

**ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS:
OBJECIONES PARA SU CONFORMACIÓN Y DELIMITACIÓN**

EDITH MAGNOLIA BASTIDAS CALDERÓN



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
Bogotá D.C.
2009**

**ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS:
OBJECIONES PARA SU CONFORMACIÓN Y DELIMITACIÓN**

EDITH MAGNOLIA BASTIDAS CALDERÓN

**Monografía para optar el título de *Magistra* en
Estudios políticos**

**Director
Profesor Benjamín Herrera Chaves
Director de la Maestría en Relaciones Internacionales**



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
Bogotá D.C.
2009**

**A mi pequeño *Jaizareama*
(el del espíritu fuerte)**

CONTENIDO

	pág.
<u>INTRODUCCIÓN</u>	7
<u>1. LA RELACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ESTADO COLOMBIANO, EN PARTICULAR FRENTE AL DERECHO AL TERRITORIO</u>	13
<u>1.1 EL SIGNIFICADO DEL TERRITORIO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS</u>	13
1.1.1 <u>La concepción de los pueblos indígenas sobre territorio</u>	13
1.1.2 <u>Las luchas indígenas en defensa del territorio</u>	16
<u>1.2 LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE A LA CONCEPCIÓN TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS</u>	18
1.2.1 <u>La colonia</u>	19
1.2.2 <u>La independencia y la República</u>	21
1.2.2.1 <u>Etapa liquidacionista</u>	21
1.2.2.2 <u>Etapa reduccionista</u>	23
1.2.2.3 <u>Etapa integracionista</u>	25
1.2.3 <u>Etapa de reconocimiento</u>	26
1.2.4 <u>Etapa de desmonte de los derechos indígenas reconocidos</u>	28
1.2.5 <u>La respuesta estatal mediante programas y políticas</u>	33
1.2.6 <u>La respuesta del gobierno colombiano en el ámbito internacional</u>	36
1.2.6.1 <u>Convenio 169 de 1989 de la OIT, “sobre pueblos indígenas en países independientes”</u>	37
1.2.6.2 <u>Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas</u>	37

2.	<u>CONSTITUCIÓN DE 1991 Y DESPERTAR INDÍGENA</u>	43
2.1	<u>LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LA INCLUSIÓN INDÍGENA</u>	45
2.2	<u>LA CONSTITUCIÓN DE 1991</u>	46
2.2.1	<u>Reconocimiento de la existencia de una nación multiétnica y pluricultural</u>	48
2.2.1.1	<u>Modernidad y diversidad</u>	48
2.2.1.2	<u>Nación multiétnica y pluricultural</u>	50
2.2.2	<u>El reconocimiento de la Territorialidad indígena en la Constitución de 1991</u>	53
2.3	<u>EL PAPEL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL</u>	57
3	<u>ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS: OBJECIONES PARA SU CONFORMACIÓN Y DELIMITACIÓN</u>	60
3.1	<u>LA PROPUESTA INDÍGENA EN MATERIA DE TERRITORIOS INDÍGENAS COMO ENTIDADES TERRITORIALES DE LA REPÚBLICA</u>	61
3.2	<u>LOS PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE HAN SIDO PRESENTADOS AL CONGRESO</u>	63
3.3	<u>¿QUÉ PASA CON LA CONFORMACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LAS ETIS?</u>	65
3.4	<u>ARGUMENTOS PARA LA NO IMPLEMENTACIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS COMO ENTIDADES TERRITORIALES</u>	66
3.4.1	<u>Argumentos explícitos</u>	66
3.4.1.1	<u>Garantizar la no afectación a los límites de las actuales entidades territoriales</u>	66
3.4.1.2	<u>Asegurar la extensión de los territorios, número de habitantes, y otros requisitos</u>	67

3.4.1.3	<u>Preocupación por la sostenibilidad económica de las ETIS</u>	69
3.4.2	<u>Argumentos implícitos</u>	72
3.4.2.1	<u>Temor a la desarticulación del soporte de los poderes locales y regionales</u>	75
3.4.2.2	<u>Asegurar la soberanía sobre los recursos naturales existentes en las ETIS</u>	77
3.4.2.3	<u>Temor al ejercicio de la autonomía y autodeterminación indígena</u>	79
3.4.2.4	<u>Temor a reconocer a los indígenas como pueblos o naciones</u>	81
4.	<u>CONCLUSIONES</u>	85
	<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	89

INTRODUCCIÓN

“Somos como el agua, la piedra y la espuma, pues mientras el agua dice vayámonos, la piedra dice quedémonos, y la espuma dice bailemos. Pero somos el río”.

Tayta Juan Chiles¹

El epígrafe corresponde a una de las enseñanzas de la tradición oral del Tayta Juan Chiles, uno de los grandes sabedores del pueblo indígena de los Pastos, al que pertenece la autora de la presente monografía. Se trae a colación por dos motivos. Primero, porque Juan Chiles, es una guía de vida, de estudio y de trabajo para la autora, en la medida en que cada una de sus enseñanzas son principios de vida y también de aprendizaje y enseñanza.

En este mismo orden de ideas, el segundo motivo, es evidenciar una enseñanza que Juan Chiles lega desde su sabiduría natural y espontánea, cultivada en la vivencia con su pueblo y en la convivencia con otros pueblos indígenas y no indígenas. Esa gran enseñanza está dada en que los seres que habitan el universo no son homogéneos, son tan diferentes y con misiones e intereses tan distintos como la piedra, el agua y la espuma de un río; sin embargo, a partir de la diferencia, en conjunto, todos son el río. Una clara muestra de que la diversidad no debilita, por el contrario, fortalece, y puede llegar a ser armoniosa, poderosa y generadora de vida.

Entendida su importancia, la diversidad, en particular, relacionada con los pueblos indígenas, ha sido reconocida por Colombia. Sin embargo, las dificultades se observan al constatar que el reconocimiento de la diversidad necesita de la concreción en otros aspectos como el político y el económico en donde no hay la armonía entre la espuma, la piedra y el agua, para que todos seamos el río. Así, la Constitución de 1991 reconoció la existencia de la diversidad étnica y cultural, y

¹ Sabedor indígena del Pueblo de los Pastos del Departamento de Nariño, nacido en Chiles (Cumbal), a finales del siglo XVII.

concretó este postulado en diferentes aspectos, uno de ellos, el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales de la República. Sin embargo, a la hora de la implementación de estos postulados constitucionales se evidencian objeciones que parecen devolver la discusión a la época anterior a la aprobación de la Constitución de 1991, en la que la diversidad no estaba reconocida. En este campo es donde se ubica el tema central de la presente monografía.

Los pueblos indígenas de Colombia

En Colombia, de acuerdo con el censo oficial del año 2005, existen ochenta y siete (87) pueblos indígenas, hablantes de sesenta y cuatro (64) idiomas diferentes y se encuentran establecidos en veintinueve (29) departamentos del país. La población indígena es de un millón trescientos setenta y ocho mil ochocientos ochenta y cuatro personas (1.378.884), correspondiente al 3.4% del total de la población colombiana². Estos datos no coinciden con los que manejan las organizaciones indígenas, para quienes existen alrededor de cien (100) pueblos indígenas, información que ha sido retomada por algunas entidades oficiales³. Los datos sobre el número de población también son motivo de divergencia, ya que, el operativo censal del oficial del año 2005, presento dificultades que no permitieron que todos los indígenas fueran censados, tal fue el caso de las comunidades indígenas del Tolima⁴.

² COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. DIRECCIÓN DE CENSOS Y DEMOGRAFÍA. Colombia, una nación multicultural. Su diversidad étnica. Bogotá: DANE, Octubre de 2006. 42p. Se puede consultar mayor información en el sitio Web <http://www.dane.gov.co/censo/>

³ Se hace referencia a la existencia de 92 pueblos indígenas en: COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Etnoeducación una política para la diversidad. Periódico Altablero [en línea], abril de 2001, no. 3 [cita en 11 diciembre de 2008]. Disponible en Internet: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87223.html>. Así mismo ver: ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA. La Situación actual de los pueblos indígenas de Colombia [Palabras ante la visita del relator especial de naciones Unidas para los Pueblos Indígenas]. Bogotá: 9 de marzo de 2004.

⁴ FUNDACIÓN HEMERA. No nos contaron a todos, dicen indígenas del Tolima. Periódico Actualidad Étnica [en línea], Bogotá 03 de noviembre de 2006 [citado en 15 de diciembre de 2008]. Disponible en Internet: www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica.

Los pueblos indígenas más numerosos en Colombia son en su orden los Wayúu (del Departamento de la Guajira), los Nasa, conocidos como Paeces (del Departamento del Cauca) y los Pasto (del Departamento de Nariño). La mayoría de los indígenas habitan en el área rural del país, en regiones naturales como la selva, las sabanas naturales de la Orinoquía, en los andes colombianos, en los valles interandinos y en la planicie del Caribe.

En cuanto a los procesos organizativos, los pueblos indígenas de la mayor parte del país están articulados a las organizaciones regionales las cuales se congregan en la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Así mismo existen otros procesos organizativos, tales como AICO y CIT que no se encuentran articuladas a la ONIC, pero se congregan en espacios nacionales, tales como la Mesa Permanente de Concertación, la Comisión de Territorios y la Comisión de Derechos Humanos Indígenas, en donde se discuten temas que son de importancia para todos los pueblos indígenas de Colombia. Por su parte, la OPIAC, coordina el trabajo de los pueblos ubicados en los Departamentos de la región Amazónica y orinoquense, los cuales a su vez, para asuntos nacionales, han manifestado sentirse representados en la ONIC.

Entre los principales problemas de los pueblos indígenas de Colombia se encuentra el desconocimiento del derecho a sus tierras y territorios; la realización de proyectos inconsultos en sus territorios, ya sean de infraestructura, de explotación de recursos renovables o no renovables; la lenta e inadecuada implementación de los derechos a la salud y educación; la violación de los derechos humanos.

Relación de los pueblos indígenas y el Estado

La relación de los pueblos indígenas con el Estado nación, no ha sido pacífica ni mucho menos. Tal como lo señala Rodolfo Stavenhagen, “*desde el surgimiento de las repúblicas independientes en la región, hace casi 200 años, su relación con el Estado y sus instituciones ha sido difícil y ambigua*”, ya que los indígenas no tuvieron un lugar en el proceso de la construcción del Estado en América, los cuales, al contrario, procuraron, a través de sus instituciones y legislación, la “integración” y la “asimilación” de los indígenas⁵, negando los valores culturales de éstos,⁶ a través de leyes, e instituciones como “*el sistema escolar, las actividades misioneras y las variadas políticas sociales llevadas a cabo para “solucionar el problema indígena”*”⁷.

La Hipótesis

Como se señaló, la Constitución de 1991 reconoció en su articulado la existencia de la diversidad étnica y cultural de Colombia. Una de las expresiones constitucionales de ese reconocimiento es la declaración de los territorios indígenas como entidades territoriales de la república, cuya conformación y delimitación quedó diferida hasta la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sin embargo la propia constitución en una disposición transitoria le dio facultades al gobierno para expedir normas que aseguraran el funcionamiento de las nuevas entidades, mientras se expida la respectiva Ley Orgánica.

Después de más de 18 años de expedida la Constitución y de más de 14 proyectos presentados al Congreso, hasta la fecha no se ha expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Uno de los temas de mayor controversia

⁵ STAVENHAGEN, Rodolfo. Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina. En: Araucaria, Sevilla (España). Universidad de Sevilla, primer semestre, vol. 4, no. 007. p. 1.

⁶ *Ibíd.*, p. 3.

⁷ *Ibíd.*, p. 3.

para la aprobación de dicha ley han sido los territorios indígenas como entidades territoriales de la república.

A pesar que el gobierno y los congresistas han esgrimido diferentes argumentos para objetar la conformación y la delimitación de las entidades territoriales indígenas, **la hipótesis de la presente monografía plantea que tras estos argumentos se ocultan los intereses de diferentes sectores políticos y económicos del país para quienes no resulta conveniente la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas. Porque este proceso supone, entre otros, la reconfiguración del mapa político administrativo colombiano, lo que a la vez se traduce en la desaparición de algunos municipios y departamentos o, por lo menos, la disminución de su territorio y la redefinición del mapa electoral, lo cual afectaría intereses de la clase política tradicional; la redefinición sobre la explotación de los recursos naturales y la distribución de los rendimientos y transferencias.**

Metodología

Para la elaboración de la monografía se ha partido del seguimiento que ha hecho la autora de éste y otros temas relacionados con los derechos de los pueblos indígenas de Colombia. Igualmente, se hizo una revisión bibliográfica de artículos, documentos, libros y otros materiales relacionados con el tema; una fuente importante fueron las gacetas del Congreso de la República, en las cuales se encuentran los proyectos de Ley de ordenamiento territorial, así como su exposición de motivos, los informes de ponencia, y los debates, cuando fue del caso. De igual forma, se consultaron otras fuentes de entidades oficiales como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio del Interior y de Justicia, entre otras. Es importante señalar que algunas de las posiciones de los pueblos indígenas y algunos análisis sobre este tema se encuentran en documentos inéditos, que igualmente han sido consultados y referenciados en esta monografía.

El contenido

Para abordar la hipótesis propuesta el presente trabajo se divide en tres capítulos. El primero, está referido a cómo ha sido la relación entre los pueblos indígenas y el Estado colombiano, el cual se concentra en dos partes: la primera parte hace una aproximación al significado y la importancia del territorio para los pueblos indígenas, y la segunda parte ilustra sobre la respuesta del Estado a través de normas y políticas.

El II capítulo se dedica a la consagración constitucional de los derechos indígenas en el año de 1991 haciendo especial énfasis en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, y de la territorialidad indígena, ya que estos temas son el fundamento para la posterior referencia a las dificultades para la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas.

El III capítulo hace referencia a las objeciones que se esgrimen para llevar a la concreción el reconocimiento constitucional de que los territorios indígenas son entidades territoriales de la república y cuya conformación y delimitación requiere la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Para tal fin se alude a la propuesta indígena para la conformación y delimitación, igualmente, se hace referencia a características generales de los proyectos presentados al Congreso de la República en materia de entidades territoriales indígenas, para, en seguida, abordar las objeciones esgrimidas, separando los argumentos expresos y aquellos que están implícitos.

1. LA RELACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ESTADO COLOMBIANO, EN PARTICULAR FRENTE AL DERECHO AL TERRITORIO

Como se señaló en la introducción, la relación entre los pueblos indígenas de América y los respectivos Estados Nación no ha sido pacífica, en parte, debido a que la conformación de éstos es la herencia de un proceso de violencia, y también, de discriminación de unos hacia otros.

Esa discriminación se manifiesta, con claridad, en las políticas y normas frente a los indígenas. Estas medidas son una expresión concreta de la voluntad del Estado y la sociedad hacia determinado sector de la población, en determinada época. En este marco, en una primera parte de este primer capítulo, se hará una aproximación al significado y la importancia del territorio para los pueblos indígenas, para, en una segunda parte contrastarla con la respuesta del Estado a través de normas y políticas. En una tercera parte de este capítulo se hará referencia particular a lo que significó el proceso constituyente y la expedición de la Constitución de 1991.

1.1 EL SIGNIFICADO DEL TERRITORIO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.1.1 La concepción de los pueblos indígenas sobre territorio

El territorio es el sustento de la conformación y la pervivencia de los pueblos, en particular por ser un espacio para el ejercicio del poder, de ahí que constituya uno de los factores fundantes de los estados y que su titularidad haya sido y siga siendo objeto de grandes disputas. Para los pueblos indígenas, esta relación es mucho más profunda y directa, en la medida en que el territorio va más allá de ser

un elemento jurídico político y de poder, pues es el fundamento de la existencia misma de los pueblos, d ahí que sea llamado la Madre Tierra o la Pacha Mama. Desde esa perspectiva, los movimientos y las organizaciones indígenas, han tenido como punto base de su plataforma la reivindicación del derecho a sus territorios.

La concepción de territorio para los pueblos indígenas es tan diversa como ellos mismos. El territorio arhuaco, en la Sierra Nevada de Santa Marta, por ejemplo, está delimitado por la línea negra, que lo separa del territorio de los que ellos denominan “los hermanos menores”, o sean, los no indígenas. Para los wayúu, ubicados en la Guajira, entre Colombia y Venezuela, el factor determinante de la territorialidad son los cementerios⁸. No obstante las diferencias culturales, hay características comunes en la concepción de los pueblos indígenas sobre el territorio, como son: la propiedad comunitaria y la pertenencia indiscutible del territorio habitado por cada pueblo, característica que pueblos como pastos y guambianos, de Nariño y Cauca, respectivamente, llaman “Derecho mayor”⁹. Otra característica común importante es la estrecha relación del indígena con su territorio, por lo cual muchos de ellos la denominan “Madre tierra”.

Acerca del significado del territorio para los pueblos indígenas, Héctor Mondragón¹⁰, siguiendo al Internacional Indian Treaty Council, señala: *“Los pueblos indígenas de cualquier lugar del mundo se consideran unidos a la naturaleza, a la Madre Tierra, como dicen, su pensamiento rehúsa separar sus*

⁸ SÁNCHEZ, Enrique y ARANGO, Raúl. Los pueblos indígenas de Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997.

⁹ El Derecho Mayor puede entenderse “como un compendio de derechos fundamentales y colectivos que reivindican el territorio como fundamento de la vida comunitaria, sin el cual carecerían de sentido los derechos y la autonomía para gobernar de acuerdo a las tradiciones, conocimientos, usos y costumbres de los pueblos originarios, que hacen de la protección de la vida en todas sus manifestaciones su propósito y ley fundamental” Definición propuesta por el Senador Indígena Ramiro Estacio (PROYECTO DE LEY 122 DE 2007 SENADO. En: Colombia. Gaceta del Congreso, Bogotá. Imprenta Nacional, 7 de septiembre de 2007, no. 437).

¹⁰ Asesor de las organizaciones indígenas (ONIC, CRIC), del Proceso de Comunidades Negras y organizaciones campesinas, en materia agraria.

*vidas en clasificaciones compartimentadas: lo natural y lo social; el medio ambiente y la vida humana; lo sagrado y lo cotidiano; lo espiritual y lo material. Todo está unido y hace parte de una misma sociedad cósmica*¹¹. Lo anterior indica que la relación de los pueblos indígenas con su territorio no es la de un sujeto hacia un objeto, que es íntima e integral, lo cual se puede observar de manera clara en la interrelación de cada uno de los pueblos indígenas con sus sitios sagrados o lugares destinados a sus actos ceremoniales y de equilibrio entre los humanos con la Madre tierra.

Para los guambianos *“El territorio es Kauka, la madre de los bosques, y cada espacio tiene una razón de ser, producir oxígeno, agua, plantas, animales, vida humana, sociedad; no hay baldíos sino producción de vida*¹². En el caso del pueblo Uwa, ha sido ampliamente conocida su oposición frente a la explotación petrolera, lo cual no corresponde a un capricho o mezquindad de los indígenas Uwa sino que se deriva de la concepción que tienen sobre su territorio, en donde el petróleo es la sangre de la tierra. El territorio U’wa *“es el resultado de la unión del mundo de la luz y el de la humedad, que al encontrarse se convirtieron en mundo de arriba y de abajo e hicieron surgir el mundo de en medio, donde hay una casa de arriba (el territorio U’wa) y una casa de abajo donde viven los antípodas y donde el sol sale cuando aquí se oculta*¹³. El territorio es para los Uwa, un elemento imprescindible en el orden matrimonial, social, espiritual y cósmico, lo que determina que los clanes se muevan en su territorio durante el año¹⁴. A la vez, del territorio se derivan las normas que rigen al pueblo Uwa¹⁵.

Sobre la concepción territorial de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada, Mondragón, siguiendo a José Antonio Orozco, señala que: *“El territorio de los*

¹¹ MONDRAGÓN, Héctor. Una política pública sobre territorios indígenas. Ordenamiento territorial y pueblos indígenas. Bogotá. Documento inédito. Diciembre de 2007, página 1.

¹² *Ibíd.*, p. 1.

¹³ *Ibíd.*, p. 2.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 2.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 3.

cuatro pueblos es la imagen y semejanza del creador-creadora principal, Kakü Serankua, los picos nevados son como su cabeza; las lagunas como su corazón; los ríos como sus arterias; las rocas como sus huesos; la tierra como su carne; la vegetación que cubre la madre tierra como sus huesos; bisexual porque fecunda y pare”, por eso, los cuatro pueblo de la Sierra están llamados a cuidar su territorio, para bienestar de todo el mundo¹⁶.

Así mismo, se podría continuar describiendo a grandes rasgos, como se ha hecho en el caso de estos tres pueblos, la concepción territorial de los alrededor de cien (100)¹⁷ pueblos indígenas que habitan Colombia, sin embargo, esa tarea rebasa el objetivo de este trabajo. Con los ejemplos citados se pretende ilustrar que para los indígenas el territorio es más que la tierra, es el espacio en donde está su origen, su presente y su futuro.

1.1.2 Las luchas indígenas en defensa del territorio

Los territorios indígenas ha pasado por una larga historia de expropiación, disminución y de un inicio de reconocimiento, este último, debido a la acción de los propios indígenas. Esta tendencia general al desconocimiento al derecho territorial de los indígenas, ha contrastado con el ya señalado significado que tiene el territorio para estos pueblos.

La expedición de las normas y políticas, así como las acciones de hecho tendientes a la limitación del derecho al territorio incentivaron el levantamiento de los indígenas en diferentes partes del país, como el movimiento Manuel Quintín Lame. Justamente, la fortaleza de las organizaciones indígenas fue determinante

¹⁶ *Ibíd.*, p. 4.

¹⁷ No hay acuerdo sobre el número de pueblos indígenas que habitan en Colombia. Al respecto, ver pie de página número 3.

para poner a salvo instituciones como los Resguardos y los Cabildos Indígenas, que desaparecieron en la mayoría de los países americanos en las primeras décadas de vida independiente¹⁸.

La lucha por el territorio ha tenido una larga trayectoria, desde la época de la conquista y la colonia, hasta la actualidad. En cada momento ha respondido a las amenazas o agresiones al derecho territorial de los indígenas, por ejemplo: despojo, desplazamiento, venta, terraje, proyectos u obras de infraestructura, monocultivos, normas, etc. Pero en todo caso, ha significado la defensa de la Madre (tierra) o Pacha Mama, es decir, la defensa de un concepto integral que incluye la cosmovisión, la cultura, el espacio de las tradiciones y los espíritus, y también, la garantía de supervivencia de toda la humanidad.

Los procesos de movilización indígena en defensa de su territorio allanaron el camino para la expedición de normas como la Ley 200 de 1936, conocida como la “Ley de tierras”. Esta ley tuvo un sesgo social, razón por la cual encontró una gran oposición por parte de la clase terrateniente, lo que a su vez generó el fortalecimiento del movimiento indígena.

A la vez, la defensa por el territorio, y de igual manera de otros derechos económicos, sociales y culturales, propició el ambiente para que en 1991 se reconocieran los derechos indígenas a nivel constitucional, a lo cual se hará referencia más adelante.

El reconocimiento del derecho al territorio y otros derechos, es sin duda un gran aporte para la disminución, al menos en parte, de la discriminación histórica contra los pueblos indígenas, lo cual ha permitido que estos empiecen a ser reconocidos como actores políticos importantes al interior del país. Sin embargo,

¹⁸ ROLDÁN ORTEGA, Roque. Pueblos indígenas y leyes en Colombia. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores, 2000, p. 21.

los planteamientos de los líderes indígenas en defensa de los sus derechos, entre ellos los territoriales, los han puesto en la mira de los actores armados ilegales, e incluso de las propias fuerzas del Estado. Así lo demuestra la llamada Masacre del Nilo que tuvo lugar en diciembre de 1991, contra los indígenas Caucanos, la cual le costó al Estado la condena, por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la participación de miembros de la fuerza pública, en complicidad con políticos de la zona, terratenientes y narcotraficantes¹⁹.

El derecho al territorio siempre ha hecho parte de la agenda de reivindicaciones de los pueblos indígenas en general, y de Colombia en particular. En Colombia se han dictado leyes que han sido instrumentos para el reconocimiento territorial de los indígenas, sin embargo, en los últimos años en el proceso de desmonte del reconocimiento de derechos indígenas, tanto mediante las políticas como mediante la normatividad, se ha enfocado a frenar este reconocimiento.

1.2 LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE A LA CONCEPCIÓN TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

David Bushnell hace algunas referencias a cómo, según quién o qué tendencia estuviera en el poder, cambia la normatividad sobre los resguardos y otros asuntos indígenas, y si bien, no ahonda en el tema, deja en claro que las medidas de corte liberal, orientadas, por ejemplo, al libre comercio de las tierras de los indígenas, en nada favorecían a estas comunidades porque dichas normas eran aprovechadas por quienes tenían intereses en acceder a estas tierras²⁰. Lo anterior resulta claro en la medida en que la postura liberal se ha fundado en

¹⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe 114 [en línea], Washington: 28 de septiembre de 1999 [cita en 15 de junio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-10.htm>.

²⁰ BUSHNELL, David. Colombia una nación a pesar de sí misma. Traducido por Claudia Montilla B. Bogotá: Editorial Planeta, 1997. 434 p.

valores como la libertad y la igualdad, lo cual en relación con los pueblos indígenas se ha traducido en el favorecimiento de posturas que privilegian el individuo y desconocen la posibilidades de vida comunitaria, y por lo tanto, de tener un territorio colectivo. Así mismo, la concepción sobre igualdad ha dado paso a que, al ser aplicada a los indígenas, en sentido formal, se los ubique en una desigualdad material, pues la enunciación teórica de que los desiguales son iguales, hace que las diferencias en el goce de los derechos se mantengan o, peor aún, se profundicen. De ahí la importancia del reconocimiento de la desigualdad real, y de la implementación de medidas de acción afirmativa, también llamada discriminación positiva, que permitan que los desiguales se acerquen a una igualdad en el goce de derechos.

A pesar de que se quiere observar la relación de los pueblos indígenas con el Estado colombiano, el recorrido se empezará desde la época de la colonia, ya que, desde ahí ya se visualiza la situación de los derechos territoriales de esta población, y también por las consecuencias que se derivan de los títulos expedidos en esa época.

1.2.1 La colonia

La Corona Española expidió algunas normas sobre el tema territorial entre las que se puede mencionar: la Bula del 4 de mayo de 1493 que constituye el origen histórico del dominio de España en sus Colonias en América, entendiéndose que se trata de un dominio político con el fin de propagar la religión católica. Desde 1492 hasta 1591 la propiedad de la tierra tuvo como origen: a) las capitulaciones con el Soberano; b) la propiedad municipal adquirida para su propia área; c) la que

adquirieron los fundadores de poblaciones en compensación a su esfuerzo; d) repartimientos de solares en el área urbana y e) repartimiento de tierras²¹.

A partir de 1563 la adjudicación de tierras debía sujetarse a la Ordenanza de Felipe II, la cual constituye el primer estatuto que consagra la intervención de la autoridad pública en las adjudicaciones de tierras. Desde 1591 a 1680, el estatuto principal de tierras lo constituyen la Cédula de El Pardo²².

Más adelante, el Código de Indias, expedido en Madrid en 1680, tiene varias disposiciones sobre el tema de tierra. Se destaca el régimen de ventas, el cual se había establecido por primera vez, a partir de 1617²³.

Las Cédulas de San Lorenzo de 1754 y de San Ildefonso de 1780 son los últimos documentos que se expidieron antes de la Independencia. La Cédula de San Ildefonso se expidió con el fin de limitar el régimen de venta al mejor postor, lo cual permitía que solamente los ricos accedieran a las tierras, para luego mantenerlas improductivas, previendo el tiempo necesario para el descanso de la tierra²⁴.

De la época colonial es importante destacar que la propia Corona Española reconoció la propiedad de las tierras de los indígenas, al menos sobre las que éstos pudieron conservar en su poder. Por lo anterior el Consejo de Estado²⁵ ha reafirmado que España solamente tuvo el dominio sobre las tierras que los indígenas abandonaron en su fuga y no sobre las que ellos conservaron, sobre las cuales, la misma Corona reconoció la ocupación como título de propiedad, tal

²¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia de 22 de junio de 1972. Magistrado Ponente Julio Pocaterro Mutis.

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

como se reafirma en la normatividad que expidió para regular el tema de propiedad frente a las tierras que no estaban poseyendo los indígenas²⁶.

1.2.2 La independencia y la República

En la etapa en que empieza la historia de Colombia como Estado Nación independiente, como lo señala el doctor Roque Roldán Ortega²⁷, las relaciones de los pueblos indígenas y el Estado, en particular las expresadas en la legislación indigenista, no han sido uniformes, pero es posible agruparlas por períodos de tiempo, teniendo en cuenta su naturaleza y finalidad. En este orden de ideas, la legislación colombiana sobre indígenas ha pasado por las etapas: liquidacionista, reduccionista, integracionista²⁸. A esas etapas mencionadas por Roldán Ortega hay que agregar una época de reconocimiento que, empieza aproximadamente desde 1982 y tiene su punto máximo en 1991 con la expedición de la Constitución Política. Sin embargo, teniendo en cuenta las reformas a la Constitución, las leyes, decretos y políticas de carácter regresivo sobre derechos indígenas, también hay que agregar una época actual de desmonte del reconocimiento de estos derechos.

1.2.2.1 Etapa liquidacionista

La etapa liquidacionista se ubica en el período comprendido entre 1810 y 1890, y recibe ese nombre porque las relaciones del Estado con los pueblos indígenas estaban dadas por el interés de aquel por disolver las formas comunitarias de

²⁶ Para su afirmación, el Consejo de Estado, además de Ost Capdequi, se apoya en otros tratadistas como Silvio Zabala, Guillermo Hernández Rodríguez, Diego Mendoza Pérez, Luis Eduardo Nieto Arteta. Igualmente toma en cuenta las anteriores sentencias de la Corte, en particular: Fallo del 13 de abril de 1921; Sentencia del 5 de diciembre de 1921; Sentencia del 31 de octubre de 1933; Sentencia de 10 de octubre de 1942; Sentencia de 24 de septiembre de 1962.

²⁷ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Fuero Indígena Colombiano. Bogotá, 1990. p. 25.

²⁸ *Ibíd.*, p. 25.

tenencia de la tierra y de trabajo y las formas independientes de gobierno de los indígenas. Esta etapa coincide con la Independencia y las primeras décadas de la República. Aunque se expidieron algunas normas tendientes al reconocimiento del carácter colectivo de las tierras, en general, la época de la Independencia estuvo marcada por el individualismo, lo cual abrió el camino para la disolución de gran parte de los resguardos indígenas.

Una de las primeras normas expedidas es el Decreto de 5 de julio de 1820²⁹, que ordena devolver a los naturales los Resguardos, lo cual resultó favorable para la conservación de los Resguardos en manos de los indígenas. Sin embargo, muy pronto se expide la Ley 11 de octubre de 1821, la cual se estableció para enajenar las tierras baldías. Esta ley, prescribió además la necesidad de un registro de los títulos. De acuerdo con la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 5 de agosto de 1942, el registro solamente tenía fines de estadística, mas no tenía consecuencias jurídicas diferentes.

El artículo 3º la mencionada ley de 1821, estableció que los Resguardos indígenas asignados por las Leyes Españolas se les repartirían en pleno dominio y propiedad. Esta norma está claramente inspirada en el espíritu individualista que marcó la época del establecimiento de la República, ya que la repartición individual en propiedad constituyó un atentado contra el carácter colectivo de los Resguardos.

La Ley de Auxilio a los Indígenas de 1824 (30 de julio), "*Para que se auxilie a las tribus de indígenas que quieran abandonar su vida errante*"³⁰, reconoce el

²⁹ El Decreto de 5 de julio de 1820, en su artículo primero estableció: "Se devolverán a los naturales, como propietarios legítimos, todas las tierras que formaban los resguardos, según sus títulos, cualquiera que sea el que aleguen para poseerlas los actuales tenedores".

³⁰ "Artículo 1. El Poder Ejecutivo, de las tierras baldías que pertenecen a la República distribuirá las fanegadas proporcionadas a cada una de las tribus, de indígenas gentiles, que quieran abandonar su vida errante, y se reduzcan a formales parroquias, regidas y gobernadas en los términos que están dispuestos para las demás de la República" (Ley de Auxilio a los Indígenas del 30 de julio de 1824).

carácter colectivo de los territorios indígenas, sin embargo, en su formulación se hace evidente la orientación del Estado de aquella época, de liquidar las formas tradicionales de vida de los indígenas, tales como el nomadismo (“*vida errante*”) y la gran diversidad de formas de organización y gobierno, que se pretendía debían corresponder a la forma de vida de los “*demás de la República*”. Posteriormente, durante la época que Roque Roldán llama la etapa integracionista, y a la que se hará referencia más adelante, este artículo sería modificado por la Ley 135 de 1961.

Dentro de la época liquidacionista se prohibió la enajenabilidad de las porciones de resguardo que se les hubiera asignado a los indígenas, antes del término de 10 años (el artículo 7º de la Ley 6 de marzo de 1832). Por su parte la Ley 23 de Julio de 1843 extendió esta prohibición a veinte años. Aunque aparentemente estas normas eran protectores del carácter colectivo de los resguardos, lo que hacían, de una u otra manera, era poner límite temporal al derecho al territorio como derecho colectivo, y abrir la puerta para su repartición en títulos individuales.

1.2.2.2 Etapa reduccionista

La segunda etapa, llamada reduccionista, comprende el período de 1890 a 1958 y se caracteriza por el interés del Estado en forzar a los indígenas a la aceptación del modelo de vida del sector mayoritario de la sociedad, a través de los misioneros de la Iglesia Católica³¹. Esto se puede observar claramente en el caso de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta con la entrada de los misioneros capuchinos en 1916, los cuales fueron auspiciados por el gobierno, y cuya misión era encargarse de la educación de los niños indígenas al margen de su propia cultura³². Esta etapa inicia con la expedición de la Ley 89 de 1890, que

³¹ ROLDÁN ORTEGA, Óp. Cit., p. 20.

³² MONDRAGÓN, Óp. Cit., p. 4 – 5.

reconocía la vida comunitaria indígena, pero como una etapa transitoria mientras los indígenas eran reducidos a la vida civil, es decir, mientras los indígenas empezaban a vivir con los usos y costumbres de los no indígenas.

La Ley 89 de 1890 *“Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”*, desde su título señala claramente su orientación, de reducir a los indígenas a vivir como la sociedad no indígena. Paradójicamente, esta norma se convierte en una herramienta de los pueblos y las organizaciones indígenas para reconstruir sus instituciones comunitarias de organización y de gobierno, y de esa forma, revitalizar el movimiento indígena. Por ejemplo, la ley 89 prescribió la conformación de cabildos, los cuales subsisten en la actualidad, como autoridades políticas de varias comunidades, especialmente en el sur occidente colombiano, pero su conformación fortaleció la autoridad y el gobierno en estas comunidades, y no logró desplazar a las autoridades tradicionales y espirituales de los pueblos indígenas.

Con más de cien años, la ley 89 de 1890 sigue vigente, salvo algunos artículos que fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-139-96 del 9 de abril de 1996, con el fin de adecuarla a los nuevos postulados de la Constitución Política de 1991 en materia de reconocimiento de derechos indígenas.

Comenzando el siglo XX, se expidió la Ley 55 de abril 29 de 1905³³, la cual reafirma nuevamente el carácter individualista y la política de división de los resguardos que ha inspirado gran parte de la legislación de la independencia y la República. La expedición de normas en este sentido, incentivó el levantamiento

³³ La Ley 55 de abril 29 de 1905, En su artículo 1º decretaba: “La Nación ratifica y confirma la declaración judicial y legalmente hechas, de estar vacantes globos de terrenos conocidos como resguardos de indígenas, así como también las ventas de ellas efectuadas en subasta pública; y reconoce como título legal de propiedad de esos terrenos el adquirido por sus rematadores.”

de los indígenas en diferentes partes del país, pues eran conscientes de que la fortaleza de las organizaciones indígenas era fundamental para poner a salvo instituciones como los resguardos y los cabildos indígenas, para que no desaparecieran como sucedió en la mayoría de los países americanos en las primeras décadas de vida independiente³⁴. La mayor fortaleza del movimiento indígena se observó en el sur occidente colombiano, en donde, actualmente se conservan gran parte de los resguardos de origen Colonial.

1.2.2.3 Etapa integracionista

La tercera etapa, llamada integracionista, comprendida entre los años 1958 a 1982, corresponde al período en el cual el Estado mira a los indígenas no con el criterio de los salvajes que debían ser reducidos a la vida civil, sino como sectores atrasados que debían ser dotados de herramientas para poder acceder al desarrollo visto desde la sociedad no indígena. Esta idea, que a primera vista pareciera benévola, no abandona la concepción discriminatoria del ser indígena, y por lo tanto mantiene la tendencia de disolver las formas de vida comunitaria de los pueblos indígenas, aunque de manera diferente a la planteada en las etapas liquidacionista y reduccionista.

Esta tercera etapa estuvo precedida de importantes hechos tales como: las investigaciones antropológicas y sociológicas realizadas años antes, los estudios publicados en el país por investigadores nacionales y extranjeros, la Celebración del Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro en 1940, la creación del Instituto Indigenista Interamericano, la ratificación por Colombia del Convenio 107 de 1957 de la O.I.T., sobre protección de poblaciones indígenas³⁵.

³⁴ ROLDÁN ORTEGA, Óp. Cit., p. 21.

³⁵ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Óp. Cit., p. 26.

Con el ánimo de desestimular movimientos como el que se acababa de gestar en Cuba, con el asenso al poder de Fidel Castro, en la Conferencia de Punta del Este de 1960, Estados Unidos ofreció apoyo financiero a Colombia, la cual, entre otras medidas, adoptó la Ley 135 de 1961 en la que fijaba su política de Reforma Agraria³⁶, la cual constituye un hito en materia de reforma agraria por su espíritu más participativo y social en lo que tiene que ver con las políticas de redistribución de las tierras. En aplicación de dicha Ley 135, se empieza la adjudicación de tierras a los indígenas. Igualmente, se reglamentan los procesos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.

1.2.3 Etapa de reconocimiento

La implementación de políticas y la expedición de normas tendientes a la división de los resguardos y al desconocimiento de los derechos territoriales de los indígenas, estimularon la organización de éstos en diferentes movimientos, con el objetivo común de defender los derechos que estaban siendo conculcados o amenazados, por los terratenientes, los colonizadores, y otros actores. Este fortalecimiento de los diferentes procesos organizativos, sumados al nuevo contexto que se venía gestando en el ámbito internacional, respecto a una nueva visión de la sociedad mayoritaria frente a los pueblos indígenas, generó un clima propicio para que los indígenas en Colombia, empezaran a relacionarse de otra manera con el Estado. Según lo expresaba el entonces Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente (ahora de Colombia), la relación debía ser “de autoridad a autoridad”, es decir que el relacionamiento de las autoridades de Estado con las autoridades indígenas debía ser de igual a igual, lo cual implicaba que debía haber reconocimiento y respeto de unos a otros.

³⁶ ROLDÁN ORTEGA, Óp. Cit., p. 23.

En este contexto, a comienzos de la década de los ochentas se da una nueva etapa de reconocimiento a los indígenas como interlocutores plenamente válidos ante el Estado, con la posibilidad de participar en la definición de las políticas que pudieren afectarles. Así, el pliego de peticiones resultante del Primer Congreso Nacional Indígena de 1982, es recogido por el gobierno de Virgilio Barco, como su política indigenista. Lo anterior, precedido de intentos gubernamentales de implantar políticas y normas supremamente regresivas como el Estatuto Indígena, en el marco del Estatuto de Seguridad del Gobierno de Turbay Ayala.

En 1991, Colombia, ratifica el Convenio 169 de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), “*sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*”³⁷, al cual se hará referencia más adelante.

Indudablemente, esta etapa de reconocimiento encuentra la cima de su expresión en el año de 1991 con la expedición de una nueva Constitución Política. Desde su preámbulo la nueva Carta Magna, establece un marco democrático y participativo, lo cual refuerza en el primer artículo señalando a Colombia como: “*democrática, **participativa y pluralista***”³⁸, aceptando expresamente la existencia de diversas formas de organización correspondientes a cada una de las sociedades que conforman el país.

Estos principios se hacen manifiestos en otras normas de la Carta Constitucional, más directamente relacionadas con los pueblos indígena como son, la precisa definición de que: “***El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana***” (artículo 7º). Este reconocimiento se hace evidente en: la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación

³⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 21 (1991). Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”. Diario Oficial. Bogotá D.C., 6 de marzo de 1991. no. 39.720.

³⁸ Negrillas de la autora.

(artículo 8º); el reconocimiento de las lenguas y dialectos indígenas como oficiales en sus territorios (artículo 10); reconocimiento del carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables de los resguardos y de las tierras comunales de grupos étnicos (artículo 63); el derecho de los grupos étnicos a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural(68); la cultura como fundamento de la nacionalidad (70); la protección del patrimonio cultural de la Nación (72); la doble nacionalidad para los indígenas de zonas de frontera(96); circunscripción especial indígena en el Senado de la República(171); posibilidad de establecer la circunscripción especial indígena en la Cámara de Representantes(176) ³⁹; jurisdicción especial indígena (246); los territorios indígenas son entidades territoriales (286); entidades territoriales indígenas (329); gobierno en los territorios indígenas (330); participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación (357⁴⁰); y las facultades para que el gobierno dicte normas relacionadas con el funcionamiento de los territorios indígenas (artículo 56 Transitorio). En el segundo capítulo de esta monografía, se ampliará la explicación respecto a la participación indígena en la Constituyente, y, sobre los temas de la Constitución que son pertinentes para este trabajo.

1.2.4 Etapa de desmonte de los derechos indígenas reconocidos

Después de una época de reconocimiento, actualmente los pueblos indígenas de Colombia asisten a una etapa, que se puede denominar del desmonte del reconocimiento de los derechos indígenas, ya que, por diferentes vías, como la expedición de normas; la definición de políticas; las concesiones para proyectos de explotación minera o de otros recursos, y a través de la violencia, se está

³⁹ Lo circunscripción especial indígena para la Cámara de Representantes ya se encuentra desarrollado por la Ley 649 de 2001, indicando que habrá un representante indígena elegido por circunscripción especial nacional.

⁴⁰ Este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2001, en el que el tema indígena pasa al artículo 356, con modificaciones que se explican en el acápite de esta monografía, correspondiente a la etapa de desmonte.

evitando que los indígenas gocen de sus derechos reconocidos. Varias reformas legales, han devuelto los derechos indígenas a un estado anterior a la expedición de 1991.

En el campo legal, este desmonte se puede verificar con la expedición de normas que buscan limitar los derechos reconocidos en la constitución Política de 1991. A manera de ejemplo, se menciona las siguientes cuatro áreas: legislación minera; transferencias del sistema de general de participaciones; normatividad forestal; normatividad agraria, tal como se explicitará a continuación.

En el campo minero. La normatividad que estuvo vigente hasta el año 2001, contemplaba algunos puntos de interés para los pueblos indígenas, el primero, la exigencia del trámite de las licencias ambientales previas a la exploración y explotación, con lo cual se aseguraba la conservación ambiental, que tiene un impacto directo sobre la preservación de los territorios indígenas, cuando las minas están dentro o cerca de éstos. Por su parte, el nuevo Código de Minas (Ley 685 de 2001) se expide con el ánimo de facilitar la explotación minera, pues no prevé la posibilidad de no autorizar una explotación minera cuando vaya a afectar el medio ambiente, solamente se prevé la posibilidad de que se ponga en operación medidas para mitigar las consecuencias dañosas que pueda causar la minería, lo cual no resulta suficiente, pues la gran mayoría de los efectos negativos de la minería son irreparables. Cuando las minas están dentro o cercanas a los territorios indígenas, la afectación es todavía mayor, pues no solamente puede tener consecuencias ambientales, sino también puede ocasionar el detrimento cultural y social de las comunidades.

Igualmente, con el pretexto de agilizar los trámites para la explotación, la nueva normatividad minera limita el derecho a que los indígenas sean consultados, tal

como lo obligan la propia Constitución Política de 1991⁴¹ y el Convenio 169 de la OIT⁴².

El segundo punto de interés de la anterior normatividad minera eran las zonas mineras indígenas, cuya regulación había sido concertada con los indígenas, con el fin de proteger sus derechos territoriales y reconocerles el derecho de no explotar las minas que se encontraran en sus territorios, cuando la explotación afectara su integridad cultural⁴³. La nueva concepción de zonas mineras indígenas implica la obligación de que esas zonas también sean objeto de explotación, bien sea por los indígenas o por terceros, sin consideración al detrimento cultural que puedan sufrir los indígenas, pues se eliminó la posibilidad de que las autoridades indígenas puedan establecer áreas restringidas para la minería, dentro de sus territorios. En la ley 685, aunque el artículo correspondiente se denomina “*zonas de minería restringida*”, es clara la intención de autorizar la explotación en todos los territorios indígenas, sin restricciones⁴⁴.

⁴¹ Artículo 330. “Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades” (COLOMBIA. Constitución Política de Colombia, 1991).

⁴² Artículo 6º: “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; [...]”. (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio 169 (1989). Sobre pueblos indígenas en países independientes”. Aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991).

⁴³ “ARTICULO 130. AREAS INDIGENAS RESTRINGIDAS. La autoridad indígena señalará, dentro de la zona minera indígena, los lugares que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras por tener especial significado social y religioso para la comunidad o grupo aborigen, de acuerdo con sus creencias, usos y costumbres.” (COLOMBIA. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Decreto 2655 (23, diciembre, 1988), derogado por la ley 685 de 2001).

⁴⁴ “Artículo 35. Zonas de minería restringida. Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación: [...]

f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;” (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 685 (15, agosto, 2001). Por la cual se dicta el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 16 de agosto de 2001. no. 44.545).

El segundo paquete de medidas de desmonte de los derechos indígenas reconocidos, lo constituyen la reforma a la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y la subsecuente Ley 715 del mismo año, relacionadas con la asignación de los recursos del sistema general de participaciones a los municipios y también a los resguardos indígenas. De acuerdo con la normatividad precedente, los recursos para los resguardos se incrementarían a medida que se incrementara la cantidad de resguardos y o la cantidad de población en los mismos. Estos recursos podían ser invertidos autónomamente por las comunidades con base en sus usos y costumbres. Según la nueva normatividad, se limita la cantidad de recursos para los resguardos, es decir que si se constituyen nuevos resguardos o la población crece, los recursos disminuirían per cápita. En cuanto a la inversión, se intenta limitarla a cinco sectores que dejan por fuera aspectos como la cultura, la jurisdicción especial, el fortalecimiento institucional, y otros que tienden a fortalecer la autonomía de las comunidades.

Además de lo anterior, la nueva normatividad sobre transferencias tiende a desmotivar la conformación de las entidades territoriales indígenas, por la siguiente razón. Si un territorio indígena actualmente tiene la forma jurídica de municipio, recibe sus propias transferencias, y, a la vez, administra las que están destinadas a los resguardos indígenas que están dentro de su jurisdicción. Pero, si ese mismo territorio indígena se constituye como entidad territorial indígena, según la normatividad vigente solamente recibirá las transferencias que están destinadas a los resguardos que están dentro de su jurisdicción, lo cual es visiblemente un tratamiento inequitativo, pues mientras un municipio recibe dos asignaciones diferentes, la entidad territorial indígena solamente recibiría una.

Como tercer aspecto del desmonte de derechos indígenas reconocidos, se encuentra la Ley General Forestal (1021 de 2006), la cual, a pesar de afectar directamente a los indígenas, se hizo sin la consulta previa a los indígenas de que trata el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia y el Convenio 169 de

la OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, razón por la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-030 de 2008.

En cuarto lugar, en el campo donde se observa una mayor presión para el desmonte de los derechos es en el de los derechos territoriales indígenas. Esta presión se observa en la implementación de políticas que tienden a limitar el reconocimiento de nuevos resguardos sobre los territorios indígenas, lo cual fue manifestado expresamente por el entonces Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias ante el Congreso de la República: ni un centímetro más de tierra para los indígenas⁴⁵. Esta política se materializa en el llamado Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007), que, entre otros aspectos, 1. Legaliza títulos de propiedad que fueron creados ilegalmente sobre territorios indígenas, de comunidades negras y campesinas, desconociendo los derechos adquiridos de estas comunidades; 2. Limita la constitución de resguardos; 3. Incentiva los conflictos entre indígenas, comunidades negras y campesinos, pues del texto de la ley se puede inferir que reconoce a las comunidades negras y a campesinas derechos sobre territorios que tradicionalmente han sido indígenas⁴⁶. Al igual que la Ley General Forestal, el Estatuto de Desarrollo Rural fue declarado inconstitucional, mediante sentencia C-175 de 2009, por no haber sido consultado a los indígenas, siendo que los afectaba directamente.

⁴⁵ UNIDAD LEGISLATIVA, CONGRESISTA INDÍGENA ORSINIA PATRICIA POLANCO JUSAYÚ. Los pueblos indígenas y el proyecto de Estatuto Rural. Periódico Actualidad Étnica [en línea], Bogotá 15 de junio de 2007 [citado en 27 de abril de 2009]. Disponible en Internet: <http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=5510>.

⁴⁶ Parágrafo del artículo 123 de la Ley 1152 de 2007, declarada inexecutable: “ Parágrafo: No se podrán surtir procedimientos de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas dentro de los límites geográficos determinados en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993 u otras zonas del país que presenten similares condiciones.

En los casos de tierras pertenecientes a campesinos, estas no harán parte del resguardo y seguirán rigiéndose por las decisiones y procesos del ordenamiento territorial, sin perjuicio de la posibilidad de negociación de los predios en los términos de la presente Ley”.

1.2.5 La respuesta estatal mediante programas y políticas

Si se examinan los datos que poseen entidades estatales, como el INCODER y el Departamento Nacional de Planeación, sobre la inversión del gobierno colombiano con destino a las comunidades indígenas, se observa que ha sido mínima frente al total nacional, especialmente en materia agraria⁴⁷, no obstante ser los indígenas uno de los sectores que sufren con mayor rigor los efectos de la pobreza, y que tienen los índices más altos de desatención en servicios básicos como salud, educación, frente al total nacional, e inclusive frente al resto de la población rural⁴⁸, no solamente por falta de cobertura sino también de calidad en la prestación de los servicios. El incremento de la inversión en tierras con destino a comunidades indígenas se ha dado solamente en virtud de sentencias judiciales, como en el caso de la Tutela a favor del pueblo Uwa, o de decisiones de los organismos internacionales, como la decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre los indígenas que fueron asesinados en la “masacre del Nilo”⁴⁹.

En lo relacionado con la situación territorial, el gobierno en los diferentes escenarios nacionales e internacionales en los que se discuten los derechos indígenas, hace énfasis en que éstos pueblos poseen alrededor del 30% del territorio nacional⁵⁰, sin embargo, no aclara que dichos territorios, en su gran mayoría están destinados a la conservación, o son ecosistemas de selvas, bosques primarios, cabeceras de aguas, humedales y otras zonas que albergan la

⁴⁷ Ver: INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCODER. Informes de Gestión. Se pueden consultar en el sitio Web <http://www.incoder.gov.co/> [haciendo clic en “Gestión de INCODER” y luego en “Informes de Gestión”].

⁴⁸ De acuerdo con CEPAL, “El promedio latinoamericano de mortalidad infantil de los niños indígenas es un 60% mayor que el de los no indígenas [...]”. Ver: CEPAL. Panorama social de América Latina. Documento informativo 2006. Página 32.

⁴⁹ Ver pie de página número 47.

⁵⁰ Véase por ejemplo: BLUM, Claudia. Comunidades indígenas son dueñas del 27% del territorio nacional [Intervención de la embajadora representante de Colombia permanente ante la ONU en Nueva York]. En: Asamblea General de la ONU (63 periodo de sesiones: 16, octubre, 2008: Nueva York). Disponibilidad en Internet <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/octubre/16/08162008.html>.

mayor parte de la biodiversidad del país⁵¹, y que por lo tanto no son susceptibles de uso agrícola o de otros usos que permitan que las comunidades indígenas cuenten con medios de subsistencia que sean compatibles con la sostenibilidad ambiental. Así, sólo el 7.68% de los resguardos están en zonas de frontera agrícola, y son habitados por el 64.18% de la población indígena (885 mil personas), en un espacio de 1 millón 290 mil hectáreas, lo que significa un promedio de 1.46 hectáreas por individuo, llegando en algunos casos a 10 indígenas por hectárea⁵². Entidades gubernamentales como el Instituto Sinchi, señalan que en las zonas indígenas el 28.76% del territorio cumple funciones de protección de los recursos naturales, el 3.75% son protectoras-productoras y el resto solo puede ser aprovechado "*mediante modelos que involucren sistemas de producción-protección*", es decir, no son aptas para agricultura intensiva⁵³.

De igual forma, los informes del gobierno, no mencionan que varios territorios indígenas están afectados por la siembra de cultivos para usos ilícitos, y por el deterioro al que han sido sometidos con las fumigaciones. Tampoco se menciona que los territorios indígenas se encuentran afectados por represas, carreteras y otros megaproyectos que hacen imposible que se constituyan en medio de subsistencia para las comunidades indígenas⁵⁴.

Lo anterior significa que, a pesar de la importancia del territorio para los indígenas, y de las continuas luchas por su defensa, el déficit territorial indígena es todavía muy alto, y que las inversiones que se hacen en esa materia, no se compadecen con el mismo. Así, en los últimos años, y conocida la alta carencia de tierras, los recursos de inversión se han reducido considerablemente, pues de

⁵¹ Colombia posee el 8% de la biodiversidad mundial, y la mayor parte de ésta se encuentra albergada en los territorios indígenas y ha conservado y mejorado gracias a los conocimientos tradicionales de los indígenas.

⁵² DERECHOS HUMANOS COLOMBIA. Más tierra, menos latifundio, menos muerte – Aclaraciones frente a la mentira presidencial [en línea], Bogotá, 23 de octubre de 2008 [cita en 04 de julio de 2009], p. 1. Disponibilidad en internet: www.dhcolombia.info/spip.php?page=article_pdf&id_article.

⁵³ *Ibíd.*, p. 2.

⁵⁴ ONIC, CECOIN y GhK. Tierra Profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia. Santafé de Bogotá D.C., Disloque Editores Ltda., 1995. 344 p.

ser aproximadamente diez mil millones de pesos en el año 1998, se pasó a la décima parte, o sea mil millones de pesos en el año 2007⁵⁵.

Las políticas y la legislación en Colombia, siguen estado de lado de las grandes extensiones territoriales no cultivadas, desafiando claramente el postulado de la función social que establece la Constitución de 1991 para la propiedad. Así por ejemplo, según señala Alcides Gómez, en el período entre 1990 y 1997, debido a la baja exigencia tributaria, se aumentó el número de hectáreas de tierra inculta, la cual tampoco se destinó a la ganadería, sino que solamente fue cercada⁵⁶. Paradójicamente, durante esta época, según lo señala el informe de Enrique Ganuza y otros, durante la década de los noventa, Colombia es uno de los países que aumenta su gasto social, pero ese aumento no tuvo políticas para la redistribución⁵⁷.

Como lo señalan, José Antonio Ocampo⁵⁸ y de igual forma Andrés Solimano⁵⁹ y Albert Berry⁶⁰, la distribución de activos como la tierra, puede lograr efectos importantes en la distribución del ingreso. De esta manera, la reforma agraria, que reconozca los derechos de los indígenas, las comunidades negras y campesinas, es una de las posibilidades más visibles para favorecer la equidad. Pero aquella está lejos de ser implementada en Colombia, ya que, por el contrario, las presiones del mercado se oponen al reconocimiento del derecho territorial de los indígenas y otros sectores. Esto es un círculo vicioso que solamente perpetuaría la pobreza de los indígenas y otros pobladores rurales.

⁵⁵ Fuente. Ver pie de página número 47.

⁵⁶ GÓMEZ J. Alcides. Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa. En: Cuadernos de Economía, Bogotá Primer Semestre 2003, no. 38. p. 229.

⁵⁷ GANUZA, Enrique, LEÓN Arturo y SAUMA Pablo. Gasto público en servicios sociales básicos: la situación regional. En: Papeles de POBLACIÓN. CIEAP/UAEM, abril – junio de 2000. p. 191.

⁵⁸ OCAMPO José Antonio. Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. En: Revista de la CEPAL, No 64. p. 6.

⁵⁹ SOLIMANO, Andrés. Crecimiento, justicia distributiva y política social. En: Revista de la CEPAL, agosto de 1998, no. 65. p. 31 y 43.

⁶⁰ BERRY, Albert. Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo. En: Revista de la CEPAL, abril de 2003, no. 79. p. 108.

1.2.6 La respuesta del gobierno colombiano en el ámbito internacional

En el ámbito internacional, actualmente, la tendencia general está dada por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, por lo menos a nivel normativo⁶¹. Lo propio han hecho, los organismos interestatales tales como la OEA y la ONU, e incluso la Comunidad Andina de Naciones. Este reconocimiento se ha hecho manifiesto en los programas, planes de trabajo y proyectos de las organizaciones intergubernamentales, como en la adopción de diferentes clases de instrumentos internacionales, que aunque sean declarativos, son muy importantes, primero, por los efectos concientizadores en especial sobre la población no indígena y segundo por su contenido y vigencia efectiva⁶². Aunque, para el caso colombiano, los instrumentos internacionales que han sido ratificados por el gobierno, se han quedado en letra muerta.

Los pueblos indígenas están protegidos por los instrumentos internacionales que reconocen los derechos de las personas, tales como la Declaración de los Derechos humanos. Además, a nivel internacional existen instrumentos⁶³ y órganos específicos⁶⁴ que tienen relación directa con los derechos de los pueblos indígenas.

Entre las circunstancias que han permitido los avances en el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas podemos destacar: 1. El

⁶¹ Este es el caso de las Constituciones de Colombia, Ecuador, Bolivia, por mencionar los ejemplos más destacados de reconocimiento normativo.

⁶² MACKAY, Fergus. Los derechos de los pueblos indígenas en el Sistema Internacional. Lima: APRODEH, 1999. p. 9.

⁶³ Como el Convenio 169 de 1989 de la O.I.T. y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas.

⁶⁴ Tales como: el Foro Permanente de Naciones Unidas sobre cuestiones indígenas, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las libertades y derechos fundamentales de los pueblos indígenas y el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas.

fortalecimiento de la organización de los pueblos indígena en el nivel nacional⁶⁵, regional⁶⁶ e internacional⁶⁷; 2. La presencia y participación de voceros de los pueblos indígenas en las instancias internacionales, con el propósito de incidir en la aprobación de normas que beneficien a sus comunidades; 3. La importancia que ha cobrado el tema de los DDHH a nivel mundial.

1.2.6.1 Convenio 169 de 1989 de la OIT, “*sobre pueblos indígenas en países independientes*”

En el campo internacional, indiscutiblemente el Convenio 169 de la OIT es un instrumento muy importante. Su antecedente es el Convenio 107 de 1957, del mismo organismo. El convenio 169 avanza frente al 107, pues mientras éste propende por la integración, el 169 aboga por el reconocimiento y el respeto. Las propias organizaciones indígenas participaron para que se diera el cambio en esta normatividad internacional. De acuerdo con las etapas arriba señaladas, la expedición del Convenio 107 se da al final de la etapa reduccionista y la del 169, se enmarca en la época que hemos denominado de reconocimiento, lo cual nos muestra la correlación entre la tendencia Colombiana y la internacional, al menos hasta el año 1991, ya que después la tendencia se distancia ampliamente a esos dos niveles.

1.2.6.2 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

En el ámbito internacional, merece mención especial la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual fue aprobada

⁶⁵ En Colombia: Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC; Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia AICO. En Ecuador: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE. En Bolivia: Confederación Indígena de Bolivia CIDOB.

⁶⁶ Como por ejemplo: la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica COICA, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas CAOI.

⁶⁷ Por ejemplo: el Foro Internacional Indígena en Biodiversidad FIIB; la Red de Mujeres Indígenas en Biodiversidad RMIB, el CAUCUS indígena.

después de más de 20 años de discusión sobre su contenido⁶⁸. Inició su camino en 1984, con el informe sobre "*El problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*", de José R. Martínez Cobo, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías⁶⁹.

El proceso de aprobación de la Declaración contó con un gran número de contradictores tales como el gobierno de Canadá, acompañado por Rusia⁷⁰, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y el bloque de los países africanos⁷¹ principalmente en relación con los temas de reconocimiento de los indígenas como pueblos, reconocimiento del derecho territorial, del derecho a la autonomía y autodeterminación, y del derecho al consentimiento libre, previo e informado, al considerar que esos derechos les pueden dar a los pueblos indígenas los argumentos para proceder a la secesión del Estado Nacional. Y, si bien, esta no es la interpretación que le han dado los pueblos indígenas de América Latina, los gobiernos de países como Nueva Zelanda y Australia, han hecho manifiesto ese temor⁷². A continuación se hace referencia a estos temas, debido a que expresa o tácitamente son puntos de discusión en los debates sobre la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas.

⁶⁸ INTERNATIONAL WORKING GROUP ABOUT INDIGENOUS AFFAIRS [Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas]. Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas [en línea], Dinamarca: septiembre de 2007 [cita en 26 de enero de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.iwgia.org/sw390.asp>.

⁶⁹ MARTÍNEZ COBO, José R. [Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías]. Estudio del problema de la Discriminación contra las poblaciones indígenas. Ginebra: ONU. Subcomisión de Derechos Humanos; 1984.

⁷⁰ Rusia mantuvo su posición en contra de la Declaración, y en la votación de la Asamblea General de Naciones Unidas, no dio su voto en contra, sino que se abstuvo.

⁷¹ Los países africanos mantuvieron una posición en contra de la versión de la Declaración aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, razón por la cual propusieron alrededor de cien reformas para votar a favor. Sin embargo, luego de negociaciones y acuerdos con los países copatrocinadores de la Declaración (Guatemala, México y Perú), y la inclusión de una salvedad en el artículo 46 (a la cual se hace referencia en este documento), votaron a favor y se alejaron de la postura de los países que finalmente votaron en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos).

⁷² JONAS, William. Una perspectiva australiana de la libre determinación. Ginebra: Organización de Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. [Documento E/CN.4/2002/WG.15/WP.1.], 21 de octubre de 2002. 15 p.

Concepto de pueblos

La noción de pueblos en el caso de los indígenas ya había tenido discusiones anteriores, como en la aprobación del Convenio 169 de 1989 la OIT, que finalmente se denominó “*sobre pueblos indígenas y tribales [...]*”. Sin embargo en dicho convenio se hace la aclaración de que el término pueblos en el Convenio, no tiene las connotaciones de ese término en el ámbito internacional.

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas el texto aprobado por la Declaración va a superar esa limitación, entendiendo que el nuevo reconocimiento tiene consecuencias jurídicas asociadas a la libre determinación, y quitando el rótulo de pueblos de segunda categoría. Por su parte, los Estados temen que esa connotación brinde la posibilidad de menoscabar la llamada integridad territorial y la unidad nacional de los Estados nación.

Libre determinación y autonomía

Este derecho es consustancial al reconocimiento como pueblos. La Declaración, al respecto, señala de manera específica que: “*Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*” (artículo 3º).

Con el ánimo de darles tranquilidad a los estados nacionales que temen la secesión, en las negociaciones para la aprobación de la Declaración por parte de la Asamblea General, se aceptó la inclusión de una enmienda en el artículo 46, que dice: “*Nada de lo señalado en la presente Declaración [...] se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes*”. Este texto fue aceptado por los países co

patrocinadores de la Declaración⁷³ con el objetivo de lograr el voto positivo de los países africanos, que de lo contrario se hubiesen opuesto y hecho naufragar la aprobación de la Declaración. Aunque se puede pensar que esta disposición afecta todos los derechos reconocidos en la Declaración, según el contexto de su aprobación y otros instrumentos del derecho internacional, la enmienda está más ligada a la libre determinación.

Participación, Consulta y Consentimiento libre, previo e informado

La Declaración establece el derecho a la participación de los indígenas en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que afecten a sus derechos, vidas y destinos (artículo 19). Señala igualmente que la consulta es una obligación de los Estados, para obtener el consentimiento previo, libre e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que les afecten (artículo 20). Así mismo establece la obligación de los Estados de adelantar consultas con el objeto de obtener el consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (artículo 30.2).

El reconocimiento de este derecho, ha sido un punto candente en las negociaciones de la Declaración y también en las discusiones que se dan en Colombia, porque los gobiernos consideran que no pueden aceptar el derecho a veto por parte de los indígenas, el cual se puede derivar del reconocimiento del derecho al consentimiento libre, previo e informado.

Tierras, Territorios y Recursos Naturales

La Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares

⁷³ Es decir: Guatemala, México y Perú.

costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma.

En el artículo 26, se hace una formulación muy importante consistente en que: *“Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma.[...]”*. El contenido de este párrafo precisa los derechos territoriales de las comunidades indígenas. Y para el caso colombiano, ayuda a dejar en claro que las tierras adquiridas por las comunidades, son también su derecho colectivo como pueblos. El punto 2 del artículo 26, prescribe el derecho de los pueblos a poseer, utilizar, desarrollar y controlar, las tierras, territorios y recursos de su titularidad. Otro punto muy importante, del reconocimiento de este derecho, es la imposición que se hace en el punto 3 del artículo 26, de la obligación a los Estados de asegurar el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos.

La posición asumida por Colombia en el proceso de aprobación de la Declaración

La posición asumida por Colombia en el proceso de aprobación de la Declaración en el marco de las Naciones Unidas, va en contravía con la tendencia internacional en materia de reconocimiento e implementación de derechos indígenas, pues mientras países como Bolivia, México y Guatemala, patrocinaron la adopción de instrumentos y organismos internacionales, Colombia se ha opuesto a ellos⁷⁴. Por lo tanto, la tendencia del gobierno colombiano, al desmonte de los derechos indígenas, al que ya se hizo referencia, también se ha hecho manifiesta en el nivel internacional, tal como se explicita a continuación.

⁷⁴ CLAVERO, Bartolomé. Colombia Comprometida. Prensa indígena cultivando esperanzas [en línea], sábado 23 de mayo de 2009 [citado el 4 de junio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.prensaindigena.org.mx/nuevositio/2009/05/23/colombia-comprometida/>.

La delegación colombiana, en las sesiones de debate del texto de la Declaración se manifestó en desacuerdo, solicitó enmiendas y finalmente, aunque no votó en contra, fue el único país latinoamericano que se abstuvo de votar la Declaración, junto a varios países africanos⁷⁵.

Ante la presión internacional, manifestada por ejemplo en el recorte de los recursos provenientes de la cooperación internacional, y en los pronunciamientos de diferentes instancias defensoras de derechos humanos⁷⁶, en la Conferencia de Examen de Durban, llevada a cabo en Ginebra, Suiza, el día 21 de abril, la Viceministra de Asuntos Exteriores de Colombia, ha manifestado que, el gobierno colombiano suscribirá la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el entendido de que es un instrumento que, en su criterio, no tiene fuerza vinculante.

⁷⁵ Junto con Colombia, también se abstuvieron de votar la Declaración: Azerbaijan, Bangladesh, Bhutan, Burundi, Colombia, Georgia, Kenya, Nigeria, Federación Rusa, Samoa y Ucrania.

⁷⁶ EL GOBIERNO COLOMBIANO DEBE APOYAR LA DECLARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS [Comunicado de varias organizaciones no gubernamentales] [en línea], 1 de diciembre del 2006 [citado el 4 de julio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.ecoportal.net/content/view/full/65233>. Ver también: RECHAZO POR ABSTENCIÓN DE COLOMBIA EN DECLARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS APROBADA POR LA ONU. Periódico el Tiempo [en línea], Bogotá, 22 de septiembre de 2007 [citado el 4 de julio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3733571>.

2. CONSTITUCIÓN DE 1991 Y DESPERTAR INDÍGENA

En diferentes escenarios surge la pregunta sobre qué es lo que caracteriza a Colombia: ¿La música vallenata? ¿La cumbia? ¿La bandeja paisa? ¿El ajiaco? ¿El himno nacional? ¿El fútbol? Sería interminable la lista de posibles símbolos de la “nacionalidad colombiana”, a los cuales en los últimos días se han añadido otros que tienen su origen en la cosmovisión y el trabajo de manos indígenas como son: el sombrero “vueltaio” y los demás elementos de caña flecha, producidos por los indígenas Zenu, así como la mochila producida por las mujeres arhuacas. Sin embargo, a pesar de la existencia de estos y otros posibles símbolos de la nacionalidad, cada persona, exalta más su regionalismo (santandereano, paisa, costeño, pastuso) que su nacionalidad (colombiano). Ese sentimiento, no solamente puede interpretarse como falta de patriotismo, pues el regionalismo que caracteriza a Colombia, como bien lo describe Bushnell⁷⁷ tiene que ver con una larga tradición histórica de cada una de estas regiones. Esas identidades regionales también se reconfiguran con las colonizaciones, la mayor o menor incidencia de la iglesia, los idearios políticos que incidían en cada una de las zonas, e incluso la geografía y los climas de cada zona, que determinan por ejemplo la posibilidad de contar con infraestructura o de dedicarse a determinadas actividades económicas.

Así las cosas, surge una segunda pregunta sobre si en Colombia podemos hablar de “una nación”. Esta pregunta no pretende, ni mucho menos, plantear una postura secesionista, simplemente propone la reflexión sobre la existencia de una sociedad mestiza mayoritaria, pero también de pueblos indígenas, hablantes de sesenta y cuatro (64) idiomas diferentes⁷⁸, comunidades negras, comunidades raizales de San Andrés y Providencia, y los rom o gitanos. Más aún, la población mayoritaria no es homogénea, habita en regiones que por la geografía, el clima, la

⁷⁷ BUSHNELL, Óp. Cit. p. 15-18.

⁷⁸ Ver pie de página número 3.

comida, sus prioridades regionales, incluso su fenotipo y su dialecto, hacen que se distinga muy fácilmente quién es de tal o cual punto de la geografía colombiana.

En este contexto, se ubican los acentuados regionalismos y también las diferenciaciones étnicas y culturales que propugnan porque las instituciones estatales reflejen esta realidad sociológica de lo que hoy es Colombia, lo cual, de alguna manera, se trató de plasmar en la Constitución de 1991, ya que, si bien, antes de la Constitución de 1991, a nivel formal el Estado se consideraba homogéneo, en la práctica había seguido siendo plural y diverso.

Según se ha mencionado anteriormente, en la Constitución Política de 1991, Colombia se define como pluralista y en su artículo 7º dice que: *“El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”*, es decir, la Constitución considera a Colombia como una sola nación, multiétnica y pluricultural. Sin embargo, si tomamos el concepto de nación, tal como empezó a ser utilizado a finales del s. XVIII, es decir para designar a la comunidad humana que forma el sustrato indispensable del Estado, se hace necesario reconocer que en Colombia existe más de una nación, pues hay pueblos con una historia, un territorio, un idioma, sus autoridades tradicionales. Es decir que, no es la dominación de unas culturas o de unas regiones sobre las otras lo que va a reforzar el sentimiento de unidad colombiano, para esto se requiere un mutuo reconocimiento de unos y de otros.

Teniendo en cuenta estos referentes, este capítulo se dedicará a la consagración constitucional de los derechos indígenas en el año de 1991, haciendo especial énfasis en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, y de la territorialidad indígena, ya que estos temas son el fundamento para la posterior referencia a las dificultades para la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas.

2.1 LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LA INCLUSIÓN INDÍGENA

Después de varios intentos de una reforma total a la Constitución de 1886, a finales de la década de 1980 empieza a gestarse un movimiento que incentivó la idea de que el constituyente primario, que es el pueblo, asuma su función para crear un nuevo marco constitucional acorde con la Colombia actual y en el que fuese posible incluir las propuestas de diversos sectores hasta ese momento excluidos, así como la de los desmovilizados en los procesos de paz que tuvieron lugar alrededor de 1990.

En el proceso que dio vida a la Constitución Política de 1991 participaron como delegatarios tres indígenas: Francisco Rojas Birry, por la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC; Lorenzo Muelas Hurtado, por el Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente AISO (Actualmente AICO); y Alfonso Peña Chepe, como vocero del desmovilizado movimiento guerrillero Manuel Quintín Lame. Con la participación de éstos, y con la de muchos otros sectores políticos y sociales hasta ese entonces aislados de los procesos de toma de decisiones, la constituyente generó la sensación de que se estaba refundando a Colombia y que se estaban sentando nuevas bases sobre las que descansaría el pacto político y social en Colombia.

Muchas de las aspiraciones de los pueblos indígenas, manifestadas en propuestas lideradas por sus voceros, fueron finalmente recogidas en la Constitución, después de largas y álgidas discusiones. Y aunque cada uno de los voceros indígenas hablaba desde su experiencia y trayectoria organizativa, tenían coincidencias en la mayoría de puntos que eran fundamentales para sus pueblos y que finalmente fueron aprobados. Desde muy temprano, hicieron la propuesta de que Colombia fuera reconocida como multiétnica y pluricultural, no solamente como una formulación retórica sino plasmando en la Constitución los derechos fundamentales de los indígenas y las minorías, entre ellos, el derecho a tener

autonomía en sus territorios, a poder ejercer sus propios mecanismos de justicia, a tener representación política.

Ese abanico de derechos creó en la sociedad nacional y, por supuesto, en las comunidades indígenas, la idea de que hemos pasado de una larga época de exclusión a una de reconocimiento. El constituyente indígena Lorenzo Muelas en la clausura de las sesiones de la Asamblea señaló que firmaba esa carta, no con tinta, sino con sangre, significando el largo proceso de lucha y muerte que habían sufrido los indígenas hasta esa fecha y con la esperanza de que esa época oscura ya se hubiese terminado.

En el proceso constituyente se discutieron y se aprobaron diversos temas que conforman los derechos reconocidos a los pueblos indígenas. Sin embargo, lo que concretó el reconocimiento real de los indígenas por el Estado y la sociedad colombianos, fue el reconocimiento del derecho al territorio, en donde estos pueblos pudieran ejercer gobierno, autonomía y autodeterminación. Por esta razón, según lo reseña Héctor Mondragón, los delegatarios indígenas a la Asamblea Nacional Constituyente, se retiraron transitoriamente de ese proceso, cuando en la segunda votación, se quiso establecer que solamente eran entidades territoriales de república aquellos territorios indígenas que cumplieran ciertos requisitos y fueran aprobados como tales, porque esto significaba que no todos los pueblos indígenas tenían derecho a la libre determinación, pues se les limitaba la posibilidad de gobernar en sus territorios⁷⁹.

2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Al leer la Constitución política de Colombia se observa que, aunque pretendió ser un gran pacto político y social de la población colombiana, dejó sin resolver

⁷⁹ MONDRAGÓN, Óp. Cit., p. 24 y 25.

muchas contradicciones y tensiones que se reflejan en diferentes aspectos. Por ejemplo, el enfoque de la apertura económica entra en contradicción con la protección ambiental y con la protección de la diversidad étnica y cultural. No queda claro si la salud y la educación son derechos o negocios, y si Colombia finalmente se define como descentralizada o sigue siendo centralista.

Pareciera ser que a las normas de la Constitución Política de Colombia, se le pudiesen dar diversas interpretaciones, según el peso en cada momento de determinados intereses. No obstante este cúmulo de aspectos contradictorios, se destaca por ser la primera⁸⁰ en Latinoamérica, que hace un reconocimiento expreso y contundente de los derechos de los pueblos indígenas, y consagrar al país como multiétnico y pluricultural.

Es posible pensar que este reconocimiento, ha conducido a que varios pueblos “resurjan”, o se “reindianicen”, con el propósito de ser beneficiarios de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, después de una larga época de desconocimiento, y de intereses de exterminio, al que se vieron sometidos los pueblos indígenas, el nuevo orden constitucional permitió que la cultura indígena fuera revalorada y no vista como un síntoma de atraso o un motivo de vergüenza, lo que permitió que varios pueblos indígenas empezaran a reconstruir su identidad. El resurgir, en ocasiones se ha dado en respuesta a las propias concepciones culturales de los pueblos indígenas. Por ejemplo, como se señaló anteriormente, los cuatro pueblos de la Sierra Nevada desde su concepción cultural, consideran que son los cuatro pilares a los que se encomendó sostener el mundo, sin embargo, esta misión estaba siendo afectada por el casi exterminio cultural y físico al que se viene sometiendo a uno de esos

⁸⁰ Antes de la expedición de la Constitución Política de Colombia, se dio el reconocimiento en países como Nicaragua, Guatemala y Brasil, aunque estos no alcanzaron la sistematicidad y contenido del reconocimiento que hizo la Constitución colombiana de 1991. Posteriormente, a la expedición de la Constitución colombiana de 1991, tuvieron lugar las reformas constitucionales que reconocían derechos de los pueblos indígenas, en Perú, Bolivia, México, Ecuador y Venezuela, por mencionar algunos.

cuatro pueblos, el Kankuamo. Por tal razón, para poder cumplir su misión de guardianes, la apuesta de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada es la reconstrucción cultural de los Kankuyamos, para garantizar la armonía de la Sierra Nevada y del mundo entero.

En este contexto, aunque son varios los temas a que se refiere la Constitución de 1991, en materia de reconocimiento de los pueblos indígenas, para el propósito de la presente monografía, a continuación se hace referencia sólo a dos temas, al general que es el reconocimiento de una nación multiétnica y pluricultural y en segundo lugar, al reconocimiento de la territorialidad indígena.

2.2.1 Reconocimiento de la existencia de una nación multiétnica y pluricultural

2.2.1.1 Modernidad y diversidad

La diversidad étnica está asociada a diferentes conflictos, los cuales indudablemente repercuten en la configuración de los símbolos de unidad y a la vez de la identidad nacional. En muchas ocasiones, la existencia de la diversidad étnica y cultural ha sido instrumentalizada por las elites, para transformarla en conflictos irresolubles que generalmente hubieran podido bien prevenirse o bien resolverse y que, por el contrario, se han intensificado hasta tener consecuencias lamentables⁸¹. A su vez, en el caso de los países que fueron o son colonias esta instrumentalización de la diversidad étnica para convertirla en un conflicto ha estado influenciada por presiones externas, como las de los estados colonizadores, para quienes resulta rentable generar o mantener esos conflictos.

⁸¹ Al respecto, es ilustrativo el texto ROY, Beth. *Some trouble with cows. Making Sense of Social Conflict*, University of California Press, 1994, en el que la autora describe como estalló un grave conflicto, en gran parte debido a la instrumentalización de las diferencias entre los Musulmanes e Hindú, en la pequeña aldea de Panipur (Al sur de Asia). Casos similares se han dado en Rwanda, Burundi y Liberia y Zaire y otros países del África negra.

La relación de la diversidad étnica y cultural con los procesos de modernización, puede mirarse desde diferentes factores que tienen estos procesos. De acuerdo con el planteamiento de Eisenstandt⁸², es importante destacar que un proceso de modernización implica la transformación de formas tradicionales de vida que de alguna forma puede chocar con los referentes que maneja cada una de las culturas involucradas, en particular, puede suceder con los procesos, más o menos fuertes de industrialización y de urbanización que trae consigo la modernización.

Otro elemento de tensión, de los procesos de modernización con la diversidad étnica y cultural, consiste en que la expresión de ese proceso es el estado nacional, cuya concepción está dada a partir de una sociedad homogénea, que no reconoce la diversidad. Es decir, que este proceso de modernización ha estado ligado a una concepción etnocéntrica que ha desconocido la existencia de otras culturas y valores diferentes a los mayoritarios.

Como un elemento adicional, el proceso de modernización implica un cambio de valores, entre otros, el giro hacia el individualismo, que choca con formas comunitarias de organización, tenencia de la tierra, modelos económicos e incluso participación política en los centro de decisión de poder.

La superación de esta concepción de la modernidad, implica, de una u otra manera, el reconocimiento de la existencia de la diversidad. En este contexto se enmarca el reconocimiento que hace la Constitución de 1991, gracias, en gran parte, a la participación de tres indígenas, respaldados por sus pueblos y organizaciones, en el proceso constituyente, pero también a la coyuntura histórica en medio de la cual se discutió y aprobó la Constitución de 1991.

⁸² EISENSTADT, S.N. Modernización: movimientos de protesta y cambio social. Traducido por Carlos Gallo. 2 ed. Buenos Aires: Amorrortu, 2001. p. 91 – 141.

2.2.1.2 Nación multiétnica y pluricultural

La Constitución Política de 1991 definió a Colombia como una nación multiétnica y pluricultural, lo cual indudablemente constituye un avance frente a la Constitución que estuvo vigente desde 1886, cuyo espíritu reflejaba un Estado basado en una sociedad homogénea, en donde no estaba reconocida la diversidad étnica y cultural.

No obstante, la consagración de la multiétnicidad y pluriculturalidad ser un avance en el reconocimiento de la diversidad, es un paso a mitad de camino entre el estado nación clásico y la concepción de un Estado plurinacional, pues aunque son conceptos que están relacionados, nación y Estado no son lo mismo, etnia, cultura y nación, tampoco. De tal manera que, aunque la Constitución colombiana de 1991 reconoce la existencia de etnias diferentes a la mestiza mayoritaria, su formulación deja claro que se trata de una sola nación.

A este respecto, es oportuno traer a colación a Anthony D. Smith, quien señala diferentes conceptos de nación entre ellos el “pluralista”, frente al cual considera que *“responde mejor a las aspiraciones de las etnias más pequeñas”*. Según Smith, en el caso del concepto pluralista: *“el Estado nacional está compuesto de comunidades culturales diversas que se mantienen unidas gracias a la acción de una cultura pública, pero conservando un grado considerable de autonomía institucional en aspectos como la educación, la vida ciudadana, las actividades para el tiempo libre, la seguridad social y la prensa y la cultura en lengua vernácula”*⁸³. Podía hablarse de este caso en Latinoamérica. Sin embargo D. Smith, señala que las élites dan un marcado reconocimiento a las estructuras institucionales de las etnias minoritarias, situación que no se presenta en América, en donde el reconocimiento ha sido bastante pobre, y cuanto ha sido generosa en el papel, su implementación ha sido muy escasa.

⁸³ SMITH, Anthony D. Tres conceptos de nación. En: Revista de Occidente. Madrid: Fundación Ortega y Gasset, 1994, no. 161, p. 18.

Los acuerdos, en este caso del Estado pluralista, según dice D. Smith se han dado a través de la asimilación, integración, fusión y multi-culturalismo⁸⁴. Si se toman éstas como etapas sucesivas, la evolución de la historia colombiana en la relación con los indígenas y el Estado, corresponde a las mismas, según se ha señalado en el primer capítulo. Aunque, hay que señalar que el único país latinoamericano que menciona D. Smith como referencia para este modelo, es Argentina⁸⁵.

En este modelo, el reconocimiento de la diversidad étnica y el correlativo reconocimiento de márgenes de autonomía, retan y erosionan la identidad nacional entendida en sentido tradicional y proveniente de un solo mito fundacional⁸⁶. Es esta justamente una de las mayores objeciones que se esgrimen para la concreción del Estado multiétnico y pluricultural, por ejemplo con la conformación y delimitación de las Entidades Territoriales Indígenas. Y como lo veremos más adelante, también este argumento es uno de los primeros en los debates en contra de la definición de un estado como plurinacional.

No obstante, tal como lo señala Boaventura de Sousa, en varios países de América y algunos de Europa es común la idea de que el Estado moderno se encuentra en crisis⁸⁷. Y, desde su punto de vista, el paso de la interculturalidad al estado plurinacional es un acto de justicia histórica⁸⁸.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 18.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 18.

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 18.

⁸⁷ SOUSA SANTOS, Boaventura de. La reinención del Estado y el Estado Plurinacional. En: Conferencias (3 al 4, abril, 2007: Santa Cruz de la Sierra, Bolivia). Memorias. Cochabamba: Alianza interinstitucional CENDA, CEJIS, DEBIB, agosto de 2007. p. 11.

⁸⁸ SOUSA SANTOS, Boaventura de. Bolivia, Ecuador. Estados plurinacionales y constituyente [Intervención magistral]. En: Encuentro Internacional “Pueblos Indígenas, Estados Plurinacionales y Derecho al Agua” (12-14, marzo, 2008, Quito). ALAI. América Latina en Movimiento [en línea], 5 de agosto de 2008 [citado el 20 de marzo de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://alainet.org/active/23957>, p.4.

En época reciente, en América Latina, países como Bolivia y Ecuador, han dado la discusión sobre el Estado plurinacional alrededor de los procesos constituyentes, con el fin de permitir una participación real de los pueblos indígenas en el direccionamiento de los respectivos Estados. Estos procesos son un referente importante para Colombia, porque aunque esos países tienen varios rasgos diferentes, también comparten con ella el ser multiétnicos y pluriculturales.

Una de las expresiones del estado pluriétnico y multicultural es el pluralismo jurídico – legal, entendido, según lo señala Ester Sánchez, como “*la decisión del Estado para ceder el monopolio de este poder como un excelente medio para fortalecer la existencia de otros modos de pensar y de vivir la vida buena en el ámbito más amplio del Estado democrático*”⁸⁹. Este reconocimiento del pluralismo y, en general de los derechos indígenas, por las constituciones de diferentes países ha sido cuestionado por inversionistas privados, en muchos casos extranjeros, quienes han hecho la exigencia de seguridad, en todas sus facetas para invertir sus capitales en el país⁹⁰.

Una de estas expresiones de la seguridad, es la llamada seguridad jurídica, consistente en que existen reglas preestablecidas al inicio de los negocios, y que, si se modifican, las nuevas normas no afectarán las inversiones. Con esta premisa, aunque se favorece el clima para la inversión, en ocasiones se ha llegado a menguar la soberanía nacional para la reforma y aplicación de nuevas normas. Esta concepción de la seguridad jurídica considera que la existencia del

⁸⁹ SÁNCHEZ BOTERO, Esther. Derechos propios. Ejercicio legal de la jurisdicción especial indígena en Colombia. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación, enero de 2004, p. 49.

⁹⁰ BURICA PRESS. Piden empresarios al gobierno panameño ignorar solicitud de CIDH [en línea], Panamá: 26 de junio de 2009 [cita en 4 de julio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://burica.wordpress.com/2009/06/30/empresarios-solicitan-seguridad-juridica-empresarial-por-violacion-a-dd-hh/>. En similar sentido RODRÍGUEZ SILVA, Ana. La criminalización de la protesta indígenas en Chile. Periódico Actualidad Étnica [en línea]. Bogotá: 16 de enero de 2008 [cita en 15 de enero de 2009]. Disponibilidad en Internet: www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp%3Fcid%3D6336+indigenas+seguridad+juridica&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co.

pluralismo, en general, y del jurídico, en particular, crea incertidumbre, más aún cuando la Constitución les ha reconocido a los indígenas su derecho al territorio, a la consulta para la explotación de los recursos naturales en sus territorios y la jurisdicción especial indígena. De ahí que, por ejemplo, para la firma del acuerdo de libre comercio con México, Estado Unidos le hubiera exigido la modificación de su Constitución, respecto de un artículo que reconocía la propiedad comunal, imprescriptible, inembargable e inenajenable, de los ejidos a los indígenas, disposición bastante similar al artículo 63⁹¹ de la Constitución colombiana, ya que, esos atributos de la propiedad indígena no aseguraban un clima seguro para las inversiones.

Según lo anterior, el desarrollo y la implementación de la diversidad étnica y cultural no se ha dado en la práctica porque se olvida que para hacer efectivo este reconocimiento no basta con un planteamiento retórico de la diversidad étnica y cultural, sino que, tal como lo señala Boaventura de Sousa⁹², lo cultural también es económico y también es político. Un verdadero reconocimiento y respeto de la diversidad requiere la refundación del Estado y la refundación de la democracia.

2.2.2 El reconocimiento de la Territorialidad indígena en la Constitución de 1991

Como se ha expresado anteriormente, la lucha de los indígenas por su territorio ha sido incansable, tanto a nivel empírico como también a nivel legal. En este marco, en el año 1991, el derecho al territorio, tuvo un lugar muy importante en la agenda indígena para la Asamblea Nacional Constituyente. La consagración constitucional de la territorialidad indígena, se manifestó especialmente en dos

⁹¹ Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (Constitución Política de Colombia)

⁹² SOUSA SANTOS, Boaventura de. La reinención del Estado y el Estado Plurinacional. Óp. Cit., p. 14.

temas: el derecho al territorio y el derecho a que los territorios indígenas fuesen reconocidos como entidades territoriales de la República. Así, el artículo 63 de la Constitución se refiere a los resguardos y territorios indígenas, reconociendo su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. El artículo 329 complementa esta formulación, señalando que son de propiedad colectiva.

Como segundo tema, y como una de las novedades de la Constitución de 1991, en materia de ordenamiento territorial se establece que: “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*” (artículo 286). Por otra parte se determina que: “*La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial [...]*” (artículo 329). Los constituyentes, seguramente previendo la demora que podía tener la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), en el artículo 56 transitorio establecieron que: “*Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales*”.

Novedades de la Constitución de 1991 en materia ordenamiento territorial

Antes de la aprobación de la Constitución de 1991, la división político administrativa de Colombia, se limitaba a considerar figuras como el departamento, el municipio y el caso especial del distrito capital. Se recuerdan también aquellas figuras consagradas para los llamados territorios nacionales, como las intendencias y las comisarías, las cuales hacían depender estos territorios directamente de la administración nacional.

A partir de la constitución de 1991, y con el ánimo de responder mejor a la realidad y a las aspiraciones de la sociedad colombiana representada en los

delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, en materia de ordenamiento territorial se aprueban importantes novedades. Una de ellas es el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales de la República, junto a los departamentos, los municipios y los distritos. Otro es el establecimiento de la posibilidad de que las provincias y las regiones sean consideradas como entidades territoriales de la república, cuya definición quedó diferida a la aprobación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que así lo establezca.

Esta diferencia, en la consagración de las nuevas entidades territoriales, que a primera vista parece sutil, es importante ya que, si observamos detalladamente la consagración constitucional, los territorios indígenas son entidades territoriales⁹³, mientras que a las provincias y regiones, la ley podría darles el carácter de entidades territoriales⁹⁴. De lo anterior, podemos abstraer que, la intención del constituyente era dejar establecido el carácter de los territorios indígenas como entidades territoriales, para que la ley aborde solamente aspectos relacionados con su conformación y delimitación, como lo señala otra disposición constitucional (artículo 329).

Esta interpretación se refuerza con la lectura del artículo 56 constitucional, según el cual: *“Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.”* En efecto, el gobierno ha hecho uso de este artículo, en particular para reglamentar el manejo de los recursos transferidos por la nación a los territorios indígenas, aunque, como se señaló en el primer capítulo, las normas

⁹³ Constitución Política de Colombia. Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. [...]

⁹⁴ Constitución Política de Colombia. Artículo 286. [...]

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

que se han expedido durante la época de desmonte, buscan disminuir la autonomía indígena en el manejo de estos recursos, desvirtuando la voluntad del Constituyente.

Por otra parte, el carácter de los territorios indígenas como entidades territoriales ha sido desconocido en la práctica, pero también se ha intentado su eliminación mediante un proyecto de reforma constitucional, de iniciativa gubernamental ⁹⁵), el cual quiso cambiar la formulación de la Constitución de 1991, según la cual: “*son entidades territoriales ... los territorios indígenas*” para que el artículo dijera “*son entidades territoriales... las entidades territoriales indígenas*”. La sutil diferencia consiste en que, los territorios indígenas ya existen, mientras que las entidades territoriales indígenas aún tienen que ser conformadas y delimitadas. Con lo anterior, se pretendía supeditar la existencia misma de las Entidades Territoriales Indígenas a la Ley de Ordenamiento Territorial⁹⁶, que, tal como se explicará en el tercer capítulo, está muy lejos de ser expedida.

Como lo señala Juan Camilo Restrepo, este debate sobre si los territorios indígenas son o serán entidades territoriales, se dio en la Constituyente y quedó saldado al señalar que los territorios indígenas son entidades territoriales de la República⁹⁷. En este orden de ideas, el hecho de no aprobar las normas para garantizar su funcionamiento pone a los territorios indígenas en desventaja, frente a las otras entidades que tienen el mismo estatus constitucional como los departamentos, los municipios y los distritos, que sí cuentan con una ley orgánica que, aunque obsoleta, da cuenta de unas reglas mínimas para su funcionamiento.

⁹⁵ PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2003. Por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política. Colombia. Gaceta del Congreso. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional, 23 de julio del 2003. no. 344.

⁹⁶ MONDRAGÓN, Óp. Cit., p. 31.

⁹⁷ RESTREPO, Juan Camilo. Proyecto de Ley número 103 de 1996. En: Colombia. Congreso de la República. Gaceta del Congreso. Año V Número 415. p. 81.

En apoyo a la consideración de que el Constituyente quiso que los territorios indígenas sean entidades territoriales, es importante traer a colación, el principio de interpretación llamado del “efecto útil”, según el cual, se deben preferir aquellas interpretaciones que confieran una eficacia normativa específica a las distintas expresiones de una norma, tal como la Constitución⁹⁸. Para el caso que ocupa esta monografía, si el Constituyente refiriéndose a las provincias y regiones dijo “podrán ser”, y para referirse a las entidades territoriales indígenas dijo “son”, significa que quiso establecer una clara prescripción consistente en que los territorios indígenas, desde la expedición de la Carta Magna, gozan del estatus de entidades territoriales indígenas.

2.3 EL PAPEL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL

Debido a la falta de desarrollo normativo y de implantación práctica del reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural, la Corte Constitucional, a través de Sentencias y de Autos ha tenido un papel destacado en el desarrollo de los postulados constitucionales. Las sentencias que se han referido a este tema ya son casi incontables, especialmente por vía de la acción de tutela y también a través de la acción pública de inconstitucionalidad. De estas providencias es de resaltar la conceptualización que ha hecho la Corte sobre derechos colectivos fundamentales, al territorio, a la supervivencia, a la identidad étnica, cultural, social y económica, entre otros.

Otro aspecto muy importante en este campo es la interpretación de que los pueblos indígenas no son simples colectividades, sino verdaderos sujetos

⁹⁸ Respecto al principio del efecto útil, ver por ejemplo: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez. Bogotá D.C., 2 de febrero de 2001.

colectivos de derechos. En consecuencia, diferentes sentencias han tutelado los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como a la integridad cultural, entre otros. La Corte señaló:

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 Constitución⁹⁹.

Un tercer aspecto, a resaltar es la consideración de la Corte sobre la universalidad de los derechos humanos, ya que, ha abierto la puerta para que esta pretendida universalidad no anule los derechos de los pueblos indígenas a su cultura, autonomía y ejercicio de la jurisdicción especial indígenas, pero, sin que el contenido de los derechos humanos quede al arbitrio de los indígenas, en asuntos que les conciernan. Sobre este tema en la sentencia T- 349 de 1996, la Corte Constitucional establece las condiciones para que sean admisibles los límites a la autonomía para la administración de justicia, indicando que:

Esta regla supone que al ponderar los intereses que puedan enfrentarse en un caso concreto al interés de la preservación de la diversidad étnica de la nación, sólo serán admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades, cuando se cumplan las siguientes condiciones:
a. Que se trate de una medida necesaria para salvaguardar un interés de superior jerarquía (v. g. la seguridad interna).

⁹⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. Sentencia T-380 de 13 de septiembre de 1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

b. Que se trate de la medida menos gravosa para la autonomía que se les reconoce a las comunidades étnicas¹⁰⁰.

En general la Corte Constitucional sostiene que los límites son los mínimos aceptables universalmente como: el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y la prohibición de la tortura. Además, la legalidad de los procedimientos, los delitos y las penas.

¹⁰⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA CUARTA DE REVISIÓN DE TUTELAS. Sentencia T-349 de 8 de agosto de 1996. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

3. ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS: OBJECIONES PARA SU CONFORMACIÓN Y DELIMITACIÓN

Colombia no es un estado nación homogéneo, y aunque su historia como república independiente ha estado basada en el paradigma del estado liberal, a partir de 1991, con la nueva Constitución, se fortaleció el camino para el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, que había empezado en años anteriores con algunas leyes¹⁰¹, decretos¹⁰² y con instrumentos internacionales¹⁰³. Una de las expresiones concretas de ese reconocimiento es la definición de los territorios indígenas como entidades territoriales de la república, cuya conformación y delimitación ha suscitado grandes debates que hasta el momento no han sido concluidos. A este tema se dedicará el presente capítulo.

La formulación constitucional del reconocimiento de la diversidad étnica y multicultural tiene impacto en la definición de la sociedad, y también de la nación, mientras que el reconocimiento de las entidades territoriales indígenas, y más aún, su implementación, afectan la estructura del Estado, en la medida en que hay un cambio en la división político administrativa, en el gobierno de los territorios, en la distribución del presupuesto nacional, entre otros aspectos. De ahí que la conformación y delimitación de dichas entidades sea un tema de incisivos debates en las instancias que deben tomar las decisiones al respecto, en las que tienen amplia representación los intereses políticos y económicos que gobiernan el país. Lo anterior significa que, mientras el reconocimiento del principio de diversidad étnica y cultural es mucho más trascendental y teórico, la implementación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) es una aplicación práctica.

¹⁰¹ Por ejemplo: Ley 89 de 1890; Ley 10 de 1990.

¹⁰² Tales como el Decreto 1088 de 1990.

¹⁰³ Por ejemplo el Convenio 107 de 1957 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Colombia mediante la Ley 31 de 1967.

El contenido del reconocimiento de las ETIS es coincidente en este punto con las propuestas de Estado plurinacional, ya que, como lo señala Mayorga, la implementación de éste “*implicaría la redefinición de la división geográfica política y del territorio nacional, la conformación de nuevos poderes locales y la participación de las nacionalidades y pueblos indígenas en la esfera nacional*”¹⁰⁴. Similares implicaciones va a tener el proceso de conformación y delimitación de las Entidades Territoriales Indígenas, aunque actualmente en Colombia, ya haya participación de los indígenas a nivel nacional, por lo menos en la Rama Legislativa del poder público.

En este capítulo se hará referencia entonces a las objeciones que esgrimen para llevar a la concreción el reconocimiento constitucional de que los territorios indígenas son entidades territoriales de la república, y cuya conformación y delimitación requiere la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Para tal fin se aludirá a la propuesta indígena para la conformación y delimitación; igualmente se hará una breve referencia a características generales de los proyectos presentados al Congreso de la República en materia de entidades territoriales indígenas; para, en seguida, abordar las objeciones esgrimidas, separando los argumentos expresos y aquellos que están implícitos.

3.1 LA PROPUESTA INDÍGENA EN MATERIA DE TERRITORIOS INDÍGENAS COMO ENTIDADES TERRITORIALES DE LA REPÚBLICA

Como se mencionó, en los años 1992 y 1993, tuvo lugar un amplio proceso de consulta a los pueblos indígenas, liderado por las organizaciones indígenas nacionales ONIC y AICO, el cual dio como resultado una propuesta que reflejaba las aspiraciones de los diferentes pueblos indígenas para la conformación y delimitación de los territorios indígenas como entidades territoriales. Uno de los

¹⁰⁴ SIMBAÑA, Floresmilo. 2005. *Plurinacionalidad y derechos colectivos El caso ecuatoriano*, CLACSO, Buenos Aires. Citado por: MAYORGA, Fernando. *Acerca del Estado plurinacional*. Página 5.

documentos contenía un texto de 44 artículos que se pueden sintetizar en las siguientes áreas temáticas¹⁰⁵:

- Principios orientadores basados en el reconocimiento constitucional y en toda la normatividad indígena nacional e internacional vigente hasta ese entonces. Estos principios son: identidad, diversidad e interculturalidad, autonomía, territorialidad, sustentabilidad, viabilidad y participación.
- Normas generales sobre estos nuevos entes que no contempla la Constitución Política, como son: definición, fines, caracterización, derechos y competencias.
- Disposiciones respecto de los órganos de gobierno, administración, planeación y control, así como su composición y funcionamiento.
- Un capítulo en materia de recursos naturales y medio ambiente como unos de los fundamentos de la territorialidad indígena.
- Normas sobre el acceso de los TI como ET a los recursos que posibiliten el ejercicio de sus competencias y funciones, lo mismo que su gobierno.
- Un procedimiento para la conformación de las entidades territoriales, que parte de la decisión autónoma de las mismas comunidades, y unos criterios para su delimitación.
- También se definieron las acciones que el Estado debe llevar a cabo para garantizar la reconstrucción de aquellos territorios indígenas que no cumplan con las condiciones para funcionar como entidades territoriales.

Posteriormente, ese articulado fue discutido en una comisión mixta en la que, además de los indígenas participaba el gobierno, el Congreso y miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual acordó un articulado de 17 puntos, extractando los puntos más destacados de la propuesta indígena.

¹⁰⁵ COLOMBIA. ORGANIZACIONES INDÍGENAS. Proyecto de ley de ordenamiento territorial [capítulo “Territorios indígenas”], sustentación de la propuesta de articulado, agosto de 1993, p. 1.

En el año 2000, con motivo de la conformación de la Comisión intersectorial para la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se reúnen las organizaciones indígenas, y con base en el texto inicial (de 44 artículos), actualizan la propuesta indígena¹⁰⁶.

En general, sobre esta propuesta se puede afirmar que no ha sido tomada en cuenta por el gobierno nacional, o por los parlamentarios, en los proyectos que ha presentado al Congreso, salvo en un proyecto de iniciativa del senador Juan Camilo Restrepo¹⁰⁷ y uno de iniciativa del senador Francisco Rojas Birry¹⁰⁸.

3.2 LOS PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE HAN SIDO PRESENTADOS AL CONGRESO

Hasta la fecha, se han presentado 15 proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Todos los proyectos han sido archivados, casi todos, excepto uno¹⁰⁹, en su primer debate¹¹⁰, y varios sin siquiera haber alcanzado el privilegio, de ser considerados en un primer debate¹¹¹. De estos últimos, la mayoría no tuvieron una ponencia para primer debate¹¹².

¹⁰⁶ El contenido más detallado de la propuesta indígena se puede leer en BASTIDAS, Edith. Conformación y Delimitación de los Territorios Indígenas como Entidades Territoriales de la República: La historia de nunca acabar. Bogotá: CECOIN, 2007. 47 p. (Boletines temáticos; no. 3).

¹⁰⁷ PROYECTO 103 DE 1996 SENADO. En: Colombia. Gaceta del Congreso. Bogotá. Imprenta Nacional, 21 de agosto de 2001, no. 410.

¹⁰⁸ PROYECTO 72 DE 2001 SENADO. En: Colombia. Gaceta del Congreso. número 415. Bogotá. Imprenta Nacional, 1º de octubre de 1996.

¹⁰⁹ Nos referimos al proyecto 16 de 2003 Senado, que terminó su trámite en el Senado y fue archivado en el primer debate en la Cámara de Representantes.

¹¹⁰ Proyectos archivados en primer debate: 41 de 2001, 52 de 2001, 57 de 2001, 072 de 2001.

¹¹¹ Proyectos archivados sin primer debate: 178 de 1992, 89 de 1993, 191 de 1995, 130 de 1995, 103 de 1996, 128 de 1999, 77 de 2000.

¹¹² Proyectos archivados sin primer debate y sin informe de ponencia: 178 de 1992, 89 de 1993, 191 de 1995, 130 de 1995, 77 de 2000, 122 de 2007.

Las siguientes son algunas de las notas comunes respecto a los proyectos de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en materia indígena que se han presentado al Congreso de la República:

1. Algunos de los proyectos¹¹³, presentados ya sea por el gobierno o por los congresistas, han recogido algunos puntos de la propuesta indígena, sin embargo, en general se dejan por fuera.
2. En la presentación de los mismos, no se ha cumplido con la normatividad vigente en el país en materia de consulta previa a los indígenas, cuando se prevé medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
3. Varios de los proyectos incluyen disposiciones para salvaguardar la integridad de la propiedad privada, con el temor de que pueda ser afectada por la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas¹¹⁴.
4. Los proyectos se han caracterizado por retroceder a un debate que ya ha resuelto la Constitución, consistente en que si los territorios indígenas son o no entidades territoriales, o si van a serlo a partir de la expedición de la ley¹¹⁵. Como ya se mencionó, es claro que el querer del constituyente era que los Territorios indígenas, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, empiecen a funcionar como entidades territoriales indígenas.
5. Los proyectos, excepto el 024 de 2007, han empezado su trámite por el Senado, para obviar, en sus primeros debates, la conocida oposición que pueden tener en la Cámara de Representantes, los diferentes temas relacionados con el ordenamiento territorial.

¹¹³ Los proyectos que han retomado la propuesta indígena son el 103 de 1996, radicado por el senador Juan Camilo Restrepo, y el proyecto 72 de 2001, iniciativa de Francisco Rojas Berry. La principal diferencia con la propuesta indígena está en que exigen la realización de una consulta popular para validar la conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena.

¹¹⁴ En este sentido, el proyecto de ley número 128 de 1999 (Senado), y los presentados por el entonces Ministro de Gobierno, Horacio Serpa.

¹¹⁵ MONDRAGÓN, Óp. Cit., p. 29.

3.3 ¿QUÉ PASA CON LA CONFORMACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LAS ETIS?

A pesar de existir un marco constitucional suficiente para dar paso a la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas, hasta el momento, después de más de 18 años de expedida la Constitución política, todavía no ha sido aprobada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que desarrolle las normas constitucionales. Por su parte, si bien, con base en las facultades del artículo transitorio 56 de la Constitución, el gobierno nacional ha expedido normas como las relacionadas con las transferencias de recursos del presupuesto nacional a los resguardos, posteriores normas han dado marcha atrás en las facultades de los indígenas para invertir los recursos con base en sus usos y costumbres y en función de sus planes de vida, tal como se indicó en el primer capítulo.

La prevención de diferentes sectores frente a la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas tiene como trasfondo, el temor a la reconfiguración político administrativa de Colombia, pues al igual que las entidades territoriales indígenas, es objetada la definición de las regiones y las provincias, como entidades territoriales. Lo anterior se evidencia, por ejemplo en este extracto de un documento del Departamento Nacional de Planeación: *“El Gobierno Nacional recientemente ha insistido en la conveniencia de fortalecer las entidades territoriales existentes (departamentos, municipios y distritos) antes que crear nuevos entes respecto a los cuales no se tiene claridad sobre los criterios para su conformación”*¹¹⁶. Todos estos aspectos han sumado para que hasta la fecha, no haya sido posible la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

¹¹⁶ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. Documentos de Trabajo. Bogotá: Mayo 15 de 2007. Página 8.

Frente a esta demora, Héctor Mondragón considera que: *“Son cuestiones de poder político las que están en debate y es por ellas que la ley de ordenamiento territorial no existe. El ordenamiento territorial de Colombia es obsoleto, pues se basa en la realidad económica, comercial y de comunicaciones del siglo XIX, en los intereses de los grandes propietarios de tierras y en las manipulaciones electorales, clientelistas, fiscalistas y burocráticas de la clase política”*¹¹⁷.

3.4 ARGUMENTOS PARA LA NO IMPLEMENTACIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS COMO ENTIDADES TERRITORIALES

En los procesos de elaboración, presentación y escaso trámite de los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que se han referido a entidades territoriales indígenas, se esgrimen diferentes argumentos, aparentemente fácticos, para objetar su conformación y de limitación. Sin embargo, detrás de ellos subyacen temores a la reconfiguración de la división político administrativa de Colombia; la distribución de los poderes locales, que a la vez sostienen el poder nacional; la definición sobre la explotación de los recursos naturales.

En este contexto, a continuación se hace referencia y se analiza las objeciones, explícitas e implícitas, para dilatar o evitar la expedición de la Ley que desarrolle la conformación y delimitación de las ETIS.

3.4.1 Argumentos explícitos

3.4.1.1 Garantizar la no afectación a los límites de las actuales entidades territoriales

Varias de las propuestas de Ley Orgánica, han planteado la delimitación de las entidades territoriales indígenas de manera que no afecten los actuales límites

¹¹⁷ MONDRAGÓN, Óp. Cit., p. 26.

departamentales y municipales, pero no han explicado para qué sería útil mantener esa delimitación, como si ésta fuera un fin en sí misma. Este argumento, está directamente relacionado con el interés implícito de mantener las decisiones sobre el poder político, la inversión de los recursos, y la definición sobre los recursos naturales.

Al respecto, la Dirección Nacional de Planeación, al analizar las razones, por las cuales, en criterio del gobierno, no se ha aprobado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, señala que: *“La creación de nuevas ET ha generado expectativas negativas frente a la posibilidad de compartir los mismos recursos y adicionalmente, la desaparición de otras ET.”*¹¹⁸.

En todo caso, de aceptarse que la delimitación de las entidades territoriales indígenas no va a afectar los límites de las actuales entidades territoriales, las primeras tendrían un carácter virtual, porque sus decisiones siguen sujetas a las de las autoridades departamentales y municipales.

3.4.1.2 Asegurar la extensión de los territorios, número de habitantes, y otros requisitos

A pesar de que la norma constitucional, que reconoce a los territorios indígenas como entidades territoriales indígenas, no hace diferenciaciones entre territorios que pueden ser reconocidos como entidades territoriales y otros que no pueden serlo, diferentes iniciativas legislativas han intentado establecer criterios o requisitos, por ejemplo, en cuanto a un número mínimo de hectáreas o de habitantes, de donde se deriva que, los territorios que tienen áreas muy limitadas o que son discontinuos, al igual que aquellos que tienen una población reducida, no podrían ser entidades territoriales. A este respecto, uno de los proyectos que

¹¹⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Notas sobre el Ordenamiento Territorial, Óp. Cit., p. 6.

han propuesto requisitos más restrictivos es 41 de 2001 Senado, de iniciativa gubernamental¹¹⁹, según el cual, los requisitos serían: unidad territorial y continuidad geográfica, población mayor a tres mil habitantes o extensión territorial mayor a 8.000 hectáreas, y certificación del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación sobre el manejo de las transferencias a los resguardos que conformarían la entidad territorial.

Conocedores de la realidad y diversidad de situaciones y características de sus pueblos, los indígenas, en su propuesta, no fijaron requisitos sino determinados criterios y unas acciones que debían estar a cargo del gobierno nacional para lograr que, en un tiempo determinado, los territorios que no satisficiesen los criterios pudieran ser declarados “*en reconstrucción*”, ello con el fin de que, en un plazo definido, puedan conformarse como entidades territoriales¹²⁰. Entre los criterios están: que el territorio constituya el hábitat de uno o más pueblos indígenas, pero con la condición de que la población sea mayoritaria o que las dos terceras partes estén de acuerdo con la conformación de los territorios indígenas como entidades territoriales¹²¹.

Como criterios o requisitos además de la extensión y número determinado de pobladores, las propuestas diferentes a la indígena han planteado requisitos como: continuidad geográfica, población mayoritaria, recursos económicos y capacidad de gestión, unidad territorial, capacidad financiera y administrativa¹²². Hay que tener en cuenta que, exigir esos requisitos a los territorios indígenas para que se delimiten los haría víctimas de una discriminación adicional, ya que si tienen una población pequeña o sus territorios son reducidos o discontinuos, se

¹¹⁹ PROYECTO DE LEY 41 DE 2001 SENADO. Por el cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial. En: Colombia. Gaceta del Congreso, Bogotá. Imprenta Nacional, 2 de agosto de 2001, no. 362.

¹²⁰ BASTIDAS, Edith. Conformación y Delimitación de los Territorios Indígenas como Entidades Territoriales de la República: La historia de nunca acabar. Bogotá: CECOIN, 2007. p. 32. (Boletines temáticos; no. 3).

¹²¹ *Ibíd.*, p. 32.

¹²² *Ibíd.*, p. 32.

debe justamente a los procesos de colonización y otras formas de violencia a los que han sido sometidos¹²³. Es decir que, a los pueblos que están en mayor peligro de extinción, y por lo tanto deberían ser los mayormente protegidos, se les niega el derecho a su identidad cultural, su autonomía, y por ende, el derecho a su existencia como pueblos.

En los debates sobre los diferentes proyectos, el gobierno ha hecho manifiesto su interés en que se fijen límites de población o extensión mínima para que los territorios se conformen como entidad territorial. En contraste, la presencia de los indígenas en el senado, ha permitido hacer visible, el tratamiento inequitativo a que serían sometidos los indígenas al aprobarse propuestas como esas, ya que *“dejaría por fuera pequeños territorios indígenas que, en todo caso, merecen la protección especial por parte del Estado en cuanto a su identidad cultural, usos y costumbres”*¹²⁴. En lugar del establecimiento de criterios, han presentado propuestas alternativas, como por ejemplo la categorización de los territorios indígenas, como entidades territoriales, atendiendo a su población y extensión¹²⁵.

3.4.1.3 Preocupación por la sostenibilidad económica de las ETIS

Uno de los argumentos que se han esgrimido mayormente es el relacionado con la no garantía de la sostenibilidad económica de los nuevos entes territoriales¹²⁶. Así, el Departamento Nacional de Planeación considera que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no ha logrado expedirse, entre otras razones, porque las propuestas orientadas a la creación de nuevos entes territoriales, no profundizan

¹²³ ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA. Los pueblos indígenas en extinción. Bogotá D.C.: documento inédito [s.f.]. p. 7.

¹²⁴ PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 041 Y 072 DE 2001 SENADO. En: Colombia. Gaceta del Congreso. Bogotá D.C., Imprenta Nacional, 7 de diciembre de 2001, no. 627.

¹²⁵ Ibíd.

¹²⁶ COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES, OFICINA DE INFORMACIÓN Y PRENSA. Boletín N° 051, 5, septiembre, 2007 [cita en 25 de septiembre de 2007]. Disponibilidad en Internet www.camara.gov.co.

en las implicaciones fiscales y macroeconómicas, lo cual significa que no existe claridad sobre la financiación de las nuevas entidades territoriales¹²⁷.

Sin embargo, con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, se han creado municipios cuya viabilidad económica ha sido muy dudosa, incluso afectando territorios indígenas¹²⁸. Esto permite afirmar que el requisito de sostenibilidad económica que se propone exigir a los territorios indígenas, constituye una forma de discriminación étnica, o que este requisito, contienen realmente otros argumentos soterrados.

La mayoría de los proyectos de Ley¹²⁹, afirman que la participación que reciban los territorios indígenas como entidades territoriales de la nación sería la que actualmente reciben los resguardos que formen parte de la entidad territorial. Esta formulación establece un trato inequitativo y un tono discriminatorio, pues, mientras los municipios reciben una asignación diferente a la de los Resguardos indígenas, sí aquellos se transforman en ETIS, dejarían de recibir la asignación que reciben actualmente los municipios, manteniéndose solamente la transferencia que reciben los resguardos, lo que muestra el ánimo de frenar a toda costa la consecución de la autonomía de los indígenas en la gestión de sus territorios y recursos, así ese derecho haya sido reconocido por la Constitución¹³⁰.

Por otro lado, si bien, la Constitución de 1991, estableció que los resguardos indígenas participarían en los ingresos corrientes de la nación, la tendencia del gobierno, en particular a través de la Dirección Nacional de Planeación, ha sido a restringir las posibilidades para que los indígenas inviertan los recursos de acuerdo con sus planes de vida, obligándolos a invertir en los sectores

¹²⁷ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Notas sobre el Ordenamiento Territorial, Óp. Cit., p. 5.

¹²⁸ Tal es el caso del municipio de Pueblo Bello en el Cesar, creado sobre territorio indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta, mediante Ordenanza 037 del 10 de diciembre de 1997.

¹²⁹ Proyectos 191 de 1995, 130 de 1995, 128 de 1999, 77 de 2000 y 57 de 2001

¹³⁰ BASTIDAS, Óp. Cit., p. 31 y 32.

tradicionales que deberían estar a cargo de los municipios, los departamentos y la nación¹³¹. Esto, no obstante, la finalidad de los constituyentes para esta consagración constitucional consistía establecer una acción afirmativa, dotando a los indígenas, de recursos adicionales a los que percibe el resto de la población¹³². Esta tendencia, se refuerza con la reforma constitucional hecha por el Acto Legislativo 01 de 2000, en la cual, se reduce la base de distribución de los recursos para los indígenas, y se limita la posibilidad de que los territorios indígenas, en tanto entidades territoriales, puedan tener su asignación adicional a la de los resguardos, tal como lo tienen otras entidades territoriales como los distritos, los municipios y los departamentos.

Esa discriminación disfrazada de preocupación financiera, se puede observar, de manera explícita, en la intervención del, entonces, ministro del Interior, Carlos Holguín Sardi, quien en una reunión conjunta de las comisiones de ordenamiento territorial de Senado y Cámara anunció su apuesta por los municipios y departamentos, diciendo, además, que:

[...]no es prudente una iniciativa que abra la posibilidad de la conformación de nuevos niveles territoriales, por cuanto serían imposibles de financiar, además de las resistencias políticas regionales que ello ocasionaría; más bien, lo que busca el Gobierno Nacional es una descentralización fiscal con el objeto de procurarle a los niveles territoriales existentes los recursos necesarios para asumir sus competencias¹³³.

En esas palabras, además queda expresa la preocupación por las “resistencias políticas regionales”. Este argumento, que representa la opinión del gobierno y de

¹³¹ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Sistema General de Participaciones, Asignación Especial para los Resguardos Indígenas. orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los Resguardos Indígenas. Bogotá D.C.: DNP, marzo de 2005.

¹³² En este punto, el Decreto 1386 y luego el artículo 83 de la Ley 715 de 2001, fueron muy claros en afirmar que los recursos son adicionales y que no suplen la obligación de los entes territoriales en los que quedan ubicados los resguardos indígenas.

¹³³ CÁMARA DE REPRESENTANTES, OFICINA DE INFORMACIÓN Y PRENSA. Óp. Cit.

los legisladores, desconoce que, como lo señala Juan Camilo Restrepo¹³⁴, los territorios indígenas no van a generar nuevas obligaciones a la Nación o a los Departamentos, porque se trata solamente de una reasignación de los recursos como entidad especial que sustituiría el papel de los municipios en donde se encuentren los territorios indígenas respectivos.

3.4.2 Argumentos implícitos

Según se dijo antes, son diversos los argumentos que han aparecido alrededor de la discusión de la conformación y delimitación de los territorios indígenas como entidades territoriales. Muchos de ellos parecen razonables, si no fuera por que, por ejemplo, la creación de otros entes como los municipios, se mide con raseros diferentes y menos estrictos, ya que, por ejemplo, según las cifras del mismo gobierno, más de 200 municipios son inviables¹³⁵, sin embargo no han sido suprimidos. Esos argumentos ocultan las verdaderas objeciones. Aunque estas, en ocasiones, incluso han sido explícitas.

Una clara señal del interés de los poderes regionales en que no se tramite la Ley orgánica de ordenamiento territorial, en particular en relación con las entidades territoriales indígenas, se observa en que el único proyecto que completó su trámite en el Senado (número 16 de 2003) fue archivado en la Cámara, ya que la Comisión de Ponentes¹³⁶ consideró que aún no había acuerdo frente a temas como *“la gestión de las autoridades político-administrativas, el manejo de la*

¹³⁴ RESTREPO, Juan Camilo. Óp. Cit., p. 82.

¹³⁵ MÁS DE 200 MUNICIPIOS SON CONSIDERADOS INVIALES Y ESTÁN A PUNTO DE DESAPARECER. En: Revista Cambio. Bogotá: domingo, 2 de noviembre de 2008.

¹³⁶ La comisión de ponentes estuvo integrada por Nancy Patricia Gutiérrez,; Oscar Arboleda Palacio; Oscar Fernando Bravo, Luís Fernando Velasco, Carlos Arturo Piedrahíta, Adalberto Jaimes Ochoa, Jesús Ignacio García, Oscar López, Tony Jozame Amar, Jorge Luís Caballero Caballero, Lorenzo Almendra Velasco. No olvidemos que este último, elegido por la circunscripción especial indígena, dejó constancia en contra de la decisión mayoritaria de archivar el proyecto, en especial porque uno de los temas por los que se archivó fue el de las entidades territoriales indígenas.

*descentralización, la real autonomía de las entidades territoriales, una concepción de desarrollo en torno a la integración territorial y poblacional, la protección a los recursos naturales y la distribución de regalías*¹³⁷. En su defensa, la Comisión de Cámara de Representantes señala que archivó el proyecto, atendiendo al concepto de la Comisión de Vigilancia del Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, según la cual el texto aprobado en el Senado incurría en vicios de inconstitucionalidad¹³⁸.

Aunque el proyecto en cuestión pretendía regular todas las entidades territoriales, gran parte de la motivación para el archivo del proyecto se refiere a las objeciones frente a las entidades territoriales indígenas, frente a las que los ponentes consideran que *“resulta confuso que el proyecto desarrolle el tema de la ETIS, pero dejando de lado el resto de la población, originando así, una desigualdad con respecto a los otros sectores de población colombiana.”*¹³⁹.

Con este argumento, los ponentes dejan de lado que, la consagración constitucional de las entidades territoriales indígenas, es una de las medidas de acción afirmativa que la Constitución Política estableció para corregir, en parte, el trato desigual y discriminatorio al que históricamente han estado sometidos los pueblos indígenas. Sin embargo, los ponentes continúan con una formulación que hace el argumento mucho menos comprensible, al señalar: *“solo en la medida en que la organización territorial sea definida, se les podrá proteger los derechos contemplados por la Constitución a todos los grupos de población en Colombia”*.

¹³⁷ COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. Informe de Ponencia al proyecto 16 de 2003 senado, 270 de 2004 Cámara. En: Colombia. Gaceta del Congreso N° 364, Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 13 de junio de 2005 [cita en 15 de noviembre de 2007]. Disponibilidad en Internet: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3.

¹³⁸ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. PROYECTO DE LEY 24 DE 2007 CÁMARA [en línea]. [cita en 20 de junio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.federacionnacionaldedepartamentos.org.co/INICIATIVAS%20LEGISLATIVAS%20DE%20INT%20ERES%20PARA%20LOS%20DEPARTAMENTOS.pdf>. Página 2.

¹³⁹ COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. Informe de Ponencia al proyecto 16 de 2003 senado, 270 de 2004 Cámara. Óp. Cit.

Para que no quede duda de la posición de la clase política frente a las entidades territoriales indígenas, el senador caucano, Luís Fernando Velasco, en el informe de ponencia, deja constancia de que: “*Una de las motivaciones más relevantes para solicitar el archivo del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, es el que tiene que ver con las ETIS*”, pues, en su sentir, antes de la discusión de una ponencia, se deben realizar audiencias públicas en aquellos departamentos donde comparten territorios las comunidades indígenas, campesinas y negras, para poder así redactar un texto que satisfaga las necesidades de los sujetos protagónicos de un ordenamiento territorial¹⁴⁰. Al respecto, el representante a la Cámara por la circunscripción especial indígena, Lorenzo Almendra, deja igualmente esta constancia:

No es serio que después de catorce (14) años y más de siete (7) intentos de proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial que han terminado igualmente archivados, se siga justificando que no es conveniente su trámite por falta de socialización o divulgación del proyecto, o porque se está en época preelectoral, o porque no se ha logrado concertación con las comunidades, o porque su expedición puede conducir a una guerra, cuando por ejemplo, los pueblos indígenas venimos debatiendo y concertando entre autoridades tradicionales, entre organizaciones indígenas, con comunidades afrodescendientes y campesinas sobre los diversos proyectos de ley que se han tramitado; cuando se han celebrado audiencias públicas en diferentes sectores sociales y lugares de Colombia; cuando hasta la sociedad geográfica de Colombia ha señalado las fallas del proyecto que en el Congreso y en debate tenemos la responsabilidad de corregir si fuere del caso¹⁴¹.

Lo anterior se debe leer en el entendimiento de que la Cámara de Representantes es la célula legislativa que, legalmente y en la práctica, representa los intereses regionales.

¹⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁴¹ *Ibíd.*

En este contexto, a continuación se hace referencia a las que se pueden considerar como las verdaderas objeciones frente a la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas.

3.4.2.1 Temor a la desarticulación del soporte de los poderes locales y regionales

Históricamente, en Colombia, el poder político ha estado asociado al control de determinados territorios, con el fin de asegurar los necesarios resultados electorales, incluso por vías ilegales¹⁴². En los espacios institucionales, se puede ver, por ejemplo, las grandes oposiciones a las propuestas para eliminar los departamentos, como entes intermediarios entre los municipios y la nación, y, las objeciones frente a las pocas propuestas que se han presentado con el objetivo de que las provincias y las regiones sean definidas como entidades territoriales, atendiendo a las necesidades reales de la población.

Lo mismo ha sucedido con la reglamentación para el proceso de conformación y delimitación de los territorios indígenas como entidades territoriales de la República, pues su implementación en la práctica debería suprimir varios municipios, reconfigurar otros, y lo mismo con los departamentos.

Al respecto, la propuesta indígena ha planteado que:

- Los territorios indígenas como entidades territoriales se articularían a los departamentos.
- Pueden solicitar su articulación con un municipio.
- Pueden articularse directamente con la Nación los territorios que tengan más de 8.000 habitantes y una extensión igual o superior a 350.000 hectáreas.

¹⁴² Al respecto, ver: ESTRADA GALLEGU, Fernando. Estado mínimo, agencias de protección y control territorial [en línea]. Sábado 4 de marzo de 2006 [cita en: 4 de Julio de 2009]. Disponible en Internet: <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/8401868.asp>.

- Contempla la posibilidad de conformar territorios indígenas interdepartamentales, con el requisito de que haya unidad étnica o territorial. Estas entidades, en un plazo no mayor a cinco años, definirían su articulación con un solo departamento.

Sobre el particular, los últimos proyectos que han sido presentados al Congreso de la República, hacen una evidente concesión a los poderes políticos tradicionales de los departamentos cuando dicen que la integración o articulación de una entidad territorial indígena interdepartamental con un departamento en ningún caso modifica los límites departamentales. Lo anterior apoya el interés en mantener la distribución y el control regional del poder¹⁴³.

Por su parte, los poderes políticos locales, temen perder la posibilidad de definir sobre la inversión de los recursos como hasta ahora lo han hecho, con el fin de favorecer determinados intereses político electorales.

Incluso proyectos conciliadores como los presentados por Juan Camilo Restrepo, señalaron la necesidad de continuar dándole prioridad a los municipios y a los departamentos, indicando que después de la consolidación de estos, si se puede empezar a hablar de las regiones y las provincias¹⁴⁴.

Muchas de las objeciones que se manifiestan para la conformación y delimitación de las entidades territoriales, lo son también frente a otros temas que debería contemplar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, tales como la definición de provincias y regiones como entidades territoriales. El Departamento Nacional de Planeación, entre los diferentes motivos para la no expedición de la LOOT, señala que faltan consensos en torno al concepto y alcance del Ordenamiento Territorial, por ejemplo, *“Falta de claridad y expectativas frente a las*

¹⁴³ BASTIDAS, Óp. Cit., p. 37 y 38.

¹⁴⁴ RESTREPO, Juan Camilo. Óp. Cit. p. 76.

*implicaciones de un reordenamiento político – administrativo en la redefinición de la circunscripción electoral*¹⁴⁵.

3.4.2.2 Asegurar la soberanía sobre los recursos naturales existentes en las ETIS

A pesar de que los territorios indígenas albergan una gran cantidad de recursos naturales, las comunidades que los habitan no han sido beneficiarias de la explotación de los mismos. Más aún, como se vio en el primer capítulo, muchos de los proyectos de explotación afectan la concepción misma de los indígenas sobre su territorio¹⁴⁶. Esto, no obstante, diferentes normas internacionales, e incluso la propia Constitución, les ha reconocido el derecho a ser consultados cuando se prevean proyectos de explotación de los recursos, susceptibles de afectarlos.

Sobre este tema, los puntos problemáticos se han dado en relación con el reconocimiento de la autonomía, y la autodeterminación de los indígenas para definir respecto a la explotación o no de dichos recursos, discusión que ha trascendido las fronteras nacionales, como ya se comentó al hablar de la posición asumida por el gobierno colombiano en el proceso de aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Al respecto, la propuesta indígena sobre entidades territoriales, plantea la reafirmación de la titularidad de los pueblos sobre los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y las obtenciones vegetales, así como la consagración del derecho preferente de obtener patentes y otros derechos de propiedad intelectual¹⁴⁷. Así mismo, la propuesta indígena y los proyectos que de

¹⁴⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Notas sobre el Ordenamiento Territorial, Óp. Cit. p. 5.

¹⁴⁶ ONIC, CECOIN y GhK. Óp. Cit.

¹⁴⁷ BASTIDAS, Óp. Cit. p. 31.

ella se derivan (103 de 1996 y 72 de 2001) contemplan la participación en los beneficios que se deriven de la gestión ambiental, mientras que otros proyectos que han sido presentados al Congreso no la contemplan¹⁴⁸.

En lo que se refiere a las funciones de los consejos de las Entidades Territoriales Indígenas, frente a la expedición de normas sobre uso, manejo y control de los recursos naturales, casi todos los proyectos adscriben esta competencia a lo que diga la ley y la autoridad ambiental, dando la impresión de no reconocer a las autoridades indígenas como competentes en sus territorios en materia ambiental, lo que también sucede con aquellas competencias relacionadas con la gestión ambiental¹⁴⁹.

Esa disputa por el control de la explotación de los recursos naturales, no es fácil de resolver, más aún cuando estos se encuentran en los territorios indígenas. En primer lugar, porque en muchas oportunidades, la explotación de los recursos naturales riñe con la concepción cultural de los pueblos indígenas sobre el territorio. En segundo lugar, porque, en general, las comunidades afectadas por los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales, o aquellas en cuyos territorios se encuentran los recursos, no han sido compensados por dichos efectos, ni han participado de manera equitativa en la distribución de las ganancias. Sobre este último punto, De Sousa, considera que se requiere una característica de la nueva territorialidad consistente en la solidaridad nacional¹⁵⁰, lo que se traduce en que las autonomías originarias (o indígenas) deben tener el control sobre los recursos naturales, pero el acceso se debe dar en el marco de la solidaridad nacional¹⁵¹.

¹⁴⁸ *Ibíd.* p. 28.

¹⁴⁹ *Ibíd.* p. 29.

¹⁵⁰ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *La reinención del Estado y el Estado Plurinacional*. Óp. Cit. p. 33.

¹⁵¹ *Ibíd.* p. 34.

3.4.2.3 Temor al ejercicio de la autonomía y autodeterminación indígena

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas la autonomía y a la autodeterminación, han generado una profunda oposición por parte de los gobiernos de diferentes países, ante el temor de que aquellos puedan pedir la secesión de los estados nación en que se encuentran.

Sin embargo, y tal como ya se ha dicho, y como lo advierte Rodolfo Stavenhagen, en Latinoamérica, la exigencia del reconocimiento del derecho a la autodeterminación por parte de los pueblos indígenas, *“nunca ha sido interpretado como un derecho a la secesión o separación de los Estados nacionales existentes”*¹⁵². En este orden de ideas, Stavenhagen considera que *“los movimientos indígenas no son “nacionalistas”, pero constituyen un desafío a la noción dominante de Estado – nación”*¹⁵³, es decir, proponen establecer una nueva relación con el Estado, en la que sean reconocidos sus derechos colectivos con base en sus especificidades culturales y su historia.

Lo anterior se verifica, por ejemplo, con las actuales discusiones que se dan en Ecuador y Bolivia, alrededor de la conformación de estados plurinacionales. En el caso de Bolivia, los indígenas han expresado la necesidad de que la nueva Constitución reconozca el *“sistema de naciones originarias y el sistema democrático”*¹⁵⁴, frente a una forma de *“Estado discriminador y excluidor de los pobladores indígenas y originarios consolidado en 1825”*. Sin embargo, no plantean la posibilidad de la secesión, por el contrario, en su propuesta han planteado que uno de los principios del Estado nacional es la Unidad, de ahí que se hable, por ejemplo de estado unitario plurinacional.

¹⁵² STAVENHAGEN, Óp. Cit. p. 6.

¹⁵³ *Ibíd.* p. 6.

¹⁵⁴ CONSEJO NACIONAL DE AYLLUS Y MARKAS DEL QULLASUYU (CONAMAQ). Estado Plurinacional – propuesta. 5 de marzo del 2005.

En el caso del Ecuador, los indígenas han sido claros en que su propuesta apunta a un concepto de varias naciones bajo un mismo Estado, sin propósito independentista. Esta interpretación se puede extraer, por ejemplo, de la definición de Estado Plurinacional que da la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), según la cual: El Estado Plurinacional: *“Es la organización política y jurídica de los Pueblos y Nacionalidades del país. El Estado Plurinacional surge cuando varios pueblos y nacionalidades se unen bajo un mismo gobierno y Constitución. El Estado Plurinacional es distinto del Estado Uninacional que es la representación de los sectores dominantes”*¹⁵⁵.

En el mismo orden de ideas, Luís Macas, quien fuera presidente de la CONAIE, ha señalado que:

Quando hablamos de estado plurinacional estamos hablando de un solo estado unitario en el que se reconozca pluralidad jurídica en el territorio donde estamos asentados, y el derecho a decidir política, económica, cultural y socialmente. Eso no desestructura lo que se entiende como territorio nacional ecuatoriano, pero se le otorga a las nacionalidades indígenas ciertos niveles de decisión, como lo establece el Convenio 169 de la OIT¹⁵⁶

Quando fue aprobada por los assembleístas, la propuesta de Ecuador como estado plurinacional e intercultural, el ECUARUNARI (organización indígena del Ecuador), en un comunicado público, nuevamente dejó en claro, que la propuesta indígena de estados plurinacionales no incluye la secesión, al señalar: *“Como Confederación Kichwa del Ecuador, saludamos la decisión adoptada y nos sentimos muy orgullosos que al fin seamos tomados en cuenta en esta nueva constitución, eso nos enorgullece y ratificamos nuestro firme*

¹⁵⁵ CONAIE. Primer Congreso de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador. Quito, 8 al 12 de octubre de 2001.

¹⁵⁶ LUCAS, Kintto. El estado plurinacional profundiza la democracia participativa [en línea]. Barómetro Internacional, 01 de abril de 2008 [cita en 15 de abril de 2008]. Disponible en Internet: <http://colombia.indymedia.org/news/2008/04/84188.php>. Página 4.

*compromiso de aunar esfuerzos por una Ecuador más unido, firme, libre y soberano*¹⁵⁷.

No obstante lo anterior, la implementación de los ya reconocidos derechos a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, si tendría incidencia en aspectos de fondo como: la definición sobre la explotación o no de los recursos naturales; en las decisiones sobre los planes de ordenamiento del territorio; en la inversión de los recursos de acuerdo a las prioridades de las respectivas comunidades; y en la construcción de un nuevo modelo de administración.

3.4.2.4 Temor a reconocer a los indígenas como pueblos o naciones

La autodefinición de los indígenas como naciones y como pueblos, con fundamento en su derecho territorial, su cultura y su derecho a la autonomía y a la autodeterminación, les ha permitido plantear que, para sentirse incluidos y reconocidos como parte de los estados se requiere la refundación de los clásicos estados nación, por unas estructuras que reconozcan a la diversidad no solamente a nivel teórico sino en la implementación práctica.

De ahí que la propuesta de que los estados latinoamericanos se asuman como estados plurinacionales, de ser una reivindicación de los pueblos indígenas asentados en los países con un gran número de indígenas, pase a convertirse en un postulado de todo el movimiento indígena latinoamericano, tal como se observa en las declaraciones de las cumbres indígenas, como es el caso de la “Declaración de Iximche”, aprobada en la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de América Latina, que tuvo lugar en Guatemala en marzo de 2007. Uno de sus puntos afirma la necesidad de: *“Consolidar los procesos impulsados para fortalecer la refundación de los Estados–nación y la*

¹⁵⁷ ECUARUNARI. Minga Informativa de Movimientos Sociales. Ecuador Estado Plurinacional. ¡Viva la lucha de nuestros pueblos! Quito: 13 de abril de 2008.

construcción de los Estados plurinacionales y sociedades interculturales a través de las Asambleas Constituyentes con representación directa de los pueblos y nacionalidades indígenas. Avanzar en el ejercicio del derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, aún sin el reconocimiento legal de los Estados –nación”¹⁵⁸.

Respecto al fundamento de la autoidentificación como nación, Smith se refiere al concepto de nativismo, definido como *“la expresión de la búsqueda de autenticidad cultural, una creencia en el valor de lo propio, de las experiencias y los recursos internos, contrapuestos a los préstamos y las técnicas llegados desde el exterior”¹⁵⁹*. Aunque el mencionado autor, lo refiere a Europa y el Oriente Medio, este concepto parece adecuado para interpretar el sentimiento de los pueblos indígenas, al entender su historia y su cultura como fuentes verdaderas de su ser y de su dignidad colectiva, como lo señala Smith.

En sus análisis sobre el nacionalismo, Smith también se refiere al nacionalismo étnico explicando su reaparición como producto de los *“miedos y las ansiedades con que muchas personas se enfrentan a un proceso de cambio rápido y globalizador”¹⁶⁰*. Según dice Smith *“Al contrario de los nacionalismos civiles, los nacionalismos étnicos se proponen crear naciones a partir de etnias preexistentes”¹⁶¹*. Analizados estos postulados a la luz de la realidad de los pueblos indígenas latinoamericanos, se encuentra que, si bien, las naciones indígenas se reivindican a partir de las etnias preexistentes, la motivación para la reivindicación de su identidad como naciones, no está dada solamente por el miedo a los cambios, sino por su Ley de Origen o su Derecho Mayor, es decir, por los principios que les legaron sus dioses creadores, y por la misión de guardar el equilibrio del Universo, para beneficio de toda la humanidad.

¹⁵⁸ Citado por MAYORGA, Óp. Cit. p. 3.

¹⁵⁹ SMITH, Óp. Cit. p. 12.

¹⁶⁰ *Ibíd.* p. 12 y 13.

¹⁶¹ *Ibíd.* p. 10.

Hay dos tradiciones sobre el concepto de Nación. El primero es el concepto liberal que se relaciona con la coincidencia entre nación y estado, el segundo es un concepto comunitario no liberal de nación, que no necesariamente lleva consigo el concepto de Estado¹⁶². Y en esta segunda tradición se ubican los pueblos indígenas, teniendo en cuenta que dicha tradición “*conlleva un concepto de autodeterminación, pero no de independencia*”¹⁶³.

A pesar de que las líneas fronterizas de los estados nación, han dividido los territorios indígenas, los pueblos respectivos se mantienen unidos como una sola nación, tal es el caso, por ejemplo, de los Wayúu (entre Colombia y Venezuela), los Awá (entre Colombia y Ecuador), los Tule (entre Colombia y Panamá). El entendimiento de esta situación llevó a que, en la Constitución de 1991¹⁶⁴, se reconociera el derecho de los pueblos indígenas fronterizos a tener una doble nacionalidad, de acuerdo con los tratados con los diferentes países con que Colombia tiene frontera. Este reconocimiento ha permitido que los indígenas de pueblos fronterizos puedan transitar libremente por sus territorios ancestrales, bien sea que esté en uno u otro país. Esta situación es particularmente evidente en el caso de los indígenas Wayúu, quienes en la actualidad están siendo objeto de reconocimiento tanto en Colombia como en Venezuela, ya que, hasta hace muy poco, ambos países solamente reconocían ciudadanos de uno u otro país, sin más.

No obstante lo anterior, en los indígenas latinoamericanos está presente la idea de una solidaridad nacional y de una doble identidad: “*son aymaras y son*

¹⁶² SOUSA SANTOS, Boaventura de. La reinención del Estado y el Estado Plurinacional. Óp. Cit. p. 18.

¹⁶³ *Ibíd.* p. 18.

¹⁶⁴ “Artículo 96. Son nacionales colombianos: [...]2. Por adopción: [...]c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos. [...]” (Constitución Política de Colombia).

bolivianos, son quechuas y son ecuatorianos. La única exigencia está en que esa solidaridad nacional no debe ser impuesta sino consensuada¹⁶⁵.

La composición social latinoamericana es muy compleja, y según demuestran las recientes reformas constitucionales, y de manera más clara los procesos de Ecuador y Bolivia, el establecimiento formal de una institucionalidad sobre la base de un estado nación homogéneo, no ha logrado extinguir la diversidad étnica y cultural que se refleja en la práctica. De tal manera que, el análisis de D. Smith, sobre las razones del no logro de la estabilidad de las identidades nacionales en América Latina todavía se queda corto, pues, en su criterio se debe a factores como: la guerra, la revolución, el atraso, o la suma de todos estos factores¹⁶⁶. Hace falta mencionar la existencia de una amplia diversidad étnica y cultural, expresada en el autoreconocimiento como naciones y pueblos.

Atendiendo a la realidad sociológica de la diversidad étnica y cultural, diferentes instrumentos internacionales, han reconocido el derecho de los pueblos indígenas a tener su propia nacionalidad, la cual no se refiere solamente a la vinculación a determinado estado nación, sino a su identificación como miembro de tal o cual pueblo indígena. En este orden de ideas, se concluye con de Sousa, que la refundación de los estados latinoamericanos que reconocen y respetan la diversidad, no corresponde solamente a caprichos étnicos, sino que es un proceso de justicia histórica, y que asegura el camino hacia la convivencia y a la solución de profundos conflictos que están vigentes.

¹⁶⁵ SOUSA SANTOS, Boaventura de. La reinención del Estado y el Estado Plurinacional. Op. Cit. p. 34.

¹⁶⁶ SMITH, Óp. Cit. p. 15 y 16.

4. CONCLUSIONES

Para los pueblos indígenas el territorio es un aspecto fundamental para la vida, en el mundo, en América Latina y en Colombia, tanto así que, lo consideran como “La Madre” o la “*Pacha mama*”. Por esta razón, históricamente, las comunidades indígenas y sus organizaciones han librado constantes luchas para defender sus territorios frente a diferentes tipos de agresión. Uno de los campos en donde los indígenas han desarrollado sus luchas, lo constituye la relación con el Estado colombiano, la cual se ha expresado en diferentes formas, pero que, en general, han conducido o a un reconocimiento escaso, o a una tendencia de corte liberal que pretendió transformar la tenencia colectiva de los territorios en propiedad individual de cada uno de los miembros de la comunidad, abriendo la posibilidad de que los territorios indígenas sean un bien que se pueda comprar y vender en el mercado.

La Constitución de 1991 constituye el punto más alto logrado hasta ahora en el reconocimiento de los derechos indígenas por el Estado colombiano. No obstante, diferentes normas expedidas con posterioridad a 1991 han buscado acelerar el desmonte de este reconocimiento. Entre ellas se pueden mencionar legislación minera (Ley 685 de 2001); transferencias del sistema de general de participaciones (Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año); normatividad forestal (1021 de 2006); normatividad agraria (Ley 1152 de 2007). En estos dos últimos casos ha sido tan evidente la violación del derecho de los indígenas a la consulta previa que la Corte Constitucional las declaró contrarias al ordenamiento jurídico superior (sentencias C-030 de 2008 y C-175 de 2009, respectivamente).

En el mismo sentido, las políticas gubernamentales en materia de territorialidad indígena se han manifestado en escasos presupuestos, lo cual es coherente con la orientación de altos funcionarios del Estado de no asignar ni un centímetro más

de tierra para los indígenas. Para sustentar esta política, el gobierno ha argumentado que los indígenas son poseedores de casi la tercera parte del territorio nacional, sin embargo, no ha clarificado que sólo una mínima parte de los territorios se puede utilizar para usos agrícolas, ya que la mayor parte está constituida por zonas frágiles o que están destinadas a otros objetivos, como la conservación.

Por otra parte, el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades de la República, sigue vigente en la Constitución de 1991, sin embargo, después de más de 18 años de expedida la Carta Magna, y después de más de 14 proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial Presentados al Congreso de la República, hasta el momento no se ha expedido dicha ley, uno de cuyos objetivos sería la fijación de reglas para la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas. Justamente, este tema ha sido uno de los que generan mayor oposición a la aprobación de la Ley Orgánica, en particular en el escenario de la Cámara de Representantes, donde se decidió archivar el único proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que logró completar su trámite en el Senado de la República.

En estos debates, Congresistas y las entidades gubernamentales, en particular la Dirección Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, han manifestado diferentes objeciones para la aprobación de las reglas para la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas. Entre ellas están: la necesidad de garantizar los límites de las actuales entidades territoriales; la escasez de población, la pequeña extensión y la no continuidad de algunos territorios indígenas; la incierta sostenibilidad económica de las entidades territoriales indígenas. Pero según se evidenció en la presente monografía, hay otros argumentos, que en la mayoría de oportunidades son implícitos, pero que, en ocasiones, se han hecho explícitos, que constituyen las objeciones de fondo a la definición de las reglas para la conformación y delimitación de las entidades

territoriales indígenas. Entre ellas están: el temor a la desarticulación del soporte de los poderes locales y regionales; la definición del control sobre los recursos naturales existentes en las ETIS y la distribución de utilidades; el aumento de la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Así las cosas, la aprobación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que defina las reglas para la conformación y delimitación de los territorios indígenas como entidades territoriales de la República, es una historia de nunca acabar. De acuerdo con el Senador indígena Ramiro Estacio:

El retardo en dotar a Colombia de una LOOT, ha vuelto, tal vez, sin proponérselo a reeditar la idea colonialista según la cual los pueblos indígenas son incapaces de gobernarse por sí mismos y en cambio, los someten a la ¿dictadura¿ de administraciones departamentales y municipales que en muchos casos obedecen a criterios clientelistas o a imposiciones de grupos al margen de la ley, que pretenden ejercer un control ilegítimo sobre territorios, comunidades y recursos, llegando muchas veces a provocar masivos desplazamientos de comunidades indígenas en distintas regiones del país¹⁶⁷.

En Colombia, el ordenamiento territorial, en particular en relación con entidades territoriales indígenas, cuenta con un marco jurídico y político importante que permite desarrollar esos nuevos entes y por esta vía, cesar la discriminación y cambiar la situación de exclusión histórica de los indígenas.

El desarrollo normativo y práctico de las entidades territoriales indígenas, a la vez, favorecería lo que Héctor Mondragón denomina convergencias multiculturales, tales como: “Territorios Indígenas como defensores del ambiente y los ecosistemas”, “Territorios Indígenas como defensores del patrimonio cultural” y “Territorios Indígenas como defensores de la soberanía nacional¹⁶⁸”.

¹⁶⁷ ESTACIO, Ernesto Ramiro. Proyecto de Ley 122 de 2007 Senado. En: Colombia. Gaceta del Congreso, Bogotá. Imprenta Nacional, 7 de septiembre de 2007, no. 437.

¹⁶⁸ MONDRAGÓN, Óp. Cit., p. 39 a 41.

Finalmente, el desarrollo de las entidades territoriales indígenas, así como de otras figuras como las regiones y las provincias, cuyo sustrato es el reconocimiento de los actores de la diversidad regional, étnica y cultural, puede hacer más viables para el fortalecimiento de la unidad del pueblo colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

BASTIDAS, Edith. Conformación y Delimitación de los Territorios Indígenas como Entidades Territoriales de la República: La historia de nunca acabar. Bogotá: CECOIN, 2007. 47 p. (Boletines temáticos; no. 3).

BERRY, Albert. Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo. En: Revista de la CEPAL, abril de 2003, no. 79.

BLUM, Claudia. Comunidades indígenas son dueñas del 27% del territorio nacional [Intervención de la embajadora representante de Colombia permanente ante la ONU en Nueva York]. En: Asamblea General de la ONU (63 periodo de sesiones: 16, octubre, 2008: Nueva York). Disponibilidad en Internet <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/octubre/16/08162008.html>.

BURICA PRESS. Piden empresarios al gobierno panameño ignorar solicitud de CIDH [en línea], Panamá: 26 de junio de 2009 [cita en 4 de julio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://burica.wordpress.com/2009/06/30/empresarios-solicitan-seguridad-juridica-empresarial-por-violacion-a-dd-hh/>.

BUSHNELL, David. Colombia una nación a pesar de sí misma. Traducido por Claudia Montilla B. Bogotá: Editorial Planeta, 1997. 434 p.

CEPAL. Panorama social de América Latina. Documento informativo 2006.

CLAVERO, Bartolomé. Colombia Comprometida. Prensa indígena cultivando esperanzas [en línea], sábado 23 de mayo de 2009 [cita en 4 de junio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.prensaindigena.org.mx/nuevositio/2009/05/23/colombia-comprometida/>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 21 (1991). Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989". Diario Oficial. Bogotá D.C., 6 de marzo de 1991. no. 39.720.

----- . Ley 685 (15, agosto, 2001). Por la cual se dicta el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 16 de agosto de 2001. no. 44.545).

COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES, OFICINA DE INFORMACIÓN Y PRENSA. Boletín N° 051, 5, septiembre, 2007 [cita en 25 de septiembre de 2007]. Disponibilidad en Internet www.camara.gov.co.

COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. Informe de Ponencia al proyecto 16 de 2003 senado, 270 de 2004 Cámara. En: Colombia. Gaceta del Congreso N° 364, Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 13 de junio de 2005 [cita en 15 de noviembre de 2007]. Disponibilidad en Internet: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia de 22 de junio de 1972. Magistrado Ponente Julio Pocaterro Mutis.

COLOMBIA. Constitución Política de Colombia, 1991.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA CUARTA DE REVISIÓN DE TUTELAS. Sentencia T-349 de 8 de agosto de 1996. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. Sentencia T-380 de 13 de septiembre de 1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. DIRECCIÓN DE CENSOS Y DEMOGRAFÍA. Colombia, una nación multicultural. Su diversidad étnica. Bogotá: DANE, Octubre de 2006. 42p. Se puede consultar mayor información en el sitio Web <http://www.dane.gov.co/censo/>

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. Documentos de Trabajo. Bogotá: Mayo 15 de 2007.

------. Sistema General de Participaciones, Asignación Especial para los Resguardos Indígenas. Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los Resguardos Indígenas. Bogotá D.C.: DNP, marzo de 2005.

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Etnoeducación una política para la diversidad. Periódico Altablero [en línea], abril de 2001, no. 3 [cita en 11 diciembre de 2008]. Disponible en Internet: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87223.html>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Decreto 2655 (23, diciembre, 1988), [derogado por la ley 685 de 2001].

COLOMBIA. ORGANIZACIONES INDÍGENAS. Proyecto de ley de ordenamiento territorial [capítulo “Territorios indígenas”], sustentación de la propuesta de articulado, agosto de 1993.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Fuero Indígena Colombiano. Bogotá, 1990.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe 114 [en línea], Washington: 28 de septiembre de 1999 [cita en 15 de junio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-10.htm>.

CONAIE. Primer Congreso de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador. Quito, 8 al 12 de octubre de 2001.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero Ponente Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Bogotá D.C., 2 de febrero de 2001.

CONSEJO NACIONAL DE AYLLUS Y MARKAS DEL QULLASUYU (CONAMAQ). Estado Plurinacional – propuesta. 5 de marzo del 2005.

DERECHOS HUMANOS COLOMBIA. Más tierra, menos latifundio, menos muerte – Aclaraciones frente a la mentira presidencial [en línea], Bogotá, 23 de octubre de 2008 [cita en 04 de julio de 2009], p. 1. Disponibilidad en internet: www.dhcolombia.info/spip.php?page=article_pdf&id_article.

ECUARUNARI. Minga Informativa de Movimientos Sociales. Ecuador Estado Plurinacional. ¡Viva la lucha de nuestros pueblos! Quito: 13 de abril de 2008.

EISENSTAD, S.N. Modernización: movimientos de protesta y cambio social. Traducido por Carlos Gallo. 2 ed. Buenos Aires: Amorrortu, 2001. p. 91 – 141.

EL GOBIERNO COLOMBIANO DEBE APOYAR LA DECLARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS [Comunicado de varias organizaciones no gubernamentales] [en línea], 1 de diciembre del 2006 [citado el 4 de julio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.ecoportal.net/content/view/full/65233>.

ESTACIO, Ernesto Ramiro. Proyecto de ley 122 de 2007 senado. En: Colombia. Gaceta del Congreso, Bogotá. Imprenta Nacional, 7 de septiembre de 2007, no. 437.

ESTRADA GALLEGO, Fernando. Estado mínimo, agencias de protección y control territorial [en línea]. Sábado 4 de marzo de 2006 [cita en: 4 de Julio de 2009]. Disponible en Internet:
<http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/8401868.asp>.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. PROYECTO DE LEY 24 DE 2007 CÁMARA [en línea]. [cita en 20 de junio de 2009]. Disponibilidad en Internet:
<http://www.federacionnacionaldedepartamentos.org.co/INICIATIVAS%20LEGISLATIVAS%20DE%20INTERES%20PARA%20LOS%20DEPARTAMENTOS.pdf>.

FUNDACIÓN HEMERA. No nos contaron a todos, dicen indígenas del Tolima. Periódico Actualidad Étnica [en línea], Bogotá 03 de noviembre de 2006 [citado en 15 de diciembre de 2008]. Disponible en Internet:
www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica.

GANUZA, Enrique, LEÓN Arturo y SAUMA Pablo. Gasto público en servicios sociales básicos: la situación regional. En: Papeles de POBLACIÓN. CIEAP/UAEM, abril – junio de 2000.

GÓMEZ J. Alcides. Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa. En: Cuadernos de Economía, Bogotá Primer Semestre 2003, no. 38.

INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCODER. Informes de Gestión. Se pueden consultar en el sitio Web <http://www.incoder.gov.co/> [haciendo clic en “Gestión de INCODER” y luego en “Informes de Gestión”].

INTERNATIONAL WORKING GROUP ABOUT INDIGENOUS AFFAIRS [Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas]. Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas [en línea], Dinamarca: septiembre de 2007 [cita en 26 de enero de 2009]. Disponibilidad en Internet:
<http://www.iwgia.org/sw390.asp>.

JONAS, William. Una perspectiva australiana de la libre determinación. Ginebra: Organización de Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. [Documento E/CN.4/2002/WG.15/WP.1.], 21 de octubre de 2002. 15 p.

LUCAS, Kintto. El estado pluruinacional profundiza la democracia participativa [en línea]. Barómetro Internacional, 01 de abril de 2008 [cita en 15 de abril de 2008]. Disponible en Internet:
<http://colombia.indymedia.org/news/2008/04/84188.php>.

MACKAY, Fergus. Los derechos de los pueblos indígenas en el Sistema Internacional. Lima: APRODEH, 1999.

MARTÍNEZ COBO, José R. [Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías]. Estudio del problema de la Discriminación contra las poblaciones indígenas. Ginebra: ONU. Subcomisión de Derechos Humanos; 1984.

MÁS DE 200 MUNICIPIOS SON CONSIDERADOS INVIABLES Y ESTÁN A PUNTO DE DESAPARECER. En: Revista Cambio. Bogotá: domingo, 2 de noviembre de 2008.

MONDRAGÓN, Héctor. Una política pública sobre territorios indígenas. Ordenamiento territorial y pueblos indígenas. Bogotá. Documento inédito. Diciembre de 2007.

OCAMPO José Antonio. Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. En: Revista de la CEPAL, No 64.

ONIC, CECOIN y GhK. Tierra Profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia. Santafé de Bogotá D.C., Disloque Editores Ltda., 1995. 344 p.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio 169 (1989). Sobre pueblos indígenas en países independientes". Aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991).

ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA. La Situación actual de los pueblos indígenas de Colombia [Palabras ante la visita del relator especial de naciones Unidas para los Pueblos Indígenas]. Bogotá: 9 de marzo de 2004.

-----. Los pueblos indígenas en extinción. Bogotá D.C.: documento inédito [s.f.].

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 041 Y 072 DE 2001 SENADO. En: Colombia. Gaceta del Congreso. Bogotá D.C., Imprenta Nacional, 7 de diciembre de 2001, no. 627.

PROYECTO 103 DE 1996 SENADO. En: Colombia. Gaceta del Congreso. Bogotá. Imprenta Nacional, 21 de agosto de 2001, no. 410.

PROYECTO 72 DE 2001 SENADO. En: Colombia. Gaceta del Congreso. no. 415. Bogotá. Imprenta Nacional, 1º de octubre de 1996.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2003. Por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política. Colombia. Gaceta del Congreso. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional, 23 de julio del 2003. no. 344.

PROYECTO DE LEY 41 DE 2001 SENADO. Por el cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial. En: Colombia. Gaceta del Congreso, Bogotá. Imprenta Nacional, 2 de agosto de 2001, no. 362.

RECHAZO POR ABSTENCIÓN DE COLOMBIA EN DECLARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS APROBADA POR LA ONU. Periódico el Tiempo [en línea], Bogotá, 22 de septiembre de 2007 [citado el 4 de julio de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3733571>.

RESTREPO, Juan Camilo. Proyecto de Ley número 103 de 1996. En: Colombia. Congreso de la República. Gaceta del Congreso. Año V Número 415.

RODRÍGUEZ SILVA, Ana. La criminalización de la protesta indígenas en Chile. Periódico Actualidad Étnica [en línea]. Bogotá: 16 de enero de 2008 [cita en 15 de enero de 2009]. Disponibilidad en Internet: www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp%3Fcid%3D6336+indigenas+seguridad+juridica&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co.

ROLDÁN ORTEGA, Roque. Pueblos indígenas y leyes en Colombia. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores, 2000, p.

ROY, Beth. *Some trouble with cows. Making Sense of Social Conflict*, University of California Press, 1994.

SÁNCHEZ BOTERO, Esther. Derechos propios. Ejercicio legal de la jurisdicción especial indígena en Colombia. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación, enero de 2004.

SÁNCHEZ, Enrique y ARANGO, Raúl. Los pueblos indígenas de Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997.

SIMBAÑA, Floresmilo. 2005. *Plurinacionalidad y derechos colectivos El caso ecuatoriano*, CLACSO, Buenos Aires. Citado por: MAYORGA, Fernando. Acerca del Estado plurinacional.

SMITH, Anthony D. Tres conceptos de nación. En: Revista de Occidente. Madrid: Fundación Ortega y Gasset, 1994, no. 161.

SOLIMANO, Andrés. Crecimiento, justicia distributiva y política social. En: Revista de la CEPAL, agosto de 1998, no. 65.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Bolivia, Ecuador. Estados plurinacionales y constituyente [Intervención magistral]. En: Encuentro Internacional "Pueblos Indígenas, Estados Plurinacionales y Derecho al Agua" (12-14, marzo, 2008, Quito). ALAI. América Latina en Movimiento [en línea], 5 de agosto de 2008 [citado el 20 de marzo de 2009]. Disponibilidad en Internet: <http://alainet.org/active/23957>.

------. La reinención del Estado y el Estado Plurinacional. En: Conferencias (3 al 4, abril, 2007: Santa Cruz de la Sierra, Bolivia). Memorias. Cochabamba: Alianza interinstitucional CENDA, CEJIS, DEBIB, agosto de 2007.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina. En: Araucaria, Sevilla (España). Universidad de Sevilla, primer semestre, vol. 4, no. 007.

UNIDAD LEGISLATIVA, CONGRESISTA INDÍGENA ORSINIA PATRICIA POLANCO JUSAYÚ. Los pueblos indígenas y el proyecto de Estatuto Rural. Periódico Actualidad Étnica [en línea], Bogotá 15 de junio de 2007 [citado en 27 de abril de 2009]. Disponible en Internet: www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp%3Fcid%3D6336+indigenas+seguridad+juridica&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co.