

**Una visión del tema de la tierra y el territorio  
orientada hacia los pueblos indígenas:  
Un enfoque posible**



Paolo Groppo, División de Tierras y Aguas (NRL)

Carolina Cenerini, Consultora

Junio de 2012



## **Agradecimientos**

Esta Guía fue elaborada por Paolo Groppo, Oficial de Desarrollo Territorial de la División de Tierras y Aguas (NRL), y Carolina Cenerini, Consultora

La FAO también agradece a las siguientes personas e instituciones que contribuyeron con sus comentarios y aportes en las diversas versiones preliminares: Mario Acunzo, Vanda Altarelli, Luis Amaya, Giorgio Andrian, Claudia Antonelli, Oscar Ayala, Stefania Battistelli, Frédéric Bazin, Philippe Barret, Marianna Bicchieri, David Boerma, Jean Bonnal, Carmen Bullon, Francisco Carranza, Estebancio Castro, Gilbert Charpentier, CHIRAPAQ, Gérard Ciparisse, CNP Tierra, CONAIE, Luciano Concheiro, Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras, COPINH, Antonella Cordone, Luisa Cruz, Mary Jane de la Cruz, Rosalud de la Rosa, Stephan Dohrn, FECOFUN, Federación de los Pueblos Kichwas de la Sierra Norte del Ecuador, CHIJALTA, FICI, Leonardo Gallico, Beatriz Gasco, Carolina Gérard, Hernán González, Guyana - South Central People Development Association, Jeffrey Hatcher, Adriana Herrera, Kregg Hetherington, Adolfo Hurtado, Indonesian Community Mapping Network, IPACC, Lori Johnston, Rachael Knight, Lidija Knuth, Lamberto Lamberti, Regina Laub, Ilaria Leonardi, Harold Liversage, Christophe Loubaton, Julie Claire Mace, Sevy Madureira, Alfredo Malespin, Paul Mathieu, Michel Merlet, Rebecca Metzner, Hernán Mora, Lawrence Morroni, Antonio Onorati, Richard Pakleppa, Lucia Palombi, Alvaro Penza, Roberta Pezzoli, Anna Pinto, Wim Polman, Benedito Quessongo, Shaidur Rahman, Ann Robert, Francesca Romano, Massimo Rossi, Rebecca Rutt, Mario Samaja, Joseph Simel, Amade Suca, Chris Tanner, Michael Taylor, Vicky Tauli-Corpuz, Paolo Tedeschini, Corrado Tornimbeni, Olga Vargas, Rubén Villanueva, Yamasi People, Yojana, Mario Zamponi.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este sitio son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

## **Lista de abreviaturas**

CIRADR	Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
DRP	Diagnóstico Rural Participativo
DTPN	Desarrollo Territorial Participativo y Negociado
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GPS	Sistema de posicionamiento geográfico
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
DPT	Delimitación Participativa de Tierras
SIG	Sistema de información geográfica
UNPFII	Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

## **Contenido**

<b>Prólogo</b> .....	6
<b>1. Comentarios introductorios</b> .....	7
<b>2. Conceptos clave</b> .....	11
<b>3. Principios básicos para el reconocimiento de los derechos territoriales autóctonos</b> ..	14
<b>4. Un equipo de facilitación</b> .....	16
<b>5. Herramientas para garantizar un proceso efectivamente inclusivo</b> .....	18
A.    Delimitación participativa de tierras	
A.1   El diagnóstico rural participativo	
B.    Construyendo territorios y desarrollo	
C.    El consentimiento libre, previo e informado	
D.    Tener en cuenta la dimensión ambiental	
E.    Indicadores territoriales	
<b>Conclusiones</b> .....	30
<b>Referencias</b> .....	31

## Prólogo

Este documento es el resultado de un proceso comenzado hace unos años y refleja el camino recorrido desde entonces. Se trata de una ruta de posible convergencia en torno a principios básicos sobre la manera de abordar la cuestión territorial de los pueblos indígenas a partir de los principios que rigen la comunidad internacional y han sido consagrados en varios documentos de las Naciones Unidas, y de las experiencias concretas que los participantes en este debate han adquirido y siguen acumulando en materia de tierra y territorios autóctonos.

La inspiración inicial proviene de la Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), celebrada en marzo de 2006 en Porto Alegre, Brasil:

(Párrafo 14) *“Reconocemos que las políticas y prácticas para ampliar el acceso cierto a la tierra, al agua y demás recursos naturales y el suministro de servicios rurales deberían ser revisadas para lograr el completo respeto de los derechos y aspiraciones de la población rural, mujeres y grupos vulnerables, incluyendo comunidades rurales tradicionales e indígenas...”*<sup>1</sup>

Tierra y territorio son dos componentes mencionados también entre las áreas prioritarias de trabajo de la Política de la FAO sobre Pueblos Indígenas y Tribales<sup>2</sup>, adoptada en agosto de 2010, que se basa en instrumentos jurídicos internacionales tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la guía de trabajo de la FAO relativo a los pueblos indígenas.

El propósito de este documento es, por un lado, proporcionar información actualizada sobre las discusiones iniciadas desde 2010 a través de una red de contactos y participantes, que han resultado sumamente provechosas, y por otro lado, confirmar la existencia de una voluntad clara de profundizar el tema de tierra y territorio junto a los pueblos indígenas tomando como punto de partida las experiencias de personas y organizaciones que conocen profundamente el tema y se ocupan de él desde hace años.

Los principios mencionados y las herramientas propuestas constituyen así una plataforma para impulsar una discusión más amplia y una integración de visiones que pueda dar lugar a iniciativas concretas en el terreno.

Parviz Koohafkan, Director de la División de Tierras y Aguas (NRL)

Mirna Cunningham, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, UNFPPII

Saúl Vicente V., Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, UNFPPII

---

<sup>1</sup> [http://www.icarrd.org/es/news\\_down/C2006\\_Decl\\_es.pdf](http://www.icarrd.org/es/news_down/C2006_Decl_es.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/docrep/013/i1857s/i1857s00.htm>

## 1. Comentarios introductorios

Los pueblos indígenas constituyen un tercio de los 900 millones de personas que viven en zonas rurales en condiciones de extrema pobreza<sup>3</sup>. Frecuentemente se les discrimina, y muchos de ellos no cuentan con un completo reconocimiento jurídico, social o cultural. Es necesario analizar y ocuparse de las circunstancias que afectan a poblaciones marginadas tales como los pueblos indígenas, para así dar un significado a los esfuerzos en favor del desarrollo y la eliminación de la pobreza.

Entre las cuestiones que es preciso considerar, las de la tierra y los derechos territoriales suscitan especial preocupación, puesto que los pueblos indígenas están propensos a experimentar desposesión, desplazamiento y otras situaciones de inseguridad. Otro elemento importante es el aumento de la degradación del medio ambiente, que amenaza los recursos naturales de los que muchas comunidades indígenas dependen para su supervivencia. De hecho, la cuestión indígena y las cuestiones ambientales están estrechamente relacionadas y es necesario considerarlas en forma paralela.

Aunque en muchos estados, en particular latinoamericanos, el crecimiento económico va en aumento, poco ha cambiado la situación de los pueblos indígenas de esos mismos países. Por el contrario, mientras que el beneficio estatal derivado de la explotación de los recursos naturales localizados en el territorio nacional incrementa cada año el PIB, los pueblos indígenas en cuyas tierras se encuentra la mayor parte de estos recursos están sufriendo cada vez más la usurpación de sus tierras por parte de compañías multinacionales.

Al mismo tiempo, otros factores, como el problema relacionado con el cambio climático, están amenazando sus territorios. Los pueblos indígenas lanzaron señales de alarma sobre los graves cambios que se estaban dando en su medio ambiente mucho antes de que la comunidad científica se preocupase de las consecuencias del cambio climático. Sin embargo, transcurrieron años sin que ni la comunidad internacional ni la comunidad científica tomaran en cuenta dichas preocupaciones, pese a que dichos pueblos son, sin duda, los mejores observadores del clima y de los cambios experimentados por el medio ambiente.

Finalmente, es de recordar en qué medida muchas tierras indígenas se han vuelto aún más interesantes (para fines productivos o de extracción minera) para gobiernos y empresas transnacionales que en algunos casos intentan comprarlas (o arrendarlas a largo plazo) y en otros casos simplemente desalojan a las comunidades residentes sin una adecuada compensación que se ajuste a la legislación nacional y a los principios internacionales de derechos humanos. Los resultados negativos son múltiples: por un lado, a las comunidades les resulta más difícil reivindicar con éxito el derecho a las tierras ancestrales. Por otro lado, se alimenta el conflicto entre las comunidades mismas, pues si bien hay comunidades y personas dispuestas a vender, también hay otras que quieren seguir viviendo conforme a sus tradiciones. El cambio climático, entre otros factores, amenaza, por ende, no sólo la base vital de las comunidades indígenas, sino también su cultura, su identidad y su estilo de vida tradicional<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> FIDA. 2008. "Los pueblos indígenas". Factsheets <http://www.ifad.org/pub/factsheet/ip/s.pdf>

<sup>4</sup> GFBV. 2009. Copenhague: más de 150 millones de indígenas están amenazados por los cambios climáticos <http://www.gfbv.it/2c-stampa/2009/091207es.html>

Durante el séptimo período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, en mayo de 2008, se instó a la FAO y a otros organismos de las Naciones Unidas a promover el reconocimiento de los derechos territoriales y el empoderamiento de los pueblos indígenas<sup>5</sup>. En el artículo 69 del informe respectivo se declara:

*“El Foro Permanente alienta a la FAO y a otros organismos pertinentes a que promuevan e incentiven en los países miembros el reconocimiento y la mejora de los marcos jurídicos sobre tenencia de tierras con objeto de reconocer los derechos territoriales de los pueblos. El Foro recomienda que la FAO y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas presten apoyo a las actividades para la delimitación participativa y a la adjudicación de títulos en los casos en que el marco jurídico reconozca los derechos territoriales de los pueblos indígenas. La FAO debería prestar atención especial a las leyes consuetudinarias de los pueblos indígenas.”*

La FAO se compromete a dar respuesta a esta recomendación y a las disposiciones conexas. Para beneficiar a los pueblos indígenas, en todas las iniciativas relacionadas con los derechos territoriales y el desarrollo territorial se debe considerar atentamente la “cosmovisión” de esos pueblos. Sin esa sensibilidad, cada intervención será la antítesis del verdadero significado del término “indígena”. Sin embargo, la viabilidad y sostenibilidad de los derechos territoriales de los pueblos autóctonos (y, de hecho, de otros sectores de recursos naturales) dependerán, a la vez, del contexto jurídico y político del país en que esos pueblos residan.

La importancia de que los organismos internacionales y los Estados consideren el contexto jurídico y garanticen una protección jurídica a la tierra, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas ha suscitado numerosos y largos debates. Estas discusiones llevaron a dar al tema alta prioridad en la agenda mundial, lo que fue subrayado también por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>6</sup>. En paralelo a este proceso, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y por primera vez en el marco del derecho internacional se reconoció que los derechos territoriales indígenas derivan de sus derechos consuetudinarios, y que deberán adoptarse medidas tendientes a impedir que personas extrañas a dichos pueblos puedan aprovecharse de sus costumbres o del desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para obtener la propiedad o el uso de las tierras que pertenezcan a estos últimos<sup>7</sup>. El artículo 17 dice textualmente:

*“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.”*

El objetivo de este documento es seguir enriqueciendo un diálogo sobre las cuestiones relativas a la tierra (y a los territorios) entre la FAO y los países miembros, los pueblos indígenas, el Foro Permanente y otras entidades interesadas. En el documento se detallan

---

<sup>5</sup> UNPFII Informe sobre el séptimo período de sesiones.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/338/84/PDF/N0833884.pdf?OpenElement>

<sup>6</sup> 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Art 26.

<http://www.semarnat.gob.mx/programassubsidios/apoyosubsidios/programasparalospueblosindigenas/Documents/Declaracion%20de%20los%20Derechos%20Indigenas%20ONU.pdf>

<sup>7</sup> Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1957. Ginebra. Art 13, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C107>

principios básicos de un enfoque metodológico para el reconocimiento territorial, así como para un desarrollo de esos espacios a partir de la constatación de que el simple reconocimiento jurídico en muchos casos no es garantía suficiente para el mejoramiento de las condiciones de los pueblos indígenas. De allí que se haya decidido proponer una reflexión más abierta, que incursione en la delicada cuestión del “desarrollo”. Estos principios se basan en la experiencia de campo de la División de Tierras y Aguas de la FAO (NRL) y deben servir como estímulo para un intercambio de ideas y conceptos.

La FAO ha reconocido muy claramente la relación estrecha entre tierra y pueblos indígenas, como ha expresado en sus propias palabras el anterior Director General, Jacques Diouf:

*“[L]a tierra es, ha sido y será un activo económico esencial en las sociedades rurales, pero su valor monetario no es el único ni el más importante para muchos millones de personas. Para los pueblos indígenas es la base de su identidad, es su casa y la de sus antepasados, su farmacia, su lugar de trabajo y de ocio. En la mayoría de las sociedades la tierra significa poder, estatus, pertenencia a una clase social. Y para muchas mujeres es la base de su autonomía.*

*La tierra significa, en definitiva, pertenencia a un lugar, a una cultura. Por eso, cuando hablamos de hombres y mujeres sin tierra, hablamos de personas sin pasado, sin presente y sin futuro<sup>8</sup>”.*

Para los pueblos indígenas la tierra es su correlación con la vida, y no un activo, pues nadie es dueño ni puede adueñarse de la vida; esto es lo que hace integral la cosmovisión de su existencia; se trata de un bien fundamental, porque es la fuente de su subsistencia económica y de su identidad social, cultural y espiritual. La relación entre hombre y naturaleza está integrada a la cosmovisión de los pueblos indígenas, cuyo bienestar depende de la existencia de un saludable equilibrio entre esos dos elementos. Los pueblos indígenas, por lo tanto, aspiran a un nivel de autonomía más alto que el de los otros actores territoriales en los espacios en los que viven.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la tierra es considerada como una materia prima administrada a través de la propiedad individual y sujeta a movimientos comerciales frecuentemente alienantes para las reivindicaciones de los pueblos indígenas y para los residentes de esas tierras. Por lo tanto, la definición de propiedad privada es frecuentemente extraña a las creencias y prácticas indígenas. Más que considerar la tierra como posesión, los pueblos indígenas la entienden como un espacio a través del cual crean una vida en común, sustentan valores y adquieren autonomía. La dificultad de integrar esta cosmovisión en las estructuras administrativas y legales del Estado ha generado problemas y es un desafío al que aún (en parte) no se ha hallado solución.

La FAO ha puesto a prueba e implementado un enfoque de **delimitación participativa de tierras** en países tales como Mozambique, Angola, Chile y Guinea-Bissau<sup>9</sup>. Esas experiencias han ayudado a identificar algunos elementos iniciales como respuesta a los referidos desafíos. Los elementos clave son: creación de confianza, diálogo, negociación y una labor encaminada a concertar un pacto socioterritorial entre los distintos actores a través de un proceso de validación en el contexto del reconocimiento espacial. Se trata, esencialmente, de un proceso

---

<sup>8</sup> FAO. Declaración del Director General en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), Brasil, marzo de 2006 [http://www.icarrd.org/es/press\\_down/Diouf\\_debate.pdf](http://www.icarrd.org/es/press_down/Diouf_debate.pdf)

<sup>9</sup> FAO. 2009. *Participatory Land Delimitation: an innovative method for securing rights acquired through customary and other forms of occupation* <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak546e/ak546e00.pdf>

de empoderamiento a través del cual los miembros de la comunidad juegan su papel social, económico y político aspirando a manejar el desarrollo de los recursos naturales desde su propia perspectiva y su propio sistema de valores.

Como actividad paralela al trabajo de campo, la FAO trabaja junto con los gobiernos en pos de la adaptación y el mejoramiento del marco político y legislativo, de manera que los derechos consuetudinarios de las comunidades locales y de los pueblos indígenas queden plasmados en las leyes de los países.

Esto es lo que permite, como culminación del proceso, la obtención, por parte de la comunidad, de un certificado o título sobre la tierra. Sin embargo, aunque este reconocimiento formal es importante, la experiencia nos lleva a pensar que no es suficiente. Se ha constatado que a veces los marcos normativos sobre seguridad de la tenencia, la adopción de normas consuetudinarias para la autogestión, no se interrelacionan de manera alguna con las políticas de desarrollo territorial, lo que deja al margen de la dinámica económica a los pueblos indígenas. Es muy importante que no solamente se realicen consultas previas con ellos (consentimiento previo, libre e informado), sino que desde la dimensión de las leyes de desarrollo se analicen los planes de vida y las expectativas de desarrollo y conservación ambiental que las comunidades indígenas califican de manera directa como fundamentales para su permanencia en el territorio.

Es por eso que la seguridad de la tenencia de la tierra no es más que un primer paso hacia la seguridad y la soberanía alimentarias<sup>10</sup>. Esa es la razón por la cual la División de Tierras y Aguas de la FAO está también reflexionando sobre un marco más general (como el expuesto en *El Futuro de nuestra Tierra*<sup>11</sup> y en el enfoque metodológico para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado<sup>12</sup>).

Dada la gama de intereses y opiniones incluidos en esta dinámica, el documento va dirigido tanto a los actores internos como a los externos (tomadores de decisiones, ONG, organizaciones indígenas, etc.) Se requiere, de parte de las autoridades gubernamentales y de los actores privados, una mayor sensibilidad con respecto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como una mayor concientización y reflexión, a ese respecto, dentro de la misma FAO.

---

<sup>10</sup> Y, como fin último, hacia la realización del derecho a la alimentación que plantea el respeto y la protección de todos los derechos (civiles, políticos, sociales, económicos y culturales) a un mismo nivel y de manera interdependiente e interconectada. Así, la realización de un derecho depende intrínsecamente de que otros derechos estén garantizados, a lo que se agrega el que la garantía de un derecho conduce a que se garanticen los restantes derechos.

<sup>11</sup> FAO. 1999. *El Futuro de nuestra Tierra: Enfrentando el Desafío*.

<http://www.fao.org/DOCREP/004/X3810S/X3810S00.HTM>

<sup>12</sup> FAO. 2005. *Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*

[http://www.fao.org/sd/dim\\_pe2/docs/pe2\\_050402d1\\_pt.pdf](http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_pt.pdf)

## 2. Conceptos clave

### a) Pueblos indígenas

Existen muchas definiciones de pueblos indígenas:

(i) La de las Naciones Unidas, tal como aparece en el Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas - enfocada principalmente hacia los indígenas de América, Australia y el Pacífico:

*"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 partes 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."* En breve, pueblos indígenas son los descendientes de un territorio vencido por la conquista o establecimiento de extranjeros

(ii) La del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con respecto a los derechos laborales de los pueblos indígenas y tribales, que se refiere

*tanto a los pueblos indígenas que se distinguen de otros sectores de la colectividad nacional por sus condiciones sociales, culturales y económicas y cuya situación se rija, total o parcialmente, por sus propias costumbres o tradiciones, o por leyes y reglamentos especiales y regulaciones, como a los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en la época de la conquista o de la colonización.*

(iii) La del Banco Mundial (directriz operativa 4.20, 1991), según la cual

*los pueblos indígenas pueden ser identificados en áreas geográficas particulares por la presencia, en grados variables, de las siguientes características: a) vinculación cercana con territorios ancestrales y con los recursos naturales en estas regiones; b) autoidentificación e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto; c) un idioma indígena, a menudo diferente del idioma nacional; d) la presencia de instituciones sociales y políticas; y e) principalmente la producción orientada a su subsistencia<sup>13</sup>.*

La FAO reconoce que los pueblos indígenas del mundo son culturalmente distintos, aunque comparten algunos valores comunes y la percepción de perseguir un mismo objetivo en su reivindicación de ciertos derechos y de una autonomía internacionalmente reconocida. Estas similitudes se expresan con ciertos principios (libre determinación, consentimiento libre, previo e informado, etc.) y derechos fundamentales, que han sido formulados por representantes indígenas y se encuentran en el núcleo de la Declaración de las Naciones Unidas, así como en otros instrumentos jurídicos y normativos internacionales.

La cuestión de qué conglomerado humano constituye, o no, un grupo indígena, ha sido difícil de resolver. Algunos países niegan la existencia de pueblos indígenas dentro de sus fronteras,

---

<sup>13</sup> [http://www.antenna.nl/~nciv/Millennium/Definitions/algunas\\_definiciones\\_para\\_trabaj.htm](http://www.antenna.nl/~nciv/Millennium/Definitions/algunas_definiciones_para_trabaj.htm)

mientras que grupos de personas que viven en esos países y tienen idiomas y culturas propias se consideran indígenas de las tierras en las que viven y se esfuerzan por proteger su cultura y sus derechos a sus tierras y a sus recursos<sup>14</sup>.

### **b) Tierra-territorio**

Son los actores quienes definen el territorio en que viven o interactúan. Su visión a ese respecto los ayuda a establecer una identidad común y favorece la realización de sus estrategias y proyectos<sup>15</sup>.

La pluralidad de actores con intereses y valores diferentes, y a veces en conflicto, influye sobre la dinámica y las interrelaciones dentro del territorio común. El territorio es el producto de un proceso de construcción social<sup>16</sup>, por lo cual no es tan sólo un espacio geográfico administrativo, sino que puede consistir en varios espacios que comparten iniciativas y poseen características afines, de carácter cultural, lingüístico o de marginación.

Prosiguiendo en la búsqueda de enfoques más integradores debemos mirar más allá de los horizontes rurales. El territorio es, cada vez más, un concepto abierto en continua evolución, y los actores que aglutina son diferentes. Cuando hablamos de actores territoriales estamos hablando de los pueblos indígenas, de los campesinos con y sin tierra, de los demás productores rurales, del sector privado, de las instituciones, de la sociedad civil, etc. Todos ellos influyen fuertemente y de manera diferente en las dinámicas territoriales.

### **c) Espacio de diálogo**

El territorio puede ser concebido como un ámbito en que los actores expresan sus intereses y visiones y se ponen constantemente en contacto con otros actores, lo que obliga a todos a buscar ciertas formas de negociación y armonización entre los intereses y visiones de unos y otros. Hay evidentes asimetrías de poderes, lo que hace que los derechos de los más débiles no siempre se tengan en cuenta. Hay, al mismo tiempo, muchas asimetrías en materia de acceso a la información y al conocimiento. Estos “desencuentros” pueden desembocar en disputas y/o conflictos violentos o, a la inversa, en acuerdos sólidos y duraderos, si se dan las condiciones apropiadas.

La reflexión es, entonces, cómo evitar altos niveles de disputas y conflictos y promover un espacio de diálogo abierto en que todos los actores logren sentarse en torno a una mesa como un mecanismo de negociación que les permita expresar sus ideas, los problemas, las potencialidades de su territorio, y sus intereses. Existen dos condiciones prioritarias para lograrlo: por un lado abordar el problema de las asimetrías de poder, y por otro lado crear confianza entre los distintos actores.

No es seguro que impulsando este proceso de diálogo se pueda llegar a un pacto, pero sí que existe la voluntad de estrechar los vínculos de cohesión social.

Es evidente que no se trata de condiciones fáciles ni de algo que se pueda lograr en un día, sino de procesos que toman mucho tiempo y requieren iniciativas concretas de mediación.

---

<sup>14</sup> <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/indigenas/#5>

<sup>15</sup> FAO. 2005. Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN).

<sup>16</sup> Schejtman A., 2009. Desarrollo territorial rural. Seminario de la FAO. Santiago de Chile. 28 de mayo.

Considerando que en la mayoría de los países en desarrollo restaurar relaciones de confianza destruidas por razones diversas constituye una labor muy compleja, es preciso esforzarse en crear una red de confianza, lo que sin duda resulta decisivo como respaldo de toda acción de desarrollo realmente inclusiva.

### 3. Principios básicos para el reconocimiento de los derechos territoriales autóctonos

En base a las experiencias desarrolladas por la FAO se identificaron ciertos “**principios básicos**”, piedras angulares sobre las cuales puede construirse una estructura metodológica para el reconocimiento de los derechos territoriales autóctonos.

#### Los principios básicos consisten en una labor

- **Basada en los actores:** El reconocimiento de la heterogeneidad de los intereses y visiones de los actores del territorio.
- **Territorial:** basada en los territorios y en las unidades espaciales de análisis formadas a partir de las relaciones sociales e históricas entre actores y territorio.
- **Dinámica:** aprender y comprender la complejidad del ambiente en el que vivimos para apoyar las tendencias positivas de cambio y mitigar las tendencias negativas.
- **Sistémica:** la presuposición de la complejidad del contexto territorial y de las interdependencias en y entre los territorios.
- **Multisectorial:** integración de la dimensión ambiental, social, económica, política, cultural en la percepción de los actores con respecto a su territorio.
- **Multinivel:** integración de los diferentes niveles y escalas territoriales del sistema de gobernanza.
- **Participativa y negociada:** el territorio se entiende como un ámbito de negociación para reforzar el diálogo y la confianza recíproca y aumentar el poder de contratación.
- **Modestia:** reconocimiento de la utilidad de diversas disciplinas, métodos e instrumentos; establecimiento de un orden de prelación entre las áreas de intervención y los problemas; identificación de los proyectos territoriales modestos (elementos: un objetivo, pocos resultados, pocos indicadores)<sup>17</sup>.

De este punto de partida resultan algunas reflexiones conexas.

Considerando el significado del principio de una labor *basada en los actores*, es necesario reconocer la importancia de partir de un mejor conocimiento, tanto antropológico como sociológico, de los pueblos indígenas, articulado con ellos mismos, antes de cualquier acción de desarrollo posible.

Reflexionando sobre el significado del principio de una labor *dinámica*, es importante tener en cuenta la capacidad de adaptación de los pueblos indígenas al contexto social y ambiental. El movimiento indígena de América Latina sostiene que el modelo de desarrollo occidental ha sido depredador de los recursos humanos y culturales del mundo, y lanza un vigoroso mensaje en términos de cosmovisión, espiritualidad, organización social y destrezas en la aplicación de estrategias de supervivencia ante condiciones de extrema adversidad y presión. Esa elasticidad y capacidad de adaptación en condiciones adversas ofrece a nuestra sociedad

---

<sup>17</sup> FAO. 2005. Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN).

lecciones importantes, cuya aprehensión requiere respeto y voluntad de diálogo<sup>18</sup>. Comprender la complejidad de los cambios ambientales es un elemento fundamental para captar las dinámicas territoriales.

---

<sup>18</sup> Deruyttere, A. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. 2001. Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia.

#### **4. Un equipo de facilitación**

La posición de las Naciones Unidas (FAO) consiste en facilitar un encuentro entre culturas tras los desencuentros iniciales, lo que significa abordar el tema de los pueblos indígenas a partir de una óptica consistente en promover un terreno de entendimiento y respeto mutuos.

De aquí surge la pregunta de qué tipo de capacidades son necesarias para impulsar este tipo de abordaje.

El objetivo consiste en identificar a los actores de determinado espacio territorial, los conflictos de intereses existentes y las necesidades que deben satisfacerse. Considerando ese objetivo, la FAO y muchas organizaciones de pueblos indígenas hacen fuerte hincapié en la inclusión de un equipo de facilitación que pueda actuar como mediador durante el proceso de negociación. La idea es considerar personas dotadas de características apropiadas para una labor de mediación cultural (conocimiento de los usos y de la cultura locales, capacidad de escucha y de comunicación, control de las técnicas de interpretación y de la psicología relacional, saber jurídico, empatía...).

No olvidemos que frecuentemente los pueblos indígenas son excluidos de todo tipo de participación social, civil y política; es decir que son actores invisibles. El papel del equipo de facilitación consiste asimismo en permitirles salir de esta invisibilidad, reconociendo su existencia y apoyándolos en la negociación de sus derechos, teniendo en consideración sus propios valores, así como los intereses de los gobiernos y poblaciones respectivos. Ello supone desarrollar un análisis territorial amplio y completo. Como ejemplo podemos recordar un trabajo llevado a cabo recientemente por la FAO en Costa Rica junto con el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA); se trataba de un proyecto de desarrollo territorial dirigido al fortalecimiento de las capacidades institucionales, de la sociedad civil y de los gobiernos locales para apoyar la formación de Grupos de Acción Territoriales. En este contexto se elaboraron diferentes diagnósticos territoriales de la zona norte del país. Un análisis más profundizado y un trabajo incluyente a cargo del equipo de facilitadores evidenció la presencia de un grupo de Maleku que vivían en la zona, por lo cual sus miembros fueron incluidos en el proceso de formación, y su profundo conocimiento del territorio permitió realizar un cuadro histórico de la zona mucho más completo y extremadamente útil.

Fue claro en esta experiencia que el equipo de facilitación tiene que desarrollar un trabajo muy específico a partir de las características propias de los pueblos indígenas. El equipo tiene que estar bien informado sobre el contexto de la comunidad, sus dinámicas sociales, sus fuerzas políticas influyentes, las relaciones económicas y la situación religiosa y cultural imperante, y saber interpretar su simbología, ritualidad y el significado de la naturaleza.

No se trata de promover un enfoque extractivista de la información; aquí se sugiere una postura del equipo de trabajo basada en la curiosidad y en la búsqueda de informaciones necesarias coherentes con la visión que se va construyendo, en un proceso iterativo en que poco a poco se va completando la visión.

Es preciso disponer de información general sobre una comunidad en términos de historia, características, bases de poder que influyen en su vida. Las fuentes que pueden proporcionarla pueden ser los líderes locales, los líderes religiosos y consuetudinarios, las autoridades políticas, los empresarios privados locales, las personas que prestan servicios de asistencia

sanitaria y educación. La información externa que reviste importancia para la vida de la comunidad tiene que ser proporcionada por los facilitadores: por ejemplo la actual legislación pública, las leyes, los reglamentos, las políticas y las prácticas, tanto a nivel local como provincial y de distrito. Así, la comunidad tiene que conocer las implicaciones sociales y jurídicas y sus efectos sobre ella misma<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> ASPBAE. 2007. Indigenous Peoples' Poverty Alleviation. Community Action Tool. Mumbai, India.

## **5. Herramientas para un proceso más incluyente**

### **A. Delimitación participativa de tierras**

#### **5.A.1. ¿Qué es una delimitación?**

Una delimitación es, esencialmente, el proceso de autoidentificación de una comunidad, en términos espaciales y socioeconómicos. Los actores locales explican al equipo técnico dónde están sus límites con la comunidad vecina, y durante el proceso prueban su derecho de uso de la tierra, adquirido por ocupación. Toda esta información se transfiere a un mapa (y cuando existe una legislación adecuada es posible avanzar hasta la etapa de expedición de un certificado o título sobre ese territorio a nombre de dicha comunidad).

Los actores locales conocen mejor que nadie la historia de la ocupación de su tierra, conocen el uso que se da a ésta, los recursos que han de utilizarse y cuándo deben aplicarse, qué pueblos o grupos de personas tienen vínculos familiares más fuertes o más débiles, la organización política, etc. Por lo tanto es lógico que los actores locales sean los protagonistas del proceso de identificación de la propia comunidad, probando sus derechos de uso de tierra y estableciendo los límites de los mismos.

El papel del equipo técnico consiste principalmente en facilitar ese proceso. Los miembros del equipo trabajan con la comunidad apoyándola en la producción de los datos necesarios para probar su derecho de uso de tierra y establecer los límites de esta última. El equipo técnico también juega un papel crucial en la validación de la información con las comunidades vecinas. Esta es una etapa obligatoria en el proceso de delimitación, y la participación activa de las otras comunidades es fundamental.

La sensibilización es una primera etapa crítica y esencial. El proceso requiere diferentes eventos y encuentros para proporcionar a la comunidad información general sobre la legislación territorial, y en particular sobre la delimitación del territorio comunitario.

Toda la comunidad necesita saber por qué debería delimitar su tierra y lo que esto comporta. Asimismo es necesario disponer del tiempo suficiente para discutir y reflexionar sobre la necesidad de una delimitación sin participación de personas ajenas a la comunidad, a fin de que el proceso sea consensuado y que sea la propia comunidad la que dé los primeros pasos .

Los mapeos participativos con utilización del sistema GPS o SIG han sido ampliamente aplicados en zonas indígenas desde los años ochenta, y una serie de organizaciones indígenas y ONG siguen aplicándolos. En los últimos años los resultados de diferentes experiencias de campo generaron numerosas lecciones, siendo las siguientes algunas de las más importantes:

- Los mapas deben ser elaborados en base al consenso pleno y con consentimiento y control de la comunidad involucrada;
- Los miembros de la comunidad deben tomar parte en todas las etapas del mapeo: desde la determinación de las informaciones pertinentes hasta la manera de registrar estas últimas en los mapas de base;
- Si es posible debe registrarse tanto el uso como los límites del territorio. Deben utilizarse los nombres indígenas originales de las zonas, de las categorías de utilización de la tierra y de los tipos de vegetación;

- Debe asegurarse que todas las generaciones estén involucradas. Los ancianos son casi siempre los más informados sobre los sitios de importancia histórica y cultural;
- Debe darse participación a hombres y mujeres en el proceso de mapeo; unos y otras tienden a usar los recursos naturales en manera distinta, por lo cual deben trabajar por separado y después juntos;
- Cuando hay dos o más grupos étnicos en la misma zona, todos ellos deben participar en el mapeo. Como todos tienen derechos, considerar sólo los derechos de un grupo significa crear un mecanismo que puede degenerar en conflictos;
- En la definición de los límites debe darse participación a las comunidades vecinas, las cuales pueden compartir un límite abierto a través del cual se permita la realización en un territorio de algunas actividades de utilización del suelo no controladas por la otra comunidad, y viceversa. En muchos casos no es posible establecer lindes definidos;
- Debe asegurarse que los borradores de los mapas sean revisados y confirmados por los miembros de la comunidad y por sus vecinos<sup>20</sup>.

La mayoría de estas recomendaciones forman parte de la metodología denominada “delimitación participativa de tierras” (DPT), herramienta que la FAO ha venido usando en varios de sus programas de campo en materia de reconocimientos territoriales.

Todas las actividades relativas a la delimitación y al desarrollo territoriales deben necesariamente incluir un fuerte componente de genuina participación y amplias consultas para crear consenso. Se deben tener en cuenta diferentes elementos ecológicos, históricos y político-económicos para lograr una correcta y completa comprensión del sistema territorial y consuetudinario. Dado que los actores son varios y suelen mantener conflictos, el diálogo social y el diagnóstico participativo son factores indispensables.

#### 5.A.2. Síntesis metodológica de la delimitación participativa de tierras y territorios

Una metodología para la delimitación de los territorios comunitarios requiere

- i. la (auto)identificación de la comunidad local;
- ii. la demostración de que la comunidad local ha adquirido los derechos territoriales a través de la ocupación, según las normas y prácticas consuetudinarias;
- iii. la identificación de los límites de estos derechos.

Diferentes iniciativas de campo desarrolladas en Angola<sup>21</sup>, Mozambique y Guinea-Bissau pueden considerarse como la base de esta metodología<sup>22</sup>.

Se trata de un ejemplo positivo de cómo a través una inclusión participativa de los diferentes actores territoriales se llegó a un proceso positivo de delimitación territorial es el caso de los kuna de Panamá.

Hoy la mayoría de los kuna viven en Panamá, país que les ha ofrecido un refugio seguro y les ha otorgado derechos y libertades reconocidos por la ley. En el país de acogida, como efecto de las revueltas indígenas de 1925 y 1930, generadas por la presión que los empresarios

<sup>20</sup> Colchester M. 2010. Free, Prior and Informed Consent. Making FPIC work for forest and peoples.

<sup>21</sup> Cenerini, C. 2007. Access to information and institutions. Tales from Angola: San Land Rights in Huila Province, FAO-NRLA, Roma <http://www.fao.org/Participation/Cenerini2008Angola.pdf>

<sup>22</sup> De Wit, P. 1996. Uma metodologia para o estudo da gestão de terra a nível da comunidade na Guiné Bissau, Ministry of Public Works, Construction and Urbanism, Project ACP/GUB No 7.

extranjeros ejercían sobre sus territorios, los kuna obtuvieron el Estatuto de “Reserva” y, en seguida, de “Comarca” para la región de San Blas, logrando titular 235 700 hectáreas bajo el concepto de territorio comunitario administrado autónomamente. El Estatuto fue sucesivamente confirmado a través de la ley 16, del 19 de febrero de 1953, considerada por muchos kuna como una constitución política garante de su libertad cultural y territorial, gracias a la cual la jurisdicción de la comarca Kuna Yala y sus autoridades tradicionales gozan de pleno reconocimiento. Ese clima de seguridad ha estimulado un fuerte crecimiento demográfico en estas comunidades, al punto de que, según se estima, viven en Panamá más de 40 000 indígenas kuna, lo que hace de ellos el grupo étnico mayoritario en el país. Además, en razón de su peso demográfico, en 1972 el gobierno panameño puso en marcha dispositivos de participación política de los representantes indígenas orientados a su participación en las elecciones nacionales<sup>23</sup>.

### 5.A.3. El diagnóstico rural participativo

En los proyectos de delimitación y reconocimiento territorial de las comunidades locales en que ha tomado parte la FAO se ha usado comúnmente el método conocido como diagnóstico rural participativo (DRP) (que además puede servir para promover un análisis de género)<sup>24</sup>. Se trata de un ejemplo de práctica metodológica conocida desde hace muchas décadas y que también en estos temas puede tener una utilización práctica.

Dicha técnica da lugar a la plena y cotidiana participación del grupo clave o de la comunidad en una labor tendiente a ayudarnos a comprender la realidad que define su vida cotidiana. Utilizando la metodología de valoración rural participativa el equipo técnico apoya a la comunidad en la creación y el análisis de una amplia gama de información que luego es utilizada para probar el derecho de uso de la tierra de la comunidad y establecer los límites de esta última. El papel del equipo en este caso consiste en ayudar a la comunidad a desarrollar un proceso de autodefinición como entidad social dotada de derechos territoriales y como entidad de manejo con límites específicos que definen los alcances de su jurisdicción. De esta forma los participantes prueban sus derechos de uso de la tierra adquiridos por ocupación y definen eficazmente sus propias comunidades en términos espaciales y socioeconómicos.

Utilizando esta técnica diferentes grupos de intereses producen mapas participativos, lo que da lugar a un mapa general consensuado que representa el territorio de la comunidad tal como lo perciben los miembros de la propia comunidad. La producción de estos mapas frecuentemente empieza con un encuentro en que se pide a los miembros de la comunidad que dibujen los que creen que son los límites de esta. Conjuntamente con otros actores se genera un debate en que todos los presentes contribuyen a producir el “mapa participativo”.

Comparando esos mapas con los producidos anteriormente por los diferentes grupos se logra consenso acerca de qué recursos existen en la zona de la comunidad, cuál es el principal confín (una calle, un río, etc.) y qué pueblos y otras infraestructuras hay en la comunidad.

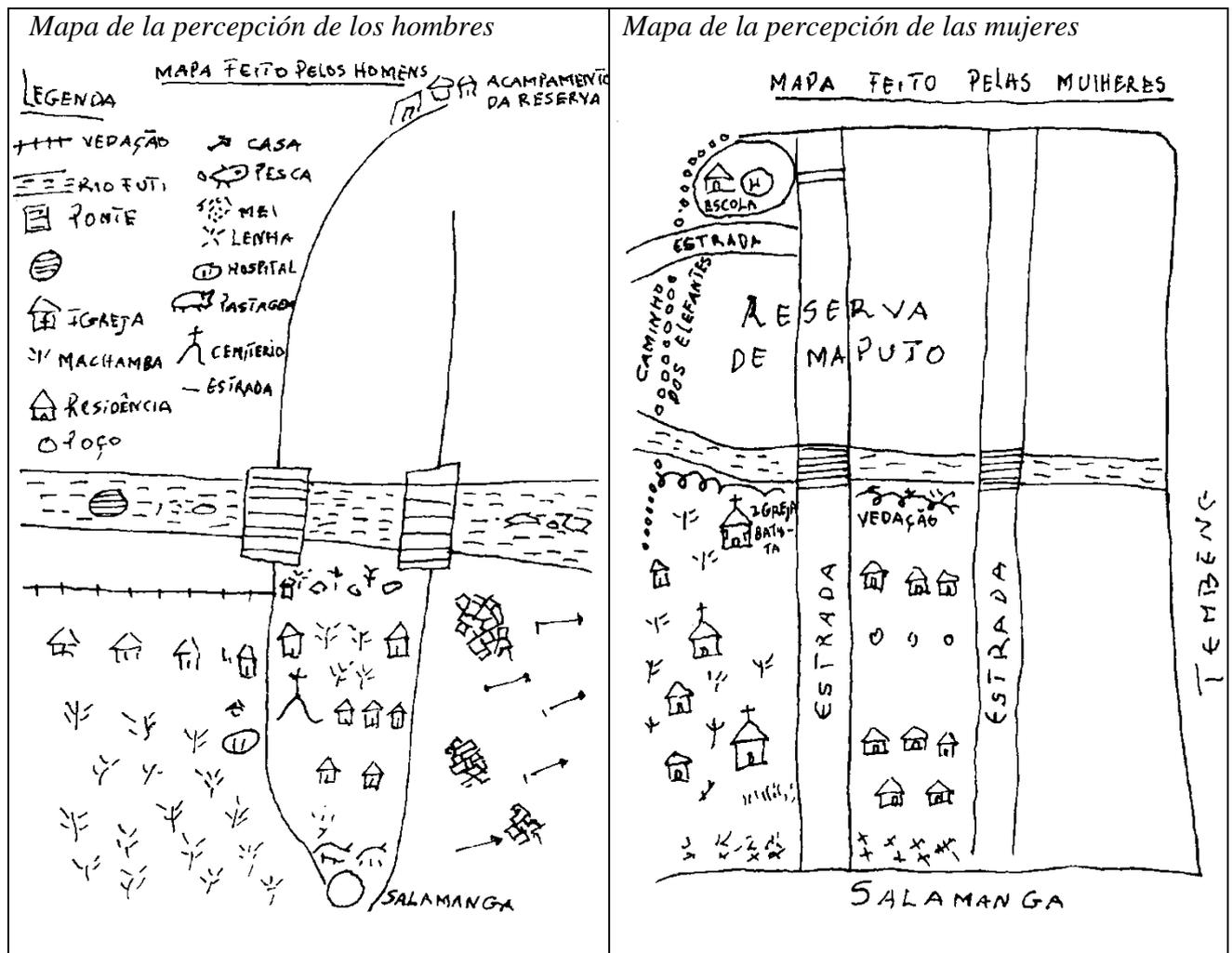
---

<sup>23</sup> Ali, M. 2010. Los indígenas acorralados: los kuna de Urabá entre conflicto, desplazamiento y desarrollo.

<sup>24</sup> FAO. 1996. El diagnóstico rural participativo para el análisis de género.  
<http://www.fao.org/docrep/007/ad645s/ad645sm2/AD645S01.htm>

Una

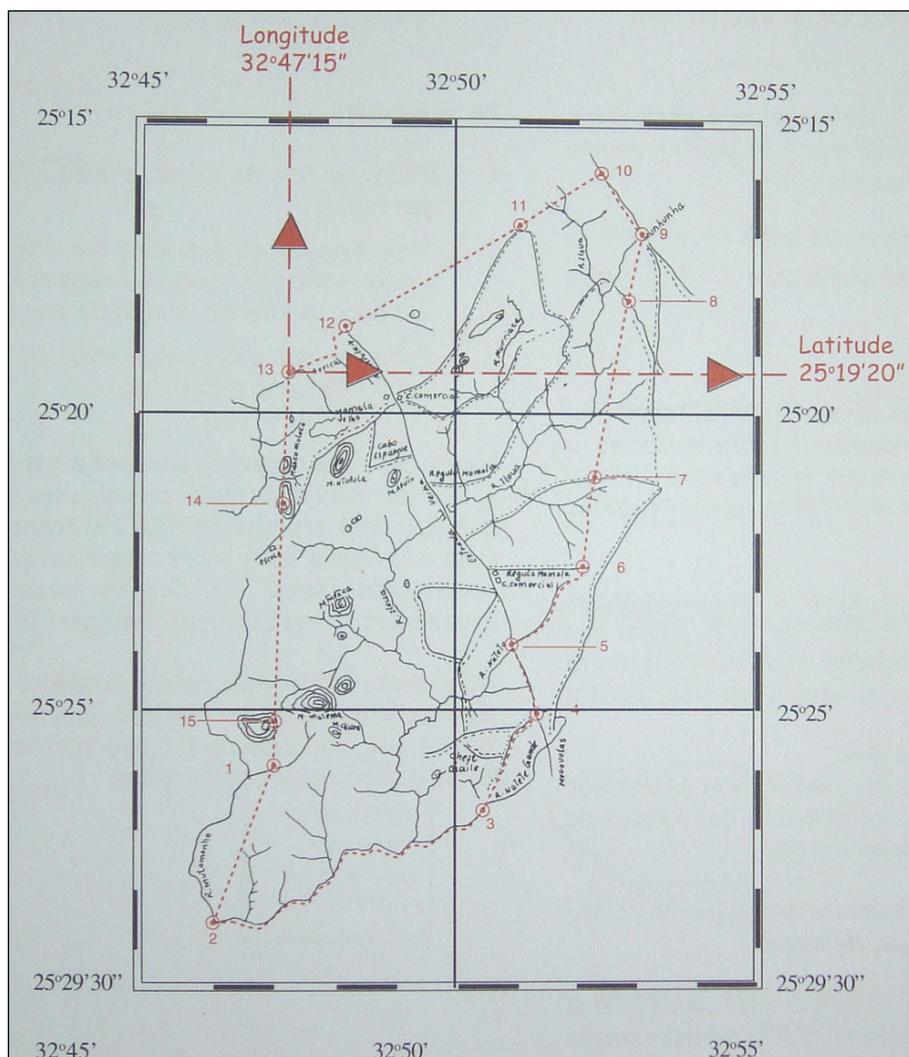
Ejemplo: mapa comunitario del uso de la tierra y los recursos realizado durante un proyecto de delimitación participativa de tierras en Mozambique. Los diagramas de abajo muestran dos mapas que ofrecen una visión similar del trazado geográfico de la comunidad, su localización cerca del río, áreas de cultivo y de casas. Los mapas producidos por hombres y mujeres separadamente presentan notables diferencias. Las mujeres marcaron la escuela y el camino usado para atravesar la comunidad por los elefantes, que causan importantes destrozos y daños a las cosechas, mientras que los hombres incluyeron en el mapa un recurso comunitario clave no marcado por las mujeres: un gran bosque y una



El cartograma evoluciona a partir de una sencilla aproximación espacial de la comunidad local, y culmina con una más clara imagen, que surgiría del acuerdo de todos los miembros de la comunidad. Ese mapa debe luego ser corroborado por las demás comunidades vecinas, pues si éstas no están de acuerdo con los límites pueden producirse sucesivos conflictos. Estas reuniones tienen que ser lo más participativas posible. Diálogo y consenso son las palabras clave. Sin una animada discusión, facilitada por el equipo técnico, es difícil lograr un resultado exitoso, en que todas las comunidades vecinas también estén de acuerdo con los límites indicados en el cartograma.

Una vez logrado el acuerdo con todas las comunidades vecinas es necesario transferir todos los datos recopilados al mapa oficial. Los límites indicados en el cartograma se presentan siempre en forma descriptiva, en mapas sin escala. Esa representación de los límites locales y del paisaje tiene que ser transferida a un mapa a escala con límites reconocidos<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> FAO. 2009. Participatory Land Delimitation: an innovative method for securing rights acquired through customary and other forms of occupation.



El proceso de delimitación participativa de tierras (DPT), es una forma de integración entre las comunidades indígenas y el resto de la sociedad. Casos de buenas prácticas en este sentido se han registrado en el contexto de Angola<sup>26</sup> y las comunidades San<sup>27</sup>. A través un proceso largo y un diálogo inclusivo fue posible crear las condiciones para una delimitación territorial que en abril de 2007 dio lugar a la titulación de la primera comunidad San.

### **B. Construyendo territorios y desarrollo**

Algunos procesos de delimitación que FAO está acompañando llegan, aunque no siempre, a la formalización jurídica. En general es deseable el reconocimiento pleno de estos derechos, pero es necesario considerar situaciones en que ello no ocurre o no es posible (así como la manera de abrir cauce hacia ese reconocimiento jurídico).

<sup>26</sup> FAO. 2009. Documento de proyecto n° 1: Uma metodologia para delimitação participativa de terras em Angola (GCP7ANG/035/EC).

<sup>27</sup> Groppo, P., Madureira, S., Di Grazia, A. 2006. Titulación colectiva de tierra para minorías indígenas en África El caso de la Comunidad San en Mupemba, Angola

Sin embargo es también importante discutir qué hacer después de este proceso de delimitación territorial y cómo apoyar a las comunidades autóctonas en la gestión de los territorios delimitados, en un contexto de pleno respeto de sus costumbres y sensibilidades.

Ciertos países han ido muy lejos en cuanto a las superficies reconocidas a las comunidades autóctonas. Es emblemático el caso de Colombia, en que entre 1966 y 2006 se constituyeron 642 resguardos indígenas con más de 31 millones de hectáreas (27,4% del territorio nacional) para los pueblos indígenas. Según las propias declaraciones de la delegación colombiana en la CIRADR, “[l]a política de dotación de tierras para los grupos étnicos se ha convertido en un instrumento eficaz para la construcción de territorialidad de estas comunidades, pues las ha dotado de una base jurídica segura para la defensa y consolidación de sus territorios al excluirlas del mercado y otorgarles el carácter jurídico de inalienables, imprescriptibles e inembargables, de acuerdo con lo previsto en el artículo 63 de la Constitución Política. Sin embargo, el acompañamiento institucional que permita a las comunidades indígenas realizar una gestión sostenible y acorde a su cultura de los territorios otorgados es todavía limitado. Asimismo, los esquemas de protección civil y seguridad social son poco sensibles a sus necesidades especiales en cuanto a la garantía de derechos básicos.

Las comunidades indígenas enfrentan retos muy variados frente a la conservación, gestión, explotación y renovación de los recursos naturales, lo cual las expone a riesgos que la política pública debe revisar de manera inclusiva y sensible.

El concepto de territorio involucrado en el desarrollo de esta política es integral, pues va más allá de la propiedad colectiva sobre el suelo e incluye la propiedad colectiva sobre los bosques y el suelo forestado existente en estos territorios y sobre los recursos naturales renovables, e involucra un derecho de prelación para el uso y aprovechamiento de los recursos del subsuelo y el derecho a la consulta previa cuando la explotación de esos recursos versa sobre hidrocarburos, carbón, sal o minerales estratégicos.

La política de dotación de tierras para los grupos étnicos se ha convertido en un nuevo mecanismo de ordenamiento territorial al avanzar en la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), y de las Divisiones Territoriales Afrocolombianas (DETAS), como nuevas entidades en la organización política y territorial del país, de acuerdo con lo previsto en los artículos 285 y 286 de la Constitución Política. Estas entidades se caracterizan por la autonomía y el autogobierno de sus territorios, la participación en los ingresos corrientes de la nación, el hecho de que forman una circunscripción electoral especial y el estar sujetas a un régimen fiscal especial.

La titulación colectiva de los territorios étnicos se ha consolidado como una estrategia de resistencia étnica frente a los actores armados, los cultivos ilícitos y el desplazamiento forzado, por cuanto ha permitido a las comunidades reclamar sus derechos y ha facilitado los procesos de retorno. Si bien ese es el propósito de su régimen jurídico, se deben construir con las autoridades nacionales experiencias de acompañamiento y programas que busquen mejorar la gestión del territorio asignado a las comunidades indígenas, toda vez que sus líderes son objeto de amenazas, intimidación y asesinato cuando sus intereses se contraponen a los intereses de actores armados ilegales.

El Gobierno Nacional considera que la mejor manera de garantizar la protección y sostenibilidad de los territorios de las comunidades étnicas consiste en promover la ocupación

pacífica de estos territorios con actividades productivas lícitas que susciten desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de estas comunidades, respetando sus culturas ancestrales.

Cierto es, empero, que pocos recursos han sido afectados a esos programas lo que fragiliza la construcción territorial que se pretende apoyar.

Casos como éste, junto con varias otras experiencias de campo, llevan a considerar la necesidad de incursionar en la cuestión de la complejidad del desarrollo. Una reflexión metodológica está en curso a partir de documentos producidos por la FAO sobre estos temas (ver notas 11 y 12); se trata de un punto de partida interesante para abrir el diálogo con las demás instituciones que FAO pone a disposición con el propósito de ampliar la base metodológica necesaria para enfrentar los retos mencionados por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas en su período de sesiones de mayo de 2008.

### **C. El consentimiento libre, previo e informado**

El consentimiento libre, previo e informado ha llegado a ser valorado como una herramienta crucial para la sostenibilidad social. Su ejercicio emana del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y está estrechamente vinculado con los derechos de los pueblos a sus tierras y territorios en función de los vínculos consuetudinarios e históricos que mantienen con ellos. Conforme a la interpretación común de ese derecho, su objeto consiste en permitir que los pueblos indígenas logren consenso y adopten decisiones de acuerdo con sus sistemas tradicionales en la materia<sup>28</sup>.

El artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas<sup>29</sup> establece que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos. La Declaración (art. 41) establece también que los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la Declaración movilizándolo asistencia técnica a través de medios que puedan asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan. Nuestro apoyo técnico en diferentes países se basa en la firme convicción sobre la necesidad de estimular procesos participativos incluyentes entre una pluralidad de actores diferentes y tal vez con intereses distintos. Este tipo de enfoque nos lleva a aceptar el principio de que los pueblos indígenas tienen el derecho de dar o negar su consentimiento, en forma libre, previa e informada, para las actividades de desarrollo planificadas en sus territorios. Somos conscientes que no siempre lo que se programa coincide con las expectativas de las comunidades locales. Cuando ello no ocurre es necesario dar un paso atrás e identificar qué motivaciones frenan nuestra intervención.

El consentimiento libre, previo e informado ha sido igualmente aceptado por procesos sectoriales para establecer normas de buenas prácticas para el sector privado y las agencias no gubernamentales. Por ejemplo el Consejo de Administración Forestal (FSC) exige que las empresas madereras “reconozcan y respeten los derechos legales y consuetudinarios de los pueblos indígenas de poseer, utilizar y manejar sus tierras, territorios y recursos”. Además

---

<sup>28</sup> Forest People Programme. 2007. *Poniendo en práctica el CLPI. Consentimiento libre, previo e informado. Desafíos y perspectivas para los pueblos indígenas*

<sup>29</sup> 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

exige que “los pueblos indígenas tengan control sobre el manejo de los bosques en sus tierras y territorios, a menos que deleguen el control a otras agencias con consentimiento libre, previo e informado.” El FSC aplica el mismo principio a las compañías de plantaciones que operan en tierras indígenas.<sup>30</sup>

La relación entre pueblos indígenas y organismos de conservación (incluidos los gobiernos), en lo relativo a los territorios autóctonos y las áreas protegidas reviste decisiva importancia, porque a menudo se presentan visiones distintas sobre el concepto de conservación, pues para dichos organismos la conservación pura debe prevalecer sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por lo cual aún no han incorporado plenamente en sus políticas el principio de que para el fomento de un verdadero desarrollo sostenible es importante diseñar políticas y estrategias para la conservación con presencia de la vida humana en las áreas protegidas.

Esta actuación parte del supuesto de que los pueblos indígenas no tienen capacidad para administrar las áreas protegidas, por lo que sólo participan como guardaparques, pero el caso es que en esas mismas áreas a las empresas extractivas, especialmente madereras, mineras y de hidrocarburos, les es muy fácil obtener licencias de operación; el caso del Parque Nacional Yasuní en la Amazonía ecuatoriana, en que se adjudicó gran parte de esa zona a la empresa petrolera estatal brasileña Petrobrás es un ejemplo clásico. Es por ello que los pueblos indígenas reclaman el derecho de tomar decisiones en estos territorios, porque en la constitución de las áreas protegidas el problema fundamental es que dichos pueblos casi nunca son consultados y menos aún han otorgado un consentimiento libre, previo e informado.

Pero lamentablemente lo que tiende a prevalecer es la prioridad económica privada y cortoplacista en contra de los equilibrios ambientales colectivos de mediano y largo plazo. Las sociedades basadas en la producción y el crecimiento económico y que, por consiguiente, persiguen la acumulación del capital, son intrínsecamente antiecológicas y sólo pueden conducir a un mundo radicalmente devastado<sup>31</sup>.

Otra cuestión crucial es entender quién puede legítimamente dar el consenso. Muchas agencias de desarrollo y tomadores de decisiones incluyen en el término genérico “comunidades locales” a todos los titulares de derechos, término que abarca minorías étnicas, indígenas, pueblos tribales, pastores, etc. Esto desde el punto de vista jurídico no crea un cuadro muy definido, por lo cual es necesario elaborar jurisprudencia y normas que aclaren la cuestión.

Son precisamente esas discrepancias las que dificultan el entendimiento entre pueblos indígenas, Estado y sector privado. Es difícil encontrar visiones y valores comunes que permitan elaborar una cooperación mutua orientada a un verdadero desarrollo sostenible. El consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas es un asunto todavía pendiente y de alta prioridad en la agenda ambiental.

#### **D. Tener en cuenta la dimensión ambiental**

Es preciso prestar especial atención a la gestión de las cuestiones ambientales y de los recursos naturales.

---

<sup>30</sup> www.fscoax.org ; Colchester, Sirait y Wijarjo 2003; Collier 2004.

<sup>31</sup> ONU. De la Cruz, R. 2005. Taller Técnico de las Naciones Unidas sobre el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

Frecuentemente la relación entre los cambios en el medio ambiente y las dinámicas territoriales se ha abordado de manera fraccionada. La seguridad alimentaria, especialmente para los pueblos indígenas, está efectiva y profundamente conectada a la diversidad biológica y a la sostenibilidad. La dimensión ambiental de los derechos territoriales indígenas debe considerarse simultáneamente desde el punto de vista territorial y ambiental, si se quieren lograr beneficios de largo plazo.

A fin de entender las características y las dinámicas del territorio, las relaciones con procesos extraterritoriales y el efecto suscitado por los actores involucrados, comprender cómo interactúan el sistema social y el sistema ecológico para producir cambios económicos, supone observar cómo se utiliza el capital natural (en particular tierra y agua y recursos genéticos) y los efectos de dicho uso.

En territorios caracterizados por la expansiva presencia de industrias extractivas de hidrocarburos, el capital natural (sea este gas o petróleo) es un factor que condiciona las dinámicas territoriales, no sólo porque reconfigura el territorio, sino que además redefine el acceso, el uso y la gestión de otros recursos naturales (como agua y tierra) concurrentes en el mismo espacio geográfico en que se da la explotación y en otros espacios afectados indirectamente. Por otro lado, las transformaciones del capital natural producidas por la explotación de hidrocarburos y por la creciente inversión en infraestructura pública que la acompaña condicionan la prestación de servicios ecosistémicos y con ello el desarrollo de nuevas dinámicas territoriales<sup>32</sup>.

Es fundamental, por lo tanto, una acción de promoción del respeto de la naturaleza. No es posible seguir con intervenciones que excluyan a los actores locales. Cómo terminará el proceso de diálogo en la negociación no es algo que se pueda prever. En otros términos, creemos necesario promover un proceso de desarrollo participativo, en lugar de centrar la atención exclusivamente en el resultado.

En ese contexto, en los últimos años se ha hablado mucho del Programa de reducción de emisiones resultantes de la deforestación y la degradación forestal (REDD), que afecta directamente a la vida de las comunidades forestales y los pueblos indígenas que habitan en los bosques y dependen de ellos. En los países del sur, los bosques en su mayoría son propiedad del Estado, en proporciones del 98% en África, del 66% en Asia y del 33% en América Latina, en tanto que en una mínima parte son de propiedad de comunidades y pueblos indígenas. No obstante, los bosques de propiedad estatal son el hogar de miles de pueblos nativos que dependen de ellos para su supervivencia. La cuestión es que el programa REDD no se podrá fortalecer sin el aval de las comunidades, ya que precisamente las cuestiones de gobernanza son fundamentales para el éxito de dicho mecanismo; por lo tanto consideramos sumamente importante partir de la base de una real inclusión de los pueblos indígenas en cualquier tipo de decisión relacionada con su propio territorio.

### **E. Indicadores territoriales**

Las organizaciones de los pueblos indígenas han desarrollado indicadores que expresan su situación y que son útiles para informar a los tomadores de decisiones y hacer presión a nivel gubernamental para la gestión de recursos y para la implementación de cambios políticos.

---

<sup>32</sup> RIMISP. Hinojosa, L., Hennermann, K. 2011. Dinámicas territoriales rurales y servicios ecosistémicos en contextos de expansión de industrias extractivas.

Algunos de esos indicadores son territoriales (relativos a la tierra, el agua, el mar y las islas) y deben tenerse en cuenta para crear un enfoque verdaderamente inclusivo, que pueda ser representativo de las reales necesidades de los pueblos indígenas<sup>33</sup>.

Los indicadores son instrumentos de medición, evaluación y protección de los recursos naturales. La idea básica es que estos indicadores permitan a los pueblos indígenas ponerse en una posición más sólida para negociar y reducir su invisibilidad.

Subrayamos que consideramos los indicadores como una resultante de los procesos participativos y no como un punto de partida. Además es importante entender las distintas articulaciones entre los indicadores. Lo que podría proponerse es un marco conceptual y metodológico para la construcción participativa de los indicadores (un análisis multidimensional). Los propios miembros de las comunidades pueden descubrir los conceptos y la forma de concretarlos en indicadores precisos.

Siguen algunas tablas relativas a los indicadores territoriales.

### **Indicadores territoriales** (tierra, agua, mar e islas)

#### **Producción y espiritualidad y sitios sacros**

<b>Indicadores estructurales</b>	<b>Indicadores de proceso</b>	<b>Indicadores de resultado</b>
Acuerdos internacionales y regionales y tratados que reconocen la propiedad, el control, el uso y la gestión territorial de los recursos y el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas y de los pueblos en aislamiento voluntario.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reconocimiento y preservación de la toponimia en los idiomas indígenas, como manifestación cultural de la territorialidad.</li><li>- Programas de recuperación y gestión sustentable de los recursos silvestres.</li><li>- Políticas, programas leyes, ordenamientos, acuerdos que reconocen la propiedad y facilitan el desarrollo de los pueblos indígenas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de comunidades indígenas que tienen sus propios planos territoriales.</li><li>- Mecanismos de retribución y compensación permanente a los pueblos indígenas por los servicios ambientales.</li><li>- Planes de desarrollo sustentable, programas y proyectos basados en la identidad cultural de los pueblos indígenas.</li></ul>

<sup>33</sup> TEBTEBBA, Indigenous Peoples International Centre for Policy Research and Education. 2008. *Indicators relevant for Indigenous Peoples: a Resource Book*. págs. 162-164

<b>Indicadores estructurales</b>	<b>Indicadores de proceso</b>	<b>Indicadores de resultado</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislación nacional que se refiere a los estudios de impacto ambiental y de impacto sobre la cultura y el conocimiento tradicional de los proyectos que influyen directa o indirectamente en los territorios de los pueblos indígenas.</li> <li>-Legislación nacional que asegura a los pueblos indígenas capacidad de decisión sobre la conformidad de proyectos relativos a territorios indígenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En colaboración con los pueblos indígenas, estudios sobre el impacto de la cultura y conocimiento indígenas.</li> <li>- Las comunidades tienen y aplican reglamentos de investigación sobre el uso del conocimiento tradicional.</li> <li>- Porcentaje de territorios indígenas utilizado para la conservación de cultivos tradicionales.</li> <li>- Nivel de empoderamiento a través de circulación de informaciones entre las comunidades indígenas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas por la estructura legal nacional y otras instituciones gubernamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de recuperación y reforzamiento de los sistemas legales de los pueblos indígenas.</li> <li>-Mecanismos en la estructura jurídica nacional para la valorización de las autoridades y organizaciones indígenas de acuerdo con sus usos y costumbres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperación y aplicación de los sistemas jurídicos de los propios pueblos indígenas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de un proyecto político-cultural como proceso para lograr la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de autodemarkación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de territorios autodemarkados.</li> <li>- Incorporación de criterios indígenas de autoidentificación y cuantificación de esos pueblos indígenas.</li> <li>- Recuperación e implementación de los sistemas institucionales de los propios pueblos indígenas .</li> </ul>

<b>Indicadores estructurales</b>	<b>Indicadores de proceso</b>	<b>Indicadores de resultado</b>
<p>- Categorías de reconocimiento y legalización de los territorios indígenas que, entre otros factores, se caractericen por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.</p>	<p>- Extensión (área) de los territorios indígenas legalizados. - Mecanismos de legalización de los plenos derechos de los pueblos indígenas.</p>	<p>- Mecanismos destinados a facilitar la coexistencia e el intercambio entre habitantes de áreas fronterizas.</p>
<p>- Gestión directa y administración de las áreas protegidas y de los sitios sacros de los pueblos indígenas.</p>	<p>- Clasificación de formas de tenencia de la tierra de acuerdo con los criterios de acceso, control y administración por los pueblos indígenas.</p>	<p>- Protocolos y acuerdos entre los pueblos indígenas y los estados para la recuperación, el acceso, el control y la administración de las áreas protegidas y de los sitios sacros.</p>
<p>- Definición de derechos de propiedad indígenas sobre los recursos naturales, incluidos, <i>inter alia</i>, los recursos biogénéticos, el suelo y el subsuelo de los territorios indígenas.</p>		

## Conclusiones

En última instancia, un enfoque sobre el desarrollo territorial para los pueblos indígenas requiere una visión más amplia, que pueda abordar el tema de la tierra y el territorio a través de sus dimensiones materiales, socioculturales y ambientales. La FAO reconoce que la cuestión de la tierra y el territorio es contenciosa y debe ser considerada con gran sensibilidad. Actuar de facilitadores en las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas supone la búsqueda de puntos de encuentro razonables entre los gobiernos y los actores locales, el reconocimiento de los derechos territoriales y la construcción de los territorios como espacios de desarrollo y de sostenibilidad ambiental, que puedan convertirse en instrumentos eficaces para garantizar la autonomía y la participación política. Para todo eso, los principios antes mencionados, así como las herramientas, deben acompañar a un compromiso de diálogo, negociación y promoción de acciones concertadas.

El creciente número de conflictos relativos a la tierra y a los recursos naturales; la deforestación, la degradación del medio ambiente, los casos de usurpación de tierras, la inseguridad de la gestión de los recursos y una educación formal que no tiene en cuenta los conocimientos propios de los pueblos indígenas ponen de manifiesto la urgente necesidad de dar contenido a este diálogo que esperamos pueda contribuir a recrear lazos de confianza entre actores.

El punto crucial consiste en entender cómo lograr que los actores vuelvan a dialogar. Aun cuando no existan soluciones predefinidas, en todas las situaciones, inclusive las más complicadas, la experiencia de campo nos lleva a creer que es posible crear un espacio para iniciar el diálogo. Es necesario buscar ese punto de entrada en que distintos actores se reúnan y estén dispuestos a ceder un poco de su poder con el fin de crear acuerdos legitimados por todos, con el consiguiente aumento del nivel de cohesión social.

El mundo de los pueblos indígenas es cada día más organizado; sus representantes son partes integrales de foros internacionales; sus voces, que reclaman un trato equitativo, no pueden seguir siendo desoídas. A lo largo de los años esos pueblos han sido considerados como reacios a toda forma de progreso, han sido víctimas de esa creencia, y ahora exigen formar parte de un tipo de desarrollo participativo e incluyente.

Por esa razón es crucial reforzar las alianzas, buscar caminos que faciliten la referida conexión entre órganos y organismos de las Naciones Unidas, organizaciones indígenas y de la sociedad civil, ONG y actores territoriales. Sin esa cooperación mutua es imposible pensar en cualquier tipo de acción concertada de desarrollo. Es como un gran rompecabezas: cuando faltan algunas piezas, seguramente se podrá captar, aproximadamente, la imagen general, pero sin estas piezas el cuadro no estará completo. La FAO tiene la determinación de buscar las piezas que faltan, juntarlas y tratar de insertarlas en el mismo cuadro.

## Referencias

Ali, M. 2010. Los indígenas acorralados: los kuna de Urabá entre conflicto, desplazamiento y desarrollo

ASPBAE. 2007. Indigenous Peoples' Poverty Alleviation. Community Action Tool. Mumbai, India

Banco Mundial, 1991. Diretriz operativa 4.20,  
[http://www.antenna.nl/~nciv/Millennium/Definitions/algunas\\_definiciones\\_para\\_trabaj.htm](http://www.antenna.nl/~nciv/Millennium/Definitions/algunas_definiciones_para_trabaj.htm)

Cenerini, C. 2007. Access to information and institutions. Tales from Angola: San Land Rights in Huila Province, FAO-NRLA, Roma,  
<http://www.fao.org/Participation/Cenerini2008Angola.pdf>

CIRADR. Conferencia Internacional sobre la reforma agraria en el desarrollo territorial. 2006. Declaración Final.  
[http://www.icarrd.org/es/news\\_down/C2006\\_Decl\\_es.pdf](http://www.icarrd.org/es/news_down/C2006_Decl_es.pdf)

Colchester, M. 2010. Free, Prior and Informed Consent. Making FPIC work for forest and peoples

Consejo de Administración Forestal, [www.fscoax.org](http://www.fscoax.org); Colchester, Sirait y Wijarjo 2003; Collier 2004

Constitución Política de Colombia, Arts. 285 y 286.  
<http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>

De Wit, P. 1996. Uma metodologia para o estudo da gestão de terra a nível da comunidade na Guiné Bissau, Ministerio de Obras Públicas, Construcción y Urbanismo, Proyecto ACP/GUB No. 7

Deruyttere, A. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. 2001. Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia

FAO. 1996. El diagnóstico rural participativo para el análisis de género.  
<http://www.fao.org/docrep/007/ad645s/ad645sm2/AD645S01.htm>

FAO. 1999. El Futuro de nuestra Tierra: Enfrentando el Desafío.  
<http://www.fao.org/DOCREP/004/X3810S/X3810S00.HTM>

FAO. 2005. Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN) [http://www.fao.org/sd/dim\\_pe2/docs/pe2\\_050402d1\\_pt.pdf](http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_pt.pdf)

FAO. 2006. Declaración del Director General en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), Brasil, marzo. [http://www.icarrd.org/es/press\\_down/Diouf\\_debate.pdf](http://www.icarrd.org/es/press_down/Diouf_debate.pdf)

FAO. 2009. Participatory Land Delimitation: *an innovative method for securing rights acquired through customary and other forms of occupation* (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak546e/ak546e00.pdf>)

FAO. 2009. Documento de proyecto n° 1: Uma metodologia para delimitação participativa de terras em Angola (GCP7ANG/035/EC)

FAO. 2010. Política de la FAO sobre pueblos indígenas y tribales ([www.fao.org/docrep/013/i1857s/i1857s00.htm](http://www.fao.org/docrep/013/i1857s/i1857s00.htm))

FIDA. 2008. “Los pueblos indígenas”. Factsheets. <http://www.ifad.org/pub/factsheet/ip/s.pdf>

Forest People Programme. 2007. *Poniendo en práctica el CLPI. Consentimiento libre, previo e informado. Desafíos y perspectivas para los pueblos indígenas*

GFBV. 2009. Copenhague: Más de 150 millones de indígenas están amenazados por los cambios climáticos

Groppo, P., Madureira, S., Di Grazia, A. 2006. *Titulación colectiva de tierra para minorías indígenas en África- El caso de la Comunidad San en Mupembati, Angola* ([http://www.fao.org/sd/dim\\_in1/in1\\_060901a1\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/dim_in1/in1_060901a1_es.htm))

OIT. 1989. Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>

OIT. 1957. Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales. Ginebra. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C107>

ONU. De la Cruz, R. 2005. Taller técnico de las Naciones Unidas sobre el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas

RIMISP. Hinojosa, L., Hennermann, K. 2011. Dinámicas territoriales rurales y servicios ecosistémicos en contextos de expansión de industrias extractivas

Schejtman, A. 2009. Desarrollo territorial rural. Seminario FAO. Santiago de Chile. 28 de mayo

TEBTEBBA, Indigenous Peoples International Centre for Policy Research and Education. 2008. *Indicators relevant for Indigenous Peoples: a Resource Book*. págs. 162-164.

UNPFII. Informe sobre el séptimo período de sesiones. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/338/84/PDF/N0833884.pdf?OpenElement>

UNPFII. 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. <http://www.semarnat.gob.mx/programassubsidios/apoyosubsidios/programasparalospueblosindigenas/Documents/Declaracion%20de%20los%20Derechos%20Indigenas%20ONU.pdf>