

ORGANIZACIONAL NACIONAL INDIGENA DE COLOMBIA-ONIC-

FORMULACION DE UNA POLITICA PROPIA EN MATERIA TERRITORIAL Por: Luís Evelis Andrade Casama

1. ANTECEDENTES

Los pueblos indígenas han ejercido una ocupación ancestral, pacífica, ininterrumpida y transmitida de generación en generación de sus territorios étnicos colectivos, los cuales consideran en virtud de los derechos que los asisten como los pilares de su autonomía, identidad cultural, integridad étnica y pervivencia.

Para los indígenas el territorio incluye la totalidad del hábitat, es decir, la tierra, las aguas, el espacio aéreo, el medio ambiente, los recursos naturales y de biodiversidad, las lagunas, los sitios sagrados y los centros ceremoniales, etc. Este concepto no solamente reconoce derechos en sentido estricto, sino valores y relaciones de carácter diferente a los que establece el resto de la sociedad, mediante los cuales se enaltecen principios tales como el equilibrio, la armonía, la corresponsabilidad y la sostenibilidad.

En la Constitución Política de 1991, los territorios indígenas pasan a ser considerados como entidades territoriales y por lo tanto a gozar de autonomía, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán entre otros, las siguientes funciones: Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como participar en las rentas nacionales

El Decreto 2164 de 1995, define a los Territorios Indígenas como: “Las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”; definición que ya había sido Interpretada jurisprudencialmente por la Corte Constitucional en la Sentencia T-257 de 1.993, en la que señaló: “El territorio es un concepto clave en la delimitación y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Al partir de un espacio geográfico que se encuentra bajo la influencia histórico-cultural y el control político de un pueblo, le permite a este tomar decisiones sobre el conjunto de los recursos naturales para definir cómo se usan y cómo se dispone de ellos. Recordemos que estos pueblos poseen conocimientos ancestrales y que el territorio está asociado a su vida ritual, creencias, lugares sagrados; incluso su organización social se relaciona con la ocupación y distribución adecuada de los recursos naturales”.

2. ESTADO DEL DERECHO AL TERRITORIO

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas colombianos se fundamentan en el corpus normativo denominado Ley de Origen, Ley Natural, Derecho Mayor o

Derecho Propio y se sustentan en la ocupación histórica, reconocida desde la época colonial como título originario de propiedad territorial indígena en América.

En el reconocimiento de estos derechos y de los títulos coloniales el Estado colombiano ha titulado en calidad de resguardos indígenas cerca de treinta millones de hectáreas. Aproximadamente veintinueve millones ochocientos mil hectáreas correspondientes al derecho de propiedad histórica como primeros ocupantes de América y solamente doscientas mil hectáreas han sido adquiridas por el INCORA y el INCODER, respectivamente, desde 1961 hasta la fecha. Las titulaciones realizadas no significan que los territorios cobijados por ellas se encuentren en su totalidad en manos de los pueblos indígenas, ni que sobre dichas áreas se halla reconocido la totalidad de sus derechos territoriales.

Por el contrario y en razón al conflicto armado interno se ha presentado el fenómeno del desplazamiento forzado, que profundiza la vulnerabilidad indígena, muchos de los territorios indígenas cobijados por los títulos de propiedad colectiva, se encuentran en manos de personas, organizaciones e instituciones extrañas a dichos pueblos.

Para los pueblos indígenas este reconocimiento no ha cobijado totalmente sus derechos territoriales, dichos pueblos no conciben tradicionalmente el territorio como un área demarcada por líneas o límites estrictos, representados en un mapa. En muchos casos áreas consideradas de alta importancia cultural, por encontrarse en los mismos referentes simbólicos o míticos, quedaron por fuera de la jurisdicción de los resguardos.

En otros casos se han titulado resguardos de poca extensión, lo cual ha contribuido al agotamiento de las tierras y al decrecimiento de la oferta alimentaria, así como a la consecuente degradación ecosistémica. También encontramos que algunos de los territorios titulados son de muy poca extensión, están fragmentados o inmersos dentro de las propiedades de terratenientes y colonos.

La escasa fertilidad y vocación agropecuaria de los suelos de los territorios indígenas se han señalado como limitantes para el desarrollo y la sostenibilidad de estos pueblos. Este argumento adquiere mayor dimensión, con base en estudios que en algunas regiones del país determinan que la unidad agrícola familiar indígena sobrepasa las treinta y cinco hectáreas.

Sin excepción los pueblos indígenas de Colombia, tienen entre sus problemáticas más álgidas y comunes la titulación, ampliación, saneamiento y reconocimiento de sus territorios ancestrales; para muchos de ellos el problema estriba en el desconocimiento por parte del Estado sobre la validez de sus títulos históricos de propiedad colectiva de origen colonial y republicano.

La realidad actual es que no obstante que los indígenas conservan los títulos de propiedad sobre las tierras de sus resguardos el Estado, los particulares y los actores armados imponen la posesión y el usufructo sobre sus territorios y recursos. Por ejemplo, Pueblos como el Pijao del departamento del Tolima, poseen títulos de propiedad de aproximadamente ciento noventa mil hectáreas, pero efectivamente en su poder se encuentran veintiséis mil. Esta situación es similar a la de los indígenas Pastos, Bari, Zenues, Emberá y una veintena de pueblos más.

Otra problemática identificada en territorios legalizados se relaciona con la falta de claridad sobre los linderos comunes, el traslape de unos títulos sobre otros, imprecisiones técnicas en la ubicación concreta de las áreas tituladas colectivamente, desconocimiento de los jóvenes en relación con los linderos de los resguardos e interpretaciones inexactas sobre los mismos. Estas dificultades se aúnan a inconsistencias entre la cartografía base del IGAC, la usada por el INCORA y los planos levantados para cada territorio, cuando existen. Como consecuencia, se superponen territorios étnicos, el deslinde no es claro y el número de hectáreas del mapa no coincide con el de la resolución de titulación. Por otra parte en las resoluciones de titulación de los resguardos en la mayoría de las oportunidades, no se identifican con claridad los linderos ni la extensión de las áreas de propiedad privada o de mejoras de personas no indígenas, que quedaron excluidas de las extensiones tituladas como resguardos.

3. AMENAZAS

En contra de las luchas de los Pueblos Indígenas por el reconocimiento de sus derechos al territorio, la autonomía y el respeto a la diferencia, toma fuerza la idea que se vende desde las instituciones del Estado, en el sentido de que las figuras legales de Resguardos como Territorios Colectivos constituyen un impedimento al desarrollo económico del país. Estas concepciones se aceleraron cuando se comenzaron a estimar las potencialidades estratégicas y las riquezas naturales y de biodiversidad de los territorios indígenas.

Los territorios étnicos enfrentan además la amenaza de usurpación causada por los cultivos agroindustriales. La territorialidad étnica se ve vulnerada por la expansión latifundista y la intervención inconsulta de proyectos de desarrollo económico que crecen de manera inocultable. Otra amenaza sobre el derecho al territorio se presenta con las ventas a terceros, incentivadas por el cultivo de coca, el cual introduce sin duda nuevos elementos de ordenamiento territorial y severo cambio cultural.

Otro obstáculo a la realización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas se presenta en el ámbito local con las autoridades municipales, las cuales carecen del conocimiento, la sensibilidad y las herramientas para garantizar el respeto por los derechos territoriales étnicos. No hay reconocimiento de las autoridades indígenas y existen pocos esfuerzos que expresen la voluntad política para la concertación y compatibilización de procesos y acciones de las administraciones municipales y regionales con los derechos indígenas para propiciar espacios de diálogo y consulta.

4. LA ACCIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS DERECHOS TERRITORIALES

El Estado colombiano en vez de ser el garante constitucional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas se ha convertido en un factor adicional de amenaza, cuando crea y configura reservas naturales o santuarios en los territorios étnicos; de la misma manera que cuando los considera tierras baldías y legisla para disponer de sus recursos naturales o estratégicos. Así mismo cuando se niega a

cumplir los mandatos constitucionales, legales y los instrumentos internacionales para la protección de sus derechos especiales y colectivos y cuando establece políticas públicas para indígenas con el objetivo desconocer y desmontar los derechos que han adquirido.

A nivel regional y nacional el accionar institucional se refleja tanto el desconocimiento y ausencia de voluntad política, así como por la falta de desarrollo de aspectos jurídicos en legislación especial étnica y su reglamentación. También existen conflictos de competencia entre entidades territoriales con territorios étnicos, en términos de la planificación, inversión y ordenamiento territorial, además en la concertación de proyectos municipales y departamentales.

Lo anterior aunado a la ausencia de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas, la reglamentación desfavorable a sus derechos, e incluso la expedición de leyes que obstaculizan la aplicación de los derechos de las comunidades indígenas y revierten su participación en la toma de decisiones que los afectan. Como consecuencia de lo anterior, sigue vigente la presencia de las economías extractivas de recursos naturales como maderas, petróleo y minerales, ejercidas por capitales foráneos que explotan a las comunidades en beneficio externo sin que existan todavía mecanismos efectivos y justos para su indemnización.

Las políticas públicas del Estado colombiano para pueblos indígenas, se caracterizan por desconocer y vulnerar sus derechos. Por eso no debe extrañarnos la exclusión de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos en los planes de desarrollo de los gobiernos nacionales y la inexistencia de un plan de etnodesarrollo nacional en una república que dice proteger la diversidad étnica y cultural.

La situación de despojo y colonización se constituye en una constante histórica, en el año de 1996 los pueblos indígenas se movilizaron en todo el país, para exigir del Estado colombiano protección y realización de sus derechos territoriales. Como fruto de la negociación de ese entonces para que el Gobierno Nacional atendiera sus demandas de protección, se expidió el Decreto 1397 de 1996 que crea la **Comisión Nacional de Territorios Indígenas** con el propósito de avanzar en la solución a la problemática territorial de los pueblos indígenas, siendo uno de sus propósitos concertar las acciones para la constitución, ampliación y saneamiento de Resguardos, y conversión de Reservas Indígenas, de acuerdo con la información actualizada sobre las necesidades de las comunidades, y consecuentemente preparar un estimativo de los costos por periodos anuales de las actividades identificadas. El Decreto estableció que el Gobierno Nacional incluiría anualmente en el Proyecto de Ley de Presupuesto, las partidas necesarias estimadas para la ejecución de dicha programación.

Al respecto del funcionamiento de esta Comisión, señala la ONIC:

“Contrario a cumplir con los objetivos para la cual fue creada, la comisión ha venido siendo convocada anualmente para repartir los irrisorios presupuestos que el gobierno de forma inconsulta y arbitraria asigna para supuestamente “resolver” los problemas territoriales de los pueblos indígenas del país. No menos de 420 expedientes se encuentran sin avance alguno desde hace más de una década. Como resultado tenemos la reducción sustancial de territorios

titulados a los pueblos indígenas, en un momento en el que requerimos mayor seguridad jurídica ante los riesgos y efectos del desplazamiento forzado y ante la irrupción de actores económicos transnacionales que han venido reordenando y expropiando de forma violenta nuestros territorios. Y si esto fuera poco, el INCODER se ha dado a la tarea de legalizar las tierras adquiridas violentamente por los narcotraficantes/paramilitares. Como ejemplo: La Resolución del INCODER titulando tierras que ya estaban tituladas a comunidades afro en Bajo Atrato, para entregarlas a cultivadores de palma; y la titulación de 16.330 hectáreas de tierras supuestamente “baldías” en el Vichada a personas vinculadas directamente con el narcotráfico o como ha venido sucediendo en el Departamento de la Guajira donde se esta titulando territorios ancestrales del pueblo Wayuú para la realización de proyectos económicos de particulares. Sumamos a esto, el sistemático incumplimiento por parte del gobierno nacional de acuerdos específicos: los reiterados reclamos de adiciones presupuestales y aumento de los presupuestos anuales han sido respondidos con sumas que constituyen burlas abiertas; la caracterización nacional de las necesidades territoriales de los pueblos indígenas ordenada por el Decreto 1397/96 ha sido aplazada año tras año y por el contrario hoy se nos quiere mostrar que se ha avanzado al respecto cuando en realidad de forma arbitraria, divisionista y en contravía de los criterios planteados por las organizaciones indígenas se ha iniciado un estudio unilateral y regional; incluso al respecto el ministerio de agricultura ha planteado que las decisiones tomadas por la comisión de territorios no son vinculantes”.

Ante la manifiesta falta de voluntad política del actual Gobierno Nacional para apoyar el funcionamiento, realizar y operativizar los acuerdos de la Comisión, los pueblos indígenas de Colombia representados por sus respectivos delegados en la Comisión Nacional de Territorios realizada durante los primeros días del mes de junio del presente año, tomaron la decisión de retirarse de esta instancia hasta tanto el gobierno no cumpla los mandatos del Decreto 1397/96 en lo atinente a la presentación de una propuesta de presupuesto destinado a la constitución, ampliación y saneamiento de Resguardos, así como a la conversión de Reservas Indígenas, que se corresponda por lo menos con las demandas de tierras ya identificadas y solicitadas por los pueblos indígenas.

Para ensombrecer aún más la situación de riesgo y vulnerabilidad en que se encuentran los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el pasado 13 de junio en el marco de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en materia de garantías jurídicas para la implementación del TLC, el Congreso de la República, aprobó el Proyecto de Ley No. 210 de 2007, por medio del cual se expide el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el INCODER y se dictan otras disposiciones. Frente a esta iniciativa legislativa del Gobierno Nacional, la ONIC se pronunció en los siguientes términos:

“La ley de desarrollo rural desconoce y atropella directamente normas y derechos fundamentales para los pueblos indígenas reconocidos constitucionalmente tales como la libre determinación, el manejo y control de

los territorios, legalizando el proceso de reinvasión de nuestros territorios mediante la validación de escrituras fabricadas entre el 17 de abril de 1917 y 1997. Peor aun, el hecho de que no se haya consultado oportunamente el proyecto a los pueblos indígenas, despreciando el Convenio 169 de la OIT, muestra el carácter antidemocrático de la iniciativa del gobierno.... Nuestros resguardos coloniales serán arrasados al establecer que puede haber dentro de ellos, "igual derecho" de terceros y que serán reestructurados. Resulta pues aberrante esta disposición y absolutamente regresivas de los derechos logrados en centenares de años, con costos de sangre de centenares de líderes por defender la madre tierra".

5. VULNERABILIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En el centro de todos los conflictos que afrontan los pueblos indígenas colombianos están sus derechos territoriales, los mismos que sistemáticamente desconoce el Estado, los narco-paramilitares, los empresarios oportunistas y las multinacionales. Cuando a un pueblo o una comunidad indígena se le niegan, deslegitiman, coartan o burlan sus derechos territoriales ancestrales, se le está condenando a desaparecer pues se vulnera su integridad y desarrollo cultural, poniendo en alto riesgo su sostenibilidad y pervivencia.

Al despojo territorial, la invasión de territorios indígenas por el Estado colombiano y sus instituciones se suma la debilidad en la respuesta de las organizaciones y autoridades indígenas que no encuentran los caminos de unidad y coordinación para solucionar sus problemáticas territoriales, y se desgastan en acciones dispersas para la realización de sus derechos.

Las acciones de defensa, protección y autoprotección que establecen los pueblos indígenas son básicamente reactivas, es decir se hacen respuesta a violaciones a los derechos territoriales. Esto obedece entre otras razones a que las organizaciones territoriales no poseen instrumentos de análisis que estén sustentados en estructuras propias de información. En la gran mayoría de los casos, las autoridades de las comunidades indígenas muestran debilidad, falta de recursos y poca capacidad técnica para defender sus territorios.

Las organizaciones indígenas no cuentan en la actualidad con la capacidad y las competencias suficientes para solucionar las problemáticas territoriales de los pueblos que representan. Muchas de ellas se niegan a constituir y desarrollar estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas y prefieren continuar con su carácter de entidades privadas, lo cual limita su acción, gestión y representación, a la vez que les resta legitimidad ante su misma comunidad indígena.

En este contexto la vulnerabilidad territorial limita el ejercicio de la autonomía política, jurídica, administrativa, fiscal y financiera de los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas, lo cual les impide la definición de estrategias políticas, organizativas y jurídicas en relación con las reformas constitucionales, legales y reglamentarias que derogan, limitan y afectan desfavorablemente los derechos reconocidos a nivel internacional y nacional. En este mismo sentido, también pierden contundencia y eficacia las medidas que asumen los pueblos indígenas para la

protección de sus recursos naturales, propiedad intelectual y patentes, conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos, genoma humano y derechos sobre la biodiversidad.

7. CONTENIDOS

Elementos a considerar para formular una política propia en materia territorial de los Pueblos Indígenas de Colombia, que se proyecte en una Ley Propia para la protección, defensa, exigibilidad, recuperación, consolidación, ordenamiento y desarrollo con identidad cultural, de los territorios indígenas:

1. Conocer, difundir y reflexionar sobre el marco de derechos que poseen los pueblos indígenas de Colombia.
2. Determinar de manera sistemática y desde un estudio general de necesidades territoriales debidamente sustentado, cuales son los territorios que reclaman como suyos los pueblos indígenas de Colombia.
3. Realizar un estudio nacional detallado de las necesidades territoriales de los pueblos indígenas, con su respectiva valoración económica.
4. Determinar de manera puntual que derechos asociados al territorio tienen y deben y exigir los pueblos indígenas de Colombia.
5. Evaluar los avances que han tenido los pueblos indígenas de Colombia en la recuperación, defensa y protección de sus territorios; además en la realización de otros derechos asociados a él.
6. Determinar el impacto de las políticas públicas del Estado colombiano con repercusiones en materia territorial y en desmedro de la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas de Colombia.
7. Conocer los avances de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de una política propia en asuntos territoriales y derechos asociados, señalando los principios que la guían.
8. Establecer de manera puntual el uso que dan los pueblos indígenas a sus territorios, especialmente a los recuperados.
9. Evaluar las estrategias de autoprotección de los pueblos indígenas para sus territorios.
10. Concertar los principios y acciones que deben orientar un Plan Nacional de recuperación y protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Colombia.
11. Concertar entre pueblos indígenas y sus autoridades, un Plan Nacional de ordenamiento ambiental territorial de los territorios indígenas.
12. Señalar los obstáculos que tienen las autoridades indígenas para gobernar con autonomía jurídica y administrativa sus territorios y proteger los recursos asociados a él.
13. Concertar los principios y acciones que deben guiar un Plan General de Etnodesarrollo, a partir de sus territorios y recursos.
14. Concertar y establecer entre pueblos indígenas una estrategia jurídica nacional con el apoyo de la comunidad internacional, para que el Estado colombiano y el Gobierno Nacional reconozca, restituya y proteja sus derechos territoriales.

- 15.** Diseñar una estrategia nacional que defina el rol de los actores indígenas intervinientes en el proceso de recuperación y protección de los derechos territorios de los pueblos indígenas de Colombia (ONIC; Organizaciones regionales; autoridades indígenas)
- 16.** Evaluar las acciones desarrolladas por la ONIC, por los pueblos y autoridades indígenas, frente a las iniciativas legislativas presentadas por el Gobierno Nacional y aprobadas por el Congreso, así como por aquellas presentadas por gobiernos regionales y locales, que vulneran sus derechos territoriales o desmontan garantías jurídicas para su protección.
- 17.** Evaluar las acciones desarrolladas por la ONIC, por los pueblos y autoridades indígenas frente a los megaproyectos y actividades foráneas que se desarrollaron, se están estableciendo y a los proyectados en sus territorios indígenas.
- 18.** Tener en cuenta el mapa del conflicto armado interno y las estrategias territoriales de guerra que desarrollan sus actores, así como los impactos sobre sus pueblos y territorios.
- 19.** Evaluar la responsabilidad de los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas en la usurpación y pérdida territorial o de los derechos asociados al territorio, por acción del conflicto armado interno.
- 20.** Concertar una estrategia de paz para los territorios indígenas de Colombia.
- 21.** Establecer una estrategia integral de incidencia nacional e internacional para el acompañamiento y veeduría de la ejecución de la política indígena propia en materia territorial.