

Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia

ÁNGEL LIBARDO HERREÑO HERNÁNDEZ*



El significado que tiene el derecho a la tierra para los pueblos indígenas es más complejo que el simple reconocimiento de su posesión colectiva. Incluye también el reconocimiento de un conjunto de garantías culturales, sociales y políticas que son inescindibles de los derechos territoriales.

Por esta razón, las luchas de los pueblos indígenas de las últimas décadas se han centrado en la defensa del territorio ancestral. Esto ha implicado la construcción política de este concepto, que ha procurado que se reconozcan, entre otros derechos colectivos aquellos que tienen que ver con la posibilidad de practicar sus propias formas de explotación de las tierras, con ejercer la potestad colectiva sobre los recursos naturales que se encuentran en ellas, con mantener incólumes los sitios sagrados, con ejercer gobierno y jurisdicción autónomos, con permanecer colectivamente en las tierras ancestrales y no ser expulsados de allí por ningún medio o circunstancia, con que estas tierras no sean enajenadas y con desarrollar sus propias concepciones de desarrollo y vida.



En la más reciente construcción del concepto de "territorio ancestral" han sido decisivos dos factores: uno es la defensa comunitaria de estos derechos territoriales por parte de las organizaciones indígenas, que con sus vigorosos procesos de movilización social han presionado el desarrollo legislativo y las políticas de reconocimiento. Pero por otro lado, en la última década ha sido importante también en este proceso de racionalización política del territorio ancestral, la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional que a través de una progresista hermenéutica ha ido clarificando el alcance y contenido de los derechos fundamentales colectivos de las comunidades indígenas. Este ensayo revisa ambas dimensiones de la evolución social y legal del concepto de territorio ancestral.

* Abogado y licenciado en ciencias sociales. Investigador de ILSA.
angelibardoh@yahoo.com



The Political and Legal Evolution of the Concept of Indigenous Ancestral Lands in Colombia

The significance of the right to land for indigenous peoples is more complex than the mere recognition of their collective ownership. It also includes the recognition of a set of cultural, social and political guarantees that cannot be separated from territorial rights.

For this reason, the struggles of the indigenous peoples in the last decades have centered on the defense of their ancestral lands. This has implied the political construction of this concept which has procured the recognition, among other collective rights, of the rights that have to do with the possibility of practicing their own ways of exploiting the land, to exercise the collective right over natural resources found on the lands, to preserve sacred sites, to exercise an autonomous government and jurisdiction, to remain collectively on ancestral lands, to not be expelled from them by any means or circumstance, to not be estranged from these lands, and to create their own concepts of development and life.

In the most recent construction of this concept of "territorial lands" two factors have been decisive: one is the communitary defense of these territorial rights by the indigenous organizations who with their vigorous processes of social mobilization have pressured the legislative developments and the policies of recognition; but, on the other hand, in the past decade also significant to this process of political rationalization of ancestral lands has been the jurisprudence developed by the Constitutional Court which, through progressive hermeneutics, has clarified the scope and content of the basic collective rights of the indigenous communities. This essay reviews both dimensions of the social and legal evolution of the concept of ancestral lands.

El objetivo de este escrito es describir el proceso político y legal mediante el cual se ha dado la construcción de la idea del territorio ancestral en los pueblos indígenas colombianos. Para tal efecto se ha estructurado el texto en dos partes: una introductoria y conceptual acerca de las ideas de territorio y derecho a la tierra y un segundo acápite en el que se describe la evolución política y legal que ha tenido el concepto de territorio indígena en nuestra historia reciente.

DERECHO A LA TIERRA Y NOCIÓN DE TERRITORIO ANCESTRAL

Ha crecido el interés entre académicos y activistas sociales de varios países por fundamentar el contenido jurídico y material del "derecho a la tierra"¹. Los esfuerzos conceptuales al respecto muestran las

¹ Véanse entre otros Provea (1997); Círculo de Derechos (2000) y "Por el derecho a la tierra"

dificultades propias de un derecho hasta ahora innominado frente al cual no se han desarrollado suficientes avances en la dogmática o en la jurisprudencia, en el ámbito nacional y en el internacional².

Quizá en nuestro medio este interés se relacione con el hecho de que los movimientos sociales indígenas y afrocolombianos, en las últimas décadas, han reivindicado de manera especial un derecho al territorio. Valdría la pena indagar qué diferencias existen entre los conceptos de “tierra”, “derecho a la tierra” y “territorio” o “territorialidad” que usualmente se usan para calificar los mismos intereses pero que de hecho difieren por lo que connotan, pues con base en estas precisiones podremos delimitar el alcance del presente trabajo.

Para comenzar, diremos que la noción “tierra” es un concepto amplio y ambiguo que termina denominando simplemente un bien representado en un espacio geográfico delimitado, susceptible de propiedad privada o colectiva y al que se le asignan múltiples usos, la mayoría

(2002), entre otros. Se han realizado eventos de carácter académico como el Seminario sobre el Derecho a la Tierra en la Universidad de Maastricht (abril de 2002) y se han promovido importantes iniciativas políticas por la reivindicación del derecho a la tierra como la adelantada por la organización FIAN Internacional denominada “Campaña Global por la Reforma Agraria”, cuyo propósito desde mediados de los años noventas es el apoyo a los movimientos de los Sin Tierra y a los movimientos campesinos que luchan por la tierra en diferentes países.

² Una razón para explicar este precario desarrollo teórico y jurídico de un derecho humano a la tierra es la ausencia de una genuina consagración de un derecho de esta naturaleza en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Por esta razón hay quienes prefieren hablar de los “derechos relacionados con la tierra” (Círculo de Derechos, 2000: 394). Para ilustrar la débil consagración basta con hacer referencia al contenido de la siguiente normativa: en la Declaración Universal de Derechos Humanos el artículo 17 reconoce en general el derecho a la propiedad individual y colectiva y previene contra la privación arbitraria de la propiedad. En el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se toca el tema de la tierra de manera directa cuando alienta a los Estados Parte a desarrollar o reformar sus regímenes agrarios con el fin de lograr una explotación y utilización más eficaces de las riquezas naturales. El artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos hace referencia al derecho que tiene toda persona al uso y goce de sus bienes, agregando que nadie puede ser privado de ellos, excepto mediante el pago de una indemnización justa; reconoce igualmente la potestad legal de señalarle fines de interés social a la propiedad privada.

Los instrumentos internacionales más específicos sobre la tierra en el marco del sistema universal de derechos humanos son la Declaración sobre el Progreso Social, adoptada por la Asamblea General en 1969, que acoge la idea de una función social de la propiedad, llamando a los Estados a establecer formas de propiedad de la tierra que aseguren los mismos derechos de propiedad para todos (GA Res. 2542 (XXIV), 24 UN GAOR Sup. (No. 30) en 49, UN Doc. A/7630 (1969)). A nivel de los organismos especializados de Naciones Unidas existen documentos e instrumentos internacionales, vinculantes y no vinculantes, que son más explícitos al tratar los derechos relacionados con la tierra, entre ellos se destacan: la Declaración Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de la FAO (1979) y los Convenios 117 de 1962 y 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

de explotación económica. La noción de “territorialidad” en cambio se relaciona estrechamente con las formas culturales de apropiación material y simbólica de las tierras que pueblos originarios han habitado históricamente, y las cuales tienen significado, no sólo por brindar los medios para la subsistencia sino además porque son el soporte en el cual las comunidades tradicionales desarrollan sus identidades y sus visiones del mundo.

Mientras que la “tierra” a secas es una idea que remite a un carácter básicamente instrumental, la noción de territorialidad indica procesos complejos de construcción cultural ligados a la ocupación y al uso de las tierras ancestrales. En tanto, la acepción del “territorio” si bien conserva un marcado carácter cultural, su esencia determinante es política pues ha servido para defender el ejercicio de la autonomía por parte de las comunidades originarias frente a la institucionalidad estatal y a la sociedad mayoritaria, concretándose para ello en la demarcación de áreas territoriales en las cuales los pueblos étnicos pueden desarrollar sus proyectos de vida.

Por su parte, el concepto de “derecho a la tierra” nos sitúa en un campo de discusión jurídica en la medida en que se trata de argumentar a favor de la existencia, naturaleza y contenido legal de un derecho determinado. De manera sumaria presentaré algunos aspectos que se discuten en cuanto a la fundamentación y consagración del derecho a la tierra³, para examinar posteriormente en qué medida se asimila a las nociones precedentes.

Un primer elemento que se observa en buena parte de la literatura que se ocupa de este tema es que no toca de manera explícita la cuestión de un “derecho humano a la tierra”, sino que se usan vías indirectas para abordarlo. Por ejemplo, se habla de “derechos a la tierra” o de “derechos humanos relacionados con la tierra” o de los “derechos de la propiedad” o “a la propiedad” de la tierra y otras fórmulas semejantes.

No obstante lo anterior, se pueden identificar ciertas tendencias en los debates que se vienen dando en torno a la naturaleza del derecho a la tierra, entendido de manera genérica. Respecto a su titularidad, algunos planteamientos indican que cubriría sólo al campesinado y a grupos étnicos que mantienen una relación especial con los

³ La acepción “tener derecho” remite en sentido estricto al poder o facultad jurídicamente protegida que tiene una persona (sujeto activo) de reclamarle a otro (sujeto pasivo) la realización de una acción o una omisión mediante la cual se materializa el derecho de que se es titular, acudiendo incluso a las autoridades para que mediante el ejercicio del poder coercitivo del Estado, se proteja y concrete el objeto del derecho. En materia de derechos humanos son titulares todas las personas y el obligado en primer lugar es el Estado que debe cumplir los deberes genéricos de respetar, proteger y satisfacer los derechos.

territorios en los que habitan y a los que deben su existencia como colectivos, descartándose, en principio, un rasgo de universalidad de este derecho y su condición de obligación *erga omnes* respecto del Estado⁴.

Para otros analistas tiene fuerza la tesis de que existe un interés de toda la sociedad sobre la tierra como un bien productivo, ambiental y jurídico, pues de él depende en gran parte el sustento de los seres humanos. En este sentido, debe concedérsele al derecho a la tierra un necesario carácter de universalidad que no se agota en la facultad reconocida a ciertos grupos humanos para poseerla, trabajarla o usufructuarla sino que debe ser un derecho potencialmente asegurado a cualquier persona que desee organizar su existencia alrededor de las labores del campo.

Otra asunto que se discute al momento de definir la titularidad de los derechos, es el relativo a los “poderes subjetivos” que otorga su reconocimiento. Estos poderes se expresan de manera ordinaria en un conjunto de prerrogativas que tienen los titulares del derecho para su ejercicio, uso, goce y disposición, unas veces de manera directa y exclusiva y otras veces acudiendo a manifestaciones de la voluntad que permiten su cesión absoluta o parcial. Tal vez el mayor poder subjetivo que da la titularidad de un derecho es la capacidad para exigir el bien jurídico reconocido ante el poder jurisdiccional.

En el asunto que nos ocupa, ¿existe algún antecedente que indique una expresa declaración de un derecho subjetivo a la tierra como derecho humano, exigible judicialmente? Por lo que conocemos, en la administración de justicia en Colombia son excepcionales los casos en que han prosperado reclamaciones que pueden asociarse con la protección de un derecho humano a la tierra. Posiblemente, los casos más emblemáticos sean aquellos en los que la Corte Constitucional ha amparado la posesión como un derecho fundamental y, en esta medida, como un derecho tutelable⁵; los otros casos se relacionan con los territorios indígenas, que han llevado a la Corte a la adjudicación de fundamentalidad del derecho a la propiedad colectiva de las tierras ancestrales, posición reiterada en una notable línea jurisprudencial desarrollada a la largo de la última década⁶.

⁴ Cualquier obligación que se asume “frente a todos” es una obligación *erga omnes*. En doctrina internacional se ha afirmado que este tipo de obligaciones se caracterizan por dos rasgos principales: uno, que se contraen ante toda la comunidad internacional y, dos, que incorporan valores primordiales para la comunidad internacional, como por ejemplo, derechos del *ius cogens* (artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Este rasgo justifica que todos los Estados tengan un interés jurídico en el cumplimiento de estas obligaciones, lo que implica a su vez la aceptación de las normas *ius cogens* como imperativas y con carácter inderogable, llegando incluso a reconocerse que se imponen aún por encima del consentimiento de los Estados, pese a que en el derecho internacional el consentimiento es una condición de la validez de las normas.

⁵ Corte Constitucional. Sentencias T-443 de 1993, T-672 de 1996, entre otras.

⁶ Véase por ejemplo, la Sentencia SU-039 de 1997.

Un punto central que debe resolverse en la construcción teórica del derecho a la tierra tiene que ver con su especificación como derecho humano, que es un campo de investigación por explorar. Ya anotamos la dificultad evidente que ha tenido la doctrina para defender abiertamente la idea de un derecho humano *per se* a la tierra y su tendencia a construir la idea del derecho a la tierra a partir de su conexión con otros, como el derecho a la propiedad, al trabajo, a la vida, a la subsistencia, a la alimentación, a la vivienda y a la cultura, al punto de considerarse que la tierra es una especie de *derecho-condición* para el ejercicio de los demás derechos.

Esta lógica de asociar la tierra con el disfrute *sine qua non* de otros derechos humanos ha sido también la base en que se han inspirado los pueblos originarios colombianos para la defensa de sus territorios. Aunque los pueblos indígenas no reclaman un derecho a la tierra en sentido estricto, la reivindicación del territorio que caracteriza a sus luchas actuales no difiere en lo sustancial de esta noción, pues muestra claramente que sin la posesión y el disfrute de las tierras ancestrales sus derechos colectivos a la supervivencia física y cultural se ponen en riesgo.

La construcción del territorio en las comunidades étnicas colombianas ha significado al mismo tiempo un proceso de afirmación política frente a la institucionalidad y un proceso de diferenciación frente a otros grupos sociales, que empieza con la delimitación de un dominio territorial en el cual pueden ejercer soberanía, poder y autonomía. Frente al concepto de autonomía que reclaman los pueblos indígenas, ha escrito Héctor Díaz-Polanco que:

Los regímenes de autonomía se establecen en el marco de Estados nacionales determinados. El ente autónomo no cobra existencia por sí mismo, sino que su conformación en cuanto tal se realiza como parte de la vida político-jurídica del un Estado. El régimen de autonomía responde a la necesidad de buscar formas de integración política del Estado nacional que estén basadas en la *coordinación* y no en la subordinación de sus colectividades parciales. Por consiguiente, en tanto *colectividad política*, una comunidad o región autónoma se constituye como *parte integrante* del Estado nacional correspondiente. (Díaz-Polanco, 1999: 153).

En la actualidad la idea del territorio se concreta en el interés de la adjudicación y titulación colectiva de las tierras ancestrales de las comunidades negras del Pacífico y en la definición del espacio geográfico y legal de los resguardos indígenas, con el fin no sólo de preservar la identidad étnica sino también de acceder a las garantías legales derivadas de la organización territorial del Estado (competencias político-administrativas y presupuestales según el tenor del artículo 287 de la Constitución Política).

Esta aspiración por lograr la delimitación legal de las tierras ancestrales no deja de ser inconveniente para algunos, pues empobrece la concepción genuina del territorio. El antropólogo Efraín Jaramillo ha problematizado fuertemente la noción de "territorio". (Jaramillo, 2003: 43). Sostiene que no es algo constitutivo de las cosmovisiones e identidades étnicas, sino el resultado de las relaciones entre los grupos étnicos y el Estado⁷. Expresa el autor que no estaba en la esencia de los pueblos indígenas delimitar territorios para diferenciarse de otros grupos, sino que el componente que determinaba las relaciones con su entorno o hábitat era la *oferta natural de recursos* para la subsistencia; esta oferta, cambiante de acuerdo con los ciclos biológicos, favoreció el desarrollo de profundos conocimientos sobre las dinámicas de la fauna y de la flora, que a su vez determinaron el nivel de movilidad de las comunidades.

Los conocimientos tradicionales llevaron a los grupos indígenas a concebir su hábitat sin más restricciones que las que imponía la oferta natural del bosque. Advierte el autor que la configuración de los territorios étnicos como espacios delimitados genera a su vez serias amenazas para la supervivencia de los pueblos originarios por dos razones: de un lado, puede conducir a una especie de comunalismo esencialista que los aísla de realidades sociales y económicas complejas con las que interactúan las comunidades y de las que depende también su existencia. De otro lado, porque crece la presión exógena sobre los recursos naturales localizados en las tierras colectivas cuando los modelos occidentales de desarrollo de carácter extractivo han depredado los recursos que se encuentran más allá de los resguardos o de las titulaciones colectivas.

⁷ La Constitución Política de 1991 prescribe que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria y con autonomía de sus entidades territoriales. Reconoce la Constitución como entidades territoriales a los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas; pero para que estos últimos y las regiones sean reconocidas como tales se necesita la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que establezca la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288 de la CP). Han cursado ocho proyectos de ley de ordenamiento territorial en el Congreso de la República en los doce últimos años y ninguno ha prosperado debido a las grandes tensiones que encierra esta discusión. Para los pueblos indígenas la ley debe ser una oportunidad de consolidar las territorialidades indígenas por lo cual han planteado que en la creación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI): debe prevalecer un criterio de contigüidad, que permita reconocer y unir diferentes ámbitos ancestrales; debe prevalecer la voluntad de las comunidades para aceptar o no, mediante el derecho de consulta, la creación de las ETI, pues está de por medio sus Proyectos de Vida; deben establecerse en el marco de una democracia que protege la diversidad y la interculturalidad etno-pluralista y, finalmente, debe garantizar la ley el respeto de la autonomía en el gobierno, en el ejercicio de las decisiones presupuestales y en el manejo ambiental de los territorios. Para profundizar en el contenido de las discusiones sobre la LOOT, véase: Boletín de la Sociedad Geográfica Colombiana (2002).

Referenciar por lo mismo las luchas étnicas con la defensa exclusiva de los intereses colectivos que se ligan a sus tierras, es reducir el impacto de sus objetivos políticos. Se ha visto que cuando los pueblos indígenas y afrodescendientes sólo se ocupan por defender lo que tienen territorio adentro pierden el horizonte de salvaguardar a la “madre naturaleza”, o de conectar sus luchas con formas más incluyentes de democracia. La conquista de la paz y la autonomía en los territorios ancestrales podría perder significación y sostenibilidad si no se lucha igualmente por acabar la guerra que afecta al resto de la población colombiana, con la que los grupos étnicos comparten un destino común.

Adicionalmente un riesgo latente de este ensimismamiento territorial consiste en que al deteriorarse la oferta ambiental dentro de los resguardos o en las titulaciones colectivas afro, disminuyendo con ello la calidad de vida de las comunidades, se puede precipitar un vaciamiento demográfico de los territorios (Jaramillo, 2003).

Aunque resultan valiosas las consideraciones expuestas por este antropólogo, no se debe olvidar también que en la definición actual de los territorios étnicos no sólo se juega el problema de la subsistencia económica de estos grupos: ellos están haciendo ejercicios de poder y resistencia de cara a poderosos intereses del capital nacional y transnacional que desean apropiarse de importantes porciones de la selva húmeda tropical colombiana con sus innumerables riquezas hídricas, minerales y biológicas. Titular territorios colectivos hoy es una manera de crear inmunidades frente al modelo capitalista de desarrollo y de esta situación son plenamente conscientes los pueblos originarios.

Para cerrar este acápite y relacionar los elementos que hemos señalado, la idea del territorio puede considerarse como una especie del concepto genérico de derecho a la tierra, sólo que enriquecido con los elementos políticos e identitarios con que los pueblos étnicos interpretan su entorno.

Vistas las particularidades de estos conceptos, nos concentraremos en adelante en revisar algunos momentos significativos en la reciente construcción política y jurídica de la idea del territorio, precisando la manera como el derecho positivo ha incorporando las exigencias comunitarias de reconocimiento de las tierras ancestrales. Las sentencias de la Corte Constitucional colombiana sobre derechos de los pueblos indígenas han jugado un importante papel en la construcción de la idea del territorio, al punto de tenerse hoy como referencia obligada pues consolidan en conjunto una nueva hermenéutica jurídica, coherente con los principios de diversidad étnica y pluralismo jurídico (Sánchez, 2003).

TERRITORIALIDAD ANCESTRAL INDÍGENA

Origen de los resguardos

La conquista española y las duras formas de trabajo a que fueron sometidos los aborígenes durante el período colonial (encomiendas y mitas), ocasionaron un agotamiento de la fuerza de trabajo indígena que sumado al aumento de la población española y criolla, presionó cambios en estos sistemas de explotación. La Corona se vio obligada a expedir una serie de cédulas reales entre 1595 y 1642 para proteger la mano de obra que requería su economía. Para ello negó la legalidad de los servicios personales que los encomenderos obligaban a tributar a los indígenas y limitó el tiempo de los repartimientos al prohibir el derecho de herencia sobre ellos; se hicieron esfuerzos también para aclarar la condición jurídica de los indígenas como personas libres y vasallos de la Corona. Estas medidas estimularon la trata de esclavos provenientes de África.

Se adoptó al mismo tiempo la institución de las reducciones (resguardos) para aislar a las comunidades indígenas supervivientes de los españoles, dándoles a las comunidades cierta autonomía administrativa, bajo la autoridad de sus propios alcaldes y alguaciles. Con los llamados “pueblos de indios” o resguardos se logró cierta recuperación demográfica de la población indígena y se ejerció control sobre esta fuerza de trabajo, a la que se le asignó el pago de tributos especiales a las autoridades coloniales.

Aunque se dice que los indígenas reducidos trabajaban las tierras adjudicadas según sus formas comunales y con un régimen de autonomía administrativa, en realidad no escaparon de la influencia constante de los curas doctrineros en su “misión civilizadora” y de los funcionarios recolectores de impuestos (corregidores) que jugaban un papel de tutela similar al que cumplían los encomenderos con los indios de los repartimientos (Ots Capdequí, 1992: 75).

Las tierras de los resguardos se cultivaban en régimen de indivisión de la propiedad, por esa razón los indios que pertenecían a las reducciones sólo tenían un derecho de usufructo sobre las parcelas que cultivasen. No podían venderlas. Bajo este aspecto, los resguardos se configuraron como una unión del trabajo agrícola con la posesión forzosa de la tierra. El indio estuvo sujeto a la posesión forzosa de las parcelas y vivió en estado de subordinación y no libertad frente a las autoridades representantes de la metrópoli (Nieto Arteta, 1979: 57).

De propiedad colectiva a propiedad privada

En el período de Independencia y estructuración originaria del Estado comenzó a gestarse una transformación en el régimen agrario de los resguardos, en medio de una aceptación importante de las ideas librecambistas por parte de la incipiente burguesía comercial. En el Congreso de Cúcuta de 1821 se manifestaron las primeras presiones de sectores dominantes para disolver los Pueblos Indígenas, de modo que la ley 11, de octubre de ese año, permitió la propiedad privada y la repartición de los resguardos; este paso de la propiedad comunal a la propiedad privada quitó el carácter de territorio a los resguardos y los colocó como simple tierra o propiedad raíz.

La tendencia a eliminar la propiedad comunal se impuso con la ley 22 de junio de 1850 y con el Código Civil adoptado durante la segunda mitad del siglo XIX. Estas normas al establecer la libertad de compra-venta de los antiguos resguardos alentaron cambios en la estructura económica precapitalista que provocaron a su vez lamentables consecuencias para las comunidades indígenas: de una parte, al ampliarse el mercado libre de trabajo, se aceleró la proletarización y campesinización de los indígenas, se abrió paso a la desintegración de las comunidades y a un rápido deterioro en sus condiciones de vida; por último, se propició con las normas de desamortización de bienes de manos muertas los procesos de concentración privada de las tierras comunales.

En la ley 89 de 1890 se consagraron algunos derechos específicos para las comunidades indígenas, entre ellos, “la facultad de tener un gobierno interno a través de los cabildos, respetando sus usos y costumbres” y “el derecho a la propiedad privada colectiva de la tierra, institucionalizada en resguardos”. Pero allí mismo,

el reconocimiento de la tierra y del cabildo indígena, por parte del Estado, se hizo a condición de definir a los indios como ‘incapaces’. Por tal razón, el territorio indígena aparecía apenas como un territorio de Misiones, dominado por el Gobierno y por las Autoridades Eclesiásticas. No se reconocía cultura indígena ninguna y, si se dejaba lugar para las costumbres, era a costa de la cristianización. Los indígenas del resguardo eran vistos como parcialidad y no como grupo étnico, ni mucho menos como pueblo (Muyuy, 1998: 37).

La falta de claridad sobre los títulos y sobre los linderos de los resguardos se presentó en este período como un obstáculo constante para mantener su integridad territorial. La expansión de la economía de monoexportación desde mediados de siglo XIX organizada alrededor de ciclos productivos como la quina, el caucho, el añil, el tabaco y el café fueron causa de pérdida de porciones importantes de tierras indígenas.

Los ciclos de la quina y del caucho afectaron tanto a los territorios ancestrales⁸ como a las comunidades indígenas que especialmente en el sur del país fueron sometidas a duras situaciones de explotación. Durante estas bonanzas comerciales el Estado concedió permisos de explotación en baldíos y bosques nacionales, muchos de los cuales eran propiedad indígena (Botero, 1994: 48).

Las adjudicaciones excesivas y los límites inexactos de las mismas originaron diferentes abusos por parte de las compañías beneficiarias. La adjudicación de los baldíos y bosques nacionales adoptó diferentes formas legales como el usufructo, el arrendamiento, la cesión o el dominio pero debido a la imprecisión de los linderos de las tierras concedidas para la explotación, fueron permanentes las disputas entre estas compañías, llegando a ser común la formación de bandas armadas para defender los intereses comerciales en ciertas áreas y para someter a indígenas y a colonos a los sistemas de explotación.

Con el decreto 2520 de 1861 se buscó organizar de manera técnica las explotaciones de quina y caucho en los baldíos nacionales. Para esto la normativa ordenó definir con exactitud los linderos de los terrenos de explotación, limitar su extensión, señalar el tiempo de las licencias, definir las cantidades de las sustancias a extraer y los pagos que debían hacerse al Estado, sin embargo por las dificultades administrativas para vigilar el cumplimiento de estas obligaciones fueron pocos los avances que se consiguieron.

Con la ley 200 de 1936, creada por el gobierno de López Pumarejo para contener el conflicto agrario que se había intensificado en occidente andino durante los procesos de colonización cafetera (Legrand, 1986: 108), terminó perjudicando los intereses de las comunidades indígenas, cuyas tierras se vieron expuestas a nuevas presiones provenientes de colonos que, amparados en esta legislación, migraron hacia "tierras baldías" del oriente y sur del país, buscando oportunidades de subsistencia. La ley 200 que se considera la primera ley moderna de reforma agraria de Colombia, se apoyó en un concepto de la función social de la propiedad, según el cual si en un término de diez años nos se explotaba una posesión, ésta revertía automáticamente al Estado.

Con esta ley, los campesinos de las laderas andinas lograron regularizar los títulos de propiedad sobre sus parcelas cafeteras contra

⁸ La mayor parte de explotaciones de quina, tagua y caucho se concentraron en las selvas del de la Costa Pacífica, en el río Atrato y en la zona del Darién. En el sur del país la región amazónica y los departamentos del Caquetá y Putumayo fueron centros activos de explotación de estos recursos de la selva, incluso por compañías invasoras provenientes de Brasil y Perú. En norte del país se explotaron estos recursos en los valles de los ríos Sinú, San Jorge y en parte de los bosques del Magdalena Medio. Las adjudicaciones se hicieron hacia los Llanos Orientales.

los intereses de los latifundistas que deseaban apoderarse de ellas; los campesinos que no accedieron a la tenencia de la tierra fueron empujados a la colonización de baldíos nacionales que, como dijimos, en su mayor parte eran tierras ancestrales. Los colonos, aplicando la regla de los diez años de explotación de los predios, consiguieron titulaciones en tierras indígenas bajo la aquiescencia del Estado y ante la perplejidad de las comunidades indígenas afectadas, que por poseer otras formas de uso de la tierra no se ajustaron a las reglas de la función social de la propiedad establecidas por la ley 200.

Más adelante, en 1961, se expidió la ley 135 de reforma agraria, con el objeto de democratizar la estructura de tenencia de la tierra. Esta ley concibió los resguardos como unidades de producción y de consumo en un esquema de economía capitalista y adoptó medidas para su protección. Pero estas eran contradictorias.

Por una parte, el artículo 29 desconoció la posesión histórica de los resguardos y permitió la adjudicación de baldíos en zonas ocupadas por indígenas, aunque condicionada al previo concepto favorable de la oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno. Pero de otro lado, el artículo 94 propuso el fortalecimiento de las posesiones indígenas, por ejemplo con la facultad que se dio al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) para estudiar la situación socioeconómica de las parcialidades. El propósito era adelantar las reestructuraciones internas, el reagrupamiento de la población de los resguardos y eventualmente la ampliación de los mismos mediante la adquisición de tierras aledañas.

Sólo cincuenta años después, durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se reglamentó el trámite jurídico para constituir resguardos indígenas, contemplado desde la ley 135 de 1961. En él se incluía la facultad del Incora para adquirir tierras en beneficio de los grupos indígenas ubicados en el territorio nacional.

Constitucionalización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas

El constitucionalismo más reciente refleja el fenómeno de transnacionalización del derecho que ha desbordado las fronteras de los Estados nacionales no sólo para homogenizar las reglas de la economía, sino para regularizar relaciones no reducibles a la esfera del mercado que se consideran en la actualidad, entre otras cosas, como verdaderos parámetros de la democracia global. Un caso que indica un parámetro democrático de esta globalización legal a nivel de Estados multiculturales como el nuestro, se encuentra dado por el reconocimiento de tres derechos fundamentales de los pueblos indígenas, conquistados por vía del Convenio 169 de la OIT: el derecho al territorio, el derecho a

sus propias formas de gobierno y el derecho al ejercicio de sus formas de justicia tradicional.

Sin embargo, una cosa es la formalización de los derechos y otra distinta su precario desarrollo legislativo o su cumplimiento por parte del Estado. Los Estados, sometidos a procesos de ajuste en diferentes campos, restringen los derechos de las poblaciones. Así ante las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en muchos países, la respuesta ha sido la limitación de las formas de participación política o de los procesos de descentralización, dejando sin efectividad a los gobiernos tradicionales. En lo atinente al territorio, los indígenas son sujetos de derechos colectivos hasta cuando su territorio se convierte en un campo de interés transnacional, de la necesidad de ampliar la infraestructura y la frontera agrícola (Villa, 2002: 100).

Teniendo en cuenta este trasfondo, nos ocuparemos ahora de analizar en forma esquemática la evolución más reciente de los derechos colectivos. Según el dirigente indígena Gabriel Muyuy, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución se pueden agrupar de la siguiente manera (Muyuy, 1998: 39):

- Derechos de identidad cultural: el Estado reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (artículo 7), la oficialidad de las lenguas indígenas en sus territorios, la etno-educación y la enseñanza bilingüe (artículo 10, literal e; artículo 68, numeral 5); la libertad de conciencia y de cultos (artículos 18 y 19), la defensa del patrimonio cultural (artículo 72), la igualdad y dignidad de todas las culturas como fundamento de la nacionalidad (artículo 70). Además, la facultad de ejercer su propia justicia (artículo 246).
- Derechos de autonomía territorial: se reconoce el derecho de propiedad colectiva de los resguardos y se consideran estas tierras como inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63). Igualmente, se establece que los territorios indígenas son entidades territoriales con autonomía para gobernarse y gestionar su desarrollo (artículo 286).
- Derechos de autonomía política y social: el derecho a elegir dos representantes indígenas para el Senado de la República (artículo 171); la posibilidad de elegir un representante más en la Cámara (está aún sin reglamentar (artículo 176) y el reconocimiento de la doble nacionalidad de los indígenas de territorios fronterizos (artículo 96, literal c).
- Derecho de ejercicio autónomo de una jurisdicción especial indígena: este derecho lo pueden ejercer las autoridades indígenas en su ámbito territorial, con el único límite de la Constitución y las leyes (artículo 246).
- Derechos ambientales y de control sobre la explotación de recursos naturales en sus territorios: derecho al goce de un ambiente sano

(artículo 79), a conservar los recursos naturales a partir de una concepción de desarrollo sostenible y el derecho a consulta previa para la exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas (artículo 80), entre otros.

- Derechos económicos: los resguardos se asimilan a los municipios, con el propósito de que participen en los ingresos corrientes de la Nación y así proyecten de manera autónoma su desarrollo (artículo 357).

A pesar de los innegables logros que los pueblos indígenas han tenido en el reconocimiento legal de sus derechos, las realidades de la guerra, de la exclusión social y de la imposición del modelo de desarrollo occidental que explota indiscriminadamente los recursos naturales, han impedido que las comunidades gocen plenamente de estos derechos, en particular de aquellos que buscan asegurar la inmunidad de sus territorios frente a todo tipo de intervenciones externas⁹.

Un ejemplo que indica la brecha entre los avances legales descritos y las decisiones que imponen los procesos económicos, exacerbados por las negociaciones de libre comercio, es la expedición del nuevo Código Minero que lesiona gravemente los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. En América Latina, estas medidas de afectación de los territorios de las comunidades originarias para beneficiar los intereses de las compañías transnacionales, tienen, entre otros antecedentes, la derogación del artículo 27 de la Constitución mexicana, que eliminó las inmunidades de las que gozaban las tierras comunales, para permitir la explotación de los recursos naturales ubicados en ellas, reforma que fue una condición impuesta durante el proceso de formalización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN.

La promulgación de la ley 685 de 2001 –Nuevo Código de Minas– responde a esa misma lógica de debilitamiento de los derechos territoriales y colectivos de los pueblos étnicos. En ella se consigna una serie de facultades que autorizan la exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas, bajo el precepto de que los recursos del subsuelo son de la Nación.

La ONIC demandó en agosto de 2002 la inconstitucionalidad de algunas disposiciones del Código, por violación de los principios y derechos indígenas de autonomía, participación y consulta previa. Sostuvo que la explotación indiscriminada de los recursos naturales existentes en los territorios indígenas representa un desconocimiento de las autoridades y formas de gobierno tradicionales. Ante estos problemas, los

⁹ Un completo panorama de los proyectos de explotación maderera, minera, de hidrocarburos y de los megaproyectos de desarrollo estatales o privados (carreteras, hidroeléctricas, embalses, refinarias, plantaciones, etc) que actualmente se adelantan en territorios indígenas y de los efectos que producen sobre las comunidades, puede verse en el estudio de: ONIC, CECOIN y GhK (1995).

pueblos indígenas ven amenazados sus modos de vida y su existencia como pueblos.

Recordó la ONIC que los pueblos indígenas colombianos reunidos en el Congreso Nacional de 2001 (en Cota, Cundinamarca, entre el 25 y el 30 de noviembre) sostuvieron:

Que los territorios indígenas ancestrales son sagrados, otorgados por nuestros Dioses, teniendo presente que es el espacio donde recreamos nuestras culturas, nuestro pensamiento y nuestras formas de convivencia.

Que el modelo de desarrollo implantado históricamente ha sido excluyente, homogenizante, depredador del medio ambiente, desconocedor de las particularidades culturales y no responde a las aspiraciones, intereses y derechos de los colombianos y que por el contrario es la causa del ecocidio y del etnocidio [...].

Que nuestros territorios han sido profanados y arrasados por las políticas estatales, las multinacionales y los actores armados, quienes desconocen nuestro derecho mayor y la autonomía territorial (Declaración final 2001).

Lamentablemente, la actual Corte Constitucional olvidó los valiosos precedentes jurisprudenciales mediante los cuales aseguró la protección de los diferentes ámbitos de la autonomía indígena, al declarar la exequibilidad de las normas demandadas. Con ello sin duda alentó las formas de desarrollo depredadoras de occidente sobre los valiosos recursos naturales que con tanta dedicación han preservado las comunidades indígenas.

De nuevo, hacia lo colectivo

Como se observa, la Constitución de 1991 recuperó el carácter colectivo de los resguardos. El artículo 63 de la Carta, que forma parte del bloque de los derechos sociales, económicos y culturales, se refiere a las tierras de resguardo como inalienables, imprescriptibles e inembargables y el artículo 329 reitera que los resguardos “son de propiedad colectiva y no enajenable”. Esta definición de las tierras ancestrales indica que el constituyente las concibió como algo más que simples bienes raíces y las ligó a la existencia étnica y cultural de las comunidades. De ahí que la Corte haya expresado:

Como dentro de la juridicidad occidental es un contrasentido que la tierra sea sujeto del derecho, entonces, hay que inferir que la Constitución le otorga “derechos” es al territorio del resguardo como una entidad que en su identidad no solo expresa parte de nuestra nacionalidad colombiana, sino que es un concepto que también se ubica en el terreno de la cultura. En consecuencia, los resguardos son algo más que simple “tierra” y algo menos que “territorio indígena”; es decir, que no son términos iguales en la conceptualización constitucional, aun-

que, en una ley de ordenamiento territorial, geográficamente podrían coincidir. Pero, actualmente, todavía no se puede decir que un resguardo es una Entidad Territorial. (Sentencia T-634/99).

El Constituyente otorgó a los resguardos “ámbito territorial”, lo que implica un efecto legal inmediato: limita algunas competencias propias del Estado dentro de este territorio, para que se rija autónomamente por sus propias normas, usos y costumbres, que es precisamente lo que reconoce el artículo 246 de la Constitución Política:

Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

De la Carta se infiere entonces que la propiedad colectiva de los resguardos obedece a que en la concepción indígena existe una unidad inescindible entre pueblo y territorio comunal. Por eso se convino en su carácter de tierras inalienables que no son objeto de venta o transacción. Según la sentencia T-188/93,

El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes. Esta circunstancia es reconocida en convenios internacionales aprobados por el Congreso, donde se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes. Adicionalmente, el Constituyente resaltó la importancia fundamental del derecho al territorio de las comunidades indígenas.

Sin este derecho, los anteriores (derechos a la identidad cultural y a la autonomía) son sólo reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. Presupone el reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales ocupados y los que configuran su hábitat.

Así las cosas, lo principal en el resguardo es la forma de propiedad colectiva reconocida en la constitución e interpretada por la Corte Constitucional través de subreglas como la de “ámbito territorial”, gracias a las cuales se ha podido amparar en muchas circunstancias los derechos colectivos de las comunidades. Este retorno a la propiedad colectiva como evolución del constitucionalismo de 1991 ha sido tan decisivo para afirmar la noción del “territorio ancestral”, que es difícil argumentar que se trata sólo de una conquista alcanzada en las luchas sociales por la tierra. Debe reconocerse que en la construcción reciente

de la idea del territorio indígena ha jugado un importante papel la hermenéutica constitucional desarrollada por la Corte.

Al lado de la jurisprudencia garantista, el concepto de territorialidad ancestral ha encontrado consenso porque persiste el interés de los pueblos indígenas de ganar autonomía (en ejercicio del principio de respeto a la diversidad étnica y cultural) para administrar política, jurídica y financieramente los territorios colectivos en oposición al modelo centralista del Estado. También es claro que dicho concepto se ha convertido en una herramienta política que expresa la resistencia social respecto de los factores que han y están amenazando expulsar a las comunidades de las tierras que históricamente les han pertenecido.

Autonomía indígena y jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional ha protegido ampliamente la autonomía indígena con el desarrollo de una línea jurisprudencial garantista de los distintos ámbitos en que se expresa dicha autonomía. Baste aquí sólo enunciar algunas subreglas de interpretación constitucional que ha construido la Corte para abordar conflictos en los que están envueltos los derechos colectivos fundamentales de las comunidades indígenas:

Sobre la noción genérica de autonomía y derechos fundamentales colectivos expresó en la Sentencia SU- 039 de 1997:

Para la Corte, los indígenas han dejado de ser una realidad fáctica, pasando a ser sujetos de derechos fundamentales. La Constitución reconoce que hay formas de vida social diferentes y debe otorgarse a estas comunidades personería sustantiva, pues eso es lo que confiere *status* para gozar de los derechos fundamentales y exigir protección.

Acerca del ámbito del territorio colectivo (resguardos). Sentencias T-342/94-188/93, T-342/94, T-652/98:

[...] la protección constitucional del principio de diversidad étnica y cultural implica un derecho a la formación de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas no sólo porque son su fuente de subsistencia sino que constituyen elemento integral de su cultura y religiosidad. El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes.

Los resguardos son instituciones conformadas por una parcialidad indígena que con un título de propiedad comunitaria posee su territorio y se rige para el manejo de este y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales y cuyos objetivos, entre otros, apuntan hacia la protección del ambiente de un grupo étnico y cultural.

En la sentencia T-634/99 la Corte expresó que el hecho de no haberse expedido la ley de ordenamiento territorial no es un obstáculo

para la aceptación y desarrollo de la identidad y autonomía indígena en los resguardos a los que la misma Constitución les reconoce derechos.

Sobre el derecho fundamental colectivo a la subsistencia, la Corte señaló en la sentencia T-380/93:

Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos. En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo, los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes. Entre otros derechos fundamentales, las comunidades indígenas son titulares del derecho fundamental a la subsistencia, el que se deduce directamente del derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Constitución.

Con respecto a la propiedad colectiva de los recursos naturales en territorios indígenas. Sentencia T-380/93:

El derecho de propiedad colectiva de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus territorios no otorga una facultad omnímoda a los representantes de las respectivas comunidades indígenas para disponer libremente de ellos. La autonomía de las autoridades indígenas en el manejo de sus propios asuntos, en especial respecto del aprovechamiento de los recursos naturales, debe ser ejercida con plena responsabilidad. En favor de la comunidad indígena siempre podrá aducirse la doctrina *ultra vires* frente a actuaciones de sus autoridades que hayan dispuesto ilegal o arbitrariamente de las riquezas naturales comprendidas en su territorio y a las cuales por lo tanto se las debe despojar de todo poder vinculante.

Sobre la responsabilidad estatal y la obligación de reparación por incumplimiento función de vigilancia ambiental. Sentencia T-380/93.

El incumplimiento de la función de vigilancia ambiental por parte de las entidades oficiales que tienen a su cargo el cuidado y la preservación del medio ambiente propicia los abusos de particulares en la explotación de los recursos naturales [...]. La omisión de la función estatal de restauración del medio ambiente gravemente alterado mantiene la amenaza de vulneración de los derechos fundamentales [...]. La inacción estatal, con posterioridad a la causación de un grave daño al medio ambiente de un grupo étnico, dada la interdependencia biológica del ecosistema, puede contribuir pasivamente a la perpetración de un etnocidio, consistente en la desaparición forzada de una etnia por la destrucción de sus condiciones de vida y su sistema de creencias.

En cuanto a la problemática de explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas y el derecho fundamental a la consulta, la Corte argumentó en la Sentencia SU-039/97:

[...] precisamente, para asegurar la subsistencia del grupo se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la necesidad de la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la referida integridad étnica y cultural se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, en los términos del art. 40, numeral 2 de la Constitución, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones, a través del mecanismo de *la consulta*, que adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social.

En cuanto al ejercicio del gobierno y la jurisdicción indígena. Sentencias T-254/94; C-139 de 1996:

Para la Corte, la jurisdicción indígena está integrada por cuatro elementos centrales, derivados del artículo 246 de la Constitución Política: la posibilidad de tener sus propias autoridades judiciales, la potestad que éstas tienen para establecer normas y procedimientos propios, la sujeción de tal jurisdicción y tales procedimientos a la Constitución y a la ley y la competencia del legislador de buscar formas de coordinación entre la jurisdicción indígena y el sistema judicial. La jurisdicción indígena no está supeditada a la expedición de una ley previa, pues la Constitución tiene efectos normativos directos

El derecho de juzgar a sus propios naturales se deriva entre otras normas del Convenio 169 de la OIT (Sentencia T-634/99):

Este derecho de los indígenas a participar en aspectos que tienen que ver con su población y su territorio se liga al derecho a la identidad como etnia porque tiene relación con la supervivencia cultural y encuentra su fundamento en las normas de la Constitución antes citadas y en el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, reconocido en el artículo 9° de la Carta Política y en el artículo 1° del Pacto de derechos civiles y políticos de 1966. Y específicamente está consagrado en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por la ley 21 de 1991, Convenio que hace parte del ordenamiento jurídico colombiano (artículo 93 de la Constitución Política) [...].

El principio de maximización de la autonomía indígena y minimización de las restricciones para juzgar a sus propios miembros (fuero indígena) se expresa en las siguientes subreglas de interpretación constitucional (sentencias T-428/92; T-254/94):

- A mayor conservación de los usos y costumbres, mayor autonomía. Así, el nivel de eficacia del principio de autonomía jurisdiccional depende de la cultura involucrada, del grado de aislamiento o integración de ella respecto a la cultura mayoritaria y de la afectación de intereses o derechos individuales de miembros de la comunidad.

- Frente al derecho de castigar que tienen las autoridades indígenas, este tiene como límite los derechos fundamentales constitucionales que constituyen el mínimo obligatorio de convivencia para todos. Este límite material al principio de diversidad étnica y cultural se expresa por el respeto al núcleo de derechos intangibles que representan el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y de la tortura. Así, por ejemplo, la pena ancestral de los fuetazos no constituye, en opinión de la Corte, trato cruel ni inhumano y si es una manera de restablecimiento de la paz, convivencia y armonía de la comunidad.
- Las normas legales imperativas (de orden público) de la República priman sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas sólo si protegen directamente un valor constitucional superior al principio de diversidad étnica.

El movimiento social indígena y la defensa del territorio

Las luchas del movimiento indígena por la tierra se han transformado paulatinamente: han pasado de abogar por una defensa cultural e indigenista que se oponía a convertirla en un bien transable en el mercado, a ser contiendas políticas por el territorio. Ya habíamos señalado al comenzar la exposición que esta noción responde a una concepción de la tierra como ecumen vital donde se desarrolla la reproducción material y simbólica de la comunidad. Por eso, ha de entenderse que en las luchas por su defensa y preservación se juega en el fondo la misma subsistencia del sujeto colectivo indígena.

Las luchas indígenas del período 1900-1950, entre las que se destacan las lideradas por Quintín Lame, parecen ser el primer momento de defensa cultural de la tierra. Ellas ya contenían elementos claros de reivindicación de derechos específicos y reclamaban la autonomía de los pueblos indígenas (Muyuy, 1998: 36).

Las medidas legales y de hecho como la apropiación de los resguardos por parte de los hacendados, motivaron a lo largo del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX una vigorosa sucesión de luchas indigenistas por la defensa y recuperación de los resguardos. Se destacaron los levantamientos indígenas encabezados entre otros líderes por Manuel Quintín Lame y José Gonzalo Sánchez, contra las prácticas de servidumbre representadas en el sistema de terraje o impuesto en trabajo que mantenían los latifundistas del sur del país desde las épocas de la colonia.

La agitación indigenista llevada a cabo entre los años 1914 a 1917 en Tierradentro en los pueblos y resguardos caucanos de Guanacas, Cajibío, Caloto y Coconuco, entre otros, y que movilizaron otras luchas indígenas en los departamentos del Tolima y del Huila, alcanzó notoriedad

nacional y solidaridad con sus reivindicaciones, cuando el líder Quintín Lame fue privado de la libertad por el gobierno conservador en 1915.

En el contenido de estas luchas sobresalieron los siguientes intereses: la defensa de las parcialidades indígenas contra las leyes que permitían su división y venta; la defensa de los resguardos como centros de autoridad y organización de las comunidades indígenas; la recuperación de las tierras perdidas a manos de los latifundistas y el desconocimiento de todo título que no tuviera origen en las cédulas reales; la liberación de las comunidades indígenas de toda obligación proveniente del terraje o del pago de servicios personales y, finalmente, la afirmación de los valores culturales indígenas (Fajardo, 1999: 88).

Más adelante, en las décadas del 60 y el 70, el movimiento indígena puso énfasis en la recuperación de las tierras como respuesta a los procesos de expropiación de los resguardos realizada por terratenientes por vías legales o de hecho. La lucha contra la concentración de la propiedad en manos de unos pocos y la falta de políticas estatales para democratizar la tenencia de la tierra, facilitó las condiciones para que el movimiento indígena en esta época se identificara con las reivindicaciones de los campesinos.

Sin embargo, la alianza estratégica con el campesinado empezó a debilitarse cuando los indígenas descubren que tienen con él diferencias sustanciales en la concepción y el significado que se le da a la tierra. La noción de territorialidad ancestral comenzó a tener una importancia esencial entre los dirigentes y comunidades indígenas que empezaron a reelaborar políticamente la concepción de la tierra más allá de su función para la subsistencia económica, representándola en adelante como el espacio en donde podía preservarse la lengua, la justicia, las costumbres ancestrales y la identidad cultural. La toma de conciencia sobre el valor de la identidad hizo que los indígenas se plantearan construir su propia organización social.

Los indígenas organizados en el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) lideraron las reivindicaciones locales y regionales, contribuyeron a dinamizar las luchas nacionales y alentaron el surgimiento de otras expresiones organizativas regionales. Este proceso se fortaleció con la creación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en febrero de 1982. La ONIC se encargó de expandir la organización hasta las comunidades indígenas del Llano y de la selva amazónica, que hasta entonces no participaban de la agenda política indígena.

A mediados de los años 80, la ONIC aglutinaba el 80 por ciento de las comunidades indígenas del país (unas 700 mil personas). Eso la constituía en la organización que mayor unidad había alcanzado entre

los países del continente con población indígena. No obstante, aunque ganó poder de convocatoria e identidad alrededor de las propuestas de tierra, cultura y autonomía, el objetivo de la unidad en la diversidad pasó por algunas dificultades.

En Colombia existen 82 pueblos indígenas, que en conjunto hablan unas 64 lenguas. A la vez, en ellos se expresa un complejo pluralismo en sus grados de interculturalidad, las características de los territorios, las necesidades y contenidos reivindicativos. Todo ello dificultó la coordinación.

Por ejemplo, los grupos indígenas de la zona andina colombiana han centrado sus luchas en la recuperación de las tierras y en el acceso a la propiedad colectiva del territorio, en contra de los terratenientes. Mientras tanto, las comunidades de la selva y del Llano han luchado por la conservación y defensa de sus territorios y de los recursos naturales, por la presencia de todo tipo de invasores que los amenazan (grupos armados, narcotraficantes, empresas madereras y mineras, hacendados y hasta colonos).

Debido a esta diversidad, el movimiento indígena colombiano configuró nuevas expresiones organizativas para responder a los requerimientos de defensa de los derechos colectivos. Así, han aparecido nuevas organizaciones con carácter regional o gremial, entre ellas, Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (Opac), la Organización Indígena de la Guajira (Yanama), la Organización Indígena Tayrona de la Sierra Nevada de Santa Marta (Gonawindua), entre otras; también se han conformado otras expresiones organizativas con fines electorales, como el Movimiento Indígena de Colombia, MIC.

Al elevarse a rango constitucional el conjunto de derechos indígenas y étnicos que hemos descrito, las organizaciones indígenas decidieron participar activamente en el desarrollo legal de estos derechos por lo cual han procurado movilizar sus fuerzas políticas en el campo electoral y reforzar con ello su presencia en el Congreso más allá de las dos cédulas que por circunscripción nacional especial indígena fueron reconocidas para el Senado (artículo 171, CP).

Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el año 1998 participaron en las elecciones para contienda electoral seis candidatos indígenas, que obtuvieron un total de 150.281 votos, con los cuales se eligieron tres senadores, uno de ellos por circunscripción nacional. Para el año 2002, el número de candidatos aumentó a quince (15), los cuales obtuvieron un total de 242.268 votos, eligiéndose en esta oportunidad cuatro senadores: dos por circunscripción nacional y dos por la especial.

Este avance cuantitativo en el campo electoral le ha planteado a los indígenas el debate de si estos resultados reflejan el fortalecimiento de sus organizaciones sociales o dependen del posicionamiento y capacidad de sus dirigentes o son finalmente “golpes” de la opinión pública contra las clases políticas en descrédito por el clientelismo y la corrupción.

De acuerdo con algunos análisis sobre el tema¹⁰ los logros electorales no han consolidado verdaderos procesos políticos organizativos entre los indígenas. La experiencia de la participación electoral se ha repartido entre dos intereses, de un lado la creación de partidos de corte indigenista y, de otro, el esfuerzo por crear movimientos políticos más amplios, en alianza con otros sectores sociales o de corte pluriétnico. La dispersión política que ha dado lugar estas búsquedas se nota cuando pasada la coyuntura electoral los procesos organizativos se disuelven, excepción hecha de algunas organizaciones políticas que se mantienen vigentes como Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y la Alianza Social Indígena (ASI).

En estas circunstancias bien podría decirse entonces que parte del avance electoral que se ha obtenido es producto del papel que cumplen los liderazgos indígenas, entre otros los ejercidos por dirigentes indígenas como Francisco Rojas Birry, Jesús Piñacué, Gabriel Muyuy, Lorenzo Muelas y Floro Tunubalá, que han logrado visibilizar en el Congreso las situaciones de graves violaciones a los derechos humanos que sufren las comunidades indígenas, los efectos de la guerra, las consecuencias de las fumigaciones aéreas sobre los cultivos de uso ilícito en desarrollo del Plan Colombia y los atentados a la biodiversidad y a los territorios ancestrales que provienen de proyectos de desarrollo impulsados por empresas nacionales y transnacionales.

Los representantes indígenas continúan siendo un sector aislado en medio de las fuerzas políticas en el Congreso. No logran constituir una bancada que pueda por sí misma o en alianza con sectores independientes, hacer una real oposición a las reformas políticas y económicas que lesionan los derechos colectivos de las comunidades étnicas y los derechos de las mayorías del país.

Un logro significativo en el ámbito electoral fue el triunfo del taita Floro Alberto Tunubalá para la gobernación del departamento del Cauca (2001-2003), histórico bastión de la clase política tradicional y región de intensas luchas indígenas por el derecho a la tierra. Tunubalá alcanzó la votación más alta en la historia política del Cauca con 148.183 votos, pero su administración se vio obstaculizada por los problemas asociados con la guerra y la crisis financiera de un departamento con

¹⁰ Ver www.etniasdecolombia.org

48 mil millones de pesos de endeudamiento y con la mayoría de sus bienes pignorados a la banca privada.

El período de Tunubalá puede caracterizarse como una interesante experiencia de construcción política “desde abajo”. Pese a la falta de condiciones de gobernabilidad, Tunubalá y otros gobernadores del sur del país encabezaron la resistencia contra la implementación del componente militar del Plan Colombia, incluyendo la oposición contra las fumigaciones con glifosato. Igualmente la administración de Tunubalá promovió interesantes iniciativas regionales con los movimientos sociales, como por ejemplo, un proceso de asamblea constituyente alternativa en la cual se propusieron salidas políticas al conflicto armado, se crearon ‘laboratorios de paz’ en zonas afectadas gravemente por la guerra buscando con ellos garantizar la participación política y la autonomía de la sociedad civil frente a los actores del conflicto y se animaron procesos de “proyectos de vida” y de “resistencia civil” entre las comunidades étnicas como estrategias para defender el territorio.

A MANERA DE CONCLUSIONES

Si algo caracteriza a las luchas actuales de los pueblos ancestrales en Colombia es su reivindicación de un derecho al territorio. Este énfasis ha sido particularmente fuerte en el período post-constituyente de 1991, debido a que las organizaciones indígenas y afrocolombianas lograron que sus reclamaciones a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales se consagraran en la Constitución.

Aunque no existe verdaderamente una petición directa ni una racionalización de un derecho humano a la tierra *per se* por parte de los pueblos indígenas, pueden constatarse en sus ideas de territorio ancestral los mismos elementos con que se viene argumentado el derecho a la tierra, sólo que enriquecidos con exigencias de tipo identitario, cultural y político que son inescindibles de su concepción de territorialidad.

En la construcción de esta noción de territorio ancestral ha jugado un papel determinante no sólo la historia de luchas indígenas por la recuperación y preservación de la tierra: en el marco de la Constitución de 1991, ha sido definitivo el aporte proveniente de la jurisprudencia, que ha introducido una serie de subreglas de hermenéutica constitucional para la comprensión y tutela de los derechos fundamentales de estas colectividades.

Algunos análisis sobre el contenido de las recientes luchas territoriales han advertido que el interés por delimitar los territorios colectivos y crear espacios de autonomía frente al Estado y a la sociedad mayoritaria, que con sus modelos de desarrollo y con el conflicto armado amenazan la supervivencia de las comunidades, puede resultar fi-

nalmente inconveniente, pues las luchas se centran en objetivos políticos de corto plazo y aíslan a los movimientos indígenas de las reivindicaciones más generales de transformación social. Sin embargo, en contraposición con esta postura, los pueblos étnicos en Colombia saben que la titulación colectiva es una forma de resistencia frente a los intereses del capitalismo financiero que busca convertirlo todo en mercancía.

Otra debilidad que se nota en la movilización indígena por el territorio es que las luchas han sido cooptadas por el Estado. Éste al reconocer títulos colectivos y otorgar prerrogativas legales en el marco de la división político-administrativa de las entidades territoriales, impone las reglas de juego y de reclamación por vías institucionales, debilitándose de esta manera los nexos de las organizaciones étnicas con las luchas que dieron los mayores, más ligadas a cosmovisiones ancestrales y a procesos de afirmación colectiva.

Finalmente, pese a los innegables logros que los pueblos indígenas han tenido en el reconocimiento legal de sus derechos, las realidades de la guerra, de la exclusión social y de la imposición del modelo de desarrollo occidental han impedido que las comunidades gocen plenamente de estos derechos, en particular de aquellos que buscan asegurar la inmunidad de sus territorios frente a todo tipo de intervenciones externas. Lo anterior ha abierto campo a nuevas formas de lucha comunitaria y de resistencia civil en las que seguramente se seguirán refinando los conceptos jurídicos y políticos para argumentar a favor de la idea de un derecho humano colectivo al territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boletín de la Sociedad Geográfica Colombiana: "Ley de ordenamiento territorial. Bases para la nueva organización de Colombia. N° 134. Bogotá, agosto de 2002.
- BOTERO VILLA, Juan José (1994), *Adjudicación, explotación y comercialización de balidos y bosques nacionales. Evolución histórico-legislativa: 1830-1930*. Bogotá, Colección Bibliográfica Banco de la República.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (1999), *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. México D.F., Siglo XXI Editores. Tercera Edición.
- FAJARDO SÁNCHEZ, Luis Alfonso y Otros (1999), Manuel Quintín Lame y los guerreros de Juan Tama (multiculturalismo, magia y resistencia). Bogotá, Nossa y Jara Editores.
- JARAMILLO, EFRAÍN (2003), "Territorio, identidad étnica y Estado", en la Revista Asuntos Indígenas N° 4: Los pueblos indígenas y el conflicto colombiano. Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas IWGIA.
- LeGRAND, Catherine (1986), Los antecedentes agrarios de la violencia: el conflicto social en la frontera colombiana, 1850-1936. Artículo incluido

- en: Sánchez, Gonzalo, Peñaranda, Ricardo. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá, Fondo Editorial Cerec.
- MUYUY, Gabriel. (1998), "Indígenas colombianos y su relación con el Estado colombiano", en Almeida, Ilena y Arrobo, Nidia (compiladoras). *En defensa del pluralismo y la igualdad: los derechos de los pueblos indios y el Estado*. Biblioteca Abya-yala. Memorias 49 Congreso Internacional de Americanistas en homenaje a Monseñor Leonidas Proaño, Quito,
- NIETO ARTETA, Luis E. (1995), *Economía y cultura en la historia de Colombia*. La Medellín, Oveja Negra.
- ONIC, CECOIN y GhK (1995), *Tierra Profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*, Bogotá, Disloque Editores.
- OTS CAPDEQUI, José María (1992), *España en América. Las instituciones coloniales*. Bogotá, Segunda edición. Universidad Nacional de Colombia.
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos. PROVEA, (1997), *Derecho a la tierra. Informe Anual 1996-1997 "Todos los Derechos para Todos"*. Caracas.
- SÁNCHEZ, Esther (2003), "Justicia, multiculturalismo y pluralismo jurídico". Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano Justicia y Sociedad celebrado en la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 20 al 24 de octubre de 2003.
- Varios Autores (2000), *Círculo de Derechos. Una herramienta de entrenamiento para el activismo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales*. Bangkok, International Human Rights Internship Program, Washington; Forum-Asia.
- VILLA, William (2002), "El Estado multicultural y el nuevo modelo de subordinación", en *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia; Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA.