

## **Territorialidad, Indianidad y Desarrollo: las cuentas pendientes**

Willem Assies<sup>1</sup>

### ***Introducción***

La relación entre territorio, indianidad y desarrollo nos presenta con una paradoja en el sentido que la relación entre los términos parece haber cambiado en el tiempo de una manera compleja. La noción de territorio es un elemento relativamente nuevo en el discurso de los movimientos indígenas. Sin embargo, ha gozado de una suerte de “apropiación voraz” por parte de movimientos indígenas a lo largo y ancho de América Latina en una articulación con otras demandas como son el reconocimiento de formas de autoridad propia y de una jurisdicción indígena. Juntos estos son los elementos que constituyen el cimiento de la autonomía que se ha constituido como una demanda central para los movimientos indígenas. Sorpresivamente, tal vez, la noción de territorio ha sido acogida de cierta manera en las políticas de reconocimiento practicadas por los Estados y las agencias multilaterales.

### ***Territorio e indianidad frente al “desarrollo”***

La noción de territorio surgió con connotaciones claramente defensivas frente a los proyectos de desarrollo impulsados por los estados latinoamericanos en los años 60. Cabe recordar que esos fueron los años en los cuales se impulsó la “conquista” de la “última frontera”: la cuenca amazónica. Motivos geopolíticos, resumidos en el lema brasileño “integrar para no entregar”, la búsqueda de nuevos recursos naturales y el fomento de la colonización en el marco de las reformas agrarias promovieron la ocupación del espacio amazónico, a menudo designado como una “tierra sin gente, para gente sin tierra”. Sin embargo, muy pronto los frentes de colonización y los megaproyectos hidroeléctricos, mineros, viales y forestales se toparon con “gente”, entre ellos los pueblos indígenas amazónicos. Aparecieron los relatos y las noticias dramáticas sobre las “situaciones de contacto” y sus consecuencias para esos pueblos y su estilo de vida particular, adaptado al medio ambiente amazónico. A menudo ellos practicaron una agricultura itinerante combinado con caza, pesca y recolección. Su ocupación del espacio se limitó a la apropiación de áreas de tránsito sin límites claramente establecidos y su auto-representación no tenía connotaciones étnicas fuertemente definidas. Todo esto iba a cambiar en la confrontación con el “desarrollo” impulsado por un estado y una sociedad ajena; el “territorio” y la “indianidad” nacieron de este enfrentamiento.

Con el acoso por el “desarrollo” surgió la necesidad de establecer límites al avance del “progreso” y de las frentes de colonización, de demarcar algo como “nuestras tierras”; es decir vincular una demarcación espacial con una identidad o “indianidad” definida frente al “otro” invasor. Se inició un proceso complejo que no sólo involucró a los indígenas sino también a grupos de simpatizantes preocupados por la suerte de los indígenas en el marco del “desarrollo” y del “progreso”. Activistas de derechos humanos encontraron una causa

---

<sup>1</sup> El Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales. Correo electrónico: [assies@colmich.edu.mx](mailto:assies@colmich.edu.mx). Ponencia preparada para la *Tercera Semana de la Cooperación y de la Solidaridad Internacionales: América Latina*, Tolosa, 18-22 de noviembre de 2003.

nueva y antropólogos incluyeron la defensa de “sus pueblos” y la denuncia de atropellos en su repertorio.<sup>2</sup> El estilo de vida itinerante de los pueblos amazónicos hacia ineficaz demandar *tierras* tal como esa demanda era concebida en las legislaciones sobre reforma agraria vigentes, orientadas por nociones como “tierra para quien la trabaja” y la “función social de la tierra”. Este concepto de *tierra* correspondía a la agricultura campesina o indígena-campesina sedentaria pero no era adecuado para la región amazónica. Fue en este contexto que el concepto de territorio inició su carrera. Comenzó a formar parte del discurso pan-indianista emergente y años más tarde fue incluido en instrumentos legales como el Convenio 169 de la OIT que precisa que el término *tierras* “deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad de la hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (art. 13-2). Mientras *tierras* se refiere a un objeto de trabajo y a menudo a un objeto de intercambio mercantil, *territorio* es más e incluso a veces se habla del *espacio vital*; noción un tanto incómoda para Europeos.

### ***Indianidad y ambientalismo***

Mientras en sus inicios la defensa de los indígenas fue asunto de derechos humanos, poco a poco la estructura de oportunidades políticas fue transformándose y en el curso del tiempo el ambientalismo llegó a ser un vehículo importante para presionar por las demandas indígenas. En los años 70, la construcción de la carretera trans-amazónica y los grandes proyectos pecuarios (Bruynzeel), forestales (Jari) y mineros (Carajás) habían atraído la atención del ambientalismo internacional. Hacia 1980 el Programa Polonoroeste, financiado por el Banco Mundial, que incluyó la extensión y pavimentación de la carretera BR-364, con miras a una conexión con el Pacífico, deflagró la ocupación desorganizada y altamente destructiva del estado de Rondônia. Este proyecto se convirtió en el símbolo emblemático para una campaña internacional contra la destrucción del medio ambiente amazónico. Fue en el curso de esa campaña que los ambientalistas descubrieron que la amazonía no era un “medio ambiente sin gente” y establecieron contactos con los “pueblos de la floresta”, particularmente con indígenas y seringueiros.

Si en sus inicios la campaña ambientalista estaba principalmente enfocada en la conservación del bosque amazónico y miraba sus habitantes con desconfianza, sospechándoles de contribuir a la destrucción de la naturaleza, poco a poco se establecieron contactos con ciertos sectores de la población amazónica, principalmente los seringueiros y los indígenas. A final de cuentas, esos grupos habían “convivido” con la selva desde “tiempos inmemoriales” sin destruirla, se argumentó. Se establecieron alianzas entre ambientalistas y seringueiros e indígenas y esos últimos grupos fueron convertidos en símbolos de la nueva alianza. Para los ambientalistas la alianza proporcionó nuevas imágenes publicitarias y para los indígenas y su creciente grupo de aliados se creó una nueva palanca para llevar adelante sus demandas territoriales. Fue en este contexto que surgió el “indio hiperreal”, vistiendo plumas y armado de su arco y flechas.

---

<sup>2</sup> Para activistas de derechos humanos y opositores al régimen militar brasileño la causa indígena fue una herramienta eficaz para llamar la atención sobre la violación de derechos humanos en términos más generales y para denunciar el régimen al nivel internacional.

En 1985, bajo presión del movimiento ambientalista internacional el financiamiento por el Banco Interamericano de Desarrollo para la pavimentación de un trecho de la carretera BR-364 fue condicionado a la ejecución de un Proyecto de Protección del Medio Ambiente y de las Comunidades Indígenas (PMACI). La falta de implementación del proyecto fue denunciada unos años más tarde por el dirigente seringueiro Chico Mendes durante una visita a Miami. La campaña contra las políticas ambientalmente destructivas de las agencias multilaterales tomó nuevos bríos cuando en 1988 gran parte de los Estados Unidos sufrió una sequía y una ola de calor. Al mismo tiempo se publicaron fotografías satélite de quemas de bosque sin precedentes en la región amazónica brasileña, sugiriendo una relación con el cambio de clima en los Estados Unidos. Hubo un crecimiento exponencial de grupos ambientalistas, Ben & Jerry lanzaron sus helados y el Body Shop su shampoo en base del “Brasil Nut”. El consumo de esos productos ayudaría a los pueblos de la floresta en su lucha contra la devastación del medio ambiente. En Brasil el vínculo entre indianidad y ambientalismo fue manifiesto en la demarcación y regularización de los territorios de los Yanomami y Kayapó por el gobierno de Fernando Collor en vísperas de la Cumbre de Río en 1992.

Las campañas de la nueva alianza también produjeron cambios en las políticas de las agencias multilaterales. En 1991, el Banco Mundial adoptó la Directiva Operacional 4.20 que estipuló que los proyectos financiados por la entidad deberían incluir componentes especiales, fuera del objetivo central del proyecto, para proteger las poblaciones indígenas, lograr su participación informado así como su “inclusión al proceso de desarrollo siempre y cuando sea posible”. Asimismo, en tiempos en que predominó una política de titulación, registro, y catastro individual de la tierra a fin de fomentar el mecanismo de mercado, técnicos del Banco promovieron el reconocimiento de un “modo territorial” de la tenencia de la tierra a fin de mejorar el manejo del bosque tropical en América Latina. Argumentaron que en contraste con los parques convencionales o el modelo de las áreas de reserva se debería considerar a los pueblos indígenas como administradores activos del medio ambiente. Propusieron entonces una “relación contractual” mediante la cual se da a los pueblos indígenas su reconocimiento jurídico y el control sobre grandes extensiones de bosque a cambio de un compromiso de conservar el ecosistema y proteger la biodiversidad. De hecho, los bancos multilaterales llegaron a clasificar los “asuntos indígenas” como subrubro de “asuntos ambientales”. Parece que antes de todo se trata de poner a los indígenas y la naturaleza “en su lugar” a fin de llevar a cabo “proyectos de desarrollo”.

En un artículo esclarecedor José Llorens (1999) ha argumentado que “hasta los aborígenes más remotos, luego de descubrirseles, son puestos ‘en sitio’, y en un doble sentido: la globalización los **sítia** a la vez que los **sitúa**”. En el contexto de la globalización neoliberal se pone (en) sitio culturalmente a los indígenas, induciéndolos a que se mantengan “fieles a su ‘primitivismo cultural’”, lo que, por cierto, pone trabas a su afán autonomista. Al mismo tiempo, la representación de los pueblos indígenas como ecologistas natos, depende del “mito prístino” (Dore, 1996) y la antigua identificación occidental del indígena con la naturaleza. Tal representación dificulta una aproximación seria a las demandas de los pueblos indígenas y al mismo tiempo impide desenredar las causas reales de la degradación ambiental y cuestionar la sustentabilidad del modelo de desarrollo predominante y las relaciones de clase, imbricadas con relaciones interétnicas, que lo sostienen (Assies, van der Haar y Hoekema, 2000: 295-315).

### ***El proceso de reconocimiento de territorios indígenas y las nuevas demandas***

Sin embargo, el ambientalismo se constituyó en una importante palanca para promover las demandas territoriales en la región amazónica. A partir de la última década del milenio pasado se puede observar un avance significativo en el reconocimiento formal de territorios indígenas en la región. Este reconocimiento ha seguido las pautas particulares de cada país.

En Brasil un primer avance fue logrado con la creación de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) en 1967, sustituyendo el Servicio de Protección del Indio (SPI), acusado de fraudes y abusos. Fue a partir de 1976, en el contexto de una ampliación de las campañas internacionales y de un renovado activismo en Brasil, que se aceleró la regularización de tierras y territorios en la amazonía brasileña. Hasta 1982 la FUNAI regularizó 66 territorios correspondiendo a unos 12 millones de hectáreas. Sin embargo, paradójicamente, en el contexto de la transición democrática brasileña los militares lograron reafirmar su papel en la gestión del territorio amazónico y frenaron el reconocimiento de territorios durante el gobierno de José Sarney. En este contexto el Proyecto Calha Norte implicó una militarización de la gestión de buena parte de la Amazonía brasileña bajo pretextos geopolíticos, respaldados por una retórica nacionalista del gobierno civil que acusó a las campañas internacionales de buscar una internacionalización de la Amazonía. El proyecto para el reconocimiento de un territorio Yanomami, fragmentado en 19 áreas y acotado por establecimientos militares fue emblemático de la situación. Asimismo, esa actitud fue una respuesta al proceso constitucional y la promulgación de una nueva Constitución en 1988, que por primera vez incluiría un capítulo sobre los “indios”, que fortaleció los derechos indígenas.

La coyuntura cambió bajo el gobierno de Fernando Collor de Melo. Parcialmente en un afán de proyectarse como ambientalista, en vísperas de la Cumbre de Rio de 1992, el gobierno Collor desmilitarizó el reconocimiento de territorios indígenas. El reconocimiento de un territorio continuó para los Yanomami, en vez de la fragmentación propuesta por el gobierno Sarney en el contexto del proyecto Calha Norte, fue significativo. Se aceleró el proceso de reconocimiento de territorios indígenas. Este proceso se estancó por un momento bajo el gobierno de Itamar Franco y en los inicios de los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. La promulgación del decreto 1775 en 1996, que abrió la posibilidad de impugnar los procesos de reconocimiento de territorios indígenas, fomentó una ola de protestas. Se temió que eso llevaría a un estancamiento, sino una reversión, del proceso de reconocimiento de territorios indígenas. Sin embargo, no fue así puesto que la gran mayoría de las impugnaciones fue desestimado. Al mismo tiempo, en el marco del apoyo del Grupo de 7 para la gestión de la región amazónica se lanzó el Proyecto de Protección a las Poblaciones y Tierras Indígenas de la Amazonía Legal (PPTAL). El resultado del proceso es que de las 587 demandas territoriales, 361 fueron ratificados, correspondiendo a 85 millones de hectáreas de un total demandado e identificado de 104 millones de hectáreas; lo que corresponde a 21% del territorio amazónico brasileño y a 12% del territorio nacional.

El proceso peruano siguió otro camino. Bajo los gobiernos militares, en 1978, se reconocieron las “comunidades nativas”. Se suponía que esas comunidades se organizarían siguiendo el modelo de las comunidades andinas, modelo poco adaptado a la situación local. Sin embargo, poco a poco las comunidades amazónicas se adaptaron al modelo impuesto y desarrollaron sus propias estrategias territoriales. En este caso, la legislación sobre áreas protegidas abrió una posibilidad que fue aprovechada por las comunidades indígenas. Mientras el concepto de “comunidades nativas” tendió a restringir las posibilidades para demandas territoriales, la legislación sobre áreas protegidas facilitó una cierta compatibilidad entre demandas territoriales y la creación de áreas protegidas. En este contexto legal el movimiento indígena de la Amazonía peruana desarrolló una estrategia de recuperación de territorios “por piezas”. El resultado es que poco a poco se recuperaron entre 10 millones y 13 millones de hectáreas bajo modalidades diferentes; en unos casos se trata de extensiones significativas pero en otros casos la extensión por familia está muy reducida. Sin embargo, se estima que, a pesar de la legislación introducida bajo el gobierno Fujimori, se logró una expansión significativa de los territorios reconocidos en la región amazónica peruana.

En Ecuador el proceso de reconocimiento de territorios fue marcado por la lucha contra la explotación petrolera. La expansión petrolera a partir de la década de los 1960 deflagró la unificación de movimientos indígenas de la región amazónica y, posteriormente, la conformación de un movimiento nacional que agrupa movimientos andinos y amazónicos; situación excepcional en el contexto de los países “andinos”. Principalmente con el “levantamiento indígena” de 1992 los indígenas de la región amazónica lograron un reconocimiento importante de sus “territorios”; algo como 80% de las demandas fueron legalizadas, correspondiendo a 3.3 millones de hectáreas y en años posteriores fueron establecidas “zonas intangibles” -protegidas de la expansión petrolera- correspondiendo a un millón de hectáreas. En contraste con los otros procesos de reconocimiento de territorios el proceso ecuatoriano no sigue pautas legales pre-establecidos sino ha sido un proceso más bien *ad hoc*. Posteriormente, en la Constitución del 1998 se reconocieron “circunscripciones territoriales indígenas” pero esto no ha dado lugar a una definición clara de esas circunscripciones.

Casi veinte años después de la creación del Instituto Colombiana de Reforma Agraria (INCORA), bajo la presión de los movimientos indígenas, se inició una consolidación de los resguardos todavía existentes en este país y se comenzó a crear nuevos resguardos. A parte de los resguardos, a partir de 1967 se habían creados grandes reservas en la región amazónica. La promulgación de una nueva Constitución en 1991 inauguró una nueva época para los pueblos indígenas colombianos. El país se reconoció como multiétnico y las reservas fueron convertidas en resguardos, es decir propiedades colectivas de sus poblaciones en vez de áreas de usufructo. Asimismo se inició un proceso de creación de nuevos resguardos. En 2001 el país contó con 638 resguardos con una superficie total de 31 millones de hectáreas, o sea alrededor de 27% de la superficie del país. De este total la mayor parte -26 millones de hectáreas- se encuentra en la región amazónica que es el hábitat de 9% de la población indígena colombiana, dividida en 58 pueblos.

La región amazónica boliviana cuenta con más de treinta pueblos indígenas. Tras un proceso de organización que se inició al final de los años 70, en 1990 las organizaciones

indígenas del oriente boliviano organizaron una histórica Marcha por el Territorio y la Dignidad para protestar contra la explotación maderera en sus territorios. Finalmente, Bolivia se percató de la existencia de los pueblos indígenas amazónicos y tras un encuentro con los marchistas el Presidente Jaime Paz Zamora firmó 8 decretos creando nueve territorios. Años más tarde, en 1996, esos territorios fueron incorporados en una nueva legislación agraria que creó la figura de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Asimismo, la nueva legislación incluyó una lista de unos veinte TCOs a ser creados en el futuro y abrió la puerta para nuevas demandas. Hasta la fecha existen demandas para unos 31 millones de hectáreas. Sin embargo, el proceso de regularización y titulación en Bolivia es sumamente lento, incluye importantes recortes de los territorios demandados y en muchos casos está sesgado hacia los intereses de “terceros” cuyos terrenos están siendo consolidados dentro de los territorios demandados. El resultado de este proceso altamente frustrante es que hasta ahora solamente unos 2 millones de hectáreas han sido tituladas a favor de los pueblos indígenas de la amazonía boliviana.

En 1997 Tresierra estimó que en los 5 países mencionados se había reservado una superficie total de alrededor de 100 millones de hectáreas para los pueblos indígenas de la amazonía. Los datos aquí presentados sugieren que hoy en día esa superficie se ha incrementada hacia unos 130 millones de hectáreas y que seguirá aumentando en los próximos años. Esto no quiere decir que los problemas están resueltos. El acoso por colonos y otros persiste. La modalidad de regularización de tierras y territorios indígenas difiere de un país a otro e incluso puede variar dentro de un mismo país.<sup>3</sup> En el Perú, por ejemplo, encontramos diferencias importantes. Mientras en algunos casos se han logrado importantes áreas de propiedad colectiva en otros casos se cuenta solamente con unas 20 hectáreas por familia, lo que es muy poco en el contexto amazónico. Sin embargo, utilizando las varias posibilidades existentes en la legislación peruana los movimientos indígenas peruanos buscan consolidar sus territorios mediante una suerte de “guerra de posiciones”. Por otra parte, como ya hemos señalado, el proceso de regularización boliviano es sumamente lento y complicado y se hace cada vez más conflictivo a raíz de agresivas campañas de pecuarios quienes buscan legalizar una “carga animal” de alrededor de 25 hectáreas por animal. Se comenta que si fuera así sería mejor ser una vaca que un indígena en este país. Asimismo, tanto en Bolivia como en otros países sigue el problema de las superposiciones entre territorios indígenas y áreas de protección, lo que a menudo socava la gobernabilidad de los territorios, y la superposición de concesiones mineras, petroleras, forestales y otras sobre territorios indígenas.

En cuanto la gobernabilidad es importante resaltar otro aspecto del proceso boliviano de regularización de los territorios indígenas. Hemos visto que esta se da bajo la figura de Tierras Comunitarias de Origen. No es fortuito que no se habla de territorios. El concepto de TCO fue concebido expresamente como una forma de propiedad y no como una entidad político administrativa (Vadillo, 1997)<sup>4</sup> como es el caso con los resguardos

---

<sup>3</sup> En 1996 Roldán llamó la atención sobre la disparidad en términos del área transferida por persona en diversos países. Mientras en Brasil el promedio era de 547 hectáreas por persona en el caso del Perú fue solamente 29 hectáreas. El promedio para Bolivia fue de 105 ha y de 357 ha en Colombia.

<sup>4</sup> Vadillo (1997) argumenta que esto sería imposible en un país mayoritariamente indígena porque llevaría a la fragmentación.

colombianos, por ejemplo. La creación de las TCOs está divorciada del proceso de descentralización administrativa impulsado a partir de 1994 mediante la Ley de Participación Popular; una separación que a menudo crea importantes problemas de gobernabilidad para los TCOs ya que ellos tienen que responder a varias jurisdicciones político-administrativas (municipios, provincias, departamentos), cada una con su propio proceso de planeación territorial. Este tipo de situaciones ha hecho surgir estrategias campesina-indígenas que buscan construir una convergencia entre sus demandas territoriales y el proceso de descentralización político-administrativa. Un caso interesante es el de la comunidad de Raqaypampa, que pertenece al municipio de Mizque en el Departamento de Cochabamba. Por un lado, esa comunidad ha planteado una demanda de TCO ante las autoridades agrarias. Por otro lado, la comunidad logró la creación de un Distrito Municipal Indígena dentro del municipio de Mizque; distrito que coincide con las TCO demandas. El paso siguiente en la estrategia sería de separarse del municipio de Mizque para constituirse como municipio indígena.

El caso no es solamente interesante como ilustración de una estrategia que busca revertir la separación deliberada entre el proceso de regularización de TCOs, concebidos como propiedad, y el proceso de descentralización político-administrativa. También es uno de los casos de demandas de TCOs fuera de la región amazónica; proceso que se inició con la demanda de TCO por los Uru del Lago Popoo y que en 1999 se aceleró con la demanda de 2.5 millones de hectáreas por parte las comunidades quechuas de la provincia de Nor Lipez en el Departamento de Potosí. Refiriendo a la legislación agraria y la figura de las TCO, la demanda argumenta que “esta norma jurídica no solamente se aplica para las étnias de Oriente o Amazonía de Bolivia, sino también para los pueblos indígenas del occidente de nuestro país, esto por el principio de la generalidad de la ley” (Merz y Calizaya 1999: 61). Apelando a la “generalidad de la ley” esa demanda se sustenta no sólo en la identidad indígena de los demandantes pero también en su capacidad de cuidar el medio ambiente y para controlar la contaminación causada por la actividad minera en la región. Identidad y ambientalismo surgen como argumentos claves para sustentar demandas territoriales, incluso fuera de la región amazónica. Hasta ahora se han planteado alrededor de 40 demandas para TCOs en el altiplano boliviano. El caso es ilustrativo del proceso de adopción de la noción de territorio fuera de la región amazónica, llegando a ser un elemento importante de un discurso pan-indianista emergente, aunque la referencia concreta no siempre está tan clara; a veces se habla de territorio de manera genérica mientras las demandas concretas se refieren más bien al ámbito municipal o comunal.

### ***El desarrollo como desafío***

En las secciones anteriores hemos podido constatar un importante avance en el reconocimiento de derechos territoriales indígenas; un avance que a menudo se logró bajo los signos de la indianidad y el ambientalismo. Así los territorios indígenas se constituyen o imaginan como una suerte de enclaves o islas en un mar de “desarrollo”; aparentemente, por lo menos. Aparentemente, porque los pueblos indígenas siguen siendo invitados a sumarse al proceso de desarrollo y ahora que tienen territorios más o menos reconocidos las presiones para “desarrollar” esos territorios está aumentando. A menudo el reconocimiento del territorio de por sí ya obliga una nueva forma de ocupación para “marcar presencia”. Sin embargo, el reconocimiento en muchos casos va de la mano con la exigencia de

desarrollar planes de “gestión territorial” enmarcados en la agenda de las agencias multilaterales de desarrollo: el combate a la extrema pobreza y las asociaciones entre el gobierno, el sector privado y los pueblos indígenas. Si en cierto momento se habló del etnodesarrollo y del reconocimiento de que los pueblos indígenas tal vez tienen sus propios conceptos de desarrollo que no estarían expresados y valuados en términos puramente económicos el refrán sigue siendo la “inclusión en la economía del mercado”.

Por un lado, tal planteamiento pasa por alto que muchos pueblos indígenas ya se encuentran involucrados al mercado; el problema no es la “exclusión de la economía del mercado” sino la inclusión asimétrica en un proceso que de por sí tiende a generar desigualdades. Por otro lado, el tema de la “gestión territorial” está siendo cada vez más claramente relacionado a la ratio mercantil, con un barniz de ambientalismo. Lo que está pasando en Colombia es ilustrativo. Las esperanzas generadas por la Constitución de 1991, que buscó una democracia participativa en el contexto de un Estado social de derecho, están disipándose en un contexto de políticas neoliberales cada vez más ortodoxos. En respuesta a la crisis política y fiscal los gobiernos colombianos buscan implementar mega-proyectos para la explotación de recursos naturales (petróleo, minerales, energía hidroeléctrica, palma africana) que a menudo afectan a los pueblos indígenas. Hacia finales de la década de 1990 se relajaron las condiciones para el otorgamiento de licencias para la explotación de recursos en territorios indígenas y el gobierno buscó condicionar el reconocimiento de resguardos a la aprobación de proyectos productivos basados en “alianzas estratégicas” con el sector privado. A los proyectos agro-industriales se ha asignado un papel clave en el Plan Colombia. Esas políticas, junto al crecimiento de la violencia, amenazan la misma existencia de los pueblos indígenas en el país (Jackson 2002). Al mismo tiempo, propuestas para una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial buscan debilitar la posición de los resguardos en la estructura política-administrativa del país.

Tal vez el caso colombiano es un ejemplo más dramático de la tendencia de enmarcar el reconocimiento de derechos indígenas en lo que se ha denominado un “multiculturalismo neoliberal” (Gustafson 2002; Hale 2002). Es un multiculturalismo que reconoce ciertos derechos indígenas de forma limitada, siempre y cuando no amenazan las premisas centrales del “modelo”. Parece que desde la óptica del Estado y de las agencias multilaterales las opciones para los pueblos indígenas son tres:

1. enfrascarse en la “tradición” a fines de preservar el “patrimonio ecológico de la humanidad” y proporcionando un “servicio ambiental”;
2. sumarse al “combate de la pobreza extrema” mediante políticas “sociales” focalizadas;
3. integrarse plenamente en el mercado, adoptando un modo empresarial de organización.

De ningún modo se vislumbra un modo alternativo de desarrollo que incluya una visión propia de los pueblos indígenas. A lo mejor se propone una combinación de las tres propuestas fincada en una suerte de mercantilización de la indianidad a fin de lograr la



“inclusión en la economía del mercado”. En 1997 Albert ya alertó sobre los cambios en la política indigenista brasileña en el marco del neoliberalismo. En este contexto se manifiesta la intención de dejar de lado las políticas “paternalistas” y “clientelares”. Sin embargo, el achicamiento del Estado y la privatización de los servicios públicos a menudo implican una transferencia de esos servicios al sector privado o al “tercer sector”; bajo los supuestos de la ideología neoliberal, el Estado se deshace de sus responsabilidades con la población en general así como la población indígena. Aunque el compromiso del Estado con la población indígena en el marco del indigenismo integracionista puede criticarse, la nueva postura no mejora las cosas. La transferencia de las políticas sociales al “tercer sector” y la focalización a menudo implican una focalización en los indígenas más “exóticos”, premiando una indianidad mercantizable en “nichos del mercado”. Se crea un ambiente en el cual el “tradicionalismo” y los “servicios ambientales” garantizan un boleto de entrada al combate de la pobreza extrema como un primer paso hacia la integración al mercado y la adopción de un modo empresarial de organización en aras de una gestión “racional” de recursos. De esta manera se crea un círculo vicioso de competencia en el cual las políticas de reconocimiento, o el multiculturalismo neoliberal, y las políticas de identidad se retroalimentan y fomentan discursos esencialistas sin proponer otra salida que la salida competitiva-mercantil. El lema del movimiento zapatista es “mandar obedeciendo”; la cuestión que se pone es ¿quién manda? En la óptica de los estados y las agencias multilaterales a final de cuentas es el mercado que manda. En la óptica de los pueblos indígenas son “los pueblos” que mandan. Sin embargo, en la coyuntura actual parece existir en algunos casos una suerte de convergencia entre las dos propuestas y una contestación al mismo tiempo. Si por un lado, sumarse a la lógica mercantil es una tentación, al mismo tiempo esa lógica se presenta como amenaza y no es de extrañar que generalmente los movimientos indígenas se sumen a las luchas contra el proyecto neoliberal y la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo que no se reduzca a la “inclusión en la economía de mercado”.

### ***A modo de conclusión***

La noción de territorialidad surgió en el contexto de la defensa de los pueblos indígenas de la región amazónica frente a los proyectos de desarrollo implementados a partir de los años 60. Si en un primer momento la cuestión de los derechos humanos proporcionó el marco para la defensa de los derechos indígenas en el curso del tiempo el ambientalismo proveyó una nueva estructura de oportunidades políticas. Se construyeron nuevas alianzas entre movimientos indígenas de la región amazónica y organizaciones ambientalistas a nivel internacional, lo que facilitó el reconocimiento de territorios y impactó en cierta medida en las agencias multilaterales. Sin embargo, los riesgos y las limitaciones de esa nueva configuración están cada vez más visibles. Fácilmente, los “servicios ambientales”, que a menudo han sido la racionalización para el reconocimiento de territorios indígenas, se convierten en una nueva servidumbre. Aunque la vinculación con el ambientalismo ha servido como palanca importante para lograr el reconocimiento de territorios, no es de extrañar que los indígenas cuestionen cada vez más las formas de condicionamiento de este reconocimiento. Esto no sólo porque este tipo de reconocimiento a menudo implica sistemas de cogestión que en muchos casos son sesgados hacia la “razón del Estado” o el “interés nacional” que imponen sus versiones de gestión racional de recursos sino también porque el Estado a menudo se reserva el derecho a otorgar

concesiones para la explotación de recursos superpuestos sobre o colindantes con los territorios reconocidos. Las concesiones mineras en Bolivia y otros países y las concesiones petroleras en casi toda la región amazónica siguen siendo una fuente de conflictos, así como las autorizaciones para la explotación de recursos forestales.

Mientras tanto, la noción de territorialidad ha sido incluida como un concepto central en un discurso pan-indianista emergente que la vincula con la demanda de reconocimiento del sistemas de autoridad política indígena y de una jurisdicción indígena. Sin embargo, mientras en algunos casos este tipo de demanda territorial tiene un referente concreto y puede ser viable, en muchos casos la situación es sumamente compleja. Por un lado, parece que este tipo de demanda se vincula a la defensa de lo “local” y de la democracia local multiétnica frente al proceso de globalización, específicamente la globalización económica. En este contexto las arenas locales se han convertido en una suerte de arenas de “lucha libre” en las cuales la indianidad se convierte en un recurso estratégico o una ventaja competitiva frente a propuestas empresariales y al mismo tiempo empuja hacia la adopción de un “modo empresarial”. En un entorno que premia la competencia y la gestión empresarial resulta difícil sustraerse de esas presiones. El reto sería entonces de cambiar este entorno. Por otra parte, la territorialidad tiene sus límites puesto que muchos indígenas ya viven en ciudades o son migrantes, buscando empleo fuera de sus “territorios”. Para los movimientos indígenas esa realidad plantea el desafío de pensar más allá de la territorialidad.

En las últimas décadas los movimientos indígenas han logrado importantes avances, por lo menos formales. Sin lugar a dudas esos movimientos seguirán jugando un papel importante en las próximas décadas. Al mismo tiempo, la situación actual parece ser uno de una suerte de cruce de caminos. Las demandas de derechos específicos y de medidas compensatorias parecen estar llegando a sus límites en el sentido de que se necesita ir más allá de las demandas particulares y elaborar una nueva visión del Estado y del desarrollo o, en otros términos, un proyecto político más amplio. El lema zapatista “para nosotros nada, para todos todo” parece intuir este desafío.

### ***Bibliografía***

Albert, Bruce (1997) ‘Territorialité, ethnopolitique et développement: à p’ropos du mouvement indien en Amazonie brésilienne’, *Cahiers des Amériques Latines*, no. 23.

Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (2000) *The Challenge of diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam: Thela Thesis.

Bengoa, José (2000) *La emergencia indígena en América Latina*, México, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Brysk, Alison (1994) ‘Acting Globally: Indian Rights and International Politics in Latin America’, en Donna Lee Van Cott (ed.): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, New York: St. Martin’s Press.

Dore, Elizabeth (1996) 'How Sustainable were Pre-Colombian Civilizations?', en Colinson, Helen (ed.): *Green Guerrillas*, London: LAB.

Gustafson, Bret (2002) 'Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes, and Intercultural Reform in Bolivia', en Maybury-Lewis, D. (ed.) *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*, Cambridge MA, London: Harvard University Press.

Hale, Charles (2002) 'Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala', *Journal of Latin American Studies*, no. 34.

Jackson, Jean (2002) 'Caught in the Crossfire: Colombia's Indigenous Peoples during the 1990s', en Maybury-Lewis, D. (ed.) *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*, Cambridge MA, London: Harvard University Press.

Llorens, José (1999) 'El sitio de los indígenas en el siglo XXI: tensiones transculturales de la globalización', en Degregori, Carlos Iván y Gonzalo Portocarrero (eds.) *Cultura y Globalización*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Merz, Joaquín y Oscar Calizaya (1999) 'Reivindicando un derecho histórico: Titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en beneficio de las comunidades campesinas del Altiplano Sud', *Artículo Primero*, no. 6.

Roldán Ortega, Roque (1996) 'Notes on the legal status and recognition of indigenous land rights in the Amazonian Countries'. Background Paper of the Expert Seminar on Practical Experiences Regarding Indigenous Land Rights and Claims, Whitehorse, Canada, 24-28 March 1996, UN-ECOSOC, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6/Add.1.

Tresierra, Julio (1997) 'Rights of Indigenous Groups over Natural Resources in Tropical Forests'. IDB, Environment Division Working Paper.

Vadillo, Alcido (1997) 'Constitución Política del Estado y pueblos indígenas: Bolivia, país de mayoría indígena', en Gómez, M. (coord.): *Derecho Indígena*, México, D.F.: INI, AMNU.

Van Cott, Donna Lee (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.