

Territorios indígenas y Proyecto de Desarrollo Rural

En la historia de los pueblos indígenas, la defensa y la recuperación del territorio ha sido el corazón y el motor de consolidación de los diferentes procesos organizativos. En este caminar encontramos la defensa de los resguardos, la oposición al pago del terraje y la recuperación del territorio. Aquí se expresa temprana y claramente el postulado del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) de "Recuperar la tierra para recuperarlo todo" y el Programa del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

Por esa razón, actualmente continúa lo que algunos pueblos indígenas han llamado "la liberación de la Madre Tierra", con la seguridad de que la fuerza organizativa es la primera herramienta para que sean devueltos y reconocidos los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, para éstos ha sido claro que el no indígena también tiene sus armas, una de ellas, la ley, que no es precisamente la Ley Natural sino la ley del hombre, que se hace y se deshace, generalmente a favor del poderoso y en contra de los derechos indígenas.

Pero en la historia del movimiento indígena hay ejemplos claros de cómo su malicia y su fortaleza

indígena han podido intervenir en desviar los efectos nocivos de las leyes del Estado. Un primer ejemplo se ve con la expedición de la Ley 89 de 1890, de corte integracionista, cuyo objetivo era “reducir a los salvajes a la vida civil”, frente a la cual los indígenas retoman sus mismas figuras y las convierten en herramientas favorables a los intereses de las comunidades. Otro ejemplo se ve cuando el entonces presidente Turbay impulsó la expedición del llamado estatuto indígena, de contenido anti indigenista, el cual generó una rápida y gran movilización de los pueblos indígenas unidos en un mismo propósito de impedir la aprobación de este proyecto de norma, lo cual efectivamente se logró.

El gobierno Uribe y los pueblos indígenas

Colombia se distingue a nivel mundial por la gran cantidad de normas que ha expedido para el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Así mismo, por la ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Pero la realidad dista ampliamente de ese avanzado abanico normativo. La tendencia que observamos en el gobierno de Álvaro Uribe es cerrar la brecha entre la realidad y la normatividad, pero no haciendo que la realidad cumpla la normatividad, sino eliminando a los indígenas incluso de las normas. Así lo demuestra su reciente postura, a través de la embajadora en la ONU, en el sentido de oponerse a la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

Esta postura gubernamental, sumada al reciente suicidio de un indígena nukak por el incumplimiento

LA TENDENCIA DEL GOBIERNO DE URIBE ES CERRAR LA BRECHA ENTRE LA REALIDAD Y LA NORMATIVIDAD, ELIMINANDO A LOS INDÍGENAS DE LAS NORMAS.

del gobierno en la reubicación de su pueblo; y a la introducción en el territorio U'wa de maquinarias para la explotación petrolera a pesar de la negativa de la comunidad, marcan la relación de Uribe con los indígenas y son indicativos de los objetivos que se propone.

La presentación al Congreso del Proyecto de Ley 30 de 2006-Senado, ahora en Cámara de Representantes, titulado “Sobre desarrollo rural en Colombia”, claramente se propone frenar los procesos de reconocimiento territorial de los pueblos indígenas; tras este nombre esconde su verdadera intencionalidad de poner la tierra al servicio del gran capital, para el que todo es objeto de comercio, desconociendo así la visión de las diferentes culturas que habitamos en Colombia, para quienes la tierra es la Madre. No es una iniciativa suelta, sino que hace parte de un gran paquete que desde hace muchos años se está implantando en Colombia, y que ahora, con el presidente Uribe a la cabeza, cobra mayor agresividad en cuanto a su contenido y a la agilidad de su trámite.

Como ha sido denunciado, el Proyecto de Ley 30 está íntimamente ligado a la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, a la recién aprobada Ley Forestal, a los proyectos de privatización del agua, al recorte de las transferencias y de otras iniciativas que están haciendo tránsito en el Congreso de la República, en detrimento de

Edith Bastidas

Indígena Pasto, abogada de la Universidad Nacional de Colombia, directora del Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin).



Cortesía Programa por la Paz, Cinep.

los intereses de los pueblos indígenas y de otros sectores sociales. Es claro que este proyecto se inscribe dentro de la misma línea que apoya la total entrega de Colombia y su gente a intereses foráneos. Conserva la misma tendencia a eliminar la diversidad étnica y cultural y todo lo que pueda afectar a la “seguridad jurídica”, a favorecer los monocultivos, a favorecer a ciertos grupos y actividades económicas, a legalizar las acciones de los grupos paraestatales que tanto daño le han hecho a los campesinos, negros e indígenas.

El proyecto 30 se puede analizar desde diferentes visiones y sectores. Sin embargo, en estas líneas nos referiremos a lo que toca de manera más directa a los pueblos indígenas, con base en el conocimiento práctico de los problemas que ya se han venido presentando en los trámites de resguardo.

Un trámite sin consulta previa y sin concertación

El instrumento más completo sobre el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa es el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991; de acuerdo con la Corte Constitucional, este Convenio hace parte del bloque de constitucionalidad, es decir, que sus normas tienen la jerarquía de normas constitucionales. Recientemente la Corte Constitucional señaló:

El Convenio 169 de la OIT “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” fue aprobado en Colombia por la Ley 21 de 1991. Este documento es vinculante para el Estado colombiano y ocupa un lugar preeminente en el ordenamiento jurídico constitucional según lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 superior. En esta línea de pensamiento,

PRONUNCIAMIENTO NACIONAL

"[...] Denunciamos los alcances regresivos y antidemocráticos del proyecto gubernamental de Ley de Desarrollo Rural que actualmente se debate en la Comisión V del Senado de la República bajo el número 30S, por su carácter antinacional, atentatorio de la soberanía y la seguridad alimentarias, los derechos de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas, la producción nacional, la economía campesina, las propiedades y posesiones de la población desplazada, la biodiversidad, la diversidad cultural y étnica, y entrega aún más el campo colombiano a las transnacionales [...]"

Instamos a las organizaciones agrarias, populares, sociales y democráticas de todo el país, a manifestar su rechazo al proyecto de "Estatuto de Desarrollo Rural" y a preparar la movilización nacional para evitar que este esferpento se convierta en Ley de la República. [...]"

Exigimos, por consiguiente, que el "Estatuto de Desarrollo Rural" sea archivado por ser altamente inconveniente a fundamentales intereses nacionales. A la vez seguiremos luchando por una Ley que verdaderamente sirva a la Nación, al Pueblo y al Agro Colombianos [...]"

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), la Organización Indígena de Antioquia (OIA), además de otras organizaciones sociales, han respaldado el pronunciamiento a nivel nacional, que incluye entre otras las siguientes exigencias:

FIRMADO POR ALGUNAS ORGANIZACIONES EL 10 DE OCTUBRE DE 2006. HA RECIBIDO ADHESIONES POSTERIORES DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS Y SOCIALES

12 DE OCTUBRE: LOS PUEBLOS INDÍGENAS NO CELEBRAMOS, ¡RESISTIMOS!

"[...] Hoy no sólo somos atropellados por quienes detentan el poder en la nación y los actores armados, sino también por quienes representan intereses de las multinacionales de la minería, madera, petróleo, biodiversidad y farmacéutica, que tienen interés sobre nuestros territorios, las cuales intentan generar la guerra en los mismos, culpabilizarnos y desplazarnos, para que no exijamos ningún derecho. En

este momento, por ejemplo, está cursando en el Congreso un proyecto de Ley presentado por el gobierno, de Desarrollo Rural, en el cual se plantea el desmonte de todos nuestros derechos territoriales [...]"

COMUNICADO DE LA ONIC, CON MOTIVO DE LA CONMEMORACIÓN DEL 12 DE OCTUBRE.

DECLARACIÓN DE LA MESA DE TERRITORIO DEL CARIBE COLOMBIANO

" [...] Por lo anterior, después de analizar los alcances y el riesgo que representa la Ley 30 S o Ley de Desarrollo Rural, expresamos nuestro rechazo a tal iniciativa, y por tanto:

1. Exigimos respeto con las comunidades y organizaciones indígenas, campesinas y afrocolombianas.
2. Dar trámite urgente a las solicitudes de saneamiento, ampliación y constitución de resguardos para las comunidades indígenas y de títulos de tierras a las comunidades campesinas y afrocolombianas.

3. Hacemos un llamado a las demás organizaciones a que conozcan esta ley y nos unamos para movilizarnos frente a ella. [...]"

TERCERA MESA DE TERRITORIO Y RECURSOS GENÉTICOS REUNIDOS EN LA SEDE DEL CABILDO EMBERA DEL ALTO SAN JORGE, PUERTO LIBERTADOR (CÓRDOBA), LOS DÍAS 13 Y 14 DE OCTUBRE DE 2006.

DECLARACIÓN DEL FORO POR LA DEFENSA DE LA BIODIVERSIDAD Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

"[...] En el país, el actual gobierno promueve reformas regresivas, antidemocráticas, inconsultas y excluyentes en temas estructurales ligados a la vida e integridad de comunidades rurales y aún, las urbanas. La Ley de Desarrollo Rural (30S) es un claro ejemplo de ello [...]. Rechazamos los mecanismos e intenciones del proyecto de Ley de Desarrollo Rural que actualmente cursa trámite en el Congreso. Es ilegal y atenta contra la integridad de más de

10 millones de personas que viven en el campo. Exigimos se archive el proyecto de ley y nos unimos a las demandas que adelantan otras organizaciones [...]".

FORO POR LA DEFENSA DE LA BIODIVERSIDAD Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. MÁS DE 70 ORGANIZACIONES DE COMUNIDADES INDÍGENAS, CAMPESINAS, JÓVENES Y MUJERES DE LA REGIÓN CARIBE, REUNIDOS EN CARTAGENA, EL 27 DE OCTUBRE DE 2006.

COMUNICADO DEL CABILDO MAYOR U'WA

"[...] Llamamos la atención a las ONG ambientalistas y de derechos humanos del mundo para que se pronuncien sobre lo que está ocurriendo en territorio U'wa y Barí. Dicen que Colombia es un país democrático y respetuoso de los derechos humanos pero nosotros los indígenas somos testigos para afirmar que a diario se violan los derechos humanos, y como prueba de esta afirmación encontramos que el Congreso de la República de Colombia próximamen-

te expedirá el Estatuto de Desarrollo Rural, con el cual los resguardos indígenas pasarán a la historia, dejarán de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, y serán objeto de expropiación con fines propios al TLC [...]".

COMUNICADO DEL CABILDO MAYOR U'WA: ECOPETROL S.A. REINICIA ACTIVIDADES PETROLERAS EN TERRITORIO U'WA (GIBRALTAR 1). EL PETRÓLEO DEL TERRITORIO U'WA SE SACA COMO SEA "ÁLVARO URIBE VÉLEZ", CUBARÁ, NOVIEMBRE 8 DE 2006.

MISIÓN INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN

"[...] 5. La Misión pudo constatar que las violaciones de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas están acompañadas de violaciones de sus derechos colectivos y que se está creando un marco jurídico normativo que agravaría esta situación. En este sentido, la Misión expresa su preocupación especial por las leyes más recientemente aprobadas y por las que están en trámite, tales como la Ley Forestal, la Ley de Aguas, la Ley de Páramos y la Ley de Desarrollo Rural, que retroceden en derechos conquistados por los pueblos indígenas y apuntan a generar mayores niveles de exclusión sociocultural y violencia, y configuran claros escenarios de extinción de los pueblos indígenas.

supervivencia. La Misión tuvo información y datos sobre los altos índices de concentración de la tierra y la propiedad en Colombia en los últimos años, y las muertes que la defensa del derecho a la tierra y al territorio han causado para los pueblos indígenas. De igual forma, la Misión conoció que el gobierno colombiano ha incumplido, reiteradamente, acuerdos firmados con las organizaciones indígenas encaminados a devolver y titular tierras ancestrales que han sido usurpadas a los pueblos indígenas [...]".

[...] 9. La Misión constató que los pueblos indígenas han iniciado una campaña encaminada a la "liberación de la madre tierra", y que tiene que ver con la necesidad y exigibilidad de ampliación de sus territorios para garantizar su

DECLARACIÓN FINAL DE LA MISIÓN INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA, DADA EN BOGOTÁ EL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2006.

el Convenio 169 de la OIT pertenece al llamado bloque de constitucionalidad.¹

Pues bien, el artículo 6 del mencionado Convenio 169, prescribe la obligación de consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarlos, en los siguientes términos:

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 [...].

Por su parte, con base en el artículo 6º, el Convenio señala que la consulta debe tener las siguientes características: sobre todo, debe ser *previa*, es decir, debe realizarse cada vez que se prevean medidas, y debe ser *antes de* cualquier medida. Por otra parte, debe realizarse mediante *procedimientos apropiados*, o sea, tomando en cuenta la cultura, los tiempos y los espacios de los indígenas, y a través de sus *instituciones representativas*, que pueden ser las autoridades indígenas o sus organizaciones, según lo definan las propias comunidades. Adicionalmente, lo que hace de este procedimiento un elemento sustancial para la defensa de los derechos indígenas, es que se realice *de buena fe* y de una manera apropiada a las circunstancias, lo que significa, entre otras cosas, que se facilite toda la información de los efectos positivos o negativos de los proyectos

o medidas. Y *con la finalidad de llegar a un acuerdo* o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En el caso que nos ocupa, el proyecto sobre desarrollo rural, es absolutamente claro que afecta directamente a los pueblos indígenas en un aspecto tan importante como el territorio, de tal manera que en los términos del Convenio 169 de la OIT y las sentencias de la Corte Constitucional, la consulta es obligatoria antes de proceder al trámite de este proyecto de Ley. Sin embargo, siendo absolutamente obligatoria la consulta previa, el gobierno colombiano ni siquiera ha insinuado la posibilidad de llevarla a cabo, y frente a las reiteradas exigencias de las organizaciones indígenas y de varios senadores y representantes respondió con silencio y desdén. Por el contrario, la postura del gobierno Uribe frente a los derechos indígenas ha hecho que se rompan los espacios de concertación.²

De todas maneras, es importante anotar que la consulta previa debe llevarse a cabo y su no realización pone en entredicho la legalidad y constitucionalidad del trámite del proyecto 30 de 2006-Senado.³

[2] Así ha sucedido recientemente con la Mesa de Derechos Humanos, en cuya sesión de noviembre de 2006, los indígenas rompieron los diálogos con el gobierno de Uribe Vélez.

[3] Hasta el momento, la única consulta que se ha llevado a cabo en el país respecto a una iniciativa legislativa ha sido la relacionada con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuyo proceso generó una propuesta legítima por parte de los pueblos indígenas. Sin embargo, después de más de quince años de discusión sobre el tema, y más de veinte proyectos de ley, hasta ahora no se cuenta con una norma orgánica sobre la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), lo que demuestra claramente la nula voluntad de los gobiernos y Congresos de turno para dejar que los pueblos indígenas se autodeterminen y autogobiernen. Por el contrario, cuando el gobierno

[1] Sentencia T-704 del 22 de agosto de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Además, en la misma sentencia la Corte recuerda otras en las que se ha manifestado la misma postura.

SER CONSIDERADOS COMO MINORÍA DESCONOCE,
O POR LO MENOS ESCONDE, LA REIVINDICACIÓN
COMO PUEBLOS CON SU DERECHO A LA
AUTONOMÍA, A LA AUTODETERMINACIÓN, A SU
CULTURA Y A SU TERRITORIO.

El concepto de minoría

Los pueblos indígenas, y actualmente los afrocolombianos, han manifestado su oposición a ser considerados como minorías por diferentes razones. Una de ellas consiste en que en algunos departamentos del Pacífico, la Amazonia y Orinoquia, los indígenas y los afrodescendientes no son minoría sino la absoluta mayoría. Pero la razón más importante consiste en que ser considerados como minoría desconoce, o por lo menos esconde, la reivindicación como pueblos con su derecho a la autonomía, a la autodeterminación, a su cultura y a su territorio.

De tal forma que, contrario a los avances en el campo internacional, y en el propio país, el Proyecto de Desarrollo Rural sigue aludiendo a la denominación de "minorías étnicas". Esta situación podría entenderse como un asunto de simple redacción; sin embargo, lo que en realidad significa es una profunda discriminación con los pueblos diferentes étnica y culturalmente. Por esta razón, es necesario utilizar el término cuando sea apropiado, de lo contrario, debe ser superado por el nombre propio de los pueblos indígenas.

Eliminación del saneamiento

Durante las sesiones de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, e igualmente de la junta directiva del Instituto Colombiano para la Reforma

Agraria (Incora), ahora consejo directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), se han discutido reiteradamente algunos temas, planteados ya sea por los pueblos indígenas como por los funcionarios del gobierno.

Entre los temas planteados por los pueblos indígenas destacamos: la escasez de los presupuestos, la lentitud de los trámites, la falta de voluntad política del gobierno y sus funcionarios, la necesidad de asignar presupuestos para las reuniones de la Comisión, entre otros. El gobierno, igualmente, planteaba sus temas. En cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), reiteró la postura de eliminar la posibilidad del saneamiento de los resguardos, a pesar de que este procedimiento requiere de mínimos recursos económicos, pues en la mayoría de los casos estamos hablando de la compra de mejoras.⁴

Es importante precisar que la negligencia gubernamental en el trámite de saneamiento ha acarreado problemas para las comunidades indígenas, como por ejemplo, la presencia de un colono al interior de un resguardo ha generado la llegada de nuevos colonos que van expandiendo sus mejoras hacia el mismo, con lo cual el problema que no se soluciona a tiempo se agrava cada vez más. A su vez, la presencia de colonos genera dificultades como la plantación de cultivos para uso ilícito y la consecuente fumigación y demás hechos que acarrea esta situación.

Pues bien, el proyecto 30 de 2006-Senado, excluyó el saneamiento de los diferentes artículos en los que la Ley 160 de 1994 lo menciona como trámite relacionado con resguardos indígenas. Conocido el texto de la ponencia para segundo debate, publicado en la *Gaceta* 515 de 2006, constatamos que el

ha presentado propuestas sobre ETIS, lo ha hecho desconociendo la propuesta de consenso de los pueblos indígenas.

[4] Se puede consultar en las actas de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, ubicadas en los archivos del Programa Indígena del Incode.

saneamiento ha sido incluido en algunos artículos, pero todavía se queda por fuera en varios.

La primera versión del proyecto contenía un artículo que claramente impedía el saneamiento, incluso la ampliación, en los siguientes términos:

Artículo 144. En los procedimientos de constitución, reestructuración o ampliación de resguardos indígenas, no se incluirán predios de propiedad privada de personas ajenas a la comunidad, ni las mejoras de los colonos que se hubieren asentado con anterioridad a la fecha de la diligencia de visita que practique el Instituto dentro del procedimiento respectivo.

Este artículo 144 ya no aparece en la última versión del proyecto, conocida a la fecha (ponencia para segundo debate), sin embargo, manifiesta la intencionalidad del proyecto en el sentido de dar pie para que las comunidades sean expropiadas de sus territorios tradicionales sin que tengan ninguna protección. La estrategia parece ser llevar colonos a los territorios indígenas, o que las tierras sean compradas por particulares, para que no pueda haber trámites de resguardo sobre ellas.

Sometimiento de los trámites de resguardo a otros ordenamientos

En los últimos años, una queja reiterada de las comunidades y organizaciones indígenas, en los trámites de resguardo, ha consistido en que el Incora, ahora Incoder, esgrime la negativa de los municipios, y a veces de los departamentos, para culminar los trámites de adquisición de tierras para comunidades indígenas y los subsiguientes trámites de resguardo. Esta situación se ha presentado en diferentes zonas del país, pero ha tenido su mayor expresión en la región del eje cafetero y del Valle del Cauca.

LA ESTRATEGIA PARECE SER LLEVAR COLONOS A LOS TERRITORIOS INDÍGENAS, O QUE LAS TIERRAS SEAN COMPRADAS POR PARTICULARES, PARA QUE NO PUEDA HABER TRÁMITES DE RESGUARDO SOBRE ELLAS.

Por su parte, el Incoder, sin ser el concepto de los municipios o la oposición de los mismos un paso legalmente previsto en los trámites de resguardo, lo ha venido aceptando de hecho.

De acuerdo con la versión inicial del proyecto 30 de 2006-Senado, existía la intención de legalizar esta práctica que ha obstaculizado tantos trámites de resguardo y compra de tierras para indígenas, sujetándolos a los planes municipales de ordenamiento territorial. Este punto se elimina en la ponencia para segundo debate, pero entra un elemento que suple con creces la restricción, pues dice que el Incoder estudiará las solicitudes de tierras de las comunidades indígenas "privilegiando criterios de desarrollo regional", argumento que ya ha sido esgrimido por el gobierno a la hora de justificar proyectos petroleros, represas hidroeléctricas, extracción maderera, ganadería, monocultivos, carreteras y otras obras de infraestructura que afectan los territorios indígenas.

Desconocimiento de los títulos de resguardo

Los estudios de títulos coloniales y la subsiguiente reestructuración de resguardos ha sido un dolor de cabeza para los pueblos indígenas, pues los estudios de títulos, cuando menos, terminan poniendo en duda la validez de los mismos, lo que ha llevado a adelantar procesos de reestructuración que recortan los derechos territoriales de los pueblos indí-

genas. Tal es el caso del resguardo de Quizgó, cuyo derecho quedó reducido a la mínima expresión tras un trámite de estudio de títulos, clarificación y posterior reestructuración del resguardo.

De igual forma, uno de los argumentos para desconocer los derechos indígenas ha sido la supuesta existencia de otros derechos de particulares, cuyos títulos en muchos casos no tienen un origen claro y, por el contrario, se han establecido a través del engaño y la violencia en contra de sus legítimos dueños.

En la versión inicial del proyecto, el punto de reestructuración fue propuesto igual que el texto de la Ley 160, pero en la ponencia se añade un elemento peligroso, en el sentido de oponer los otros títulos de "igual derecho", frente a los de los indígenas. Al respecto nos preguntamos, ¿será que hay un título de igual derecho al Derecho Mayor de los pueblos indígenas? Es importante recordar que el argumento de los títulos de igual o mejor derecho ya se ha esgrimido en otros casos, por ejemplo, frente a la reivindicación territorial de las comunidades indígenas del Alto Naya, en donde la Universidad del Cauca alega tener un título de propiedad sobre este territorio, del cual las comunidades negras e indígenas fueron desplazadas por un largo tiempo por la perpetración de una masacre por parte de grupos paramilitares.

De tal forma que los títulos de "igual derecho" son un gran orangután que se añade a otros que cuelgan del Proyecto de Ley 30 de 2006-Senado.

PROYECTOS COMO ÉSTE YA SE HAN INTENTADO
TRAMITAR ANTERIORMENTE, PERO LA FUERZA
DE LA MOVILIZACIÓN HA LOGRADO DETENERLOS,
O AL MENOS SER UN PALO EN LA RUEDA.

Condena de las acciones de liberación de la madre tierra

En clara respuesta al proceso de liberación de la madre tierra, promovido por las comunidades indígenas, el proyecto, tanto en su versión original como en la última conocida, incluye una norma que prohíbe la adquisición de tierras "si los predios rurales respectivos, pretenden ser reivindicados o adquiridos por medio de la violencia". Y añade: "Las mejoras adquiridas en esas condiciones, pasarán a ser propiedad de los legítimos dueños de la tierra". Con toda seguridad, este proyecto de ley no está aceptando que los indígenas son los legítimos dueños de las tierras que recuperan y que desde hace muchos años les han sido usurpadas a través del engaño y la violencia.

Sobre este mismo texto hay que decir tres cosas más:

Primera. El artículo propuesto pretende modificar la Ley 160 de 1994, cuyo artículo 12, consecuente con la realidad del país y con la función social de la propiedad prescribe como función del entonces Incora, la de autorizar en casos especiales la compra de los predios que se hallen en estas circunstancias.

Segunda. El artículo de la ponencia para segundo debate (107) es mucho más agresivo que el texto del proyecto original (56), pues mientras el proyecto condena el hecho de la recuperación, la ponencia parece condenar la sola intención de recuperarlo. Esto significa tanto como decir que se puede castigar a alguien por sus deseos, sus pensamientos, o sus aspiraciones, reviviendo una concepción que fue desechada del derecho hace siglos.

Tercera. En el proyecto, el artículo estaba ubicado en el capítulo de adquisición directa. En la ponencia, el mismo artículo, agravado, pasó al capítulo de resguardos y minorías étnicas, lo cual dejaría clara

la intención de aplicar la norma específicamente contra los indígenas y negros. Es decir, que el artículo no está condenando la violencia que se ha ejercido contra los pueblos indígenas y otras comunidades para quitarles sus tierras, sino el legítimo derecho de éstas de recuperarlas para que cumplan su función social.

Conclusiones

1. El territorio, su defensa y recuperación han sido, históricamente, la principal bandera de lucha de los pueblos indígenas de Colombia.
2. La ley ha sido una de las armas esgrimidas por el no indígena para desconocer los derechos indígenas.
3. Actualmente aparece el Proyecto de Ley 30 de 2006-Senado, de iniciativa del presidente Uribe, con el cual se pretende, entre otras cosas, limitar y desconocer los derechos territoriales indígenas.
4. Proyectos como éste ya se han intentado tramitar anteriormente, pero la fuerza de la movilización ha logrado detenerlos, o al menos ser un palo en la rueda.
5. Esperamos que esta oportunidad no sea la excepción, y que todos los sectores que vamos a ser afectados por este proyecto nos unamos para rechazar esta iniciativa gubernamental, manifestándonos no solamente con nuestra voz, sino con nuestra cultura, con nuestra historia, con nuestro Derecho Mayor, con nuestros planes de *vida*.



Archivo ONIC.

Cuadro comparativo entre la actual Ley 160 de 1994, el Proyecto 30 de 2006 Senado (gobierno), la ponencia para segundo debate del Proyecto 30

(PARTICULARMENTE EL CAPÍTULO SOBRE RESGUARDOS)

Ley 160 de 1994

Adquisición directa de tierras

Artículo 31. 1. Para las comunidades indígenas que no las posean, cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente, o para sanear las áreas de resguardo que estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

Resguardos indígenas

Artículo 85. El Instituto estudiará las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos.

Con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el Incora u otras entidades.

Proyecto del gobierno (30 de 2006 Senado)

Adquisición directa de tierras

Artículo 55. a) Para las comunidades indígenas que no las posean, o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente.

Resguardos indígenas

Artículo 136. El Incoder estudiará en los departamentos respectivos las solicitudes de tierras de las comunidades indígenas, para dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo. Con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras, y llevará a cabo el estudio de los títulos que aquéllas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos.

Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial, previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el Incoder u otras entidades.

Ponencia para segundo debate

Adquisición directa de tierras

Artículo 54. a) Para las comunidades indígenas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente.

Comentarios

En este artículo del proyecto y la ponencia se elimina la posibilidad de sanear resguardos.

En el artículo 144 del Proyecto 30, que fue excluido en el trámite, se elimina expresamente esa posibilidad.

Resguardos indígenas y minorías étnicas

Artículo 99. El Incoder estudiará en los departamentos respectivos, *privilegiando criterios de desarrollo regional*, las solicitudes de tierras de las comunidades indígenas y demás minorías étnicas, para dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo. Con el objeto de proteger efectivamente los derechos territoriales de los grupos étnicos consagrados en el artículo 63 de la Constitución Nacional, conforme a lo dispuesto en la Convención Americana de los Derechos Humanos que se refiere a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y afrocolombianas, para tal efecto constituirá, ampliará o saneará resguardos de tierras o afectará baldíos, y llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos o de los territorios de comunidades negras y raizales. Así mismo, reestructurará, saneará y ampliará los resguardos de origen colonial, previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, *pero sin afectar aquellos que exhiban igual derecho*, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el Incoder u otras entidades.

La ponencia incluye en el mismo capítulo de resguardos indígenas, dos o tres puntos sobre tierras colectivas de comunidades negras. Se incluye el término de "minorías".

El proyecto del gobierno dice que estudiará en los departamentos. No se entiende por qué se hace esa especificación. Se mantiene en la ponencia.

En el proyecto 30, en este artículo, se elimina el saneamiento. En la ponencia se incluye nuevamente el saneamiento

En la ponencia entra un nuevo elemento gravísimo consistente en privilegiar los criterios de desarrollo regional, con lo cual un megaproyecto podría evitar un trámite de resguardo. Lo mismo un monocultivo, la ganadería, una represa, un pozo petrolero, etc.

En el proyecto, el punto de reestructuración queda igual, pero en la ponencia se añade un elemento peligroso, en el sentido de oponer los otros títulos de "igual derecho", frente a los de los indígenas. ¿Será que hay un título de igual derecho al Derecho Mayor de los pueblos indígenas? Este texto echaría por el piso el caso del Alto Naya, por lo menos en la parte legal.

El punto de establecer la existencia legal de territorios de comunidades negras o raizales es una inadecuada analogía con los resguardos de origen colonial de los pueblos indígenas, salvo que hayan títulos para comunidades negras de origen colonial.

Parágrafo: el Ministerio Público, a través de la Procuraduría y la Defensoría del pueblo, harán seguimiento y control a los procesos de ampliación, saneamiento y constitución de territorios indígenas y territorios colectivos de comunidades afrodescendientes que se encuentran represados en las distintas instituciones para garantizar el debido proceso y la vigencia de los derechos fundamentales individuales y colectivos, de igual manera el ministerio público actuará respecto de las solicitudes recientes o que estén iniciando su trámite.

Este punto es una innovación en la ponencia.

Ley 160 de 1994

Artículo 85. Parágrafo 1o. Los predios y mejoras que se adquieran para la ejecución de los programas de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos y dotación de tierras a las comunidades indígenas, serán entregados a título gratuito a los cabildos o autoridades tradicionales de aquéllas para que, de conformidad con las normas que las rigen, las administren y distribuyan de manera equitativa entre todas las familias que las conforman.

Artículo 85. Parágrafo 2o. El cabildo o la autoridad tradicional elaborará un cuadro de las asignaciones de solares del resguardo que se hayan hecho o hicieren entre las familias de la parcialidad, las cuales podrán ser objeto de revisión y reglamentación por parte del Incora, con el fin de lograr la distribución equitativa de las tierras.

Artículo 85. Parágrafo 3o. Los programas de ampliación, reestructuración o saneamiento de los resguardos indígenas, estarán dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. El Incora verificará y certificará el cumplimiento de la función social de la propiedad en los resguardos y el Ministerio del Medio Ambiente lo relacionado con la función ecológica que le es inherente, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones concordantes, en concertación con los cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

Artículo 85. Parágrafo 4o. Dentro de los tres (3) años siguientes a la expedición de esta Ley, el Incora procederá a sanear los resguardos indígenas que se hubieren constituido en las Zonas de Reserva Forestal de la Amazonia y del Pacífico.

La titulación de estas tierras deberá adelantarse con arreglo a las normas sobre explotación previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, o las que establezca la autoridad competente sobre la materia.

Proyecto del gobierno (30 de 2006 Senado)

Artículo 137. Los predios y mejoras que se adquieran para la ejecución de los programas de constitución, reestructuración y ampliación de resguardos y dotación de tierras a las comunidades indígenas, serán entregados a título gratuito a los cabildos o autoridades tradicionales de aquéllas para que, de conformidad con las normas que las rigen, las administren y distribuyan de manera equitativa entre todas las familias que las conforman.

Artículo 138. El cabildo o la autoridad tradicional elaborará un cuadro de las asignaciones de solares del resguardo que se hayan hecho o hicieren entre las familias de la parcialidad, las cuales podrán ser objeto de revisión y reglamentación por parte del Incoder, con el fin de lograr la distribución equitativa de las tierras.

Artículo 139. Los programas de ampliación y reestructuración de los resguardos indígenas, estarán dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. El Incoder verificará y certificará el cumplimiento de la función social de la propiedad en los resguardos y el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial lo relacionado con la función ecológica que le es inherente, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones concordantes. La titulación de estas tierras deberá adelantarse con arreglo a las normas sobre explotación previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, o las que establezcan las autoridades competentes sobre la materia.

Ponencia para segundo debate

Artículo 100. Los predios y mejoras que se adquieran para la ejecución de los programas de constitución, reestructuración y ampliación de resguardos y dotación de tierras a las comunidades indígenas, serán entregados a título gratuito a los cabildos o autoridades tradicionales de aquéllas para que, de acuerdo con sus usos y costumbres, y de conformidad con las normas que las rigen, las administren y distribuyan de manera equitativa entre todas las familias que las conforman

Artículo 101. El cabildo o la autoridad tradicional adjudicará las tierras aptas para cultivo, excluyendo para su protección áreas ecológicas y ambientalmente estratégicas, elaborando un cuadro de las asignaciones de solares del resguardo que se hayan hecho o hicieren entre las familias de la parcialidad, las planillas serán entregadas al Incoder, con el fin de que se garantice la distribución equitativa de las tierras. Para el efectivo cumplimiento de la adjudicación equitativa de las tierras, los cabildos y/o autoridades indígenas, con su firma darán plena validez, sin que sea exigible requisito adicional

Artículo 102. Los programas de ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas, estarán dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. El Incoder verificará y certificará el cumplimiento de la función social de la propiedad en los resguardos y el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial lo relacionado con la función ecológica que le es inherente, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones concordantes. La titulación de estas tierras deberá adelantarse con arreglo a las normas sobre uso y manejo previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, o las que establezcan las autoridades competentes sobre la materia.

Comentarios

En el proyecto y la ponencia se elimina el saneamiento, de este artículo.

En la ponencia se aclara que la entrega se hará de acuerdo con los usos y costumbres, volviendo al texto original de la Ley 160.

En el Proyecto se mantiene igual que en la Ley 160.

En la ponencia se establece la obligación de los cabildos de excluir las áreas ecológica y ambientalmente estratégicas. Este punto debería corresponder más al manejo interno de las comunidades respectivas.

En el Proyecto se elimina el saneamiento, en la ponencia aparece nuevamente.

El proyecto elimina la obligación de concertar con los cabildos y autoridades indígenas la verificación del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Esta eliminación inconveniente se mantiene en la ponencia.

El Proyecto condiciona la titulación de las tierras a las normas sobre explotación previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales y otras que expidan las autoridades competentes sobre la materia. Por su parte, la ponencia hace referencia a las normas sobre uso y manejo, de la misma normatividad.

Esta norma se elimina en el proyecto de ley del gobierno. Tampoco aparece en la ponencia.

Ley 160 de 1994

Artículo 85. Parágrafo 5o. Los terrenos baldíos determinados por el Incora con el carácter de reservas indígenas, constituyen tierras comunales de grupos étnicos para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991.

Artículo 85. Parágrafo 6o. Los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la vigencia de esta Ley, sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, pero la ocupación y aprovechamiento deberán someterse además, a las prescripciones que establezca el Ministerio del Medio Ambiente y las disposiciones vigentes sobre recursos naturales renovables.

Artículo 86. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria participará en las diligencias necesarias para la delimitación que el gobierno nacional haga de las entidades territoriales indígenas, de conformidad con lo señalado para tal efecto en el artículo 329 de la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Artículo 87. Las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo indígena quedan sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes.

Proyecto del gobierno (30 de 2006 Senado)

Artículo 140. Los terrenos baldíos determinados por el Incoder con el carácter de reservas indígenas, constituyen tierras comunales de grupos étnicos para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991.

Artículo 141. Los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la vigencia de esta Ley, sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, pero la ocupación y aprovechamiento deberán someterse además, a las prescripciones que establezca el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las disposiciones vigentes sobre recursos naturales renovables.

Artículo 142. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural participará en las diligencias necesarias para la delimitación que el gobierno nacional haga de las entidades territoriales indígenas, de conformidad con lo señalado para tal efecto en el artículo 329 de la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Artículo 143. Las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo indígena quedan sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes. En desarrollo de lo anterior, las solicitudes de constitución, reestructuración o ampliación de resguardos indígenas deberán articularse a los procesos y decisiones de ordenamiento territorial que adopten los respectivos municipios.

Artículo 144. En los procedimientos de constitución, reestructuración o ampliación de resguardos indígenas, no se incluirán predios de propiedad privada de personas ajenas a la comunidad, ni las mejoras de los colonos que se hubieren asentado con anterioridad a la fecha de la diligencia de visita que practique el Instituto dentro del procedimiento respectivo.

Ponencia para segundo debate

Comentarios

Artículo 103. Los terrenos baldíos determinados por el Incoder con el carácter de reservas indígenas, constituyen tierras comunales de grupos étnicos para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991

Se mantiene igual que en la Ley 160.

Artículo 104. Los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la vigencia de esta Ley, sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, pero la ocupación y aprovechamiento deberán someterse además, a las prescripciones que establezca el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las disposiciones vigentes sobre recursos naturales renovables

Se mantiene igual que en la Ley 160.

Artículo 105. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) participará en las diligencias necesarias para la delimitación que el gobierno nacional haga de las entidades territoriales indígenas, de conformidad con lo señalado para tal efecto en el artículo 329 de la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Se mantiene igual que en la Ley 160.

Artículo 106. Las solicitudes de constitución, saneamiento, reestructuración o ampliación de resguardos indígenas deberán obligatoriamente articularse a los procesos y decisiones de ordenamiento territorial conforme a los planes de vida que formulen las autoridades indígenas con el fin de cumplir con la función social y ecológica de la propiedad. Lo anterior mientras la ley orgánica de ordenamiento territorial establece los principios y procedimientos para la constitución de las entidades territoriales indígenas.

En el Proyecto se mantiene lo relacionado con el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

En el Proyecto, la segunda parte de este artículo es muy grave porque condiciona las solicitudes de constitución, reestructuración o ampliación a los procesos y decisiones de ordenamiento territorial que adopten los respectivos municipios.

En la ponencia se habla de una sujeción de las solicitudes, no de los resguardos, a los procesos y decisiones de ordenamiento territorial conforme a los planes de vida. No queda claro si se deben sujetar a los planes de los municipios más los planes de vida de los resguardos o solo a estos últimos.

Esta propuesta, que aparecía en el proyecto, es inconveniente porque está limitando los procesos de constitución, saneamiento y ampliación.

El saneamiento no aparece en ese artículo del proyecto.

De mantenerse esa propuesta, daría pie para que las comunidades sean expropiadas de sus territorios tradicionales sin que tengan ninguna protección. La estrategia sería llenar los territorios indígenas de colonos, o que las tierras las compren particulares, para que no pueda haber trámites de resguardo sobre ellas.

Ley 160 de 1994

Artículo 12. Funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

[...]

20. Autorizar, en casos especiales que reglamentará la Junta Directiva, la iniciación de los procedimientos de adquisición de predios rurales invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia o cuando habiendo obtenido el propietario sentencia judicial favorable y definitiva no pudieren ejecutarse las medidas de lanzamiento o desalojo de los invasores u ocupantes, o si persistieren las perturbaciones a la propiedad en cualquier forma.

Los predios invadidos u ocupados de hecho o cuya propiedad esté perturbada un año antes de la vigencia de la presente Ley, podrán ser adquiridos por el Incora siempre y cuando sean aptos para reforma agraria y cumplan con lo ordenado en el Capítulo VI de la presente Ley.

Proyecto del gobierno (30 de 2006 Senado)

Artículo 56. El Incoder se abstendrá de autorizar, iniciar o subsidiar los procedimientos de negociación directa o de expropiación previstos en esta Ley, si los predios rurales respectivos se hallaren invadidos, ocupados de hecho, o cuya posesión estuviere perturbada en forma permanente por medio de violencia, salvo los casos en que, respecto de tales predios, sean aplicables las reglas sobre extinción del dominio o haya mérito para adelantar otro procedimiento agrario.

Ponencia para segundo debate

Artículo 107. El Incoder se abstendrá de autorizar, iniciar o subsidiar los procedimientos de negociación directa o de expropiación previstos en esta Ley, si los predios rurales respectivos, pretenden ser reivindicados o adquiridos por medio de la violencia. Las mejoras adquiridas en esas condiciones, pasarán a ser propiedad de los legítimos dueños de la tierra.

Comentarios

En el proyecto y la ponencia, antes que autorizar la compra en casos especiales, se prohíbe esta función del Incoder.

En el proyecto, la norma estaba ubicada en el capítulo de adquisición directa. En la ponencia se pasó al capítulo de Resguardos y minorías étnicas, lo cual dejaría clara la intención de aplicar la norma específicamente para los indígenas y negros.

Parágrafo: para la formulación, implementación y ejecución de programas y proyectos en territorios de las comunidades indígenas y con el propósito de cumplir con el mandato legal de la consulta previa, se garantizará a cada una de esas comunidades adelantar sin apremio el proceso de consulta con el propósito de que la misma se convierta en instrumento para elaborar proyectos productivos ambiental y culturalmente sustentables.

La redacción de este parágrafo que introduce la ponencia, no es clara.

Hay que recordar que la consulta es un mandato constitucional y de convenios internacionales y no solamente legal.

La consulta no se puede limitar a ser un instrumento para elaborar proyectos productivos ambiental y culturalmente sustentables, porque ésta puede ser para decir no a los proyectos.

Artículo 108. En desarrollo de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 70 de 1993, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) verificará y certificará el cumplimiento de la función social de la propiedad en las tierras de las comunidades negras. Las solicitudes de adjudicación de tierras baldías que, conforme a los artículos 8 y 9 de dicha Ley formulen los Consejos Comunitarios, deberán adecuarse obligatoriamente a los procesos y decisiones de ordenamiento territorial que conforme a los planes de vida formulen sus consejos comunitarios, con el fin de garantizar la función social y ecológica de la propiedad.

Este artículo es específicamente para las comunidades negras.