

---

**desarrollo productivo**

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

Volumen I

José Aylwin



NACIONES UNIDAS



**Red de desarrollo agropecuario**

Unidad de Desarrollo Agrícola  
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, agosto 2002

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

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

---

**Publicación de las Naciones Unidas**

LC/L.1767-P

ISBN: 92-1-322059-6

ISSN versión impresa: 1020-5179

ISSN versión electrónica : 1680-8754

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

N° de venta: S.02.II.G.81

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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

## Índice

---

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

## Índice de cuadros

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

## Índice de recuadros

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

---

## Resumen

---

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

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

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

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

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

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

## I. Introducción

---

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

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

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

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

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

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

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



## **II. Antecedentes generales**

---

### **A. Población indígena**

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

Recuadro 1

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

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

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

Cuadro 1

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

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

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

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

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

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

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

## B. Antecedentes históricos

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## **E. Derecho internacional**

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

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



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

**Recuadro 2**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

suscrito hasta la fecha por 22 países, y ratificado por 16, constituye una instancia de dialogo para la formulación de políticas, la asistencia técnica y financiera cuyo objeto es contribuir a crear condiciones para el auto desarrollo de los pueblos indígenas de la región (art. 1). Entre las iniciativas que son apoyadas por el Fondo, de acuerdo a los criterios de elegibilidad que han sido definidos a la fecha, se encuentran el auto desarrollo sustentable; el reconocimiento y aplicación de derechos indígenas, la capacitación para la gestión y la participación; la identidad y la cultura (Directiva Operacional 008. Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, Serie Documentos N° 11, 2000).

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

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

---

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

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

## F. Pobreza indígena

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

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

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

Cuadro 2

### LA POBREZA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA

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

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

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

## II. Estudio de casos

---

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

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

## A. Antecedentes históricos

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

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

### 1. Período precolombino

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

#### Los aymara en Bolivia

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### **Los mapuches en Chile**

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

---

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

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

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

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

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

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



## Los azteca en México

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

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

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

## 2. Período colonial

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

### Bolivia

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## **Brasil**

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

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

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

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

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

## Chile

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

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

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

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

---

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

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

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

## Guatemala

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

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

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

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

---

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

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

## México

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

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

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

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

---

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

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

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

### 3. Período independiente

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

#### Bolivia

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

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

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

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

## **Brasil**

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

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

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



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

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

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

En ese mismo período Brasil promulga por Decreto N° 58.824 (14 junio de 1966) la Convención N° 107 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y otras Poblaciones Tribales y Semi-tribales en Países Independientes de 1957. A pesar de la orientación del Convenio, el que postula la integración de los indígenas en sus respectivas colectividades nacionales, este viene a fortalecer los derechos de los indígenas sobre sus tierras en Brasil al disponer en su artículo 11 que se "...deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionales ocupadas por ellas."

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

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

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

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

## Chile

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

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

---

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

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

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

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

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

**Fuente:** González, Héctor (1986) "Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche" en *Nutram*, Año II, N° 3, p. 7.

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

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

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

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

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

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

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

## Guatemala

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

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

---

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

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

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

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

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

## México

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

<sup>23</sup> Bajo el gobierno de Manuel Lisandro Barillas se dictó un Decreto (N° 416) que limitaba la extensión de las unidades agrícolas a 30 caballerías. En 1894, bajo el gobierno de José María Reina Barrios, se limitó aún más la superficie legal de las propiedades agrícolas (Sandoval, en Cambranes ed., 1992, p. 220).

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

##### **México**

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

---

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

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

Dicho decreto señalaba en su parte considerativa:

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

(Porcentajes)

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

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

### El balance de la reforma

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

## Guatemala

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

**Cuadro 5**  
**GUATEMALA: DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA POR CATEGORÍAS DE TAMAÑO DE**  
**FINCAS: 1950, 1964, 1979**  
*(expresado en porcentajes)*

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

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

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

### Programas de compra de tierra

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

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

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

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



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

## Bolivia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## Chile

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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



## Bibliografía

---

- Albó, Xavier y Josep M. Barnadas (1990), La cara india y campesina de nuestra historia, Unitas-CIPCA, La Paz (3ra ed).
- Assies, Willem (1999).et al. eds., El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich.
- Aylwin, José (2000), Materializaciones y conflictos. Aplicación de la ley indígena en el territorio mapuche (1994-1997), Universidad de la Frontera, Temuco.
- Aylwin, José y Eduardo Castillo (1990), Legislación sobre indígenas en Chile a través de la historia, Comisión Chilena Derechos Humanos, Santiago.
- Bauer, Carl (1998), "Activos líquidos: derechos de aguas, mercados de aguas y las Implicancias para los mercados de tierras rurales", (artículo inédito proyecto CEPAL/GTZ sobre Mercados de Tierras Rurales en América Latina).
- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2000), Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Santiago.
- Bengoa, José (2000), La emergencia indígena en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- \_\_\_ Historia del Pueblo Mapuche (Siglo XIX y XX), Sur, Santiago, 1985.
- \_\_\_ Los mapuches. comunidades y localidades en Chile. Instituto Nacional de Estadísticas y Sur, Santiago, 1997.
- \_\_\_ "Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión" en Perspectivas, Vol 3, N° 2, 2000.
- Berdichewsky, Bernardo (1972), En torno a los orígenes del hombre americano, Editorial Universitaria, Santiago.
- \_\_\_ The Araucanian Indian in Chile (1975), IWGIA, Copenhagen.
- Berger, Susan, Political and Agrarian Development in Guatemala, Westview Press, Boulder, 1992.

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



- Fondo de Tierras (2000), "Logros alcanzados de 1997 a marzo 2000", Guatemala, abril.
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (2000), Directiva Operacional 008, Serie Documentos N° 11.
- Gasparini, Maria A. (2000), Seguridad de la tenencia de la tierra de pueblos indígenas en América Latina en el marco de la cooperación al desarrollo: enfoques y experiencias (Documento final), publicación de la GTZ (Proyecto Tenencia de la Tierra en la Cooperación al Desarrollo), disponible en Internet.
- Gobierno de Guatemala (1999), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, UTJ PROTIERRA, Monografía Catastral Santa Cruz Verapaz, Alta Verapaz. Guatemala, noviembre.
- Gobierno de Guatemala (1999), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, UTJ PROTIERRA y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La Usucapción como medio para la regularización de la tenencia de la tierra y la ley de titulación supletoria como obstáculo para la misma, Guatemala, junio.
- Gómez, Magdalena, coord., (1997), Derecho Indígena, INI-AMNU, México, D.F.
- Góngora, Mario (1951), El estado en el derecho indiano, época de fundación 1492-1570, Universidad de Chile, Santiago.
- González, Héctor (1986), "Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche" 2 Nutram 1.
- Grupo de Trabajo Interministerial (1999), Informe de caracterización y análisis de la oferta pública dirigida a los pueblos indígenas, Santiago, Chile (inédito).
- Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas (2000), Informe final, MIDEPLAN, Santiago, Chile.
- Gundermann, Hans y Héctor González (1997), Contribución a la historia de la propiedad Aymara, CONADI, Santiago.
- Heck, Egon y Benedito Prezias (1999), Povos indígenas: terra é vida. Atual Editora, Sao Paulo.
- INEGI (1991), Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1991, México.
- Instituto Indigenista Interamericano (1953), Legislación Indigenista de México, México.
- Instituto Nacional de Estadísticas (1992), Censo de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria (2000), Relación, estado actual y resultado obtenido del saneamiento de TCOs radicadas en el INRA durante la gestión 1999 hasta la fecha, Mimeo, La Paz, junio.
- \_\_\_ (2000), "Colectivo por el acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra", en Boletín INRA, marzo.
- \_\_\_ (1999), "Tierras comunitarias de origen, un derecho ancestral" en Boletín INRA, octubre.
- Instituto Nacional Indigenista (1992), et al., Perspectivas para el desarrollo de los pueblos indígenas, INI-SEDESOL, México D. F.
- Instituto Socioambiental (2000), Amazonia Brasileira 2000, plano publicado por ISA, Sao Paulo.
- \_\_\_ (2000), Computo da situação das terras indígenas no Brasil, Mimeo, Sao Paulo, 22 septiembre.
- Jara, Alvaro comp. (1956), Legislación Indígena de Chile, Instituto Indigenista Interamericano, Ciudad de México.
- Kasburg, Carola y Maria Gramkow org. (1999), Demarcando terras indígenas. Experiencias e desafios de um projeto de parceria, FUNAI; PPTAL; GTZ, Brasilia.
- Lacerda, Rosane (2000), "A lógica das propostas" en Porantim, agosto.
- \_\_\_ (2000), A questao Guarani-M'byá no Rio Grande do Sul, CIMI, Brasilia, (inédito)
- Leiva, Arturo (1984), El Primer Avance a la Araucanía, Angol 1862, Universidad de la Frontera, Temuco.
- Leonel, Mauro (1998), A morte social dos rios. Conflito, natureza e cultura na Amazonia, Perspectivas, Sao Paulo.
- Machado, Paulo (2000), "A tortuosa tramitação do Estatuto no Congresso" en Porantim, agosto.
- Mares, Carlos F. (2000), O renascer dos povos indígenas para o direito, Juruá ed., Curitiba.
- Marinissen, Judith (1998), Legislación boliviana y pueblos indígenas. inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas, SNV Bolivia CEJIS, La Paz.
- Martínez, José (2000), Proceso de titulación de las tierras comunitarias de origen (TCOs) en las tierras bajas de Bolivia, disponible en Internet en [www.kolla.net/club/tierra](http://www.kolla.net/club/tierra).
- Martínez, José ed. (2000), Atlas territorios indígenas de Bolivia, confederación de pueblos indígenas de Bolivia, Santa Cruz.
- Martínez Cobo, José (1986/7) Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, vol V, conclusiones, propuestas y recomendaciones, Nueva York, Naciones Unidas (ECN.4/Sub.2/1986/7/Add.4)

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

- \_\_\_\_ (2000), "Propiedad de la tierra y población indígena" en Estudios Agrarios N° 14, enero-abril p. 123-147.
- PROTIERRA (1997), "Estrategia y lineamientos de política para el tema de tierras." Guatemala, mimeo.
- Ricardo, Fany, org., (1999), Interesses minerários em Terras Indígenas na Amazonia Legal brasileira, Documentos ISA N° 6, Sao Paulo.
- Rivera, Silvia y equipo (1992), Taller de Historia Oral Andina, Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí, Ediciones Aruwiwiri, La Paz.
- Robles, Héctor (2000), "Propiedad de la tierra y población indígena (mitos y realidades)", ponencia taller Dinámica de Población Indígena en México: problemáticas contemporáneas, Tepoztlan, Morelos, 16-18 mayo (inédito).
- \_\_\_\_ (1999), "Tendencias del campo mexicano" en Estudios Agrarios N° 13, septiembre-diciembre, p.31-60.
- Rochna, Susana (1996), La Propiedad de la Tierra en la Isla de Pascua, CONADI, Santiago.
- Rodríguez, Arturo (1998), "Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances", en Estudios Agrarios N° 10, mayo-diciembre p. 9-48.
- Salazar, Gabriel (1985), Labradores, peones y proletarios, Sur Ediciones, Santiago.
- Sánchez, Consuelo (1999), Los Pueblos Indígenas; del indigenismo a la autonomía, Siglo XXI ed., México, D.F.
- Sandoval, Leopoldo (1997), "Tenencia de la tierra, conflictos agrarios y acuerdos de paz" en Dialogo (Flacso, Guatemala) N° 7 Año 1, julio.
- \_\_\_\_(2000), "Derecho agrario y acuerdos de paz en Guatemala" Presentación al VI Congreso Mundial de Derecho Agrario, Almería España, abril, documento inédito.
- Secretaría de Desarrollo Social (1999), Perfil de los pueblos indígenas de disponible en Internet en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).
- Secretaría de la Reforma Agraria (1998), La transformación agraria; origen, evolución, retos, testimonios, 2da ed. México D. F.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (1999), Guatemala: el rostro rural del desarrollo, Magna Terra Ed., Guatemala.
- \_\_\_\_(1998), Guatemala: los contrastes del desarrollo humano Edición 1998. Guatemala.
- Schweigert, Thomas y Ronald Strohlic (1992), A midterm assessment of the FUNDACEN, INTA and ANACAMPRO land market programs in Guatemala, University of Wisconsin, Madison.
- SEPAZ y la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos (1996), "Tipos de Conflictos de Tierras, por su origen, existentes en Guatemala", documento inédito.
- Stavenhagen, Rodolfo (1988), Derecho indígena y derechos humanos en América Latina, El Colegio de México, México, D. F.
- \_\_\_\_(1997), "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en Revista de la CEPAL, agosto, p. 61-73.
- Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde eds., (1990), Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina, Instituto Indigenista Interamericano, México.
- Strasma, John y Alden Jirón (2000), Reporte sobre observaciones realizadas en el fideicomiso, Fondo de Tierras Acuerdos de Paz, Documento inédito de USAID, Guatemala, febrero.
- Ticona, Esteban (2000), Organización y liderazgo aymara 1979-1996, Universidad Cordillera, La Paz.
- Toledo, Víctor (1997), "Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras" en Anuario Liwen N° 4, junio, p. 36-79.
- Tzian, Leopoldo (1997), Mayas y Ladinos en Cifras: El Caso de Guatemala, Ed. Cholsamaj, Guatemala, Primera reimpresión.
- Universidad de la Frontera (1991), et. al. Condiciones de vida de los pueblos indígenas. Estudio realizado en reducciones mapuches seleccionadas IX Región, Chile, Santiago, UFRO, CELADE.
- \_\_\_\_ (1998), Población Mapuche. Tabulaciones especiales, Universidad de la Frontera, Temuco.
- Urioste, Miguel (2000), Bolivia: estrategia para la reducción de la pobreza rural a través del desarrollo productivo rural. Fortalecimiento de las mancomunidades de municipios y de los derechos de propiedad de los recursos naturales, documento inédito preparado para el BID, citado con autorización del autor.
- URNG (1999), Balance del proceso de Paz 1997-1999, Guatemala
- Van den Berg (1993), Hans y Norbert Schiffers ed. La cosmovisión aymara, UCB/Hisbol, La Paz.
- Venegas, María (1999), "Ocho heridos deja asalto en zona mapuche", El Mercurio, 15 de enero.
- Villalobos, Sergio (1983), Historia del pueblo chileno, vols. 1 y 2, 2da ed., Zig-Zag e Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.
- Vogelgesang, Frank, (1998), "Tierra, mercado, estado" en Banco Interamericano de Desarrollo (Dept. de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente) ed., Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina. Informe Técnico, BID, Washington DC.
- Wolf, Erick (1959), Los hijos de la tierra temblorosa, University of Chicago Press.

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



NACIONES UNIDAS



Serie

desarrollo productivo

## Números publicados

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

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

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

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

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

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

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

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