

La tenencia colectiva de la tierra en Colombia Antecedentes y estado actual

Marco Alberto Velásquez Ruiz¹

Mensajes clave

- La consolidación del actual régimen legal de protección de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia es el resultado de una serie de procesos —sociales, políticos, económicos, culturales y jurídicos— que configuraron y estructuraron la tenencia colectiva, como concepto y como institución.
- El régimen legal de protección legal de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia tiene como sustento la inclusión del principio del Estado social de derecho en la Constitución Política de 1991 y su desarrollo en el contexto del actual proyecto de justicia transicional y construcción de paz.
- La tenencia colectiva de la tierra en Colombia se presenta como una forma de reivindicación de los derechos de naturaleza identitaria y territoriales de los indígenas y los afrodescendientes, sin perjuicio de algunas prerrogativas asignadas al campesinado en el contexto de las zonas de reserva campesina.
- Los desafíos principales para la efectiva protección legal de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia están relacionados con la proliferación de otros marcos regulatorios que representan intereses paralelos en el ámbito del acceso y uso de la tierra y los recursos naturales, así como de la protección de los intereses de actores privados multinacionales.

Introducción

El actual régimen legal de protección legal de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia tiene como sustento la inclusión del principio del Estado social de derecho en la Constitución Política de 1991. Una vez consagrado que la actuación del Estado y sus autoridades tiene como objetivo principal la satisfacción de las necesidades sociales y la protección de los derechos humanos, la Constitución identifica a las comunidades étnicas como sujetos colectivos de protección especial. Dicha protección se expresa en su vinculación con figuras territoriales como los resguardos indígenas y los territorios de las comunidades afrocolombianas. Las tierras comunales de los grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables; por ello, la explotación de los recursos naturales en estos territorios se debe hacer de común acuerdo con las comunidades implicadas, y con respeto de su integridad cultural, social y económica.

En términos generales, se puede afirmar que, actualmente, el régimen legal de protección de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia cuenta con instrumentos normativos adecuados para garantizar el cumplimiento de la norma. Sin embargo, a pesar de la existencia de dichos instrumentos, la realidad jurídica debe ser contrastada con la existencia de otras variables que se presentan como obstáculos para que la ley sea ejecutada de manera efectiva. Por ejemplo, el hecho de que se da un entrecruzamiento entre las normas que reglamentan los derechos colectivos de propiedad de las comunidades étnicas; las normas enfocadas en definir un esquema de ordenamiento territorial; la legislación que define cómo y bajo qué condiciones se puede llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos naturales con fines económicos; las normas para la protección medioambiental; y, en años recientes, la introducción de medidas legales en materia de justicia transicional y construcción de paz. Este entrecruzamiento supone desafíos que van más allá de la interpretación de la norma y se sitúan en medio de las luchas de poder entre los grupos étnicos, las autoridades regionales y estatales, y los grupos al margen de la ley, por mencionar a algunos de entre una amplia variedad de actores.

¹ Investigador del Instituto Pensar – Pontificia Universidad Javeriana. Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Máster en Derecho Internacional del Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo (Ginebra, Suiza). Doctor en Derecho de Osgoode Hall Law School – York University (Toronto, Canadá).

Tomando en cuenta la coyuntura del país, donde se va perfilando un escenario de posconflicto, una de las mayores interrogantes que surgen es cómo asegurar la protección de la tenencia colectiva de la tierra en el marco de un contexto de justicia transicional.

Dado que la legitimación de la salvaguarda colectiva de la tenencia de la tierra se presenta como resultado de una serie de procesos de diversa índole, cabe preguntarse no solo por el contenido y el alcance del régimen legal actual de protección de la tenencia de la tierra, sino también por la forma en la que este se consolidó como parte del ordenamiento constitucional. Para responder esta pregunta, este resumen se estructura de la manera siguiente: (a) se presenta una aproximación histórica al desarrollo de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia; (b) se provee un diagnóstico del actual régimen legal de protección de la tenencia colectiva de la tierra¹; y (c) se hace un acercamiento al municipio de San José del Guaviare para ilustrar un caso problemático actual. Por último, se exponen las principales conclusiones y hallazgos.

Este resumen muestra los principales resultados y las conclusiones del informe de investigación *Antecedentes y situación actual de la protección legal a la tenencia colectiva de la tierra en Colombia*, producto de la realización del proyecto "Trayectorias históricas y escenarios prospectivos de las reformas de tenencia colectiva de la tierra en áreas forestales comunitarias en Colombia", elaborado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. Este se enmarca dentro del Estudio Comparativo Global sobre Diseño e Implementación de Reformas de Tenencia en Tierras Forestales liderado por CIFOR.

Historia de la protección legal de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia

El primer antecedente del concepto de tenencia colectiva de la tierra en Colombia se encuentra en la figura del resguardo indígena, introducida durante la Colonia. Esta noción fue utilizada por la administración española como un mecanismo de poder colonial a través del cual se separaba a la población indígena de los demás. Constituía una técnica de control demográfico: se podía asegurar el acceso a mano de obra barata, a la par que se diezaban las posibilidades de organizar una sublevación. Los resguardos cumplían también un importante rol económico² debido a que la economía de la aldea dependía de ellos; sin embargo, las familias de indígenas

1 Esta sistematización incluye un recuento de las normas (nacionales e internacionales) y las políticas públicas que tocan el área regulatoria de la propiedad colectiva sobre la tierra. Se realiza teniendo en cuenta, por una parte, la revisión hecha de fuentes del derecho, así como de fuentes bibliográficas secundarias; y, por otra, las conclusiones extraídas de la realización de un taller multiactor realizado en la ciudad de Bogotá en noviembre de 2016.

2 Cabe mencionar que el resguardo indígena cumplía una función clave dentro del marco de la tributación colonial utilizada en beneficio de los expedicionarios y representantes de la Corona española, con especial énfasis en el primer periodo de la consolidación de los mercados en América.

únicamente tenían derecho a la utilización de la tierra y a su aprovechamiento en el interior de la propiedad³.

Con la Junta de Valladolid de 1551, se introdujeron los "protectores de indios"⁴ y las Leyes de Indias⁵, con las cuales se empiezan a reconocer ciertos derechos a los indígenas. A pesar de ello, a medida que se da una transformación en la estructura económica, empieza el declive de la figura del resguardo indígena. Con la aparición de las empresas tabaqueras y algodoneras y con la construcción de caminos, las colonias pasaron a convertirse en factorías coloniales. Con miras a acelerar el enriquecimiento de las clases altas americanas, se abandonaron las leyes que protegían a los indígenas. Al mismo tiempo, se empezó a emplear masivamente la mano de obra esclava.

En el caso de la población afrodescendiente⁶, el primer antecedente de sus derechos territoriales se encuentra en la creación de comunidades independientes o palenques durante el siglo XVII en el Caribe colombiano. Debido a que los palenques estaban constituidos por esclavos que habían logrado escapar del confinamiento, estos espacios nunca fueron reconocidos por la Corona española como territorios legítimos de los afrodescendientes. Sin embargo, fue en su interior donde se constituyeron como comunidades y donde tomaron cuerpo expresiones políticas, sociales, económicas y culturales.

En la Tabla 1, se plantea una breve síntesis de lo que sucede con la noción de tenencia colectiva de la tierra en el periodo que va desde el proceso de descolonización de las Américas hasta el siglo XX.

Análisis sociojurídico de la protección legal de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia

Como se ha señalado, el reconocimiento del derecho a la tenencia colectiva de la tierra se constituye como un mecanismo de reparación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Estos, que durante siglos han estado expuestos a diversas formas de violencia por medio de las cuales se buscó la eliminación de sus identidades culturales a través de políticas sistemáticas de "blanqueamiento", con la Constitución de 1991 pasan a ser considerados objeto de protección del Estado de

3 Para ampliar esta idea, tanto las encomiendas como los resguardos (las dos figuras sobre las cuales se sostenía la economía agrícola de la Colonia) estaban pensados para el mantenimiento de una estructura económica de naturaleza feudal. Por un lado, el encomendero disfrutaba del poder político recibiendo los tributos que los indígenas sujetos a él pagaban. De este dinero, una parte era depositada en las arcas reales y el resto era conservado por este.

4 También conocidos como encomenderos.

5 Entre algunas disposiciones de las Leyes de Indias por destacar se encuentran las siguientes: la no enajenabilidad de los resguardos por otros indios, esclavos o títulos; y su confinamiento dentro de los espacios de las reducciones de indios, cuyo objetivo principal era la evangelización de los indígenas que habían aceptado la religión católica.

6 Los afrodescendientes que arribaron al país habían sido traídos por los españoles como esclavos, así que durante la época colonial nunca se les reconocieron derechos asociados al acceso y uso de las tierras o los recursos naturales.

Tabla 1. Evolución histórica de normas en materia de protección de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia.

Periodo	Contexto	Tenencia colectiva	Detalles
Descolonización e Independencia de las Américas (1813-1850)	Entre 1820 y 1830, Simón Bolívar emite una serie de leyes para la protección de los indígenas, quienes habían prestado su colaboración durante el proceso de independencia.	+ La Ley 25 de 1824 consagra el respeto a la propiedad territorial de los indígenas. + Se esperaba que estos se integrasen al proyecto de conformación del Estado-nación.	+ AUGE del concepto de tenencia territorial. + Se piensa en favor de los indígenas.
Llegada de los gobiernos liberales (Segunda mitad del siglo XIX)	Con la implantación del modelo económico liberal, se lleva a cabo la reducción de los resguardos indígenas. En 1849, se ordena el proceso de su disolución. Luego, en 1850, el proceso de federalización permitió la creación de los cabildos indígenas.	+ Los resguardos son vistos como un obstáculo para el desarrollo de la economía de libre mercado. + Se expide en 1859 la Ley 90, titulada "Organización de los cabildos indígenas", que rigió para el Estado Soberano del Cauca.	+ DECLIVE de la noción de resguardo indígena. + AUGE en el reconocimiento de derechos políticos en favor de los indígenas bajo la figura del cabildo en el Cauca.
Siglo XX: proyecto regenerador	Final del federalismo y advenimiento del centralismo. Con el proyecto regenerador, se impulsa la Constitución Política de 1886. Se propone la homogenización del país y se establece la religión católica como religión nacional. Se implanta el proteccionismo económico.	+ Con la Ley 80 de 1890 se pone en marcha la parcelación definitiva de los resguardos indígenas, lo que activa el mercado de tierras. + Este proceso se reforzó con la Ley 55 de 1905. + Se invisibilizan las identidades étnicas y, con ello, el reconocimiento del derecho colectivo a la tenencia de la tierra.	+ DECLIVE definitivo de la figura del resguardo indígena en la esfera política.
Siglo XX: movimientos sociales, violencia y alternancia de poder entre partidos políticos (1958-1974)	Bajo la influencia de corrientes ideológicas relacionadas con las ideas de justicia y los derechos sociales, se genera un panorama de movilidad social. La lucha por la tierra adquiere un componente de clase.	+ En 1957, se adopta en Ginebra el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales. + Reinterpretación de la Ley de 1890 por el indígena Manuel Quintín Lame.	+ AUGE de la reclamación por los derechos colectivos de parte de los pueblos afectados.
Segunda mitad del siglo XX: resurgimiento de la figura del resguardo indígena, Asamblea Constituyente de 1991	+ Cambio del enfoque estatal sobre la tenencia colectiva de la tierra. En la década de 1980, la protección de los derechos de las comunidades indígenas y tribales adquiere una mayor importancia. + La Constitución de 1991 refleja el cambio ideológico que se dio desde la esfera política acerca de cómo eran asimiladas las comunidades étnicas en el país.	+ Ley 21 del 4 de marzo de 1991, con la que se logra disminuir la situación de vulnerabilidad de las comunidades étnicas. También se las reconoce como patrimonio nacional. + Ley 160 de 1994 para reglamentar los resguardos indígenas. + Ley 160 de 1994 que reglamenta la existencia de los Consejos Comunitarios Afrocolombianos.	+ AUGE del concepto de tenencia colectiva de la tierra, tanto en la esfera social como en la política. Esto se traduce en el orden constitucional. + Por primera vez, esta figura se muestra en favor tanto de las comunidades indígenas como de los afrocolombianos.

derecho. A partir de este cambio de paradigma, se estructura el régimen legal actual de la tenencia colectiva de la tierra. Dicho régimen considera los resguardos indígenas como entidades territoriales que poseen sus propias autoridades, las cuales desempeñan funciones administrativas. Por otra parte, las comunidades afrodescendientes se configuran como sujetos colectivos de derechos y obligaciones⁷.

A continuación, en las Tablas 2, 3 y 4, se exponen algunos de los desarrollos sociojurídicos relevantes⁸.

7 Cabe aclarar que los grupos indígenas del país tuvieron representatividad directa en la Asamblea Nacional Constituyente a través de Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry, mientras que las comunidades afrocolombianas no lograron llegar a un consenso que les permitiera tener delegados en dicha instancia.

8 Se consideraron las siguientes categorías para la lectura de los desarrollos sociojurídicos en materia de tenencia colectiva de la tierra: derechos de acceso; derechos de explotación; derechos de manejo o administración; derechos de exclusión, protección y delimitación; y derechos de alienación.

Tabla 2. Protección de la propiedad colectiva de la tierra en Colombia desde la Constitución Política de 1991.

Ley	Contenido
Ley 70 de 1993	Reconoce el derecho a la propiedad colectiva a las comunidades afrocolombianas que habían venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico.
Decreto 2664 de 1994	Dicta los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación, incluyendo disposiciones de salvaguarda en favor de los grupos étnicos.
Decreto 2164 de 1994	Incluye lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas.
Decreto 1397 de 1996	Adopta disposiciones respecto de la necesidad de llevar a cabo estudios de impacto frente a la solicitud y el otorgamiento de licencias ambientales para proyectos ejecutados en territorios indígenas.
Decreto 1320 de 1998	Reglamenta el procedimiento de consulta previa entre el gobierno nacional y las comunidades indígenas y afrocolombianas para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio.
Decreto 1953 de 2014	Fue expedido como respuesta a la ausencia de normas en materia de ordenamiento territorial indígena.
Decreto 2333 de 2014	Incluye un procedimiento administrativo especial para determinar la posesión tradicional y/o ancestral.
Ley 1776 de 2016	Establece las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES).

Tabla 3. Marcos regulatorios en materia de protección medioambiental.

Ley	Contenido
Decreto 2278 de 1953	Se introduce la figura de la zona forestal protectora y de interés general.
Ley 2 de 1959	Establece normas sobre economía forestal y conservación de recursos naturales conservables. Se designan diversas áreas del país como zonas de reserva forestal. Además, se establece que las áreas reconocidas como parques nacionales naturales son de utilidad pública, y que en ellas está prohibida la adjudicación de baldíos.
CONPES 2834 de 1996	Se establece que, teniendo en cuenta que gran parte de los bosques del país se ubican en resguardos indígenas o en terrenos adjudicables colectivamente a comunidades afrodescendientes, se debían revisar los aspectos relacionados con la tenencia de la tierra y la titularidad de los bosques, con el fin de proponer esquemas de manejo y de administración acordes con las condiciones de cada región y tipo de propiedad.
Art. 80 de la Ley 160 de 1994	Crean la figura de zonas de reserva campesina (ZRC) ^a con el fin de lograr la estabilización y consolidación de la economía campesina en Colombia. Con esta figura, se crea la posibilidad de otorgar baldíos de tierras adquiridas por el gobierno a través de compras a actores privados o expropiaciones.
Decreto 1777 de 1996	
Acuerdo 024 de 1996	
Arts. 82 y 83 de la Ley 160 de 1994	Disponen la creación de zonas de desarrollo empresarial (ZDE) con el objetivo de promover y proteger la inversión de capital privado en el sector rural colombiano.
Sentencia SU-039 de 1997	Tutela los derechos de una comunidad étnica a la vida, al territorio, a la autodeterminación y a la defensa de la cultura étnica. Es una sentencia hito en materia de protección del derecho a la consulta previa.

a El país cuenta actualmente con seis zonas de reserva campesina, creadas entre 1997 y 2000, que incluyen alrededor de 452.000 hectáreas, y de forma paralela hay procesos de constitución de otras ZRC que aún no han sido resueltos.

Tabla 4. Marcos regulatorios producidos para la reparación de las comunidades en el contexto de los diálogos de paz en La Habana entre el gobierno y las FARC-EP^a.

Ley	Contenido
Ley 1448 de 2011	La restitución de tierras despojadas es vista como consecuencia y con ocasión del conflicto armado interno, cuyo contenido y alcance es producto de la síntesis de la normatividad sobre el desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios), así como los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en materia de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado (Sentencia T-025 de 2004).
Decreto-Ley 4633 de 2011	Establece medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas .
Decreto-Ley 4625 de 2011	Establece medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades afrocolombianos .

a En el documento final de los Acuerdos de Paz de La Habana, se incluyen diversos elementos relacionados con la tenencia colectiva de la tierra, por medio de los cuales se busca la reparación y la redistribución del territorio. Esto se hace especialmente evidente en el punto 1, correspondiente a la Reforma Rural Integral (donde se contempla la transformación estructural del campo para el potenciamiento de las oportunidades socioeconómicas de las distintas comunidades étnicas y campesinas del país); y el "capítulo étnico" del punto 6.2 del acuerdo. En este, se identifica a las comunidades étnicas como poblaciones que han sido víctimas del conflicto armado, por lo que se deben procurar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos concebidos en el marco de su propia cosmovisión.

Estudio de caso: San José del Guaviare, un acercamiento a las tensiones derivadas del proceso de apropiación del territorio y las formas de ordenamiento territorial

El departamento del Guaviare, y más específicamente el municipio de San José, permite dar un vistazo a las diversas complejidades que se configuran como telón de fondo del régimen legal de tenencia colectiva de la tierra en Colombia. Además, la coyuntura de la implementación de los Acuerdos de La Habana y la construcción del posconflicto en el país supone nuevos desafíos en contextos como este, en el que se entrecruzan diversas historias de territorialidad y victimización.

En San José del Guaviare, se presentan tensiones por el acceso y uso de la tierra y otros recursos naturales. Recientemente, se han venido generando demandas de los indígenas jiws por la ampliación de sus resguardos. En concreto, la solicitud hecha sobre el resguardo de La María ha dado lugar a que se manifiesten estructuras conflictivas de naturaleza histórica. En el trasfondo de la problemática actual se encuentra la superposición de las trayectorias territoriales de los diferentes grupos (campesinos, indígenas y afrocolombianos) y del proyecto de ordenamiento territorial nacional. Ello se puede observar en la manera en que el Estado ha intentado ordenar el departamento por medio de leyes de carácter nacional a la par que en este se generaban otros procesos de formación territorial, los cuales iban a destiempo de dicha planeación y también, a menudo, en contravía de lo dictaminado.

Por último, dentro de este mismo escenario, se debe considerar la entrada al territorio del cultivo de coca y, con ello, el ingreso de grupos armados. La bonanza cocalera propició un debilitamiento de las estructuras productivas orientadas a labores como la agricultura o la ganadería. Por su parte, la situación de violencia armada llevó al desplazamiento de la población civil.

El fenómeno de la economía de la coca condujo a que la población del municipio fuese flotante. En el caso de los indígenas jiws, estos se ubicaron en el río Guayabero para cultivar coca y dejaron el resguardo de La María. Cuando regresaron, este espacio había sido ocupado por colonos (campesinos). Inicialmente, los jiws se dirigieron a Barracón, donde se generaron dificultades para su abastecimiento y el de la población ya establecida. Por esta razón, se planteó de nuevo su retorno a La María, con lo cual este territorio pasó a ser materia de reclamación legal, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas de 2011. Los jiws han apelado a su derecho por la tenencia colectiva de la tierra y han pedido una ampliación de su territorio.

Se ha constatado que los jiws (quienes antiguamente eran nómadas) han quedado “encerrados” dentro de los territorios de los resguardos, cuya área y abastecimiento de recursos naturales son insuficientes para garantizar la subsistencia de los indígenas. En este mismo espacio, se genera un choque entre la territorialidad indígena y la de los campesinos. La territorialidad implica un ejercicio de apropiación que involucra la forma en que se aprovechan los recursos naturales. En el

caso mencionado, los campesinos poseen técnicas de caza y pesca con un grado de sofisticación mayor que el de las formas tradicionales de los indígenas. En consecuencia, los jiws ven limitados sus recursos alimenticios, a la par que observan cómo la intervención de otros proyectos de naturaleza turística produce un impacto negativo en sus fuentes de agua, que son contaminadas⁹.

Recientemente, la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) ha obtenido algunas victorias en favor de los grupos indígenas y de afrodescendientes. Estos reconocimientos han chocado en diferentes ocasiones con el desarrollo de proyectos minero-energéticos. Por ello, cuando se hizo pública la visita de la URT al resguardo de La María, hubo diversos pronunciamientos de políticos que afirmaron que la restitución actuaba como una “aplanadora”. Producto de la desinformación, los campesinos de la zona entraron al resguardo a reclamar, preocupados por el hecho de que si era exitosa la solicitud de los jiws, ellos se verían obligados a desplazarse de sus territorios y perderían sus mejoras.

Conclusiones

La consolidación del actual régimen legal de protección de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia se presenta como resultado de una serie de procesos —sociales, políticos, económicos, culturales y jurídicos— a partir de los cuales se configuró y reestructuró la tenencia colectiva, como concepto y como institución. Dicha construcción se hizo en el marco del encuentro y diálogo entre la función social de la propiedad y el reconocimiento de derechos especiales a grupos étnicos y otros conglomerados.

Por lo anterior, la tenencia colectiva de la tierra en Colombia se presenta, en esencia, como una forma de reivindicación de los derechos de naturaleza identitaria y territoriales de los indígenas y los afrodescendientes. El entendimiento del desarrollo sociojurídico de esta noción permite introducir otras problemáticas históricas relacionadas con: el reconocimiento de los indígenas y los afrocolombianos como sujetos políticos; la trayectoria de la construcción del Estado-nación colombiano; y las tensiones existentes entre las posibilidades reales que poseen los grupos étnicos de ejercer plenamente sus identidades culturales frente a la necesidad latente de homogenizar del Estado.

Los problemas enunciados se presentan como el marco general dentro del cual se da la construcción y asimilación de la tenencia colectiva de la tierra en el orden constitucional del país en el año 1991. La consolidación de dicha estructura jurídica y sus mecanismos institucionales está influenciada por el establecimiento de políticas y normas de carácter internacional y por las luchas de los movimientos sociales de indígenas, afrodescendientes y campesinos.

Al rastrear la trayectoria histórico-intelectual de la protección de la tenencia colectiva de la tierra en Colombia, se pudo constatar que la figura principal sobre la que ha girado el reconocimiento

⁹ Estos argumentos se encuentran sustentados por la revisión hecha de documentos gubernamentales, fuentes bibliográficas secundarias y las memorias del viaje de campo realizado del 24 al 26 de febrero de 2016.

de una relación de naturaleza comunal entre los individuos y el territorio es la del resguardo indígena. Pese a que los resguardos indígenas fueron constituidos como un mecanismo de control demográfico, posteriormente esta figura permitió dar paso al desarrollo de mecanismos de protección a las comunidades, otorgándoles el derecho sobre sus territorios ancestrales. Simón Bolívar fue el primero en reconocer estos asentamientos durante la descolonización. Luego, cuando se puso en práctica el proyecto homogeneizador de la república y se emprendió la tarea de dismantlar los resguardos, se produjeron una serie de cambios en el ordenamiento legal del país. Estas mismas normas pasaron a ser reinterpretadas por los movimientos de resistencia indígenas y sirvieron como línea de base para los próximos desarrollos generados en materia legal para la protección de la tenencia colectiva de la tierra.

Lo anterior tiene consecuencias que determinan la naturaleza del derecho colectivo de propiedad. En materia de derecho de acceso, en la legislación colombiana se ha consagrado el derecho colectivo de propiedad en favor de las comunidades étnicas. La población campesina no es entendida como un sujeto con derecho a dicho reconocimiento dentro del régimen legal de protección de la tenencia colectiva. Los campesinos son racionalizados como sujetos productivos, los cuales deben integrarse dentro de los procesos de una economía de mercado. Igualmente, se considera que las experiencias orientadas a los campesinos lideradas por instituciones estatales como el INCORA/INCODER¹⁰ no han sido positivas.

Frente a la situación anterior, y tomando en cuenta el actual escenario de posconflicto en Colombia, surgen nuevas tensiones y debates sobre las posibilidades de considerar la existencia de una identidad campesina. El caso de San José del Guaviare permite ilustrar algunas de las tensiones que

10 Instituto Colombiano de Reforma Agraria (hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural).

se constituyen como telón de fondo del régimen legal de tenencia colectiva de la tierra. Así, a pesar de la existencia de un cuerpo normativo, que en teoría se presenta como uno adecuado para garantizar el derecho al acceso sobre los territorios de las comunidades, diversas variables pueden influenciar su efectividad. Entre estas, destacan dos principales. Una, la superposición de las trayectorias territoriales y las historias de victimización de los grupos indígenas. Otra, el entrecruzamiento de los diferentes órdenes legales utilizados para reglamentar una serie de disposiciones en materia del uso y tenencia de la tierra, entre las cuales se incluyen la protección del medio ambiente y su explotación económica.

Agradecimientos

Quiero agradecer de manera especial a Laura Nossa-Tejeiro, quien se desempeñó como asistente de investigación en el Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana durante el desarrollo de este proyecto y me apoyó en la recolección y el procesamiento de información relacionada con el contexto y la normativa en materia de tenencia colectiva de la tierra en Colombia.

Agradezco a la Comisión Europea y al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), por su apoyo a este trabajo. También a Andréa Viana y Cristian Zapata, por sus revisiones y comentarios. Este trabajo se llevó a cabo en el marco de los programas de investigación del CGIAR sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM), dirigido por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), y sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA), dirigido por CIFOR. Este documento de trabajo no ha seguido el procedimiento estándar de revisión por pares del IFPRI. Las opiniones aquí expresadas corresponden al autor y no reflejan necesariamente las opiniones de CIFOR, PIM, IFPRI, CGIAR o los patrocinadores financieros.



PROGRAMA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

El Programa de Investigación del CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA) es el programa de investigación para el desarrollo más grande del mundo, dedicado a mejorar el papel de bosques, árboles y la agroforestería para el desarrollo sostenible, seguridad alimentaria, y frente al cambio climático. CIFOR dirige el programa FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR y TBI.



RESEARCH
PROGRAM ON
Policies,
Institutions,
and Markets



Investing in rural people



cifor.org

forestsnews.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR promueve el bienestar humano, la integridad del medio ambiente y la equidad mediante investigación de avanzada, desarrollando las capacidades de sus socios y dialogando activamente con todos los actores involucrados, para informar sobre las políticas y las prácticas que afectan a los bosques y a las personas. CIFOR es un centro de investigación CGIAR y lidera su Programa de Investigación sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA por sus siglas en inglés). Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Nairobi, Kenia; Yaundé, Camerún; y Lima, Perú.

