

# Los territorios indígenas amerindios y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

**Rodrigo  
Villagra  
Carron\***

Este artículo presenta una reflexión en torno a los derechos territoriales indígenas y su real vigencia y ejercicio en los Estados latinoamericanos. Para ello, analiza la contradicción que existe entre los avances en materia de reconocimiento de los derechos indígenas por parte del Sistema Interamericano y la normativa e instituciones nacionales con las condiciones socio-históricas estructurales heredadas del colonialismo. El texto, después de señalar las percepciones diferentes que sobre el territorio tienen los indígenas y no indígenas, la tendencia jurídica e institucional positiva en la región para el reconocimiento de sus derechos territoriales y el estado de aseguramiento legal y los procesos de titulación, concluye valorando las posibilidades de eficacia del Sistema Interamericano en la protección y garantía de los territorios amerindios.

**Palabras claves:** Derechos Indígenas, Amerindios, Corte IDH, Comisión Interamericana, Derechos Territoriales, Propiedad Colectiva, Sistema Interamericano, Recursos Naturales

Quienes esperan encontrar en este artículo un análisis valorativo de los avances en materia de reconocimiento de derechos territoriales indígenas a la luz de las últimas intervenciones, decisiones y jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, no serán satisfechos. Este artículo, más bien, apunta a sentar una opinión política sobre la relación que existe entre ambos términos, a partir de un contexto, de un sistema más amplio. Para ello, presentamos el análisis y la exposición de hechos y argumentos en cuatro secciones.

La primera hace una distinción entre la percepción amerindia y no amerindia de sus territorios; la segunda, describe lo que a mi parecer es la actual vocación jurídica e institucional positiva de los Estados naciones americanos (latinoamericanos en particular) --favorable *prima facie* a los derechos humanos y de los pueblos indígenas-- y su condición socio-histórica estructural de naturaleza colonialista y neocolonialista, inscribiendo al Sistema Interamericano y convenciones de derechos humanos

como desarrollo y extensión de aquella vocación jurídica institucional; en la tercera, se hace referencia de manera somera al estado del arte del aseguramiento legal y los procesos de titulación y demarcación de los territorios amerindios; y la cuarta, relaciona lo expuesto anteriormente con las posibilidades de eficacia del Sistema Interamericano en la protección y garantía de los territorios amerindios.

## Los territorios amerindios y sus recursos naturales

Antes de agotar, desafiar o aburrir al lector con el análisis señalado más arriba querría hacer una breve referencia a los territorios amerindios, a partir de la experiencia personal de haber estado y en menor medida vivido en alguno de ellos.

\* Antropólogo. Organización Tierra Viva (Paraguay) [comunicación@tierraviva.org.py](mailto:comunicación@tierraviva.org.py).



**Lo que aquí señalo es que de entrada, por una forma de ver preeminente, al hablar de sus territorios y recursos naturales ya imponemos un campo de juego conceptual y simbólico, que condiciona nuestro acercamiento a estos territorios y niega la posibilidad de una igualdad epistemológica entre formas de ver y entender(nos) con nuestro entorno.**

observemos las construcciones y poblados o los plantíos, praderas y carreteras, notamos que el trazo de la intervención humana es --si bien desordenado o abrupto-- constante. En las tierras indígenas se le antoja a uno y a la vista de las construcciones casi híbridas con el entorno, de los plantíos cercados de montes y de los senderos que parecen a cada avance querer extinguirse, que la presencia humana está como de visita, como de paso. Esta descripción, claro está, enfatiza los contrastes a riesgo de ser idílica, pero en el fondo --creo yo-- tiene algo de veracidad.

Sin embargo, ya mirando estos hábitats desde otros ojos --y otros sentidos-- los territorios pierden esa mentada vastedad uniforme y se vuelven un mundo personalizado, donde el ser humano no es el único con capacidad de pensamiento e intencionalidad, y cuya ontología es compartida por otros seres (animales, plantas, ríos, etc.).<sup>1</sup> Entonces, donde para nosotros lo humano termina o retrocede ante lo natural y su enorme uniformidad diversa, para los amerindios lo humano se entretreje en una compleja y extensa red espacio-temporal. En ella, por ejemplo, hay montañas desde las que vinieron los primeros hombres --y quizás también los pecaríes que eran hombres--, o

hay jaguares que fueron alguna vez chamanes, o chamanes que fueron (o pueden ser) jaguares, o estrellas que son ancestros y fueron animales, y así sucesiva y variadamente, percepciones y discursos que nosotros llamamos mitos y que --cuando somos generosos-- llamamos cosmogonías.

Contrariamente a lo que creemos, sosteniendo la idea de que todo o casi todo es naturaleza (añadiendo su carácter maternal: madre naturaleza, madre tierra), para los amerindios, todo es, o mejor, todo puede ser cultura: para ellos, el sujeto corpóreo humano no detenta la exclusividad de lo humano, esto es, la intencionalidad en sus acciones y una socialidad compleja. Dicho sea de paso, para el occidental en general, la posibilidad de ser humano ha sido míticamente heredada o birlada de dios o los dioses (y con cierta sanción onerosa, recuérdese el caso del pobre Prometeo), para muchos amerindios su humanidad original mítica proviene de la cesión --bastante más generosa-- hecha por los animales ancestrales.

Para los amerindios, entonces, todo puede ser cultura. Además, desde un punto de vista cognoscitivo, nada es extraño en esa inmensidad, no hay ríos desconocidos o plantas ignoradas, no por un afán clasificatorio más propio de los occidentales, sino por la simple y larga convivencia de los amerindios con estos elementos.

¿Cuál es el punto de esta digresión inicial? El punto es que para un poblador urbano común (o un campesino) existe una desproporción entre esos escasos habitantes semidesnudos o mal vestidos (por los beneficios de la civilización) y los recursos naturales sobre los cuales aquellos caminan, siembran o navegan: una desproporción en relación con el uso de esos recursos. Desde la visión e intereses preponderantes de los no amerindios, estas riquezas han estado y están ahí poco o insuficientemente explotadas por los amerindios, pues, de acuerdo a la única o preponderante ontología posible entre los seres humanos en términos de poder, la desproporción existe porque la *raison d'être* de los recursos naturales es su utilización --forestal, minera, petrolera, etc.-- o su intacta conservación --como reserva ecológica, biosfera, etc.

1 Véase sobre *animismo* y *perspectivismo* indígena los artículos de Philippe Descola y Eduardo Vivieros de Castro en García y Suralles (2004).

Lo que aquí señalo es que de entrada, por una forma de ver preeminente, al hablar de sus territorios y recursos naturales ya imponemos un campo de juego conceptual y simbólico, que condiciona nuestro acercamiento a estos territorios y niega la posibilidad de una igualdad epistemológica entre formas de ver y entender(nos) con nuestro entorno. Que los indígenas vean una montaña o cualquier sitio geográfico como un lugar sagrado de sus ancestros --y generalmente no con la sacritud beatífica de los occidentales-- sería una superstición para nosotros, respetable sí, pero obviamente equivoca al ignorar que, según nuestros cálculos, esa montaña o sitio esta llena de hierro, bauxita, o lo que sea.

Este apartado no reclama, insisto la condición del *bon sauvage* ecologista tan injusta o desproporcionadamente reputada a los indígenas (y a veces, huelga decirlo, autorretratada). Es muy simple, si preguntamos a un no-indígena medianamente informado que describa lo que ve y cree que hay en un territorio indígena, la respuesta indudablemente hará alusión a bosques, montañas, ríos, animales, minerales, esto es, recursos naturales, y por supuesto, límites. Si preguntamos a un amerindio probablemente la descripción va a ser análoga, pero podría incluir a los dueños espirituales de los animales, a los otros pueblos, etc., en un orden y prioridad que terminaría haciendo las descripciones cualitativamente distintas. Los límites, por ejemplo, no formarían necesariamente una parte importante de la descripción, a no ser como una deferencia y un esfuerzo de facilitar la comprensión con el interlocutor no indígena. Es la diferencia de percepción, cuyas consecuencias prácticas la despojan de toda banalidad teórica, la que encuentro relevante dado su correlato en la diferencia de poder e intervención de los no indígenas en los territorios amerindios.

## La vocación jurídica estatal positiva de los Estados naciones latinoamericanas y su condición socio-histórica estructural colonial y neocolonial

**P**ara justificar el rimbombante título, empecemos por adoptar un bosquejo del colonialismo. Definido históricamente como la expansión, iniciada 400 años atrás, de la Europa post-renacentista, el colonialismo sería una consecuencia del imperialismo, entendido como "...la teoría, la práctica y las actitudes de un centro metropolitano de poder gobernante de territorios distantes y la implantación de asentamientos en aquellos territorios" (Ashcroft et al 2002, 46). Coexistente con la expansión colonial se da la implantación de un sistema moderno de economía capitalista de intercambio de materias primas coloniales hacia y para las economías burguesas de los poderes coloniales.

---

**Es la diferencia de percepción, cuyas consecuencias prácticas la despojan de toda banalidad teórica, la que encuentro relevante dado su correlato en la diferencia de poder e intervención de los no indígenas en los territorios amerindios.**

---

Los Estados naciones americanos, mal o bien que nos pese, son sucedáneos del poder colonial español, holandés, británico, portugués, francés, etc. Esta herencia tiene un aspecto bastante uniforme en los Estados naciones latinoamericanas: quienes se independizaron de los poderes coloniales eran por lo general las oligarquías terratenientes y militares, sumadas a población civil, campesina y afro-amerindia ciertamente involucrada pero no protagónica --sobretudo en sus intereses. La distancia, justamente de las metrópolis y la mediación de los colonos en la circulación de los bienes hacia ellas, es una de las causas de la independencia de las colonias.





En términos muy simples, esto significó control por parte de los criollos sobre tierras y recursos naturales en el plano económico, y sobre los demás pobladores en un plano socio-político. A la vez, derivó en una competencia y lucha entre los Estados naciones emergentes -de la que todavía quedan episodios atávicos- por la delimitación de los territorios en que pretendía ejercer su soberanía e imperio deficitariamente establecida por el poder colonial. Aunque desde siempre fueron en mayor o menor medida pluriétnicos y policlasistas, la ideología y la práctica de los Estados naciones consistió en homogeneizar a su población, en muchos casos por la fuerza. Sin embargo, aún



**La contradicción que quiero establecer aquí es la que se ubica entre esa vocación jurídica estatal a favor de los derechos de los pueblos indígenas y la condición estructural de desigualdad de los Estados americanos [...] la vigencia de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es una de las formas del bien común declaradas jurídicamente más contradichas por las condiciones estructurales de la región, la cual lleva como tatuaje en la piel de sus geografías la desigual distribución de tierras y recursos.**

así, en casi la mayoría de los Estados no han podido borrar lo que finalmente se asume como la plurinacionalidad o pluriétnicidad de su composición.

Este escueto resumen de la emergencia y conformación social estratificada de los Estados naciones americanos no niega que en su seno y desde su independencia se dieron numerosas revoluciones y reformas de los regímenes agrarios que los sustentaban. La historia y sus actores sociales no responden a una linealidad unívoca. Sin embargo, no podemos desconocer tendencias generales en estos procesos.

El poder colonial era de una ideología y práctica racista, salvo excepciones, y los Estados nacionales avanzaron apenas un tanto más en ese sentido. El indígena fue considerado el substrato precedente de la nacionalidad criolla o mestiza, pero un substrato perimido y muchas veces aborrecible. En cuanto a la continuidad del modelo económico colonial, la variación no fue necesariamente substancial sino de grado y forma. Al término del siglo XIX e inicios del XX, seguía vigente la impropia extractivista, los territorios recónditos de muchos Estados americanos --el Amazonas, el Chaco, las pampas, los árticos, los desiertos-- considerados *terra nullus* por los mismos y a la sazón, hábitat de un sinnúmero de pueblos indígenas hasta entonces autónomos, recibían arremetidas de colonos, compañías, comerciantes y aventureros en busca de la expansión de las fronteras agro-ganaderas o de materias primas (pieles de animales, minerales, maderas como caucho, cedro o quebracho) cuyo destino final eran las metrópolis occidentales industrializadas. Para entonces, el discurso de los Estados era la reducción de las poblaciones indígenas "no civilizadas", que en la práctica muchas veces implicaba esclavitud o genocidio.

Para no hacer de esto una mala copia o resumen de *Las venas abiertas de América Latina* y avanzar en la cronología y hacia el título que provoca este artículo, basta señalar que ya es lugar común, al menos en América del Sur, hablar de la Teoría de la Dependencia y subsiguiente "década perdida" de los años 80, como análisis propio del continente y estadio histórico que buscó superar los modelos económicos extractivistas y agro exportadores que le caracterizaron. ¿Podemos decir que ese modelo está plenamente superado y que hoy en día no existen nuevas formas de extractivismo, nuevas materias primas a explotar? La cuestión de distribución de tierras, la misma reforma agraria y su mentado sucedáneo, el desarrollo rural, no son etapas superadas --o perimidas-- en la historia americana.

Ciertamente hay un gran número de componentes que han variado y siguen cambiando vertiginosamente: la migración rural-urbana ha definido al menos a América Latina como mayoritariamente urbana al inicio del siglo XXI, la migración interestatal y hacia el norte es creciente, la sedentarización de poblados indígenas otrora de ocupación territorial extensa es real, las personas en situación de desplazamiento, el peso mayor de

los servicios en la economía, o la creciente economía "ilegal", por citar algunos. Pero aún así, existe también un fenómeno de reconcentración de la tierra que inclusive tiene un cariz transnacional (por ejemplo, *Benetton* tiene tierras en la pampa Argentina que afectan tierras ancestrales Mapuche).

En consecuencia, y haciendo una pincelada sociológica desordenada, queremos destacar tres cosas: i) la condición originaria de desigualdad social y económica de los Estados naciones americanos desde la época colonial, sustentada en un eje casi principal: el control de tierras, recursos y mano de obra por parte de minorías nacionales y/o extranjeras; ii) la gravitación que aún tiene esta conformación social y modelo económico en el pasado reciente y en nuestros días en los Estados americanos, que no los exime del todo del calificativo de neocolonialistas, aunque este fenómeno obviamente no se restringe a sus fronteras sino por el contrario, se entiende desde la inserción de los mismos en algún sitio inferior de la escala de economía global; iii) las repercusiones de esta condición en las políticas y marcos jurídicos de los Estados americanos.

Dejemos esta condición estructural para pasar a los marcos jurídicos y las legislaciones. Las Leyes de Indias, las sucesivas legislaciones agrarias y las posteriores legislaciones indigenistas --con el riesgo de hacer una generalización muy vaga-- han ido ganando un cariz ligeramente más benigno que las condiciones de desigualdad en las que fueron producidas al interior de los Estados. Adelantando el calendario aceleradamente, podemos decir que es recién el neo-constitucionalismo de los años noventa del siglo XX el que viene a reconocer la pluriétnicidad --y por ende a las etnias indígenas-- de los hasta entonces reputados Estados uninacionales. Esto es, dentro de los propios Estados.

El derecho internacional de los derechos humanos, por su parte, recibe primero el Convenio N°107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y luego el Convenio N°169 de la misma. Así, llegamos al todavía Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos (OEA). Más allá de que se haya indicado que las instituciones internas y la legislación de aplicación nacional sean deficientes o menos garantista para los derechos de los pueblos indígenas en la región, ciertamente se

puede afirmar que se han dado avances substantivos. Un poco más cerca de nuestros años, la Comisión y la Corte Interamericanas han reforzado con sus decisiones y jurisprudencia, este corpus jurídico favorable a la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.

Esto es lo que llamo en términos genéricos la *vocación jurídica estatal positiva* a favor del reconocimiento y vigencia de dichos derechos. Obviamente, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, también es parte de esta vocación en cuanto expresión conjunta e institucionalizada de los miembros de la OEA. También están los avances en el ámbito de las Naciones Unidas, en el mismo orden y a favor de aquellos derechos.

---

**En palabras simples: las leyes existen pero no se cumplen a cabalidad, los derechos territoriales de los pueblos se reconocen pero no se respetan, en gran parte por la condición de desigualdad estructural que ha caracterizado y que se reproduce en los Estados naciones americanos hasta el presente.**

---

Ahora bien, la contradicción que quiero establecer aquí es la que se ubica entre esa vocación jurídica estatal a favor de los derechos de los pueblos indígenas y la condición estructural de desigualdad de los Estados americanos. Enfatizar que no considero el desarrollo histórico de esta vocación jurídica una simple fachada ilusoria urdida por los Estados que sólo --y en su verdadera personificación diabólica-- actúan y reproducen su condición de desigualdad estructural, obedeciendo a su vez a una maquinaria mayor y más perversa, el capitalismo mundial. Los Estados de derecho, los gobiernos, las sociedades, los sistemas internacionales pretenden y buscan la preponderancia del bien común, pero lo hacen desde condiciones que día a día y cada vez más escamotean esta posibilidad. Y, particularmente, la vigencia de los derechos territoriales de los pueblos indígenas





es una de las formas del bien común declaradas jurídicamente más contradichas por las condiciones estructurales de la región, la cual lleva como tatuaje en la piel de sus geografías la desigual distribución de tierras y recursos.



**En mi opinión, creo que no sólo muchas de las tierras no tiene la calidad y cantidad suficiente, y constituyen gotas en un vasto lago de colonos, urbes y carreteras, sino que quedan aún muchos pueblos y comunidades amerindias a los cuales ni siquiera ha llegado la oportunidad de reivindicar sus territorios, o que directamente, por el propio proceso de enajenación, han perdido para siempre esa oportunidad.**

Si pensamos en los Estados naciones del continente ¿cuál es la personificación y el rostro que le pondríamos, sobre qué paisajes, sobre qué entorno simbólico? No son los rostros indígenas, no son sus territorios, esa es la imagen mítica, el indígena es casi siempre un ancestro y su entorno lo salvaje o natural en el imaginario colectivo, aunque sea un contemporáneo y allí en las junglas y desiertos haya cultura --presencia humana como apuntábamos-- para rato; son otros los espejos en los que se miran y se quieren ver los Estados americanos: las urbes y las hidroeléctricas, la impronta moderna o incluso postindustrial. Este ejercicio de imaginación, aun aparentemente estéril, también dice algo de lo que sucede.

Para concluir esta sección cabe anotar que la vocación jurídica positiva de los Estados americanos ha avanzado sin lugar a dudas, singularmente y como región, hacia un mayor y más amplio reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y en particular de sus derechos territoriales. Aún así, esta vocación aún es perfectible en muchos aspectos en el ámbito de la legislación interna e internacional, dentro de la propia lógica del desarrollo del derecho. Ahora bien, es también innegable

que esta vocación se ve negada, opacada y escamoteada en la realidad. En palabras simples: las leyes existen pero no se cumplen a cabalidad, los derechos territoriales de los pueblos se reconocen pero no se respetan, en gran parte por la condición de desigualdad estructural que ha caracterizado y que se reproduce en los Estados naciones americanos hasta el presente.

## El estado de arte del aseguramiento legal y los procesos de titulación y demarcación de los territorios amerindios

Alexandre Surrallés y Pedro García Hierro (2004, 9) plantean que “[D]espués de varios decenios de acción política para legitimar sus territorios históricos, en el marco normativo y simbólico de las sociedades nacionales donde se encuentran, los pueblos indígenas deben responder a la pregunta ‘¿y ahora qué?’”. Agregan los mismos que, si bien la titulación de las tierras indígenas ha avanzado, aún quedan numerosas dificultades, y una de ellas es el hecho de que las tierras no son en cantidad y calidad suficientes y en “muchas ocasiones no son territorios o hábitats integrales, sino tierras superficiales, archipiélagos comunitarios o espacios marginales”. A todo esto se suma el sinnúmero de intereses y acciones del Estado y particulares que, casi como una espesa trama de lazos y cadenas, impide el movimiento y la autodeterminación vital de los pueblos indígenas en sus territorios.

En mi opinión, creo que no sólo muchas de las tierras no tiene la calidad y cantidad suficiente, y constituyen gotas en un vasto lago de colonos, urbes y carreteras, sino que quedan aún muchos pueblos y comunidades amerindias a los cuales ni siquiera ha llegado la oportunidad de reivindicar sus territorios, o que directamente, por el propio proceso de enajenación, han perdido para siempre esa oportunidad. Hagamos un rápido repaso por el continente --desde México hacia abajo-- para corroborar que las aseveraciones arriba formuladas no son antojadizas. Tomemos como base el relevamiento que hace la organización IWGIA<sup>2</sup> en su anuario *El Mundo Indígena 2005*.

En México, el gobierno en su respuesta al Relator

Especial de los Pueblos Indígenas de la ONU, señor Rodolfo Stavenhagen, realiza como prioritarios los conflictos por cuestiones agrarias. En Guatemala, en algunos territorios indígenas de Occidente el gobierno dio su respaldo a proyectos mineros. En Nicaragua, el proceso de legalización de terrenos y territorios indígenas comunales impulsados por la Ley 445 de 2002 ha avanzado muy lentamente. En Costa Rica de los territorios que fueron declarados reservas indígenas, sólo el 38,3% está en sus manos. En Belice, el gobierno no protege los derechos de propiedad del pueblo Maya. En Surinam, la minería desplaza y contamina los territorios de varios pueblos indígenas y tribales. En Guyana Francesa, y en el contexto de la discusión de los cambios estatutarios de departamento respecto al Estado francés, los pueblos indígenas reclaman el reconocimiento de sus territorios tradicionalmente ocupados. En Colombia, Stavenhagen nuevamente señala la grave incidencia del conflicto armado colombiano y los macroproyectos en los territorios indígenas, amenazando con la extinción de algunos pueblos.

En Venezuela no se ha avanzado casi nada en la titulación efectiva de propiedades colectivas indígenas y aún falta un texto reglamentario del proceso de demarcación. En Ecuador, la militarización y concesiones de explotación de madera y petróleo afectan a varios pueblos indígenas. En Perú aún está pendiente la reforma de la Constitución fujimorista para asegurar la propiedad comunitaria indígena, y tanto en el Amazonas como en los Andes, compañías mineras y petroleras están llevando a cabo explotaciones que afectan a territorios indígenas. En Bolivia el proceso de titulación de las llamadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO) es lento y cuenta con grandes dificultades: de 216 demandas presentadas por los pueblos indígenas de tierras altas y bajas sobre unas 37 millones de hectáreas sólo 5,6 millones aproximadamente se han titulado. En Paraguay, de las 412 comunidades indígenas reconocidas por el Estado 185 no disponen de un aseguramiento legal y definitivo.

En Brasil existen problemas de demarcación e invasión de territorios indígenas y una política excluyente del presente gobierno de los pueblos indígenas. En Argentina, a partir de denuncias específicas de falta de titulación, destrucción de

recursos naturales y enajenación ilegítima de varios pueblos y comunidades se constata una inadecuada protección de estas tierras por parte del gobierno. En Chile, los derechos territoriales del pueblo Mapuche son menoscabados por la industria forestal y la represión estatal. Ante este panorama regional, y tratando de no caer en un pesimismo o alarmismo que desconozca los reales avances, podemos concluir que aquello de "tarde, mal o nunca" se aplica para el aseguramiento y garantía de los territorios indígenas.

---

**Es como si la titulación indígena tuviera una hipoteca --no claramente establecida en el derecho pero si vigente en los hechos-- cuyo reclamo en cualquier momento el Estado en cuestión puede plantear o exigir al pueblo indígena. Es aquí donde la condición de desigualdad y el carácter neo-colonialista de los Estados naciones americanos prima, su historia, que los determina de origen, no es agua. Y prima tanto en los hechos como también en el derecho --recordemos que constitucionalmente para muchos países de la región los recursos del sub-suelo son exclusivamente estatales.**

---

Antes de pasar a la siguiente sección, me gustará atar los cabos de la argumentación presentada. ¿Tiene algo que ver la situación descrita con lo que decíamos antes? Cuando en coherencia con su vocación jurídica positiva un Estado reconoce un territorio indígena ¿lo hace de la misma manera que el pueblo indígena? Los Estados naciones americanos --de existir la legislación y voluntad política necesarias-- reconocen a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derechos colectivos, su relación con sus territorios --en ocasiones-- y finalmente titulan, a la corta o más usualmente a la larga, dichos





territorios. Pero a dichos Estados nunca deja de interesarle el hecho que allí exista o puedan existir recursos naturales explotables, con prescindencia de la visión y prioridades que tenga cada pueblo indígena sobre su territorio. Es como si la titulación indígena tuviera una hipoteca --no claramente establecida en el derecho pero si vigente en los hechos-- cuyo reclamo en cualquier momento el Estado en cuestión puede plantear o exigir al

su conformación social y económica y sus políticas públicas. Desde esta perspectiva, los casos atinentes a violaciones de derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas se elevan enormemente, y por lo tanto las denuncias que potencialmente pueden ser presentadas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Frente a esta situación, observemos a los órganos del sistema y cómo están dotados. La Comisión Interamericana, de acuerdo a su carácter estatutario, es un organismo de defensa de la Convención Americana y de observancia del respeto a ésta por parte de los Estados, a la vez que un órgano consultivo en esta materia.<sup>3</sup> Aquí, dentro de la línea que llamamos vocación jurídica positiva de los Estados se da una carencia de origen. En mi criterio, a la Comisión no se le otorga con suficiente fuerza su estatuto de mediador entre las víctimas que presentan casos y los Estados, por lo que al tiempo de oficiar tal tarea, carece de influencia suficiente para provocar acuerdos más efectivos a favor de aquellas.

De alguna manera y sobretodo últimamente, considero que la Comisión ha adquirido un carácter simbólico sobredimensionado, de una parte, en cuanto a sus posibilidades de solución de los casos por parte de las víctimas y sus representantes y, de otra, respecto a los Estados miembros de la OEA su carácter es, insisto, subdimensionado. Esto explica en parte dos fenómenos que tienen relación entre sí: por un lado, la afluencia creciente de casos presentados a la misma, año tras año, desde la reapertura de los modelos declarados democráticos en los países de la región, por distintos sujetos de las sociedades del continente. Y, por el otro, la relativa efectividad de los acuerdos y resoluciones de la Comisión para la satisfacción de derechos en la vida real y cotidiana de tales sujetos, a partir del incumplimiento de los Estados y sus gobiernos.

En ese sentido, también se puede hablar de problemas más operativos en relación con la falta de acceso efectivo al Sistema Interamericano: el alto costo que requiere la presentación de los casos, la sobrecarga de trabajo y la lentitud de los procesos, la falta de seguimiento *in situ* de la Comisión para la defensa y observación de los casos, etc. La afluencia

 **La problemática de los territorios amerindios es por ende de carácter estructural y está generalizada en toda la región. Ella toca una contradicción importante del carácter ambivalente --o polivalente-- de los Estados naciones americanos emplazada entre sus marcos jurídicos, su conformación social y económica y sus políticas públicas.**

pueblo indígena. Es aquí donde la condición de desigualdad y el carácter neo-colonialista de los Estados naciones americanos prima, su historia, que los determina de origen, no es agua. Y prima tanto en los hechos como también en el derecho -- recordemos que constitucionalmente para muchos países de la región los recursos del sub-suelo son exclusivamente estatales.

## Los territorios indígenas amerindios y el sistema interamericano de derechos humanos

La problemática de los territorios amerindios es por ende de carácter estructural y está generalizada en toda la región. Ella toca una contradicción importante del carácter ambivalente --o polivalente-- de los Estados naciones americanos emplazada entre sus marcos jurídicos,

3 Resolución No. 447 del año 1979 de la Asamblea de la OEA.

señalada también ha sido mayor en el caso de las denuncias de los pueblos indígenas, inclusive en lo que atañe a violaciones de derechos territoriales y de propiedad colectiva.

En relación con la Corte Interamericana, de acuerdo a su estatus jurídico dentro de la OEA, es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tiene función jurisdiccional y consultiva. Según dicha convención los Estados partes se comprometen a cumplir sus fallos (art. 68) y ejecutar las partes de sus sentencias que establezcan indemnización compensatoria según la legislación de los Estados afectados, de la misma manera que las sentencias de ejecución internas en contra de esos Estados.

Es en el campo de la ejecución de las sentencias donde encontramos las principales dificultades al interior de los Estados. Aquí debemos hacer necesariamente referencia a las sentencias de la Corte Interamericana a favor de la Comunidad Awas Tingni<sup>4</sup> en contra del Estado nicaragüense y a favor de la Comunidad Yakye Axa<sup>5</sup> en contra del Estado paraguay. Estas sentencias han marcado un avance significativo y sin precedentes en el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas al nivel de jurisprudencia internacional. De alguna manera y en coherencia con la línea de exposición en la que he transitado, creo que dichas sentencias desarrollan y coronan la vocación jurídica positiva de los Estados americanos entendidos en su conjunto.

Sin embargo, es en el campo de la ejecución de dichas sentencias donde vuelve a aparecer la personificación de la contradicción casi intrínseca de tales Estados. Tanto la sentencia de Awas Tingni como la de Yakye Axa, no se están ejecutando de manera satisfactoria por parte de los Estados obligados. Además esta decir que la propia Corte Interamericana reconoce las dificultades de ejecución de sus propias sentencias por parte de los Estados.<sup>6</sup> Y es aquí donde todo el conjunto de mis argumentos se encuentran: esta ejecución dificultosa, a pesar de la existencia de marcos jurídicos internos e internacionales favo-

rables y de sentencias específicas en los casos señalados, no es un hecho anecdótico e imputable simplemente a la eficacia --o ineficacia-- en la protección de derechos por parte de los órganos del Sistema Interamericano.

La situación de los territorios amerindios es también un problema de derechos, pero no por razones simplemente jurídicas sino políticas y económicas, en cuanto tal, no puede ver resumida su solución a salidas jurídicas, sean estas internas o internacionales. El Sistema Interamericano no resuelve sino que guía, potencializa, y evidencia casos específicos y paradigmáticos de violaciones de derechos humanos, propone recomendaciones generales o sanciona medidas específicas de reparación, como en el caso de los territorios amerindios.

Aún cuando sea una obviedad es necesario decirlo: el Sistema Interamericano no puede resolver una problemática tan amplia y compleja, ni aún sentando los fundamentos de los casos paradigmáticos, cuya base está en una contradicción intrínseca y permanente de los propios Estados que, como señalábamos atrás, se debaten entre su vocación jurídica y su condición estructural desigual, aún más cuando dicha condición estructural es reforzada por un sistema económico global. Esto no quiere decir que aquella vocación jurídica no sea perfectible --en relación con los derechos territoriales de los pueblos indígenas y con otros campos-- y desde los propios sistemas jurídicos internos e internacionales, pero eso es materia de otro ensayo.

Un catedrático me decía que en derechos humanos todos los días perdemos batallas, y el mismo juez Antônio A. Cançado Trindade señala que la legislación internacional de derechos humanos "... parece estar bajo fuego y hostilidad, por parte de aquellos comprometidos en su deconstrucción, los usuales heraldos del uso de la fuerza y la acumulación de la riqueza material".<sup>7</sup> Sin embargo, aún cuando desde nuestra trinchera de defensores de derechos humanos y de los pueblos indígenas podamos ver que ciertas batallas se pierden, no debemos abandonar nuestros puestos ni perder de vista el horizonte. Lo que debemos hacer es en principio reconocer la necesidad



4 *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C, No. 79.

5 *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C. No. 125.

6 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 29 de junio de 2005 sobre supervisión de cumplimiento de sentencias.

7 Opinión separada del Juez Antônio A. Cançado Trindade en Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana*. Sentencia de 5 de junio de 2005. Serie C. No. 124.



de formas alternativas de solución de los problemas estructurales, que no excluyen en absoluto las denuncias ante el Sistema Interamericano pero que no se agotan en ellas.

Como señala el viejo Marx (Tucker 1972): "La reforma de la conciencia consiste sólo en permitir al mundo clarificar su conciencia, en despertarlo de su sueño sobre sí mismo, en explicarle el significado de sus propias acciones".

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bill, Ashcroft; Tiffin, Griffiths and Helen, *Post-Colonial Studies. The Key Concepts*. Routledge, Londres, 2002.

García, Pedro y Surrallés, Alexandre, *Tierra adentro. Territorio Indígena y percepción del entorno*, IGWIA, Copenhague, 2004.

International Work Group for Indigenous Affairs-IWGIA, *El Mundo Indígena 2005*, IWGIA, Copenhague, 2005.

Tucker, Robert C., *The Marx-Engels Reader*, WW Norton & Company INC, New York, 1972.