gradualmente economías de mercado con elementos culturales autóctonos. Dadas las características culturales, será necesario reducir significativamente las donaciones y, en su lugar, otorgar préstamos para proyectos productivos aplicando intereses (aunque a tasas mínimas) desde el principio. Deberá alentarse a

los grupos indígenas a participar en los proyectos de inversión, al tiempo que se los capacita para manejar las herramientas de la economía de mercado. El uso sostenible de los recursos forestales basados en la etnobiología y la participación de las comunidades indígenas en proyectos de conservación son ejemplos promisorios de programas de cooperación culturalmente compatibles.

Los organismos internacionales de cooperación deberán ayudar a que las organizaciones indígenas comprendan mejor la legislación actual y la que se propone con respecto a los pueblos indígenas y proporcionar servicios de asesoramiento jurídico para las partes involucradas en un conflicto. Los problemas originados en la tenencia de la tierra, en particular, deberán resolverse mediante la acción coordinada de los gobiernos, las organizaciones indígenas y los organismos internacionales. Por último, es menester monitorear los efectos de las reformas constitucionales y de los procesos de privatización sobre el uso del suelo en territorios indígenas.

Referencias

- Alcorn, J.B. 1989. Process as Resource: The Traditional Agricultural Ideology of Bora and Huastec Resource Management and its Implications for Research. *Advances in Economic Botany* 7:63-77.
- Alcorn, J.B. and V. Toledo. 1995. In Gunderson et al. (Eds.) *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. Columbia University Press:New York.
- Anderson, A. 1990. *Tolerant Forest Management*. In A. Anderson (Ed.) *Alternatives to Deforestation*. Columbia University Press:New York.
- Anderson, A. and D.A. Posey. 1989. Management of a Tropical Scrub Savanna by the Gorotire Kayapo of Brazil. *Advances in Economic Botany* 7:159-173.
- Berkes, F., C. Folke and M. Gadgil. 1993. *Traditional Ecological Knowledge, Biodiversity Resilience and Sustainability*, Beijer Discussion Paper Series No. 31.
- Censo Nacional de 1990. Dirección de Estadísticas y Censo, República de Panamá.
- Chambers, R. 1987. "Poverty, Environment and the World Bank: The Opportunity for a New Professionalism" IDS, Brighton.
- CEREC/Fundación GAIA (Ed.). 1993. *Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas en la Amazonía. La experiencia de los países de la región*. - Bogotá (CEREC: Serie Amerindia 4).
- COICA - OXFAM AMERICA. 1996. *Amazonia: Economía Indígena y Mercado. Los Desafíos del Desarrollo Autónomo*. COICA: Quito.
- Comisión Europea. 1997. *Indigenous Peoples Participation in Sustainable Development. No. 2. - Indigenous Peoples Participation in Global Environmental Negotiations*.
- Gawora, D. y C. Moser. 1993. *Amazonien. Die Zerstörung, die Hoffnung, unsere Verantwortung*.-Aachen.
- Hale, C., Gordon, E. y D. Williamson. 1996. *Citados en Roque Roldán: Condiciones de las poblaciones indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua*.
- Holling, C.S. 1973. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4:1-23.
- Holling, C.S. 1986. Resilience of Ecosystems; Local Surprise and Global Change. In W.C. Clark and R.E. Munn (Eds.) *Sustainable Development of the Biosphere*. Pp 292-317. Cambridge University Press:Cambridge.

- Inter-American Development Bank. 1995. Sistemas de Propiedad y Administración Forestal entre los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Unpublished Project Terms of Reference. IDB:Washington.
- Irvine, D. 1989. Succession Management and Resource Distribution in an Amazonian Rain Forest. *Advances in Economic Botany* 7:223-237.
- Jimenez Turon, Simeón. 1984. Muerte Cultural con Anestesia, *América Indígena*, Vol.XLIV, No. 1, Enero-Marzo, México, pág. 95.
- Kohlhepp, G. 1991. Umweltpolitik zum Schutz tropischer Regenwälder in Brasilien. Rahmenbedingungen und umweltpolitische Aktivitäten.- In: *KAS-Auslandsinformationen* 7/91:1-23.
- Madrigal, P. 1997. La Cuestión Legal y Territorial Indígena en Panamá. Mimeo. IDB:Washington.
- McKean, M.A. 1996. Common Property: What is it, What is it Good for and What makes it Work? International Forestry Resources and Institutions Research Program Working Paper 24. Indiana University:Indiana.
- Mertins, G. 1991. Ausmaß und Verursacher der Regenwaldrodung in Amazonien. Ein vorläufiges Fazit.-In: *Gießener Beiträge zur Entwicklungsforschung*, Reihe 1 (Symposien) Bd. 19: 15-24.
- Mertins, G. 1996. Land Tenure Regulations and Land Tenure Forms in Latin America. Structure-Problems-Trends; an Overview. Eschborn.
- Moran, E.F. 1993. *Through Amazonian Eyes: The Human Ecology of Amazonian Populations*. University of Iowa Press:Iowa City.
- Moran, E.F. 1996. Nurturing the Forest: Strategies of Native Amazonians. In: E. Rand and K. Fukui (Eds.) *Redefining Nature: Ecology, Culture and Domestication*. Berg:Oxford.
- Murrietta, J.R. y R.P. Rueda. (Eds.). 1989. *Reservas Extractivistas; Hecht y Cockburn. El Destino del Bosque*.
- Posey, D.A. 1985. Indigenous Management of Tropical Forest Ecosystems: The Case of the Kayapo Indians of the Brazilian Amazon. *Agroforestry Systems* 3:139-158.
- RAFI, 1997. Rural Advancement Foundation International Comunique, September-October 1997.
- Reserva Extrativista do Alto Juru. 1994. Informe Anual.
- Roldán. R. 1993. "El Problema de la Legalidad de la Tenencia de la Tierra y el Manejo de los Recursos en Regiones de la Selva Tropical de Suramérica" En *Derechos Territoriales Indígenas y Ecología en las Selvas Tropicales de América*. Bogotá Ed. CEREC-Fundación Gaia.

- Roldán, R. 1997. La Cuestión Legal y Territorial Indígena en el Perú, Brasil, Colombia, Nicaragua. Mimeo. IDB:Washington.
- Sánchez, E. 1995. "Los Pueblos Indígenas del Pacífico frente a la Encrucijada del Desarrollo" en Tierra Profanada. Grandes proyectos en Territorios Indígenos de Colombia. Santa Fe de Bogotá. Disloque, Editores pág.39-62.
- Schweigert, T. 1989. Land tenure issues in agricultural development projects in Latin America.- Madison, Wisc. (Land Tenure Center-Paper 132).
- Smith, R.C. 1994. Amazonía: Economía Indígena y Mercado, los Desafíos del Desarrollo Autónomo. COICA-OXFAM América. Quito, Ecuador y Lima, Perú.
- Smith, R.C. 1996. "Estrategias para el Desarrollo Sostenible y el Empleo Productivo en los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana". Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible. OIT. Lima, Perú. pág. 97.
- Solanes, M. y Getches, D. 1998. "Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico". Santiago, Chile. Documento mimeografiado.
- Thiesenhusen, W.C. 1996. Trends in land tenure issues in Latin America: Experiences and recommendations for development cooperation.- Eschborn.
- World Bank, 1987. "Security Helps Productivity" Research Brief, Spring 1987.

Anexos

Legislación Nacional e Internacional sobre los Pueblos Indígenas

- A. Muestra Cronológica de la Evolución Histórica de la Legislación Indígena Nacional en Países Seleccionados (1920 - 1996)
- B. Convenios Internacionales
- C. Declaraciones e Instancias de Apoyo a los Pueblos Indígenas

ANEXO

LEGISLACION NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE LOS GRUPOS INDIGENAS

A. Evolución Histórica de la Legislación Indígena Nacional en Países Seleccionados (1920 - 1996)

- 1920** Los artículos 41 y 58 de la Constitución del **Perú** reconocen la imprescriptibilidad de la propiedad indígena y su existencia legal.
- 1933** En la Constitución Política del **Perú** se hace referencia a derechos a la tierra, autonomía de gobierno, reconocimiento de su identidad y cultura.
- 1934** La Constitución de **Brasil** habla de "la incorporación de los silvícolas a la comunidad nacional" (Art.5); y añade que "será respetada la posesión de tierra de silvícolas que no están localizados de manera permanente siéndoles en tanto prohibido alienarlas" (Art.129).
- 1937** El Art.154 de la Constitución de **Brasil** rectifica lo anterior: "...posesión de las tierras en las cuales están localizados de manera permanente".
- 1940** Se crea en Pátzcuaro, **México** el Instituto Indigenista Interamericano en el contexto de la Organización de Estados Americanos (OEA)
- 1944** **Colombia**, Se crea el Instituto Indigenista Colombiano.
- 1946** Se ratifica en la Constitución de **Brasil** la voluntad estatal de incorporar al indígena a la vida nacional y respetar su posesión de tierras.
- 1961** La Ley de Reforma Agraria (No 135) que crea en **Colombia** los Resguardos de tierras para indígenas en tierras baldías.
- 1965** La Ley 4.771 (Código Forestal) en **Brasil** deja las selvas patrimonio de los indígenas sujetas a un régimen de preservación permanente.
- 1967** La Constitución de **Brasil** reconoce el derecho de los indígenas al usufructo sobre las riquezas naturales de sus territorios.
- 1967** Se crea en **Brasil** La Fundación Nacional del Indio: FUNAI que reemplaza el Concejo Nacional de Protección a los Indios, y el Servicio de Protección del Indio.
- 1967** En **Brasil** La Constitución del gobierno militar define las tierras indígenas como "bienes de dominio de la Unión Federal", declarándolas "inalienables" y reconociendo el derecho al "usufructo exclusivo de las riquezas naturales y de todas las utilidades en ellas existentes" (Arts. 186;198). Con disposición se permite el uso pero no la propiedad de los recursos naturales por parte de los indígenas.
- 1974** En **Perú**, el gobierno militar de Velazco Alvarado articula el primer ordenamiento legal ampliamente comprensivo respondiendo a las reclamaciones y propuestas de los indígenas. Se promulga la Ley de las Comunidades Nativas (decreto legislativo 20653). Se reconoce la existencia legal, la personería jurídica, los derechos territoriales, y la autonomía de las comunidades nativas de la selva. Muchas de estas comunidades fueron creadas por la ley. En vez de reconocer los territorios

tradicionales de los indígenas, el gobierno reconoció los pequeños asentamientos en torno a las escuelas o algunos centros de comercio.

- 1973** Se promulga en **Brasil** el Estatuto del Indio
- 1979** La Constitución del **Perú** reconoce a las comunidades nativas de la selva como "personas jurídicas autónomas en su organización, trabajo comunal, y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece.
- 1980** Se aprueba en **Colombia** el "Programa de Desarrollo Indígena" (PDI). Se trata de un ambicioso programa de desarrollo socio-económico que fracasa por carecer de mecanismos de participación indígena.
- 1981** La Ley Agraria en **Nicaragua** incluye en el Art.30 una disposición especial sobre indígenas: "El estado podrá disponer de la cantidad de tierras necesarias para que las comunidades Miskito, Sumo y Rama puedan trabajarlas ...y para que se beneficien de sus recursos naturales".
- 1983** Se crea mediante la ley 22 la Comarca Emberá-Wounáán, en Darién, **Panamá**. De acuerdo a la Ley se establece la necesidad de tener autorización de los Caciques (General y Regionales) para explotar los recursos renovables (Art.19) y la participación de la comunidad para los recursos no-renovables y aguas (Art.20).
- 1984** Se aprueba en **Colombia** el "Programa Nacional de Desarrollo Indígena" (PRODEIN), para reemplazar al PDI.
- 1987** La Asamblea Nacional de **Nicaragua** aprueba el "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica"
- 1987** La Asamblea Nacional Constituyente en **Brasil**, respondiendo al insistente cabildeo de la UNI (organización indígena) y el CIMI (organización católica), declara en el Art.231 la imprescriptibilidad de las tierras ocupadas tradicionalmente por los indígenas con carácter permanente y usadas para sus actividades productivas y su preservación física y cultural de acuerdo a sus usos y costumbres.
- 1988** **En Colombia** la Ley 30/1988 reitera que no pueden hacerse titulaciones a terceros sobre las tierras ocupadas por indígenas.
- 1990** **Bolivia** proclama mediante el Decreto Supremo 2407 una "Pausa Histórica Ecológica" por la cual se suspenden nuevas concesiones forestales por cinco años, permitiendo que los indígenas usen tal tiempo para regularizar sus reclamos territoriales.
- 1991** **México**; La Constitución es enmendada. El nuevo Art.4 reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana basada originalmente en sus pueblos indígenas. Las reformas al Art.27 abren la posibilidad de privatización de las tierras de los ejidos.
- 1992** **Colombia**; La Constitución señala que los resguardos y las tierras comunales de los grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Arts. 63 y 326).
- 1992** **Bolivia** promulga La Ley General del Medio Ambiente donde se autoriza a las comunidades tradicionales establecidas a participar en la administración de áreas protegidas y añade que la declaratoria de áreas protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas (Art.64).

- 1993** Se reforma la Constitución en el **Perú**. El Art.88 garantiza la propiedad comunal y el Art.89 mantiene el reconocimiento de la existencia legal y personería jurídica de las comunidades nativas. Se agrega que las comunidades son libres para disponer de sus tierras, omitiendo la mención que las tierras son inalienables e inembargables.
- 1994** Se promulga en **Ecuador** la Ley de Desarrollo Agrario que garantiza la propiedad colectiva de la tierra. El Art.41 dice que las concesiones y planes de manejo de las fuentes y cuencas hídricas deben contemplar los aspectos culturales relacionados a las poblaciones indígenas y locales. Dice además que el Estado celebrará convenios con comunidades indígenas y campesinas que mantienen sistemas ancestrales de producción, para potenciar, innovar, registrar, y transmitir sus técnicas y usos tradicionales (Art.5).
- 1995** El 31 de Marzo, el gobierno de **Guatemala** y la URNG (movimiento guerrillero guatemalteco) suscriben un acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Se plantea en detalle la necesidad de promover la participación indígena dentro de la sociedad nacional.
- 1996** En **Brasil** el Presidente Cardoso firma el Decreto 1775 que permite que terceros tales como empresas madereras, y mineras, rancheros, y colonos pueden reclamar el derecho "contradictorio", es decir, pueden contestar tierras indígenas no "homologadas"(ratificadas) dentro de ciertas fechas. Aproximadamente 140 áreas indígenas que no han sido demarcadas corren ahora el peligro de ser contestadas por causa del decreto.

Estos antecedentes resultan en la inclusión en las Cartas Constitucionales de los países de las Américas en los 80 y los 90, del reconocimiento del carácter especial de los pueblos indígenas. Entre otros: Ecuador: 1983, Panamá: 1983, Brasil: 1988, Guatemala: 1985, Nicaragua: 1987, Colombia: 1991, México: 1992, Paraguay: 1992, Perú: 1993, Bolivia: 1994

B. Convenios Internacionales

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes: Organización Internacional del Trabajo. 1989: Comisión de Especialistas revisa la Convención de 1957 sobre el mismo tema. Durante la 76. Conferencia Internacional del Trabajo de Junio de 1989 se adopta el Convenio 169. Tiene especial relevancia sobre los derechos territoriales, propiedad, uso y usufructo de los recursos contenidos en los territorios de los pueblos indígenas. Al presente los países que han ratificado el Convenio incluyen: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, y el Perú.

Convenio sobre Diversidad Biológica: Documento presentado y aprobado en la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo" en Río de Janeiro, Brasil. Se firma el 5 de Junio de 1992 y ha sido ratificado prácticamente por todos los países de América Latina y el Caribe. De especial relevancia para los pueblos indígenas es el reconocimiento del valor de su saber tradicional. Artículos que se refieren a estos puntos son: 8j; 10 (c); 17.2 y 18.4.

C. Declaraciones y Organismos que Respaldan a los Grupos Indígenas

Organización de las Naciones Unidas: Concejo Económico y Social: Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Sub-Comisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías. Comisión de

Derechos Humanos. La declaración de los Derechos de los pueblos indígenas. La Comisión de DDHH forma un grupo de trabajo para la formulación del texto final de la Declaración.

Agenda 21: Resulta de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU (Rio, Junio de 1992). Capítulo especial sobre los pueblos indígenas en relación al desarrollo sostenible.

Organización de los Estados Americanos: Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 1989. La Asamblea General solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la preparación de un instrumento jurídico respecto de los derechos de los pueblos indígenas.

Declaración de Leticia. Resulta de la Reunión Internacional de Pueblos Indígenas y Otros Habitantes del Bosque sobre el Manejo, la Conservación, y el Desarrollo Sostenible de Todo Tipo de Bosques. Leticia, Colombia, 9-13 de Diciembre de 1996.

Fondo Indígena: Creado en 1992, con sede en Bolivia y con apoyo inicial del BID, FIDA, PNUD y la OIT. Responde a iniciativas de los propios indígenas.

Año internacional de los pueblos indígenas de 1993: Declaración de la ONU como fase preparatoria para la celebración de la "Década Internacional" de 1994 a 2004.