

TERRITORIOS INTERCULTURALES:
**Propuesta de figura Intercultural
del territorio en contextos rurales
entreverados**



*Serie Reflexiones de Terreno
del Instituto de Estudios Interculturales*

**Instituto de Estudios Interculturales
Pontificia Universidad Javeriana Cali
Línea de Desarrollo Rural y
Ordenamiento Territorial**

Equipo de investigación:

Carlos Duarte

Luisa Fernanda Duque

María Paula Díaz Guevara

Nicolas Cely

Giovanni Paez

María Alejandra Quintero Falla

Juan Carlos Siuffi Campo

Jhon Noriega

Alen Castaño

Andrea Espinosa Arroyave

Manuel Ramiro Muñoz

Ilustración de portada:

Juan David Botero Gómez

Diagramación:

Sofía Plaza Bojorge

Fotografías:

Plataforma Agua Bonita Comunidad

PESI



TERRITORIOS INTERCULTURALES: Propuesta de figura Intercultural del territorio en contextos rurales entreverados

*Serie Reflexiones de Terreno
del Instituto de Estudios Interculturales*



Contenido

1. Introducción.....	8
2. Acercamiento conceptual a las relaciones interculturales y a la nación multicultural.....	11
Culturas de contacto.....	12
Grupos y relaciones étnicas y culturales: fronteras interétnicas e interculturales.....	13
Reciprocidad y relaciones/fronteras étnicas y culturales.....	13
Relaciones/fronteras interétnicas.....	14
Nación y Etnicidad en Colombia: Qué ¿SOMOS? en el siglo XXI.....	16
La Nación Colombiana	19
3. Contexto Histórico	24
1. Del Asimilacionismo al Estado Pluriétnico y Multicultural	25
2. Antecedentes Legales Después de la Independencia	26
3. Constitución de 1991	30
4. Desarrollo Legal de los Derechos Consagrados en la Constitución	33
5. Jurisprudencia	34
4. Análisis de Figuras Territoriales y Reconocimiento de Derechos Colectivos	43
Títulos Colectivos Afrodescendientes	45
Territorios Indígenas	49
Zonas de Reserva Campesina:	55
Territorios Campesinos Agroalimentarios:.....	58
El Futuro: ¿Territorios Interculturales?	59
5. Percepciones Sobre Gobiernos Interculturales y Conflictos Territoriales.....	63
Cómo se piensan los conflictos interculturales desde las comunidades...	63

Conflicto Territorial	65
Diálogo y acuerdos interculturales	78
Casos Exitosos de Convivencia Intercultural	79
Finca “el Trébol” o “la Amistad”	79
Finca Chayaní.....	81
Unión Territorial Interétnica del Naya –UTINAYA-.....	82
Las fallas de los Acuerdos Interculturales.....	83
Experiencias de acuerdos interétnicos e interculturales con acompañamiento institucional	85
Cabildo San Pedro Alcántara y Cabildo Reparó Torrente.....	86
Pueblo indígena Barí y los campesinos del Catatumbo.....	87
6. Derecho Comparado e Interculturalidad en Estados Latinoamericanos	89
La Interculturalidad en la Constitución Ecuatoriana.....	91
Interculturalidad en Bolivia	96
Perú y el Derecho a la Educación Intercultural.....	98
Propuesta de Territorios Interculturales en Nicaragua.....	101
México y las Relaciones Interculturales.	103
Aporte del Derecho Comparado	105
7. Propuesta a diferentes soluciones jurídicas para la conformación de territorios interculturales.	107
Adición Constitucional.....	108
Proyecto de Ley, Modificación a la Ley 160 de 1994.....	112
8. Referencias.....	124

1. Introducción

El Estado colombiano a partir de la Constitución Política de 1991 se reconoce como multiétnico y pluricultural¹, reflejando en la normatividad la realidad fáctica de ser un país con etnias y comunidades diferenciadas. Si bien desde tiempos de la colonia se otorgaban algunos derechos a las comunidades indígenas, es tan solo con la expedición de esta constitución que este reconocimiento adquiere mayor valor, en sintonía con la dinámica internacional, interesada en proteger a los pueblos étnicos existentes en el mundo. Sin embargo, vale la pena remarcar que la actual Constitución colombiana fue pionera -en el área latinoamericana- en cuanto a la instalación de la arquitectura multicultural.

Bajo estos preceptos la diversidad cultural se instituye como principio rector, en el entendido de ser un país multiétnico y pluricultural. El anterior orden se desarrolló omitiendo las construcciones sociales que en algunos territorios obedecen a relaciones históricas de carácter interétnico e intercultural. De allí que las dinámicas en los territorios, donde confluyen diversas culturas, ejecutando en su diario vivir ejercicios de convivencia y tolerancia entre diferentes procesos sociales y culturales, hacen necesario que la "interculturalidad" sea nombrada y asumida para definir y consolidar estas relaciones desde la diferencia, superando las relaciones conflictivas.

Estas dinámicas Interculturales se han presentado por una confluencia de factores: 1) Comunidades con procesos sociales y culturales diversos; 2) la temprana homogenización de los habitantes rurales como campesinos, sin

1 [Artículo 7 Constitución Política de Colombia](#)



reconocer la diferenciación entre indígena, afro o mestizo, lo que se ha denominado como “asimilacionismo republicano”.

Posteriormente, las relaciones se fueron modificando. Con la constitución de 1991 la pirámide de visibilización se invirtió: el campesino-mestizo no alcanzó a convertirse en un sujeto especial de derechos; mientras que las comunidades étnicas verían como la arquitectura multicultural reconocería sus derechos especiales colectivos con la adopción del convenio 169. En primer lugar, las comunidades indígenas verían su protección reforzada con la ley 21 de 1991 donde se aseguraría la convivencia de un derecho consuetudinario que debería armonizarse con la legislación ordinaria; elemento que cobraría particular relevancia en el perfeccionamiento de la propiedad colectiva y sus derivados, tales como: autonomía y gobernanza, entrando a jugar un papel importante las tierras donde se demarcan las territorialidades actuales y ancestrales de las comunidades indígenas.

De manera análoga, el reconocimiento de las comunidades afrocolombianas (art transitorio 55 de la C.P y Ley 70 de 1993) con lo cual se protege la integralidad cultural y territorial de estas comunidades, iniciando la participación de las mismas en las decisiones que afectan la nación, sin detrimento de su autonomía.

En la actualidad, de acuerdo con el acelerado proceso de reconocimiento de los derechos de la población campesina es posible encontrar diferentes sentencias de la Corte Constitucional, que constituyen un “corpus iuris campesino”. Igualmente se formalizó en el ámbito de la gobernanza global la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos del sujeto campesino, en donde se reivindican las apuestas sociales y políticas de un sujeto rural; para nuestro contexto colombiano significa la reivindicación del campesino mestizo como un actor especial de derechos en nuestras territorialidades rurales y en la política pública misma.

Lo anterior pone de manifiesto un panorama de intercambios, significados y materialidades compartidas que constituyen los relacionamientos interculturales, y que han sido objeto de debate desde hace años en ámbitos académicos y políticos. Dar cuenta de estas dinámicas da lugar a interpretaciones acerca de cómo funcionan, de facto, las prácticas y los paradigmas en estos contextos y, además, permite evaluar los alcances y las limitaciones del acompañamiento del Estado en los procesos que lo involucran en términos institucionales y jurídicos.

Bajo el panorama anterior, en el presente documento se aborda un estudio de las dinámicas en los territorios interculturales en el Estado colombiano, tomando como base teórica la conceptualización otorgada por la Constitución Política de 1991 en sus diferentes Artículos y Leyes, e hilando esto con la experiencia del Instituto de Estudios Interculturales en territorialidades entreveradas con el fin de analizar la realidad social de las comunidades étnicas y campesinas en Colombia en términos de conflictos y procesos de gobernanza y territorialidad. Este análisis está atravesado por las implicaciones del margen constitucional en términos de pertinencia y capacidad, pues se presupone el cumplimiento de una normativa diferente al pasado.

De esta manera, se da lugar a una compilación histórica que parte en el periodo de la Colonia en Colombia, y avanza contextualizando someramente el contexto social y normativo que surge desde la independencia. Aquí pueden distinguirse algunos de los efectos y transformaciones que implicó este proceso de invisibilidad e integracionismo para las comunidades étnicas.

Posteriormente, se describe el cambio de paradigma que emerge a partir de la nueva Constitución de 1991, deteniéndose en algunas jurisprudencias, con el fin de observar si tanto estas como las leyes son un reflejo de la política estatal. Este es el punto de partida para formular una nueva figura de ordenamiento intercultural.

A partir de lo anterior, se trata de configurar un paralelismo entre las diferentes figuras territoriales de los pueblos indígenas y afrocolombianos y las territorialidades campesinas. Bajo el fin anterior, se examinan las propuestas y justificaciones de sus formas de gobierno y administración de los territorios identitariamente diversos, para buscar puntos en común y lograr un consenso hacia un territorio intercultural. Específicamente, se fija la mirada en un conjunto de casos alrededor de los conflictos y convivencias interculturales preexistentes, que configuran los antecedentes de la presente propuesta. Las categorías que se tendrán en cuenta serán territorio, educación, salud y justicia propia.

Por otra parte, se hará un estudio de derecho comparado a nivel regional, es decir, entre algunos países escogidos del contexto latinoamericano, con los cuales existen similitudes en cuanto a la diversidad étnica y cultural. Lo anterior busca construir un marco comparativo de reflexión acerca de los alcances y debilidades de diversas arquitecturas multiculturales en términos de convivencia intercultural.

Del anterior conjunto de trabajo se desprenden, finalmente, dos propuestas que significan caminos legislativos y temporales diferentes, para la constitución de territorialidades interculturales en el contexto colombiano: la primera consiste en una adición a la ley 160 de 1994, en función de consolidar una figura jurídica pertinente para los territorios interculturales; mientras que la segunda propuesta propone realizar una reforma al ordenamiento territorial vigente, en donde se establezca una figura de territorio intercultural con un mayor alcance protector y de gobernanza conjunta para poblaciones rurales identitariamente diversas. Con estas propuestas se busca aportar a la construcción de un discurso efectivo que prevenga los conflictos y la profundización de escenarios conjuntos de desarrollo y buen vivir comunitario.



2. Acercamiento conceptual a las relaciones interculturales y a la nación multicultural

Es importante señalar que los acercamientos o intentos de explicación de los contactos entre grupos identitariamente diferenciados o las relaciones interétnicas e interculturales, pueden estar basados en criterios políticos, económicos o implicaciones territoriales (étnicas y culturales), entre diversas aristas de comprensión.

En el caso colombiano, el análisis necesariamente implica aproximaciones mixtas, pues es evidente que la historia en la que se han construido estas relaciones con y entre las comunidades indígenas y afrocolombianas, que se vinculan a la noción de grupo o comunidad étnica, y las comunidades campesinas, más vinculadas al concepto de diversidad cultural, ha tenido que ver con diferentes aspectos a tener en cuenta. Entre ellos:

- a)** la construcción de la historia de la Nación colombiana y la dicotomía entre lo rural y lo urbano;
- b)** la construcción y reconocimiento de 'otredades' internas étnicas y culturales, distintas a una sociedad nacional, entendida como blanco-mestiza y urbana;
- c)** el reconocimiento de la identidad cultural y la cultura y lo que se permite a nivel estatal al interior de estos dos conceptos y los debates políticos y académicos en cada momento histórico;
- d)** la puesta en práctica de un modelo multicultural de matriz étnica y las distancias que se generan

entre, por un lado, lo propuesto en la Constitución Política de Colombia de 1991, el *multiculturalismo teórico* (Duarte, 2015) y, por otro, lo que se traduce en una competencia territorial y política entre sujetos rurales al aplicarse en el plano territorial un esquema diferencial de derechos (políticos, económicos, territoriales y culturales) o *multiculturalismo operativo* y los subsecuentes procesos de construcción política identitaria (Duarte, 2012);

- e) la relación entre comunidades étnicas (afrocolombianas e indígenas) y culturales (campesinas) con el Estado, el mercado y diferentes actores en el territorio y la manera en que los sujetos rurales han agenciado procesos vinculados al esquema de derechos otorgado por el Estado y a sus propias formas de organización política y territorial.

Bajo el contexto anterior, inicialmente, es viable partir de varios presupuestos teóricos-territoriales que permiten situar a actores y relaciones en un plano concreto en el análisis del caso colombiano:

- a. La tenencia de la tierra, tipo de producción y sistemas de producción (Reboratti, 1990).
- b. La construcción de un espacio “propio” de determinadas comunidades, al compás de espacios de transición de un lado y otro de la frontera (Fajardo, 1996), en el marco de elementos simbólicos ligados a las instituciones, rol del Estado e identidades de los individuos.
- c. La relación espacio-sujeto, en tanto construcción material, dispositivo simbólico, realidad jurídica, elemento literario -nociónes identitarias- (Spindola, 2016).
- d. La posibilidad de agencia de los actores y la alternativa al aparataje estatal en la construcción de formas de organización (Grimson, 2000).

Expresados los anteriores presupuestos, característicos de los contextos rurales colombianos, pasemos ahora a describir algunos de los conceptos claves que serán centrales en el abordaje teórico-conceptual, del cual se encarga este apartado.

Culturas de contacto

El proceso de *aculturación*, en varias ocasiones relacionado con el desarraigo y la enajenación cultural, guio la ‘incorporación’ de las comunidades indígenas a la vida o ‘Sociedad Nacional’, proceso que se llevó a cabo de diferentes maneras en otras latitudes de la región, por medio de estrategias de carácter asimilacionista o de homogenización cultural. La aculturación se puede definir, en este contexto, de la siguiente manera:

es el proceso de cambio que emerge de los contactos de grupos que participan de culturas distintas. Se caracteriza por el desarrollo continuado de un conflicto de fuerzas, entre formas de vida de sentido opuesto, que tienden a su total identificación y se manifiesta objetivamente en su existencia a niveles variados de contradicción. (Aguirre Beltrán, 1957, p.23).

Por otra parte, De La Fuente (1965) también antepone el concepto de cambio cultural y culturas de contacto. Por lo tanto, este autor tomó como objeto de estudio en sus trabajos el contacto de mestizos, indios, ladinos y castellanos, en donde habla directamente de *relaciones interétnicas*, afirmando que, sin importar las diferencias raciales o culturales entre dos pueblos, al establecer un contacto, "este se traduce en una fusión de características originales de ambos, y se puede afirmar que este resultado es más evidente en los casos de interacción prolongada y directa o en condiciones de gran movilidad" (De La Fuente, 1965, p.37).

Esta polémica acerca de la aculturación, como se puede observar, no es solo conceptual sino política y de control y tratamiento de poblaciones, para este caso rurales, principalmente étnicas. Al tenor de los cuestionamientos que recibieron estos procesos y discusión conceptual, Medina y García (1986), ponen de presente la relación intrínseca entre las nociones de aculturación, transculturación, cambio cultural y contacto entre culturas, que fue denominado *relaciones interétnicas*, antecedente conceptual a las nociones de *relaciones interculturales e interculturalismo* (Gómez y Hernández, 2010).

Grupos y relaciones étnicas y culturales: fronteras interétnicas e interculturales

Más allá de los debates en torno a la relación desigual entre las culturas en contacto, las ciencias sociales se han preocupado por construir todo un conjunto de conceptualizaciones para servir como herramientas analíticas de la interacción colectiva entre grupos identitariamente diversos. En este sentido, vale la pena revisar las nociones de grupo étnico y relaciones/fronteras interétnicas e interculturales.

Reciprocidad y relaciones/fronteras étnicas y culturales

Desde finales de los sesenta y, principalmente, las décadas de los setenta y ochenta tuvieron grandes aportes desde diferentes apuestas teóricas sobre el abordaje del mundo rural, específicamente sobre las comunidades étnicas y campesinas. Sin embargo, rebasa los objetivos de este texto dar cuenta de cada uno de estos debates, es por ello que se señalarán apenas algunos aspectos de interés: a) los aportes frente a comunidades, fronteras y relaciones interétnicas, principalmente desde la óptica de Fredrik Barth; b) la influencia

marxista y el acercamiento a comunidades campesinas y; c) algunos aportes frente a las nociones de cambio y control cultural. Luego de ello se entrará más en detalle sobre el caso colombiano.

Relaciones/fronteras interétnicas

Teniendo en cuenta lo anterior, y mediante distintas formas de establecer relaciones de carácter multi o intercultural, se pretende revisar a continuación los aportes en torno a las *relaciones/fronteras interétnicas*, en lo que se refiere a similitudes y diferencias étnicas y culturales, interdependencia y repertorios de la construcción de identidad, como es el caso de la etnicidad, en tanto uso político de la identidad étnica. Asimismo, vincular la noción de “culturas de contacto” y la construcción constitutiva de un “nosotros” y un “ellos”, en el marco de la consolidación de fronteras (Barth, Blom, 1976).

La cultura y las relaciones culturales implican dos procesos íntimamente relacionados, que son de diferente índole. Unos que son de carácter endógeno y otros de carácter exógeno, precisamente en los segundos es que se pueden encauzar las relaciones/contactos/fronteras interétnicas e interculturales (Gómez y Hernández, 2010). Si bien las diferentes culturas clásicamente se han definido a partir de rasgos distintivos (lengua, costumbres, tradiciones, historia compartida, entre otros), estas no se hayan distanciadas entre sí y, por tanto, el contacto cultural es y ha sido una constante histórica. La noción de límite o frontera cultural parte del contacto intercultural o relaciones entre culturas -que antaño se han descrito en la antropología (Tylor, Malinowski)- o los procesos de transculturación (Herskovits, 1952), en los cuales grupos culturales distintos sostienen contactos de primera mano y experimentan los cambios de patrones e intercambio culturales.

Es importante señalar que varios de los intereses por las relaciones étnicas y/o culturales han surgido en procesos de puesta en práctica de políticas estatales relacionadas con determinadas transformaciones en el mundo rural, como fue el caso de la Revolución Mexicana y que en otros países tuvo su reflejo bajo otros procesos de implementación de políticas rurales (Gamio, 1922; Aguirre Beltrán, 1955 y 1957; Castro, 1956; De La Fuente, 1965). Para el caso colombiano, las conflictividades interétnicas e interculturales están fuertemente vinculadas a fenómenos de inequidad en la distribución de la tierra, pero también al diseño desigual del multiculturalismo (Duarte 2015).

En lo que respecta a los primeros estudios poblacionales mixtos -indígena y no indígena- en América Latina, destaca el aporte de Gamio (1922), quien, en palabras de Aguirre Beltrán, tuvo como objetivo “la obtención de datos sobre los recursos naturales y humanos del territorio, el sistema de la propiedad, la productividad y la habitabilidad, los antecedentes históricos y las de los contactos interculturales” (23).

El autor más relevante en el ámbito de las relaciones interétnicas/interculturales y el estudio de los grupos y procesos étnicos es Fredrick Barth, quien a finales de los sesenta brinda

aspectos clave en su obra *Los grupos étnicos y sus fronteras*. Este autor presenta en su obra la conjunción de, por lo menos, tres apuestas teóricas o tradiciones de pensamiento: británica, norteamericana y escandinava, en lo que respecta a estudios sobre la etnicidad y la identidad.

Barth en su obra seminal reflexiona en torno a los límites entre los grupos étnicos, afirmando que, si bien los linderos y conexiones históricas entre las diferentes culturas ya habían sido tema de estudio con algunas producciones académicas, un pendiente para ese momento era “la constitución de los grupos y la naturaleza de los límites entre éstos” (Barth, 1976, p. 9).

A propósito de esta preocupación, el presente documento busca acercarse a las variaciones y cambios étnicos y culturales que se pueden presentar en estas zonas de contacto/frontera y de las posibilidades de intercambio individual y colectivo intra e interétnicos e interculturales. Al asumir el intercambio y el movimiento, migración y relacionamiento como vertientes de análisis, partiendo de los planteamientos de Barth, nos alejamos de “la opinión simplista que considera al aislamiento geográfico y al aislamiento social como los factores críticos en la conservación de la diversidad cultural” (Barth, 1976, s/p).

De este modo, bajo la impronta analítica de este autor, vale la pena señalar dos postulados de suma importancia para nuestro análisis: el primero de ellos es que “los límites persisten a pesar del tránsito de personal a través de ellos” (Barth, 1976, p. 10), y el segundo que: “ciertas relaciones estables, persistentes, y a menudo importantes, se mantienen por encima de tales límites y, con frecuencia, están basados precisamente en el estatus étnico en dicotomía” (Barth, 1976, p. 10).

Así pues, “en un sistema social semejante, la interacción no conduce a su liquidación como consecuencia del cambio y aculturación; las diferencias culturales pueden persistir a pesar del contacto interétnico y de la interdependencia” (Barth, 1976, p. 10). Frente a la noción de grupo étnico, propiamente dicha, Barth afirma que, hasta el momento, este concepto se ha asociado a comunidades que:

1. En gran medida se autoperpetúan biológicamente.
2. Comparten valores culturales fundamentales con unidad manifiesta en formas culturales.
3. Integran un campo de comunicación e interacción.
4. Cuentan con miembros que se identifican a sí mismos y son identificados por otros, constituyendo así una categoría distinguible dentro de categorías del mismo orden” (Barth, 1976: 11).

Empero, bajo su perspectiva, esta definición que se soporta en un escenario ideal, no se aleja en gran medida de la propuesta tradicional de caracterización étnica, asociada a la lengua

y el concepto de unidad, en tanto diferente de otras. A partir de allí, y siguiendo algunos planteamientos de Narroll (1964), Barth (1976), a la vez que objetiva, propone y amplía unos aspectos a tener en cuenta desde la perspectiva tradicional relacionada con los grupos étnicos: a) que son categorías de adscripción, identificación o autorreconocimiento y que, además, se relacionan con la interacción entre los individuos; b) se debe tener en cuenta, no solamente la conformación de tipologías de la forma de los grupos étnicos y sus relaciones, sino también los procesos que han sido parte de la conservación y generación de estos grupos étnicos y; c) es importante para poder dar cuenta de estos procesos, revisar sus límites y persistencias, además de la constitución interna y la historia de cada uno de estos grupos.

Las nociones conceptuales anteriormente revisadas, encuentran su materialización específica para el caso latinoamericano y colombiano en la historia de constitución de la nación y sus transformaciones etnopolíticas, como brevemente veremos a continuación

Nación y Etnicidad en Colombia: Qué ¿SOMOS? en el siglo XXI

La crisálida americana buscaría reproducir los lineamientos de la ecuación nacionalista moderna: una alteración simbólica que funda el pensamiento político en unidades culturales homogéneas (Duarte, 2015, pág. 15)

La incorporeidad de la nación, su existencia como un fenómeno imaginado, es un hecho suficientemente aceptado en la literatura especializada². Ya desde el siglo XIX Ernest Renan rompiendo con cualquier determinante, racial, geográfico, religioso o económico nos proponía situar el fenómeno nacional como un hecho eminentemente político e histórico:

Una nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas que, a decir verdad, no son más que una sola, constituyen esta alma, este principio espiritual. Una se halla en el pasado, la otra en el presente. Una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos, la otra el consentimiento actual, el deseo de vivir en común, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia indivisa que se ha recibido. El hombre, señores, no se improvisa. La nación, como el individuo, es la culminación de un largo pasado de esfuerzos, sacrificios y devoción³.

2 Anderson, Benedict. Comunidades imaginadas, reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Fondo de Cultura de México. (1991).; Gellner, E. Naciones y Nacionalismo. Alianza Editorial (1993); Mc Kim, R. & Mc Maham. La moral del nacionalismo. (2003); Sanchez, G. "Memoria, museo y nación" en Museo memoria y nación. Museo Nacional de Colombia.1999; Knight, A. "La identidad nacional: ¿mito, rasgo o molde?" en Museo memoria y nación. Museo Nacional de Colombia. (1999); Gros, C. "Nationaliser l'indien, ethniciser la nation: l'Amérique latine face au multiculturalisme", en Etre indien Dans les Amériques. Universidad Paris III. (2006);

3 Renan Ernest. ¿Qué es una nación? Conferencia pronunciada en la Sorbona, el 11 de marzo de 1882.

Con el tiempo la anterior definición se transformaría, cuestionando la coherencia histórica del fenómeno nacional. Para Ernest Gellner, la nación no se hace, se inventa, desafiando una sedimentación temporal que se muestra como ordenada y racional⁴. De esta manera, evocando la famosa definición de Benedict Anderson, podríamos acordar que la nación es un dinámico y subjetivo principio político alimentado de una supuesta voluntad popular, inherentemente limitado y soberano bajo la protección del Leviatán estatal.

Colombia no ha escapado a la suerte del resto de estados latinoamericanos, junto a sus vecinos continúa redefiniendo los bordes de esa *particular clase de artefacto cultural llamado nación*⁵, en una matriz recurrentemente mestiza y camaleónica. La evolución de tal proyecto avanza en América Latina, situando las esperanzas de aglomeración del alma nacional en el mestizaje de las razas americanas, fundidas bajo el extraño molde de la religión católica y la modernidad europea. Un nuevo mundo merecía un nuevo hombre. Comenzaría entonces, como lo propone Christian Gros, el primer intento por construir el homoamericanus como producto de una larga metamorfosis⁶. La crisálida americana buscaría reproducir los lineamientos de la ecuación nacionalista moderna: una alteración simbólica que funda el pensamiento político en unidades culturales homogéneas. Bajo este imperativo, la Gestalt latinoamericana del siglo XX situó su vanguardismo cultural en los sujetos producidos por los incipientes procesos de industrialización y en los remanentes de las aristocracias nacionales. La nación latinoamericana se constituiría entonces bajo el tutelaje de lo culto y lo popular.

El binomio entre lo culto y lo popular, aunque prometió oponerse teóricamente, con el surgimiento del socialismo revolucionario, así como por las revueltas sindicales y étnicas a comienzos del siglo XX, en la práctica fue absorbido a mediados de siglo, bajo una lectura compartida por conservadores y marxistas: la existencia de un progreso único y necesario. La suerte estaba echada de antemano, y el binomio entre lo culto y lo popular se fortaleció en una simbiosis nacional-populista que criticaba la sociedad en su conjunto, pero al mismo tiempo fortalecía las matrices de su poder.

Luego de casi dos siglos de metamorfosis, la memoria épica parecía cumplir con la tarea de filtrar *la memoria del hombre común y sus mundos anónimos*⁷ dentro de una unidad imaginaria: la narrativa nacional. Se pretendía, con resultados desiguales a lo largo del continente, establecer uno de los prerequisites necesarios para la consolidación de la nación moderna: “[...] que todos los individuos tengan muchas cosas en común, pero también que

En: Ernest Renán, ¿Qué es una nación? Cristianismo y judaísmo. Contemporáneos ilustres. Consejos del sabio. Editorial Elevación, Buenos Aires, 1947. Primera parte Pg. 23- 42.

4 Gellner, E. (Op. Cit.)

5 Anderson, B. (Op. Cít.: 21)

6 Gros, C. (Op. Cit.:265).

7 De acuerdo con Gonzalo Sánchez, la memoria del hombre común es la memoria cotidiana de los lugares simples, cuya visibilización es una lucha por la democratización de la memoria social. Es la memoria que sólo “[...] reconocemos como trauma, como duelo como desagravio... memoria de ausencias y de vacíos” (Op. Cit.:22).

todos hayan olvidado muchas otras cosas”⁸. Pero luego de este esfuerzo continuado, “[...] llegado el momento de imaginar que la gran obra asimilacionista estaba prácticamente concluida y que la apertura a un gran mercado desocializado y a su racionalidad transnacional iba acabar de disolver las identidades étnicas residuales, ¿se produce lo contrario!”⁹. El proyecto moderno, del nacional-populismo latinoamericano dio un giro drástico a comienzos de los noventa, abandonando el proyecto asimilacionista por la vía del mestizaje cultural, buscando instaurar un nuevo pacto social: el contrato de la nación multicultural. El significado de la nación neoliberal se enraizaría en la posibilidad de fortalecer las autonomías locales rompiendo con la hegemonía centralista, y en el reconocimiento jurídico a las ciudadanías negadas bajo la simplificación nacional-populista.

A este respecto, muchas explicaciones se han elaborado, aquí perfilamos algunos ejes introductorios.

Se argumenta que la modernidad latinoamericana hacia aguas por todas partes. La *Raza Cósmica* de Vasconcellos nacería moribunda, al no lograr trascender la crisálida simbólica del boom literario latinoamericano. En la práctica, el mestizaje como alma nacional sería una idea inconclusa, porque tanto las élites, como la mayor parte de los sectores progresistas nacionales buscaron desesperadamente parecerse a sus pares europeos o estadounidenses. Entonces, el pasado nacional fue objeto de sacralización, cavando una brecha que aislaba un pasado glorioso con un presente vergonzoso. Así se fraguó el futuro de los indígenas como campesinos, y como si fuera poco, los pilares de aquella ciudadanía moderna se construyeron en los exclusivos contornos de las metrópolis.

En ese sentido, era evidente que tal proyecto no tomaba en cuenta la realidad social y la estructuración cultural de las grandes mayorías de la población latinoamericana, que hasta hace 50 años era fundamentalmente rural. Se instauraría entonces un “malestar de lo nacional”, de acuerdo con el diagnóstico formulado por Germán Colmenares. El mestizaje resultante produjo un vacío temporal entre el pasado colonial y la generalidad de una población que se aferraba a una síntesis cultural que se había operado en este. Extrañamiento que condujo a muchos a una “*resignación desencantada*” que era ausencia de reconocimiento de la realidad, ausencia de vocabulario para nombrarla y sorda hostilidad hacia el espacio de las subculturas iletradas¹⁰.

Otro elemento a tener en cuenta sería la persistencia del factor étnico a pesar de las políticas del mestizaje. Esta presencia se puede rastrear fácilmente, con la revuelta panameña de los Kuna y la república chiquita de Quintín Lame en la década de 1920, pasando por los influyentes procesos de organización indígena en Colombia a partir de la década de los 70s, las revueltas miskitas en Nicaragua y las mayas en Guatemala a lo largo de los 80s, así como

8 Renan, E. (Op. Cit.:18).

9 Gros, C. “De la nación mestiza a la nación plural”, en Museo memoria y nación. Museo Nacional de Colombia. (1999.:353).

10 Colmenares, G. *Las convenciones contra la cultura*. Ediciones Tercer Mundo. 1987.

la insurrección zapatista en México y el vertiginoso ascenso al poder de las organizaciones indígenas en Ecuador y Bolivia, a finales de los noventa. Entonces, como lo proponen diversos autores¹¹, la emergencia de la nación multicultural como proyecto estatal también se explica por la fuerza creciente de los procesos de organización en clave étnica y su emergencia bajo la etiqueta de los nuevos movimientos sociales. Esta coyuntura les permitió a las organizaciones indígenas, apoyadas por las nacientes ONGs y grupos de apoyo, poner en juego su etnicidad, sensibilizando la opinión pública en el ámbito nacional e internacional.

Lo cierto es que pareció que el *homoamericanus*, así como su envoltorio nacional populista, habían sido heridos de muerte por la seducción del pacto multicultural y su necesaria contraparte neoliberal. Sin embargo, una vez más, ya en el siglo XXI, el espíritu nacional en los estados latinoamericanos luce trastocado. La promesa multicultural de erigir naciones sin nacionalismos se diluiría o, por lo menos, se encuentra seriamente cuestionada frente a la brechas de desigualdad y las tensiones étnicas e interculturales.

A pesar de los avances simbólicos que el multiculturalismo representó para las poblaciones relegadas en virtud de su especificidad étnica, marginó como sujetos de derechos a las poblaciones rurales campesinas y a las poblaciones urbanas construidas desde la matriz popular del proyecto mestizo. Más dramático aún, en su afán desregulador, debilitó al Estado a tal punto que destruyó lo poco o lo mucho –dependiendo del punto de vista– que se había logrado para los sujetos populares durante el *Welfare Estate* latinoamericano.

La Nación Colombiana

Teniendo en cuenta el anterior contexto, el proceso que nos ocupa es bastante revelador. Colombia es un país que, como sugiere Gonzalo Sánchez, redescubriría el tema de la nación a través de la guerra¹² operaría una mutación singular: el estado se convertiría en sustituto

11 Le Bot Y. *Violence de la modernité en Amérique Latine*, Paris, Karthala. (1994); Gros, C. *Políticas de la etnicidad : Identidad, estado y modernidad*. Bogota. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. (2000); Duarte, C. "Etnicidad y Capitalismo en los andes latinoamericanos". *Revista Análisis Político – Universidad Nacional de Colombia*, Diciembre-Enero, (2006).

12 Sánchez, G. (Op. Cit.:29).



de la sociedad civil. De suerte que en la Colombia del siglo XX “[...] la preservación de la identidad nacional se confunde con la preservación del Estado, y la defensa de los intereses nacionales puestos por encima de las demandas sociales, acabaron justificando –como se hizo en los años setenta la “doctrina de la seguridad nacional”- la suspensión/supresión de la democracia”¹³. La particular superposición entre los intereses estatales y las necesidades nacionales llevarían a la consolidación de un populismo fundado en el chauvinismo nacionalista. Las crisis permanentes se disfrazaron bajo “[...] los populismos y los desarrollismos, operando en la medida que las naciones no se hicieron asumiendo las diferencias sino subordinándolas a un Estado que mas que integrar lo que supo fue centralizar”¹⁴.

En este estado de cosas, algunas de las apuestas neoliberales ofrecían posibilidades acordes con los problemas nacionales. El Estado debería rebajar su ambición, modificar su forma de intervención y desechar su pretensión de regularlo todo, de organizar la sociedad alrededor de su voluntad. Las políticas de descentralización político administrativas pretenderían restablecer la legitimidad, eficiencia y gobernabilidad estatal, transfiriendo la iniciativa y responsabilidad a un nivel local. Y el reconocimiento multicultural, así como la Asamblea Nacional Constituyente, significaría la culminación de un difícil proceso de apertura democrática.

Pronto se tornarían evidentes los principales problemas de la implementación del decálogo liberal:

1. En este caso, las nuevas hegemonías nacidas de la especulación financiera, la privatización de los servicios estatales o la explosión de las economías ilícitas (tráfico de armas y de estupefacientes), a diferencia de las elites típicas de la modernidad, no proyectan su vocación en la culminación del inconcluso proyecto estatal, mucho menos en el establecimiento de una nación en paz, tranquila consigo misma. Dichas elites no necesitan ni al estado, ni la nación, por lo menos no en los términos del mercantilismo o de la modernidad como lo propone Ernest Gellner. De una parte, el interés neoliberal por la nación en tiempos de la globalización radica en la construcción de mercados y consumidores tal y como planteo García Canclini hace ya varios años. Incluso, en la última década, la misma cultura es uno de los principales objetivos de mercantilización. Un ejemplo de esta situación puede observarse con la patrimonialización de los bienes materiales e inmateriales como política de estado. En el caso colombiano, se aspira abiertamente a valorizar costumbres, territorios y personas con el objetivo de ofrecerlas como mercancías en el mercado turístico.
2. En Colombia, el estado como *bien común* se ha venido debilitando en tanto proyecto de la sociedad en su integralidad. La noción de lo público naufraga en medio de diversas oleadas privatizadoras. Aunque el estado nunca ha dejado de ser un botín

13 Martín-Barbero, J. El Futuro que habita la memoria. en Museo memoria y nación. Museo Nacional de Colombia.(1999.:42).

14 Ibíd.

político, a diferencia de los tiempos republicanos, su interés ya no radica tanto en el mantenimiento de las redes clientelares, sino en el monopolio de los poderes judiciales, legislativos, ejecutivos y policivos. Es de hecho, un secuestro del estado, o por lo menos de las funciones que dice representar.

3. Las políticas liberales y los modelos de desarrollo para modernizar productivamente el campo. De acuerdo con los últimos ministros de Hacienda, el campo colombiano debe transformarse siguiendo el ejemplo del "*modelo malayo*", orientando la tierra, los subsidios y los esfuerzos estatales hacia la proletarización rural a través de la consolidación de un modelo privado de agroexportación. Esto significa implícitamente la eliminación de la pequeña propiedad y los encadenamientos productivos locales y regionales en el ámbito alimentario. A lo anterior se le suma el reordenamiento rural como consecuencia del conflicto armado, las disputas por las economías del narcotráfico y la implementación de megaproyectos a lo largo de la geografía nacional, que han venido reduciendo la posibilidad de la colonización como mecanismo para acceder a la tierra y la profundización de una contrarreforma agraria sin precedentes.
4. Por lo tanto, nos encontramos con enormes ejércitos de reserva laboral marginados de la política. Un conjunto de poblaciones urbanas, indígenas, campesinas y negras, que marginadas se amontonan en gigantescas invasiones como Bosa y Ciudad Bolívar en Bogotá, Agua Blanca en Cali o la Comuna 13 en Medellín, parecen protegidas por un amplio marco de derechos económicos y sociales consagrados en las Constitución Política de 1991, pero en la práctica se encuentran abandonadas a su suerte. Esta situación ha llegado al límite de la desposesión, con la emergencia de una nueva categoría poblacional, la del "desplazado"¹⁵.
5. Con el tiempo se ha tornado manifiesta la contradicción entre una sociedad que, por un lado, concede una amplia gama de derechos individuales y colectivos, y por otro lado se plantea como una sociedad que se acoge a los equilibrios y dinámicas reguladoras del mercado y la libre competencia. Esta dinámica significa reconocer al mismo tiempo la mano invisible de Adam Smith con un estado neokeynesiano. Como producto de esta situación se han generado dos clases de problemas: a) el estado decidió reconocer una magnitud amplia de derechos al mismo tiempo que planteo su reducción, de modo que realmente no esta en capacidad de instrumentalizar de hecho esos derechos a través de políticas coherentes ni con su tamaño, ni con su presupuesto; b) no pocas autonomías locales, regionales y con el tiempo nacionales,

15 No es que la desposesión como recurso de la "acumulación originaria" sea un elemento nuevo en las dinámicas sociales colombianas; sin embargo, anteriormente -en la época de la "Violencia", por ejemplo- estas poblaciones eran utilizadas como cabezas de playa en los frentes de colonización de la sociedad andina. Allí se abría trocha, se tumbaba monte, se vivía bajo una agricultura o minería de subsistencia y de los cultivos ilícitos. Luego, se esperaba a vender las mejoras de la propiedad, o a ser nuevamente desplazado para recomenzar el ciclo colonizador. El problema actual es que la reordenación rural ha ido eliminando los antiguos frentes de colonización.

se han manifestado políticamente en contra de los procesos de acumulación capitalista en sus territorios, con lo cual se enfrentan en la práctica las autonomías y las soberanías reconocidas como derechos con la voluntad estatal por integrarse a las lógicas y proyectos del capital globalizado.

6. La desregularización estatal en los términos planteados por las reformas significó un cambio difícil de asimilar para la nación latinoamericana. No olvidemos, que los estados-nación latinoamericanos fueron las primeras entidades políticas de este género, bien antes que los estados westfalianos europeos. De modo que si se piensa la mutación colombiana en la que la "nación" fue frecuentemente equiparada con el "estado", entonces los fundamentos de la nación colombiana, aquello que imaginariamente unía a sus habitantes parece haber sido profundamente vulnerado. El imaginario multicultural difícilmente puede aspirar a constituir un motor nacional convincente si se tiene en cuenta el nivel de implementación del proyecto mestizo y las políticas indigenistas para el caso colombiano, donde la población indígena no sobrepasa un 7 % de la población total. Frente a la vulneración de lo nacional, se ha venido sintiendo un vacío en el campo de lo político y de sus instituciones, que se manifiestan en el alto grado de abstencionismo electoral. En este marco de relaciones, la disputa por la legitimidad social se instala por fuera de los márgenes de lo público y lo político para instalarse en la arena de los intereses privados y comerciales.
7. Ante la ausencia de mediación estatal, el nuevo binomio de la identidad nacional continúa debatiéndose entre las elites tradicionales que mantienen un proceso histórico de acumulación de la riqueza; aquellas capas de la población que han experimentado fuertes ascensos sociales de la mano de su vinculación a las economías ilícitas como el narcotráfico. Y, por otra parte, sectores sociales que como producto de sus mismos procesos de organización y movilización cuentan con un importante acervo de derechos que a la hora de su implementación se chocan con múltiples barreras de orden burocráticas o de interpretación de los mismos. Entonces, la oposición binaria entre lo culto y lo popular propia del nacional populismo ha cambiado de matriz articuladora, el debate se realiza por fuera de un proyecto común de lo público y se instala en el marco de las reivindicaciones sectoriales, que dentro de los derechos multiculturales se camuflan como debates entre intereses privados.

Los factores anteriormente mencionados para el caso colombiano no parecen denotar fenómenos aislados, de modo que su presencia discontinua a lo largo de América Latina anuncia el surgimiento de un nuevo *homoamericanus*, el del nacional populismo. Así las cosas, de nuevo parece resurgir la dicotomía propia del *homoamericanus*. Pero el binomio ya no se sitúa en la oposición entre lo culto y lo popular, o en la asimilación de la nación por parte del estado.

Sectores significativos de la población en Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Chile, Brasil y Venezuela, arrinconados por la vulneración en sus condiciones de vida, por la

desconfianza hacia las manifestaciones conservadoras del poder en sus países, vuelven a fijar la mirada salvadora en la matriz popular que propone el neosocialismo latinoamericano. Se trata de un nacional populismo diferente al europeo o al experimentado en los sesenta en el continente. Esta vez, no existe un referente internacional. En este ámbito, el neosocialismo latinoamericano se compone de alianzas expresadas en preferencias comerciales, más que en acuerdos políticos. A nivel interno, la democracia es el canal estratégico para llegar al poder político, privilegiando los caminos legales y la espectacularidad política como herramientas de lucha. Por el momento, en estos países, la vía armada no es preponderante como mecanismo de resolución de conflictos. Sin embargo, actualmente esta fórmula luce bastante inestable y subsiste en un marco de enormes contradicciones, polarizando peligrosamente sus naciones, y elevando día a día el tono de las amenazas y las agresiones simbólicas.

Tanto el caso colombiano como el venezolano pueden ser observados como las derivas extremas del renacimiento populista latinoamericano. Ambos casos comparten el anhelo de sus poblaciones por un cambio real o, por lo menos, la pantomima de que la transformación está en marcha. En ese camino, se sacraliza la política bajo la figura de líder carismático, quien se convierte en la encarnación de la nación misma. De igual manera, se desestiman los pactos sociales como fuentes legítimas del poder, y gracias a la caducidad de las formas modernas de representación, las leyes pueden ser reacomodadas tantas veces como sea necesario en función del líder carismático. Finalmente, la esperanza termina polarizando la nación.

Pero también, como producto de la desestructuración estatal y la crítica a la tradición que produce el nacional populismo; luego del temporal, puede ser posible avizorar el nacimiento de nuevos pactos sociales, quizás de nuevas institucionalidades. “SOMOS” es un *tag*¹⁶ grafittero que se repite sin cesar en Cali y en Bogotá, ¿Qué SOMOS?, ¿Quiénes SOMOS los latinoamericanos de este siglo?, ¿Cuál es el espíritu que unifica la nación colombiana del siglo XXI?. Quizás sean preguntas sin sentido, si se tiene en cuenta el camaleónico movimiento de nuestra matriz latinoamericana. Entonces, de nuevo: ¿SOMOS? Es la pregunta que nos plantea aquel anónimo artista por fuera de la mediatización todo poderosa utilizando una firma que nos cuestiona una ciudadanía perdida, allí en la arena donde alguna vez se debatieron los intereses públicos: la calle.

3. Contexto Histórico

La figura del Territorio Intercultural es un hito en el ordenamiento jurídico colombiano en tanto requiere replantearse los procesos y las dinámicas históricas internas de los espacios donde se busca aplicar. Así, se debe tener en consideración tanto su constitución normativa en términos nacionales como el análisis de las medidas legislativas que hasta el momento se han tomado, en tanto condicionan las políticas y las prácticas atravesadas por la interculturalidad dentro de un territorio.

En ese orden de ideas, este texto hará, en un primer momento, una revisión comprensiva de la figura por medio de un recuento histórico de los estándares de orden legal más significativos que se han llevado a cabo en Colombia en esta materia. Partiendo desde el periodo de la Colonia hasta finales de la década de los años 80, la síntesis histórica desembocará en la Constitución Política de 1991 [C.P.], entendiéndola como un referente obligado en la construcción de principios étnicos que permiten el reconocimiento de derechos. En un segundo momento se evaluarán los alcances y limitaciones de los derechos consagrados constitucionalmente, así como las capacidades que surgen de su aplicación, a partir de un análisis de la evolución del concepto de interculturalidad como base del desarrollo rural y de la necesidad de la figura de Territorio Intercultural.



1. Del Asimilacionismo al Estado Pluriétnico y Multicultural

La llegada de los españoles marca el punto de partida de esta revisión en tanto configuran uno de los procesos de intercambio cultural en el contexto que eventualmente será Colombia, particularmente, demuestra la interculturalidad presente en un mismo territorio (que en este caso se enmarcó en dinámicas coloniales y violentas). Los pueblos originarios fueron subordinados y sometidos a realizar trabajos pesados, resultando en múltiples muertes (Navarrete, 2006) y quebrantamientos de toda índole en las comunidades. Producto de esto, surge la necesidad de traer nueva mano de obra que se hallará en el territorio africano y que eventualmente llegará al Nuevo Reino de Granada por medio del comercio esclavista. Al respecto, las Cartas Anua¹ exponen que en 1609 entraban a Cartagena dos o tres mil esclavos africanos, y, en 1612, de doce a catorce navíos de esclavos procedentes de los ríos de Guinea, del Puerto de Loanda, de San Tomé y de Cabo Verde en los que venían de cuatro a cinco mil “almas”, constituyendo así las primeras comunidades negras, esclavizadas para la explotación de zonas mineras y la realización de trabajos pesados que la comunidad indígena no pudo suplir.

Los procesos de titulación de terrenos a comunidades indígenas por parte de los colonos, promoviendo la propiedad de territorios en favor de dicha población, denominándolos “resguardos”. Sin embargo, dicha figura no tenía como finalidad proteger los derechos de los indígenas o reivindicar sus derechos sobre el territorio. En efecto, como lo comentan Solano y Flórez (2011), la figura no surge hasta la abolición del sistema de encomienda², respondiendo entonces a la reducción de la población tributaria en los siglos XVI y XVII y a las continuas quejas de varios sectores por los abusos cometidos por los encomenderos y los mayordomos, adicionalmente, mencionan que los resguardos servían para mantener la política de separación entre “blancos” y “la República de Indios”.

Frank Semper (2006) afirma que, con el crecimiento de la población criolla y mestiza a finales del siglo XVIII, aumentó la prohibición de constitución de nuevos resguardos, siendo los existentes integrados a las parroquias de la población española y criolla, lo que da cuenta del consecuente asimilacionismo. Simón Bolívar, como primer presidente de Colombia (ya en época republicana), dispuso, el 20 de mayo de 1820, la devolución de resguardos a los indígenas. Sin embargo, con la ley del 11 de octubre de 1821, se pretendía transformar la percepción de la Colonia, en tanto la consideraba la división de los resguardos y su traspaso a la propiedad privada (pág. 8).

A diferencia de lo que sucedía con la población indígena, la población afrocolombiana se encontró desprotegida en el ámbito jurídico colonial. La cédula real firmada en Aranjuez el 31 de mayo de 1789, con la pretensión de “proteger” a los negros, fue más bien un reflejo atenuado del pensamiento consignado en códigos anteriores expedidos en Portugal, Francia, Holanda, Inglaterra, con respecto al trabajo de los esclavos negros (Friedemann y

Arocha, 1986, p. 15) y por supuesto en España, donde abundaron instrucciones, ordenanzas y reglamentaciones sobre el comportamiento social y laboral del negro. Tales “códigos negros”, como se les conoció, conformaban junto con la cédula real un cuerpo jurídico de apoyo a la esclavitud como sistema socioeconómico, denominados los Códigos del Sol (Friedemann y Arocha, 1986).

Como respuesta a las mencionadas dinámicas jurídicas, sociales y económicas, surge el cimarronismo, entendido como una reacción subversiva de la población esclavizada. Ejemplo relevante de la historia de esclavos sublevados fue en 1599, cuando Benkos Biohó, traído de Guinea a Cartagena de Indias, escapó con su familia y 13 esclavizados más. Durante un tiempo, lideró la formación de palenques en la Matuna y en los Montes de María, por lo cual, la libertad de los palenques se convirtió en un atractivo no sólo para los esclavizados negros sino también para los esclavizados mulatos y los negros libres de Cartagena. Esto muestra los lazos de cooperación e intercambio intercultural se afectan y hasta llegan a ser una respuesta por parte de los sujetos étnicos a los procesos históricos de colonización y vasallaje.

Estas relaciones se asemejan al proceso intercultural llevado a cabo actualmente. Por un lado, se puede ver las alianzas y colaboración entre grupos son frecuentes para formar resistencia y oposición a megaproyectos, a grupos armados legales e ilegales, de quienes los grupos étnicos y las comunidades campesinas suelen ser las principales víctimas del desplazamiento masivo, de los hostigamientos realizados por grupos armados en muchas ocasiones asociados a intereses económicos, y también suelen ser la población más pobre de Colombia. Por otro lado, la figura del resguardo sostiene su vigencia en la actualidad junto con otras figuras de ordenamiento territorial. Su permanencia exige una revisión bajo una mirada crítica que cuestione el legado colonial que representan y una serie de reconfiguraciones que permitan alejarse, precisamente, de dicho legado colonial. Para ello, es necesario revisar los marcos jurídicos posteriores a la Independencia, buscando mostrar la transición del asimilacionismo a la multiculturalidad y la pluriétnicidad.

2. Antecedentes Legales Después de la Independencia

La multiculturalidad y la pluriétnicidad se manifiesta por medio del reconocimiento de los derechos históricamente negados a comunidades que han convivido de manera intercultural. Al realizar un recorrido por la legislación colombiana en relación con las diferentes comunidades, se encuentra que, en su mayoría, los pueblos indígenas se encuentran en ventaja en ese ámbito. La población afrodescendiente está relegada en la historia a procesos de esclavización, cuyo primer viso de libertad se dio con la “Ley de libertad de vientres”, sancionada el 19 de julio de 1821 y con la abolición de la esclavitud, decretada en 1851 y realizable en 1852. La comunidad negra no fue reconocida como una cultura relevante en el país hasta la Constitución de 1991, norma rectora que reconoce la multiculturalidad.

Las Constituciones promulgadas desde la Independencia no reconocían ningún derecho a las comunidades étnicas, ni siquiera su calidad como ciudadanos. La Constitución de 1821, en su artículo 4, definía que: “Son colombianos: 1. Todos los hombres libres nacidos en el territorio de Colombia, y los hijos de éstos”, con lo cual inmediatamente se negaba tal calidad a las personas esclavizadas. Las Constituciones de 1830, 1832 y 1843, contenían la misma disposición, agregándole que, “igualmente son colombianos los libertos nacidos en territorio de Colombia”. Hasta ese momento, no se hacía mención alguna de la población indígena, entendiéndose que siempre fueron considerados colombianos. Finalmente, con la promulgación de la Constitución de 1858, y reafirmado en la de 1886, se prohibió la esclavitud y se eliminó la diferenciación entre hombres libres y no libres, también se declaró que todo nacido en el territorio colombiano tenía derecho a la nacionalidad.

Así, en las Constituciones de 1821 a 1886, incluso en los casos donde se llegó a reconocer ciudadanía a la población indígena, afro y campesina, se evidencia una negación de derechos civiles y políticos, como el de elegir y ser elegidos a cargos públicos nacionales, por la imposibilidad de cumplir con los requisitos establecidos para tal fin. Dadas las características y condiciones de vida presentes hasta el momento, tales como el analfabetismo y el poco presupuesto, se imposibilitaba el ejercicio del derecho al voto.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1886, en el modelo de Estado Republicano, se expide la Ley 89 de 1890 que determinó cómo debía organizarse la población indígena. Esta, como bien lo explica la sentencia C-135 de 2017 de la Corte Constitucional, los divide en dos grupos, los “salvajes” no civilizados, y los indígenas que ya tenían cercanía a la vida civil. Es así como a través de esta ley se consagran las primeras manifestaciones rudimentarias proteccionistas de esta comunidad étnica. Esta norma goza de plena vigencia, tal y como lo plantea la mencionada sentencia:

La Corte Constitucional ha utilizado sistemáticamente esta normatividad con el objeto de garantizar los derechos e intereses de las comunidades y pueblos indígenas en asuntos tan sensibles como el fuero indígena y su repercusión en la función persecutoria de los delitos por parte del Estado, los procesos electorarios de cabildos y gobernadores, la constitución y de resguardos indígenas y los efectos jurídicos del mismo, el servicio militar, el régimen jurídico de los bienes y territorios indígenas y la propiedad colectiva sobre la tierra, la propiedad colectiva sobre la tierra, el derecho a la consulta previa, entre muchos otros”. De este modo, pues, la Ley 89 de 1890 ha sido reinterpretada, para ser utilizada como herramienta de defensa del mismo colectivo que presuntamente fue objeto de discriminación en el período histórico en el que se expidió la referida normatividad. (Corte Constitucional, C-135, 2017, p. 5).

Si bien esta ley surge como una protección a las territorialidades indígenas, por su parte otras leyes insisten en la abolición y división de los resguardos, para ennoblecer la propiedad privada a esta comunidad. Ejemplo de ello son: la ley 55 de 1905, expedida durante el gobierno del general Rafael Reyes, en donde se confirma “la legalidad de la venta de los

resguardos efectuados en subasta pública y los derechos de los rematadores” (Blanco Blanco, 2011, pág. 30). Por su parte, la Ley 104 de 1919 ratificó la división de los resguardos y dispuso rigurosos castigos, expresados en despojo de la tierra para aquellos indígenas que se opusieron a la división. Ley que fue la reacción contra la rebelión de los terrajeros del Cauca -dirigida por Manuel Quintín Lame- que entre 1914 y 1918 disputaron el poder de la élite payanesa en las montañas del Cauca. Aunada a la anterior, la Ley 19 de 1927 estableció, una vez más, el derecho a parcelar los resguardos, lo mismo que a ser objeto mercantil.

En los años comprendidos entre 1936 y 1961 se expiden importantes normas en materia agraria que buscaron sentar las bases para un ordenamiento jurídico que le asigna función social a la propiedad privada. La Ley 200 de 1936, denominada “Ley de Tierras” pretendió corregir la problemática de dominio y concentración de la propiedad rural, estableciendo la figura de la extinción de dominio de terrenos baldíos y reconociendo los derechos de los trabajadores rurales al dominio de las tierras. Sin embargo, posteriormente, la Ley 100 de 1944 retrocede en estos conceptos, esta otorga relevancia al contrato de aparcería, un negocio jurídico que hizo eco a la herencia colonial al consistir en que el arrendatario trabajaba la tierra del propietario bajo ciertas condiciones.

Durante la década de los 50, al recrudecerse la violencia, se generaron cambios en la política social. La ley 81 de 1958, conformo la “Sección de Negocios Indígenas” en los departamentos donde existieran 10 o más parcialidades indígenas, oficina adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería. La Ley 135 de 1961 que pretendía desarrollar un factor social en las leyes agrarias, que hasta el momento se habían producido, creándose instituciones estatales tendientes a trabajar temas agrarios, así como prohíbe la adjudicación de baldíos que estuvieran ocupados por indígenas y en su artículo 94 sienta las primeras bases de lo que puede denominarse la ampliación de resguardos. La Ley 1 de 1968 modificó la Ley 135, en tanto asumió la expropiación administrativa de las tierras inadecuadamente explotadas, entregando la tierra a los aparceros que la estuvieran trabajando. Así mismo se afianza la institucionalización de la interlocución campesina con el Estado, a través de la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

Con la promulgación de la Ley 30 de 1988, el ordenamiento jurídico colombiano sigue afianzando los vestigios en de la asignación de una función social a la propiedad privada. Su artículo 10 consagra que no podrá procederse a la adjudicación de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, a menos que se busque crear resguardo para dicha población. Su artículo 21 también reconoce la dotación de terrenos a comunidades indígenas o la recuperación de estos como motivos de interés social y autoriza la expropiación a personas privadas para cumplir dichos fines. Finalmente, el artículo 32 reconoce la gratuidad con la que han de entregarse las tierras a las comunidades indígenas y ordena la creación del “Fondo de garantías crediticias para comunidades indígenas”.

Entonces, se constata que en las normas que preceden la Constitución de 1991, y ya en época de la República no se observa la diferenciación, ni el reconocimiento de derechos a los grupos étnicos que hacen presencia en el territorio nacional y especialmente en territorios rurales.

Respecto a la población campesina, el término agrupaba todos aquellos que trabajaran la tierra, sin importar su condición étnica o cultural y no recibió atención hasta el siglo pasado, en algunos momentos para favorecerlos. Sin embargo, no son pocas las leyes en las cuales son mencionados, lo que modifica la forma de comprender el campo, sus habitantes y dinámicas. El primer asunto por revisar en esta comprensión es el lugar que se le dio a esta población en los instrumentos normativos de acceso a predios y territorios, mostrando que, al no haber una verdadera comprensión de la población campesina, al expedir normatividades para todos aquellos que trabajen la tierra, las comunidades étnicas rurales se vieron afectadas de alguna u otra manera. La población campesina (en el entendido del asimilacionismo con el cual se contenían indígenas y afros), a la luz de las diferentes reformas agrarias, fue visibilizada, ya fuera con políticas agrarias que afectaran su labor o aquellos casos en los que podrían favorecerlos, fueron necesariamente tenidos en cuenta como procesos sociales. No puede olvidarse que, en general, el trabajador agrario fue víctima directa de la violencia, sufriendo desplazamientos y demás vulneraciones a derechos humanos.

Consecuentemente, es evidente que la interculturalidad no se había integrado, ni explícita, ni tácitamente en la legislación y jurisprudencia de Colombia antes de la Constitución de 1991, tampoco la multiculturalidad, puesto que los derechos de las comunidades étnicas no eran prioridad para el Estado colombiano, el llamado a garantizar el acceso de los grupos poblacionales al sistema de garantías judiciales. En su lugar, las comunidades étnicas y culturales se conglomeraban en un todo, sin considerar una diferenciación, encerrando todas las culturas y etnias a la lógica de los grupos mestizos. Esto desembocaba en el no reconocimiento de los pueblos indígenas y comunidades afro, quienes vivían juntas y establecían relaciones interculturales e interétnicas junto con el campesino mestizo.

Fuera del orden legislativo y judicial, las organizaciones y movimientos políticos en la década de los años 20 representaron unos antecedentes importantes para desarrollar el concepto de relaciones interculturales en un territorio. Como ya se mencionó, las huelgas en las que participo Quintín Lamé y que llevaron a la institución de los primeros sindicatos en Colombia. Años después la creación de la ANUC al organizar al movimiento agrario por todo aquel que trabajara la tierra, tanto mestizo, afrocolombiano o indígena, denota un interés político por el reconocimiento. En efecto, la ANUC se consolidará como movimiento interétnico donde más adelante se presentarían divisiones plenamente fundadas en visiones diferentes en torno a la propiedad de la tierra y el productivismo agropecuario; que posteriormente significarían el paradigmático nacimiento del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

En definitiva, los acercamientos a una legislación que reconociera los pueblos indígenas y tribales no se consolidaron hasta finales de la década de los 80, aun cuando ya los procesos indígenas habían iniciado la reivindicación de sus derechos desde los años 70, atendiendo a las dinámicas de auto reconocimiento que se venían dando en América Latina que se manifestaron por medio de agrupaciones y organizaciones políticas como los sindicatos, la ANUC y el eventual CRIC.

3. Constitución de 1991

La Constitución de 1991 significó una transformación estatal de gran calado. El paradigma multicultural en el contexto colombiano implicó la formalización del reconocimiento a la pluralidad cultural y étnica del país por medio de su artículo séptimo que dicta: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

El reconocimiento multicultural se materializa por medio de la promulgación de nuevos derechos para dichas comunidades, tanto indígenas como afrocolombianas, y en menor medida para el campesinado, desde la educación autónoma hasta la organización territorial del Estado. El compendio de derechos en la Tabla 1 busca sintetizar el marco constitucional conforme al cual se debe orientar cualquier política estatal que dé cumplimiento al principio de diversidad cultural y, con este, a todos aquellos derechos que del mismo se desprenden.

Tabla 1. Lista de derechos consagrados a las comunidades indígenas, tribales y campesinas

Artículo	Derecho que consagra
Artículo 8	Obligación estatal de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
Artículos 10 y 70	La enseñanza bilingüe en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias, lo cual repercute necesariamente en el fomento al acceso a la cultura y sus manifestaciones.
Artículo 63	Reconocimiento de las tierras comunales de grupos étnicos como patrimonio arqueológico de la Nación, y por lo tanto, se les reconocen la naturaleza de inalienables, imprescriptibles e inembargables.
Artículo 64	Deber del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, las condiciones para la producción y la garantía de sus derechos económicos, sociales y culturales con el fin de mejorar sus ingresos y calidad de vida a los campesinos.
Artículo 65	Referido a las condiciones especiales para el crédito agropecuario.
Artículo 246	La promoción de la jurisdicción indígena en el territorio que conformen, permitiendo aplicar sus propias normas y procedimientos.
Artículo 310	Desarrolló normas administrativas especiales en el Departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, característico por su multiculturalidad y pluriétnicidad.
Artículo 329	Creación de la figura de Entidades Territoriales Indígenas y confirió naturaleza de propiedad colectiva e inajenable a los resguardos.
Artículo 330	Reconocimiento de la autonomía y libertad organizacional de los territorios indígenas a estar gobernados por consejos reglamentados por sus usos y costumbres, otorgándoles ciertas funciones.

Artículo 356	Distribución de recursos y de competencias, en la cual se debe beneficiar a los resguardos si aún no se han constituido las Entidades Territoriales indígenas.
Artículo Transitorio 55	Manifestó la obligación de expedir una ley que les reconociera a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva.

Nota. Elaboración propia con base en la Constitución Política.

Una aclaración importante es que, aunque la Constitución menciona de maneras distintas los términos comunidades, grupos y pueblo étnico, a pesar de no ser sinónimos, no lo hace buscando reconocer mayor privilegio a alguno de ellos. Se distinguirá, por lo tanto, cada uno en función del significado que tiene a nivel internacional, con base primordialmente en instrumentos ratificados en Colombia y la doctrina existente al respecto, pero no con el fin de entender la diferencia en la normatividad colombiana, sino para observar cómo se deben tener claros los mismos para realizar la lectura del presente documento.

Las Comunidades

Anteriormente los conceptos de comunidad y sociedad fueron utilizados en las ciencias sociales como distinciones entre las agrupaciones de personas civilizadas (sociedad) y las asociaciones de individuos que se concebían como atrasadas o en proceso de civilización (comunidades). Como es posible observar, la noción de comunidad es, sin duda, la categoría más micro social de las categorías utilizadas en la Constitución Política colombiana. De esta manera, la comunidad conlleva unas relaciones de vecindad, una apropiación territorial en común, y en algunos casos tiende a legitimar una proximidad consanguínea por medio del parentesco de sus miembros.



Grupo Étnico o Etnia

Actualmente, un grupo étnico o una etnia es una colectividad que se identifica a sí misma y que es identificada por los demás conforme a criterios étnicos, es decir, en función de ciertos elementos comunes tales como el idioma, la religión, la tribu, la nacionalidad o la raza, o una combinación de estos elementos, y que comparte un sentimiento común de identidad con otros miembros del grupo.

En este contexto, las poblaciones mestizas campesinas no aparecen reconocidas de dicha manera, en la medida que se asume que sus prácticas culturales y territoriales son las mismas que las de la sociedad mayoritaria, por tal motivo sus derechos y deberes no son diferenciados del resto de la población colombiana. Sin embargo, el debate se ha venido instalando en los últimos años, promovido por las mismas organizaciones campesinas que ven en la anterior situación, la negación de sus expresiones culturales en tanto sujetos rurales.

Los Pueblos

El Convenio 169 de la OIT de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes está sustentado en dicha noción. El Artículo N, 1 considera como “Pueblos Indígenas”:

A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En la misma normativa se encuentra la definición de pueblos tribales, que establece: “A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”.

El reconocimiento de la identidad indígena es entonces el criterio fundamental para determinar los grupos a los que aplican las disposiciones del mencionado convenio. Este garantiza los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales y, los pueblos ROM, como pueblos originarios y sujetos a derechos colectivos. Aclarada la distinción entre los conceptos, se retomará el análisis legal y jurisprudencial tener en cuenta las distinciones ya que ni la legislación ni la jurisprudencia lo hacen.

4. Desarrollo Legal de los Derechos Consagrados en la Constitución

La legislación existente antes de la Constitución del 91 no reconoce los derechos que esta promueve. Por tal motivo, en proceso de adaptación y congruencia se han reorganizado las normas que especialmente atañen a las comunidades indígenas, esto con el apoyo de la jurisprudencia constitucional.

Por su parte, la legislación posterior a 1991 ha avanzado en reconocimiento de derecho de las comunidades negras, las cuales habían estado relegadas a lo largo de la historia, así como ha reforzado los derechos de las comunidades indígenas. El reconocimiento de la población campesina como sujeto de derecho, trascendiendo lo estipulado en los artículos 64 y 65 de la Constitución, ha estado construido por medio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Si bien en la escena internacional, desde el 2018, existe la Declaración del Derecho de la Población Campesina, Colombia no ha suscrito la misma. En este sentido, no puede perderse de vista los avances tan importantes asumidos por la política internacional entorno al reconocimiento de esta población como un eje fundamental en la ruralidad.

Caso distinto es el ya mencionado Convenio 169 de la OIT que fue ratificado mediante la Ley 21 de 1991. Mediante este, Colombia se compromete a adecuar su legislación para proteger el derecho a la igualdad entre los pueblos y el resto de la población, así como a respetar su cultura y su institucionalidad. Por ello, toda disposición al respecto expedida en Colombia debe ser concordante con el Convenio 169, garantizando la protección de los pueblos indígenas y tribales. Se entiende que el convenio ampara de igual manera a las comunidades afroamericanas organizadas como comunidades tribales, con el fin de preservar una cultura antiquísima.

El Decreto 1088 de 1993 regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas que, bajo el precedente de la Ley 89 de 1890, consolida la administración por parte de los cabildos en lo relativo al gobierno económico de las parcialidades, exigiéndose un estatuto legal que les otorgue la facultad de asociarse, posibilitando su participación y fortaleciendo su desarrollo económico, social y cultural.

El Decreto 1397 de 1996 crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, como mecanismo de aproximación e intermediación entre la comunidad indígena y el gobierno nacional. Este espacio es fundamental para concertar las decisiones administrativas y legislativas.

El artículo 7° de este decreto plantea como límite del otorgamiento de licencias ambientales las posibilidades de impacto económico, social y cultural sobre los pueblos o comunidades indígenas afectadas. Dicho procedimiento deberá hacerse con la participación de las comunidades, sus autoridades y organizaciones, a través del mecanismo de consulta previa. También se debe tener en cuenta que esta debe realizarse con las comunidades

afrodescendientes, en atención a los instrumentos internacionales, especialmente por las leyes o decretos que se han proferido en el último periodo. Es el bloque de constitucionalidad el que ha dado importancia a este término y a las comunidades de indígenas y afrocolombianos.

Por su parte, para las comunidades afrocolombianas se expidió la Ley 70 de 1993, en cumplimiento de lo estipulado en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, que ordenaba la expedición de una ley que reconociera a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en zonas rurales ribereñas de las Cuencas del Pacífico, acorde a sus prácticas tradicionales de producción, así como el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que estableciera la ley. Debían establecerse mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades en términos de desarrollo económico y social. Sin embargo, no se tuvo en cuenta la existencia de comunidades afro en otros territorios, lo cual ha generado un vacío legal que ha ido saldándose administrativamente y con apoyo del bloque de constitucional aplicando el Convenio 169.

Al reconocerse la nación colombiana como un estado multicultural y pluriétnico, se profiere la Ley 397 de 1997 para definir qué es cultura y su importancia como parte integral de la identidad de las diferentes comunidades, otorgándose así el deber de velar por su protección, impulso y estimulación de procesos, proyectos y actividades para el reconocimiento y respeto de la diversidad. Aparece en este plano la protección y el reconocimiento de las comunidades indígenas y de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, entendiendo que cada comunidad debe ser tratada y entendida de manera diferencial y con protección especial en atención a sus necesidades e historias. En aras de brindar más solidez a la protección, se reconoce como patrimonio cultural de la nación la tradición, las costumbres y los hábitos.

Hasta el momento se observa que el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y tribales avanza por medio de la armonización de las normatividades y las políticas públicas con el principio de diversidad cultural y el pluriculturalismo. No obstante, la población campesina mestiza termina siendo puesta en desventaja en relación con el resto de las comunidades pues en el plano legislativo no es reconocida como sujeto con identidad y derechos particulares y diferenciales. El esfuerzo más notable por saldar estos vacíos legislativos es el de la jurisprudencia, que ha propuesto nuevas formas de pensar las comunidades étnicas en Colombia, tanto avanza que hoy por hoy puede plantearse el reconocimiento de identidad del campesino-mestizo.

5. Jurisprudencia

La *Corte Constitucional*⁵ de Colombia es un organismo creado a partir de la Constitución de 1991, cuyas funciones más relevantes son: (1) adoptar decisiones sobre las demandas de inconstitucionalidad promovidas por los ciudadanos en contra de las leyes, los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno y los actos legislativos reformativos de la

Constitución. (2) Revisar las decisiones adoptadas por los jueces que en primera o segunda instancia han resuelto sobre las acciones de tutela instauradas por los colombianos, cuando estos consideran que algún derecho fundamental ha sido vulnerado, tal como lo establece el artículo 86 de la Constitución. (3) Proteger los derechos de todos los habitantes del Estado Colombiano. (4) Igualmente, proteger la integridad del ordenamiento jurídico al propender por que las normas estén ajustadas a los mandatos constitucionales a través de la jurisprudencia que expide. (5) Fungir como guarda de la Constitución al promover y vigilar que los fines estatales se cumplan y pervivan, brindando protección y amparo a todos y cada uno de los habitantes del Estado. Su jurisprudencia es la manera en que cumple sus funciones y en esta consagra interpretaciones y comprensiones institucionales de las normas que integran el ordenamiento jurídico colombiano.

El reconocimiento de la multiculturalidad y pluriculturalidad ha sido configurado como un fin al cual debe tender el Estado, por medio de la protección y preservación de los diferentes pueblos indígenas y tribales en su autonomía. A raíz de esto, las sentencias de la Corte Constitucional han tendido a solucionar los diferentes conflictos que se han presentado entre las comunidades que habitan en el territorio, al igual que ha logrado resarcir los derechos vulnerados de los pueblos, ya sea por causa del Estado o de un particular.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta que al ser la jurisprudencia un criterio auxiliar de interpretación legal⁶, es importante observar la evolución de los fallos proferidos por el Alto Tribunal Constitucional con relación al tema de diversidad cultural, dado que bajo este concepto los constituyentes consagraron el Estado colombiano como multicultural y pluriétnico⁷. Precisamente, la tesis constitucional adoptada sobre diversidad étnica y cultural propende por la protección y reconocimiento de esta como un principio rector, donde es deber del Estado cumplir lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución Política

En un primer momento, los pronunciamientos de la Corte estuvieron enfocados a preservar la diversidad étnica y cultural partiendo de la protección de los pueblos indígenas, y posteriormente se extendió a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblos ROM. Sin embargo, considera, que el postulado de la protección y el reconocimiento de la diversidad cultural conlleva un alto grado de indeterminación, implicando la necesidad de ponderación respecto a otros principios constitucionales que gozan de igual jerarquía. Entonces fue necesario para la Corte asumir el término **etnia** bajo la identificación de dos condiciones: una referente a lo que se ha llamado la conciencia étnica (la condición subjetiva), y la otra a la constitución de elementos materiales que distinguen al grupo (la condición objetiva) establecido en la sentencia T-349 de 1996:

La primera condición, se refiere a lo que se ha llamado la conciencia étnica y puede explicarse de la siguiente manera: (...) [Es] la conciencia que tienen los miembros de su especificidad, es decir, de su propia individualidad a la vez que, de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente. (De Obieta

citado en Corte Constitucional, T-349, 1996, p. 7).

Por su parte, la segunda condición, explica la Corte Constitucional (citando a De Obieta, T-349, 1996):

La segunda, por el contrario, se refiere a los elementos materiales que distinguen al grupo, comúnmente reunidos en el concepto de "cultura". Este término hace relación básicamente al "conjunto de creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano. [...] el sistema de valores que caracteriza a una colectividad humana." En este conjunto se entienden agrupadas, entonces, características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las costumbres (*folklore*) y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos. (p. 7).

Finaliza puntualizando el Alto Tribunal que:

Teniendo en cuenta esta definición (que no pretende ser sino una aproximación a lo que puede entenderse por "etnia"), el desarrollo del principio de la diversidad cultural en las normas constitucionales citadas, y considerando que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, puede concluirse como regla para el intérprete la de **la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas** y, por lo tanto, la de la **minimización de las restricciones** a las indispensables para salvaguardar intereses de superior jerarquía. (Corte Constitucional, T-349, 1996, p. 7 citando a De Obieta)

El reconocimiento de este principio otorgó derechos fuera de la concepción igualitaria, generando diferenciación positiva y la necesidad de realizar juicios adecuados de ponderación a los mismos, tal y como lo reconoce el presidente del cabildo Mayor U'WA en la sentencia T-030 de 2000. En esta se indicó que sus tradiciones han sido modificadas y replanteadas atendiendo el contacto con los colonos y con la "civilización", logrando corresponder sus reglas con los tratados y convenios internacionales que castigan la tortura o penas crueles, así como replantea aquellas tradiciones y costumbres que vulneran principios constitucionales, presuponiendo que el derecho a la autodeterminación no desborda los mínimos establecidos para la convivencia en un contexto de respeto a la diversidad y a la diferencia⁸. Es allí donde se evidencia que la cercanía con otras poblaciones genera modificaciones en sus comportamientos y nuevas formas de relacionarse, no solo en la misma comunidad, sino con las demás poblaciones.

Resulta pertinente mencionar la sentencia SU-501 de 1998, uno de los fallos más relevantes proferidos por el Alto Tribunal Constitucional con relación al tema de diversidad étnica y cultural, particularmente útil para evidenciar la necesidad de la figura del Territorio Intercultural. En este sentido, se manifestó que las limitaciones a las que se encuentran sujetos

los principios de diversidad étnica y cultural y de autonomía de las comunidades indígenas, surgen del propio texto constitucional, el cual determina, por una parte, que Colombia es un Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales (C.P., 1991, art. 1) y, de otro lado, que la autonomía política y jurídica de las comunidades indígenas, es decir, la capacidad para gobernarse y ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, puede ejercerse conforme a sus usos y costumbres, siempre y cuando éstos no sean contrarios a la Constitución y a la ley (C.P., 1991, arts., 246 y 330). Lo anterior determina que, en materia de comunidades indígenas, la Carta Política consagre un régimen de “*conservación de la diversidad en la unidad*”⁹ (Corte Constitucional, T-254, 1994, p. 12).

La Corte, particularmente los magistrados Eduardo Cifuentes en sentencia T-254 de 1994 y Carlos Gaviria en las sentencias C-139 de 1996, T-349 de 1996 y T-496 de 1996, ha entendido que la consagración del principio de diversidad étnica y cultural, del cual se derivan los derechos fundamentales antes mencionados, se encuentra en una relación de tensión con el sistema de derechos fundamentales consagrado en la Constitución, toda vez que, mientras el primero persigue la protección y aceptación de cosmovisiones y parámetros valorativos diversos e, incluso, contrarios a los postulados de una ética universal de mínimos, el segundo se funda en normas transculturales y universales que permitirían la convivencia pacífica entre las naciones.¹⁰

Sin embargo, explica el magistrado Carlos Gaviria en la sentencia T-523 de 1997 que esta tensión valorativa no exime al Estado de su deber de preservar la convivencia pacífica (C.P., 1991, art. 2) motivo por el cual está obligado, a un mismo tiempo, a garantizar los derechos de todas las personas en su calidad de ciudadanas y a reconocer las diferencias y necesidades particulares que surgen de la pertenencia de esas personas a grupos culturales específicos. En esta labor de equilibrio, el Estado debe cuidarse de imponer alguna particular concepción del mundo pues, de lo contrario, atentaría contra el principio pluralista (C.P., 1991, arts. 1° y 2°) y contra la igualdad que debe existir entre todas las culturas (C.P., 1991, arts. 13 y 70).¹¹

En consecuencia, la Corporación ha considerado que, frente a la disyuntiva antes anotada, la Carta Política colombiana ha preferido una posición intermedia, toda vez que no opta por un universalismo extremo, pero tampoco se inclina por un relativismo cultural incondicional. Según la Corte, “sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural” (Corte Constitucional, T-349, 1996, p. 7),¹² afirmación que traduce el hecho de que la diversidad étnica y cultural (C.P., 1991, art. 7), como principio general, sólo podrá ser limitada cuando su ejercicio desconozca normas constitucionales o legales de mayor entidad que el principio que se pretende restringir (C.P., 1991, arts. 246 y 330). Consecuentemente, se evidencia que es fundamental el reconocimiento de la autonomía, predicada bajo la observancia obligatoria de la Constitución y normas superiores que preserven los derechos fundamentales. Por lo tanto, las comunidades no podrán formular reglas y preceptos de convivencia en contravía de estas.

Si bien el reconocimiento a la diversidad cultural legalmente hablando tan solo se ha consolidado en las comunidades indígenas y afrocolombianas, como ya fue mencionado, las

comunidades como campesinos y pescadores no han sido beneficiadas con este principio. Sin embargo, por desarrollo de la jurisprudencia constitucional, se han involucrado a estas comunidades olvidadas. Dicho reconocimiento ha estado ligado al derecho a la participación, no bajo el entendido del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, sino por la supervivencia y preservación de sus medios de subsistencia.

Es así como la Corte manifestó en la sentencia T-348 de 2012 que siempre se deben garantizar espacios de participación para las comunidades que puedan llegar a ser afectadas con la ejecución de un proyecto de infraestructura, teniendo en cuenta que, son sus oficios e intereses sobre los recursos naturales que se verán intervenidos, y citando la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente (1992) en su artículo 22:

Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible.

De acuerdo con las manifestaciones anteriores, la Corte consideró que hoy en día debe analizarse cuáles son las comunidades que se verán afectadas con la realización de una obra, ya sea pública o privada, como una vía o la exploración y explotación de minas. Con lo anterior pretende garantizársele a las mismas los espacios de participación y de concertación oportunos para la ejecución de determinada decisión. La representación de todos los sujetos que vayan a verse afectados es fundamental. Al tratarse de una comunidad campesina, que a pesar de no entrar en la categoría grupo étnico, su subsistencia depende del recurso natural que se pretende intervenir. Por esto, se hace obligatoria la apertura de espacios de participación, información y concertación, que suscitan el consentimiento libre e informado.

La participación de todos los actores afectados es indispensable para el diseño de las medidas de compensación y corrección¹³ que deben adoptarse, por ejemplo, en los megaproyectos. Estas deben ser producto de una concertación con las comunidades locales afectadas, según sus intereses. Bien serán distintas las medidas adoptadas en una consulta previa con una comunidad indígena, a las adoptadas por una comunidad campesina en el espacio de participación. Las cualidades de ambos grupos y su relación con los recursos naturales serán distintas, pero de igual importancia para su subsistencia. La Corte Constitucional, en sentencia T-244 de 2012¹⁴, afirmó al respecto:

Ahora, si bien esta Corporación ha abordado el análisis de las significaciones culturales que se establecen entre las comunidades indígenas y el territorio sobre el cual se va a construir una mega obra, dicha relación también puede aplicarse a otros contextos diferentes, en los cuales, se evidencia la importancia del entorno en el sostenimiento del proyecto de vida de la persona. Esto es, el significado que le otorga una persona

al espacio en donde desarrolla una actividad, por ejemplo, económica, es importante para su realización como ser humano; una de las relaciones que puede establecer el individuo es que en un espacio puede desarrollar una labor que le permite acceder a un ingreso mínimo para su sustento y/o el de su grupo familiar.

Bajo estas manifestaciones puede observarse la segunda postura de la jurisprudencia constitucional al considerar la necesidad de proteger las prácticas tradicionales de producción de los grupos minoritarios, como los indígenas, negros y campesinos mestizos, por la relación que existe entre ellos y los recursos naturales con los que ejercen su oficio. Se tiene particular atención con el imperativo constitucional de resguardar y preservar la diversidad cultural y biológica de la Nación.

Siendo el territorio rural donde confluyen principalmente las comunidades indígenas, negras y campesinos, y donde se vislumbran en gran medida los conflictos interétnicos, la Sentencia T-763 de 2012 consideró la relación intrínseca entre los conceptos de tierra y territorio: “La tierra hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra” (Corte Constitucional citando a Coronado, T-763, 2012, p. 22-23)¹⁵.

Para la Corte Constitucional, hoy es importante el reconocimiento de la cultura campesina del país y de la necesidad de proteger su acceso a la tierra y al territorio, y con ello, su forma de vida culturalmente diferenciada. Así mismo, insiste en que el reconocimiento debe trascender la formalización de títulos y enaltece la labor de los campesinos y campesinas en el desarrollo del país. Resalta, igualmente, que la ausencia de protección específica de la tierra y el territorio ocasiona graves perjuicios en la vida de la comunidad, como la inequidad, la desigualdad social y la pérdida de la cultura¹⁶.

Ahora, es preciso señalar que el campesinado colombiano ha enfrentado una triple injusticia histórica: discriminación socioeconómica, déficit de reconocimiento y represión de su movilización y participación (Güiza Gómez, 2020). De ahí, que en un ejercicio de interpretación conexa la jurisprudencia constitucional ha considerado al campesinado como sujetos de especial protección constitucional, esto desde las dimensiones de reconocimiento, participación, y redistribución, que se desarrollan desde tres (03) categorías de referencia jurídica:

- (i) **Programa constitucional para sectores rurales y agrarios**, el cual se encuentra consagrado en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, y que predica una serie de acciones afirmativas en favor del campesinado para acceder progresivamente a la tierra, pero que también, crean una obligación en cabeza del Estado para generar condiciones que permitan mejorar la calidad de vida del campesinado, y garantizar su vínculo con la tierra y su permanencia con ella (sentencia SU-426 de 2016). A su vez, el artículo 65 protege la seguridad alimentaria, la cual hace alusión al “grado de garantía que debe tener toda población, de

poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que suplan sus requerimientos nutricionales, tratan de reducir la dependencia externa” (Sentencias C-077 de 2017; C-864 de 2006; T-506 de 1992; T-606 de 2015); con el agregado de que la producción de alimentos debe proteger y respetar a las comunidades, las formas tradicionales de producción de los campesinos y el aprovechamiento de su propia tierra (Sentencia C-077 de 2017).

- (ii) **Sujeto de especial protección constitucional:** dos pronunciamientos aclaran que los campesinos no son, perse, sujetos de especial protección, sino que dicha condición deriva de alguna de las siguientes circunstancias: i) el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentra esa población; ii) el reconocimiento de vulnerabilidad de algunos sectores del campesinado, tales como las madres cabeza de familia, las víctimas, entre otras; y iii) la dependencia de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural (sentencias C-180 de 2005 y C-077 de 2017)
- (iii) **Corpus iuris o constitución campesina.** Este comprende tanto los derechos para implementar una estrategia global de desarrollo rural (Sentencia C-021 de 1994) a favor de la población campesina, como los derechos que protegen la realización del proyecto de vida campesina, como lo es su relación con el territorio. Si bien la jurisprudencia ha ligado el derecho al territorio con la identidad étnica, la Corte también ha subrayado que existe un vínculo de los campesinos con el territorio, el cual tiene protección constitucional. Así ocurrió en las sentencias C-623, 2015; SU-426, 2016; T-461, 2016; T-548, 2016; T-763, 2012

El segundo nivel del corpus iuris del campesinado abarca los derechos relacionados con la protección del proyecto de vida campesina y su identidad, que están garantizados por los artículos 7 (principio de diversidad étnica y cultural), 14 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 16 (derecho al libre desarrollo de la personalidad) y 70 (derecho de acceso a la cultura) de la Constitución Política

En igual sentido, la sentencia STP 2028 – 2018 de la Corte Suprema de Justicia enfatiza en el **campesinado**, que «visto como grupo e individuos» es sujeto de especial protección constitucional y por ello el Estado tiene el deber de remover los obstáculos de discriminación que a nivel histórico han impedido que goce a plenitud «de su identidad cultural diversa y sus derechos culturales». Para ello (ordena la Corte), es preciso 1)., elaborar estudios para delimitar el concepto “campesino”¹⁷, 2)., recaudar información estadística sobre esta

17 Al respecto una comisión de expertos conformada por delegados de organizaciones campesinas e integrantes de la academia avanzó en la conceptualización de esta población, entendida como un sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo. Tal desarrollo conceptual se puede ver en: https://vertov14.files.wordpress.com/2021/03/conceptualizacioc81n-del-campesinado_2_web.pdf

población, y 3)., formular políticas públicas específicas para esta población.

Con la jurisprudencia señalada y el reconocimiento de derechos de diversidad cultural a las comunidades campesinas, se observa la diferenciación de derechos. Pero al momento de confluir el reclamo de protección especial entre comunidades ¿qué derecho prevalecerá? Más cuando el pueblo indígena, las comunidades negras y campesinas son sujetos que han vivenciado directamente vulneraciones a sus derechos humanos. Si bien no es prudente retroceder en estas declaraciones, es pertinente plantear una solución entorno al diálogo intercultural, llegar a formular gobiernos interculturales o alguna figura que promueva una convivencia sana y gobernanza común. Esto contando con que se preserve la diferencia, pero que sea posible participar en consensos en los cuales todas las comunidades estén protegidas e identificadas.

Si bien la jurisprudencia y la legislación dan cuenta del principio de la diversidad étnica y cultural en el Estado colombiano, no han tenido en cuenta el concepto de interculturalidad, olvidando la cercanía y convivencia entre las comunidades. No son pocos los conflictos que se han presentado y han generado la necesidad de consolidar un gobierno intercultural capaz de solucionarlos y prevenir nuevos. Jurisprudencialmente, entre las pocas referencias al concepto de interculturalidad se encuentra la aclaración de voto de la sentencia T-1127 de 2001. Esta sentencia se profiere en atención a la tutela interpuesta por una persona perteneciente al cabildo de Tálaga en contra del Cabildo de Belalcázar (cabildos que se encuentran unidos). Dicha sentencia falló en favor de la accionante. Sin embargo, el magistrado Manuel José Cepeda Espinosa aclaró, en voto a favor, que:

(E)l Estado tiene la especial misión de garantizar que todas las formas de ver el mundo puedan coexistir pacíficamente, labor que no deja de ser conflictiva, pues estas concepciones muchas veces son antagónicas e incluso incompatibles con los presupuestos que el mismo ha elegido para garantizar la convivencia. En especial, son claras las tensiones entre reconocimiento de grupos culturales con tradiciones, prácticas y ordenamientos jurídicos diversos y la consagración de derechos fundamentales con pretendida validez universal. Mientras que una mayoría los estima como presupuestos intangibles, necesarios para un entendimiento entre naciones, otros se oponen a la existencia de postulados supra culturales, como una manera de afirmar su diferencia, y porque de acuerdo con su cosmovisión no ven en ellos un presupuesto vinculante.

Una primera solución a este tipo de conflictos se ha planteado en términos de un diálogo **intercultural** que sea capaz de trazar unos estándares mínimos de tolerancia, que cubran los diferentes sistemas de valores. Es decir, lograr un consenso en aquel mínimo necesario para la convivencia entre las distintas culturas, **sin que ello implique renunciar a los presupuestos esenciales que marcan la identidad de cada una.** (Corte Constitucional, T-1127, 2001, p. 27).

En el extracto de la aclaración de voto, se evidencia que la *interculturalidad* no implica

la pérdida de identidad de cada comunidad, sino la conservación de la misma dentro de un espacio de diálogo concertado, con el objetivo de dirimir los conflictos que puedan presentarse como resultado de la convivencia. Dicha convivencia tiene que estar remarcada en unos estándares mínimos de tolerancia que les permitan a las comunidades un espacio de interacción con respeto mutuo, la figura del Territorio Intercultural, precisamente, hace frente a estas necesidades identificadas para propender hacia los fines esenciales del Estado.

La jurisprudencia en adición a profundizar en el principio de diversidad cultural, también ha delimitado los derechos a la educación, la salud y la justicia propia de los pueblos indígenas, afrocolombianos y de más grupos étnicos existentes en Colombia. Estos temas afectan directamente su autonomía, dado que de allí surgen expresiones de identidad propia de cada una de las comunidades. A continuación, los analizaremos, teniendo igualmente en cuenta la legislación que al respecto se hubiese proferido.

4. Análisis de Figuras Territoriales y Reconocimiento de Derechos Colectivos¹⁸

A partir de este contexto histórico que recoge las regulaciones constitucionales, que, hasta el momento, han versado sobre los lineamientos de diversidad cultural, es importante realizar una reflexión sobre los elementos que conforman la organización territorial en función de la identidad étnica. Estos, evidencian las dinámicas entre los actores involucrados y afectados por las medidas, el contexto y organización espacio-temporal y las funciones del Estado y las leyes, en cuanto protectores y garantes de ciertos derechos. Por este motivo, se han planteado tres categorías de análisis: el Territorio, La Población y la Organización Política. Estas se diferencian en términos de composición e intencionalidad, es decir, están constituidas por diferentes elementos correlacionados que condicionan la existencia de los Territorios Interculturales, además de estar presentes como conceptos tanto en el orden sociopolítico generalizado como en las comunidades.

En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la autonomía se presenta en el Documento de Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales de la siguiente manera:

El derecho a la autonomía o al autogobierno fue expresamente reconocido por los Estados americanos en el artículo XXI de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas y por la comunidad internacional en general, en el Artículo 4 de la Declaración ONU sobre pueblos indígenas. El ejercicio de la gobernanza territorial es una de las expresiones más relevantes de la libre determinación indígena y tribal. Esto supone el reconocimiento de los sistemas de gobierno propio que asumen el control, manejo

18 El presente capítulo utiliza el artículo titulado "Territorio y Derechos de Propiedad colectivos para comunidades rurales en Colombia" escrito por los investigadores Carlos Duarte y Alen Castaño del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana, para poder ilustrar de forma más amplia, no solo jurídica, sino también antropológica el resultado de las diversas figuras territoriales rurales existentes.



y administración del territorio ancestral o tradicional. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, p. 63).

En este sentido, se plantea que el reconocimiento de la gobernanza propia de un grupo étnico, que permita el ejercicio de su cultura y el desarrollo de su identidad, no deroga las capacidades del Estado en términos institucionales y de legitimidad. Más bien, estas dinámicas permiten asignar espacios bajo un criterio de diferenciación étnica, donde exista un balance entre las intenciones y deseos de las comunidades respecto al territorio que habitan, y las medidas que regulan y limitan las acciones de la población en todo el territorio nacional.

Al momento de designar un territorio, tanto en su composición física, como en los fines de su utilidad, se debe hacer un análisis retrospectivo de los intercambios y las dinámicas de relacionamiento que históricamente se han consolidado en ese espacio. Esto se debe a que la presencia de comunidades culturalmente diferenciadas, y con arraigos a un territorio, se convierte en un móvil de conflicto y desacuerdo por la gobernanza y los mecanismos de organización y control que se desarrollen en el territorio. Especialmente porque los diferentes actores se disponen a llevar a cabo sus intereses de clase o políticos, en un contexto donde no existe una mediación efectiva del Estado.

En ese orden de ideas es que se puede definir un territorio como un fenómeno multidimensional, evaluable desde un punto de vista espacial (la noción de contenedor), y atravesado por condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, constituyendo una naturaleza específica (Mancano, 2005). Sin embargo, de acuerdo con Montañez (2001), no se puede reducir este panorama solo a este concepto. Es sabido que en un mismo territorio están presentes distintos sujetos, que pueden estar subordinados a través de instancias hegemónicas, atravesadas por un interés u objetivo, que tienen la capacidad de desplegar diferentes grados de dominio territorial.

Teniendo en cuenta que muchos de los sujetos que residen en los territorios rurales de Colombia se identifican dentro de las comunidades afrodescendientes, indígenas o campesinas, podemos ver que el cruce entre nuestro sistema multicultural y los derechos de propiedad colectivos promueven abiertamente que la etnicidad y la organización social se conviertan en los principales mecanismos sociopolíticos para adquirir y/o preservar tales derechos de propiedad diferenciales. Dichos mecanismos son vistos por nuestras comunidades "rurales como el camino más directo para acceder, gobernar y ordenar sus territorios" (Duarte 2015a).

En este sentido, es importante observar las diferentes figuras que aparecen en la Constitución para las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas. A continuación se realiza una caracterización de cada una de estas figuras territoriales, retomando las normas que las contienen y las experiencias comunitarias sobre las mismas.

Títulos Colectivos Afrodescendientes

Con la inserción del Artículo Transitorio 55¹⁹ de la Constitución Política, mediante el cual se reconocen los derechos sociales y políticos de las comunidades negras y la creación de una normatividad para su desarrollo fáctico, se expidió la Ley 70 de 1993, cuyo objetivo principal fue otorgar ciertos derechos en términos territoriales a estas comunidades. Aquí se estableció como requisito fundamental la creación de Los Consejos Comunitarios, cuya manifestación legal se encuentra en el Artículo 5²⁰ de la citada norma. Estos les permiten a las comunidades afro mantener su autonomía e identidad étnicas, es decir, su capacidad de gobernanza.

Esta comunidad se asentó principalmente en las regiones de las llanuras del Atlántico y del Pacífico, los valles medio y bajo de los ríos Magdalena y Cauca, Urabá y Norte del Cauca. Las concentraciones urbanas más importantes están en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha, Montería, Sincelejo, Buenaventura, Quibdó, Tumaco, Turbo y Guapi. Sin embargo, la Ley 70 de 1993 delimitó esta comunidad a la cuenca del Pacífico, lo cual no logra recoger las distintas expresiones de identidad de esta población.

Demostrar que esta comunidad no solo se encuentra asentada en los territorios que expresa la Ley 70 constituye una de las luchas más importantes extendidas hasta la actualidad. Con esta, aparte de lograr una delimitación más amplia de los territorios donde han estado asentadas, se ha conseguido el reconocimiento del aporte al desarrollo colombiano a través de su cultura, caracterizada por la riqueza y diversidad, la contribución a la producción nacional y la protección al medio ambiente. En el documento CONPES 2909 de 1997, se manifestó al respecto que:

La población afrocolombiana se encuentra localizada en toda la geografía nacional,

19 **Artículo Transitorio 55 de la C.P:** Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

PARAGRAFO 1. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

PARAGRAFO 2. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.

20 Artículo 5 ley 70 de 1993

principalmente en los valles interandinos del Patía, Magdalena y Cauca, en las tierras bajas del Andén del Pacífico, en la región de Urabá, en la Costa Atlántica, en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y en diferentes zonas auríferas del país. Existen igualmente núcleos de población importantes en los principales centros urbanos del país, especialmente en Cali, Barranquilla, Cartagena, Medellín y Bogotá. (p. 1)

Por su parte, el Consejo de Estado, en la Sentencia del 5 de agosto de 2012, decidiendo la demanda instaurada por un ciudadano en contra del Decreto 2248 de 1995, por violación al Artículo 55 Transitorio de la C.P y la Ley 70 de 1993, manifestó que:

Lo anterior significa, que tal artículo no se limita a las zonas rurales ribereñas, sino a cualquier zona rural del país, donde se den similares condiciones a las que corresponden o configuran una comunidad negra, y esas condiciones son susceptibles de darse en cualquier zona rural del país, luego es viable la aplicación del Artículo 55 en todo el territorio nacional en lo que corresponde a las zonas rurales²¹. (p. 9).

En efecto, esta línea argumentativa es la utilizada para que las comunidades afrocolombianas que están fuera del Pacífico puedan acceder a sus derechos territoriales. Apelan al Artículo Transitorio 55, concretamente a la expresión: “zonas con características similares” (a las del Pacífico). Tal definición alude a los asentamientos rurales ancestrales de comunidades afrodescendientes en cualquier parte del país, ubicadas en áreas baldías y ribereñas, que mantengan prácticas culturales de manejo colectivo del territorio y que no hagan parte constitutiva del Pacífico colombiano.

Según hallazgos del Instituto de Estudios Interculturales, en el Pacífico colombiano se adjudicaron más de 5'300.000 hectáreas para las comunidades (Duarte et al., 2019a), un ritmo de adjudicación muy acelerado si se compara con el proceso de entrega de tierras a las otras comunidades rurales, como es el caso de las comunidades indígenas y campesinas. Del mismo modo, tal ejercicio de adjudicación territorial también puede ser juzgado como un tímido reconocimiento frente a la marginación endémica con la que la nación colombiana ha intervenido dichas espacialidades.

El siguiente mapa expone las lógicas de adjudicación y tenencia de tierras colectivas de las comunidades afrodescendientes en el país. Este, indica su presencia territorial principalmente en la cuenca del Pacífico colombiano, en diversos municipios de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó.

21 Sentencia Radicación núm.: 11001032400020070003900. Consejero Ponente Dr. Rafael E. Ostau de lafont Pianeta

Mapa 1. Títulos colectivos para comunidades afrodescendientes en Colombia



Fuente: Construcción propia, Instituto de Estudios Interculturales (2018) a partir de DANE (2016) y ANT (2017).

A pesar de esta tendencia determinista en términos geográficos, cabe resaltar la existencia de diversas áreas territoriales con titulación colectiva para comunidades afrodescendientes fuera de la Cuenca del Pacífico colombiano. De acuerdo con el Instituto de Estudios Interculturales, para el año 2014 existían 20.311 hectáreas de titulación colectiva repartida por todo el territorio nacional, en comparación con las 5'300.000 hectáreas que para 2011 habían sido adjudicadas en el Pacífico, lo que indica la muy desigual distribución de tierras entre las comunidades afrodescendientes que habitan fuera y en el Pacífico biogeográfico colombiano (Duarte et al. 2019a).

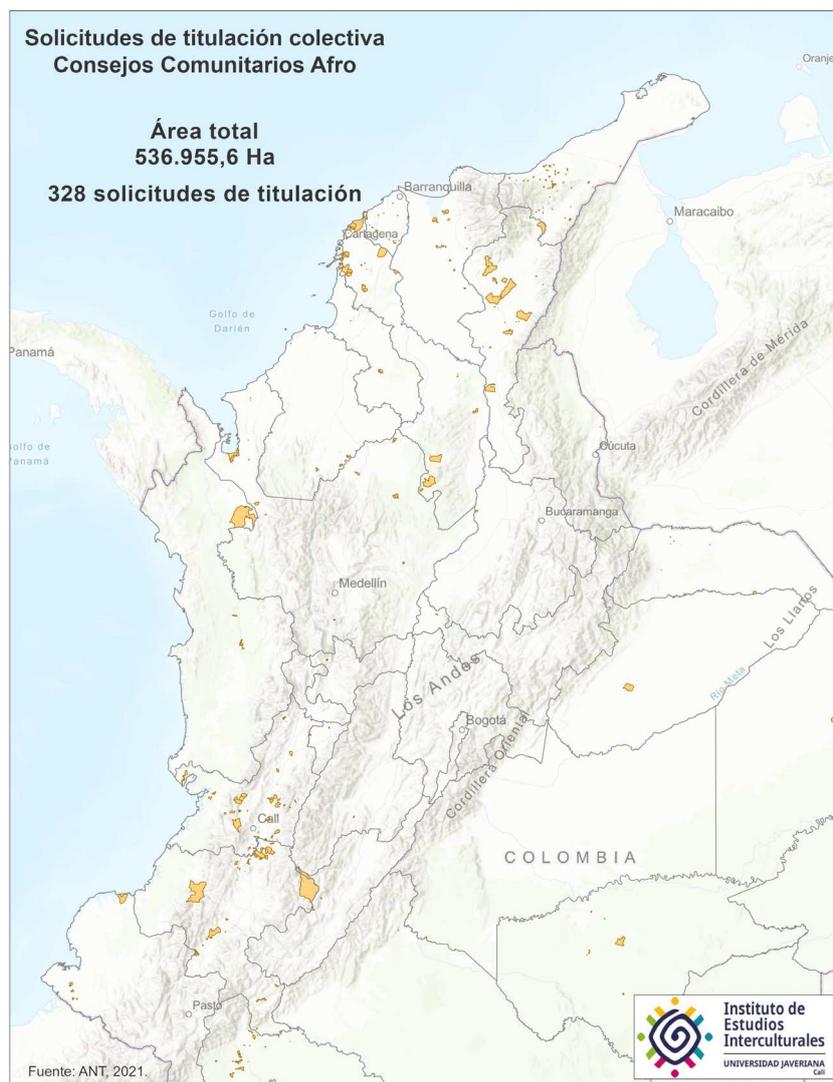
De acuerdo con Eduardo Restrepo (2005), este reconocimiento territorial ha significado para las comunidades afrodescendientes en Colombia la construcción de un pacífico-centrismo, en el cual los beneficios de la legislación territorial se concentran en esta zona del país, dejando por fuera aquellos asentamientos poblacionales de comunidades negras que no residen en dicha región. Lo anterior configura una racionalización estatal del territorio para las comunidades negras que impide el libre acceso a las figuras territoriales y lo que ellas implican.

A pesar de las recomendaciones de entidades internacionales para el reconocimiento de ocupaciones tradicionales de tipo colectivo y privado para comunidades negras fuera de la región Pacífico (Convenio 107 de 1957 de la OIT y Ley 31 de 1967 aprobatoria del Convenio 107), el Estado colombiano no ha avanzado lo suficiente en su cumplimiento. Los valles interandinos, el Caribe, tanto Sabanero como el Costero, el Eje Cafetero y algunas zonas del Magdalena Medio, son regiones que, pese a tener presencia afrodescendiente desde la época colonial, no gozan del mismo reconocimiento legal, jurídico y territorial que las del Pacífico.

El Observatorio de Territorios Étnicos afirmaba en 2012 que, para efectuar un reconocimiento territorial de las comunidades negras en Colombia, no necesariamente se debía tener en cuenta su ubicación geográfica; también era preciso identificar las condiciones estructurales de su comunidad. Para alcanzarlo, es importante tener en cuenta los elementos jurídicos expuestos por el Decreto 1745 de 1995 que dicta que, para tener derechos territoriales colectivos, un área geográfica debe: (1) contar con una ocupación ancestral de las tierras; (2) tener una historia común de poblamiento; (3) contener comunidad afrodescendiente que resida en baldíos nacionales o reservados por el Estado, en propiedad pública con o sin derechos de uso y disfrute colectivo; (4) presentar tierras de propiedad particular u otras formas de propiedad; (5) existir un autoreconocimiento de la población como comunidad negra; y (6) estar liderado bajo el proceso organizativo de un consejo comunitario.

Para 2014 había un número significativo de consejos comunitarios ubicados fuera de la Cuenca del Pacífico colombiano, algunos de ellos con títulos colectivos. Para 2017, las solicitudes de titulación colectiva de consejos comunitarios ubicados en estas regiones alejadas del Pacífico incrementaron considerablemente. En efecto, se encontró que 26 de las 48 solicitudes de titulación se concentraron por fuera del Pacífico costero biogeográfico. Esta dinámica evidencia, por una parte, la apropiación de la legislación afrodescendiente en materia de tierras; por otra, ilustra la perenne necesidad de tierras que tienen estas comunidades al solicitar cada vez más procesos para la adjudicación de títulos colectivos. En el siguiente mapa se puede observar donde se ubican las actuales solicitudes de titulación.

Mapa 2. Solicitudes de titulación colectiva para comunidades afrodescendientes en Colombia



Fuente: Construcción propia, Instituto de Estudios Interculturales (2018) a partir de DANE (2016) y ANT (2017).

Territorios Indígenas

Como se ha mencionado, la Constitución de 1991 significó un cambio de paradigma institucional en tanto los derechos de las comunidades étnicas fueron reivindicados y se denominaron algunos de los espacios habitados por indígenas como Entidades Territoriales, que obedeciendo al Convenio 169 de la OIT, adherido al marco nacional mediante la Ley 21 de 1991, fundamentó su autonomía. El Artículo 329 de la C.P afirma que:

La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo

dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

PARÁGRAFO. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

Sin embargo, en la actualidad tan solo se encuentran legalmente definidos los departamentos, distritos y municipios en Colombia. La Ley 1454 de 2011 (Ley de Ordenamiento Territorial) omitió definir y reglamentar la creación de las Entidades Territoriales Indígenas, así como la conformación de regiones. Estas son omisiones comunes en el ordenamiento normativo vigente.

En atención a esta omisión legislativa, la figura del Resguardo, a pesar de haber surgido en la época colonial, continúa representando la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, en tanto establece los límites territoriales donde se asientan. Sin embargo, es común encontrar comunidades indígenas sin un territorio debidamente titulado y delimitado. Esta situación ha generado que sus figuras de gobierno, los cabildos, que fueron reconocidos en la Ley 89 de 1890, se formen sin acceso a un territorio.

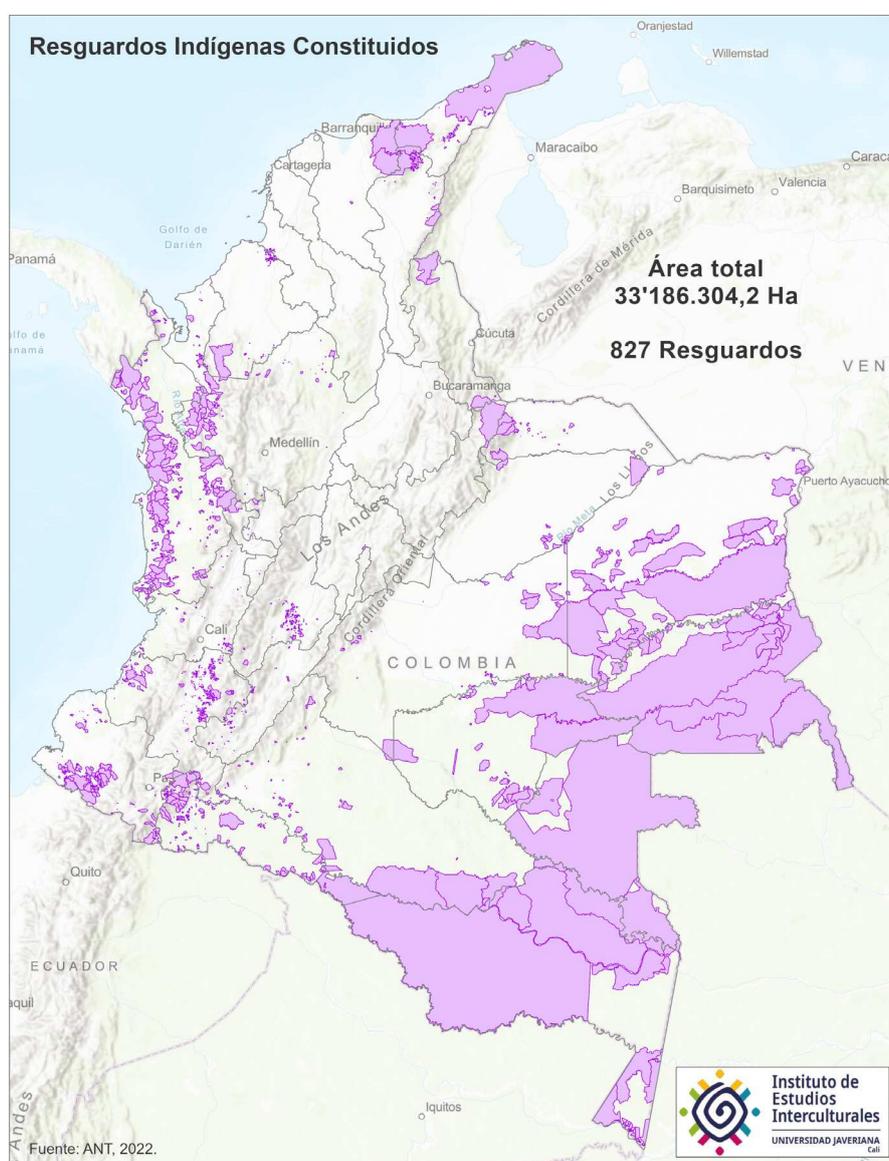
El Decreto 2164 de 1995 (el cual reglamenta el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994) expone cada uno de los lineamientos correspondientes a la adjudicación de tierras en torno a las comunidades indígenas para la conformación, el saneamiento y la ampliación de resguardos indígenas a nivel nacional. El Artículo 21 (Naturaleza Jurídica) del Capítulo V (Naturaleza Jurídica de los Resguardos Indígenas, Manejo y Administración) de este Decreto, presenta los resguardos indígenas como "propiedad colectiva de las comunidades a favor de las cuales se constituye y conforme a los Artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables". Del mismo modo, el Artículo 22 (Manejo y Administración) de este Decreto, expone que:

[...] las áreas que se constituyan con carácter de resguardo indígena serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales, de acuerdo con sus usos y costumbres, la legislación especial referida a la materia y a las normas que sobre este particular se adopten por aquellas.

Teniendo en cuenta el marco jurídico y normativo que ampara el proceso de adjudicación y acceso territorial de las comunidades indígenas, estas generan procesos de ocupación específicos, configurando macromodelos de la gobernanza indígena a lo largo del territorio nacional (Duarte 2015c).

En la Figura 3 se puede observar cómo la mayoría de la territorialidad indígena está ubicada específicamente en los lugares más periféricos del territorio colombiano, áreas geográficas que históricamente han estado marginadas en el proceso de consolidación del Estado nacional (Gros 2006). Un ejemplo interesante de convivencia interétnica es el corredor costero del pacífico biogeográfico, donde indígenas y comunidades afrodescendientes comparten territorialidades tituladas colectivamente (Losonczy 2006).

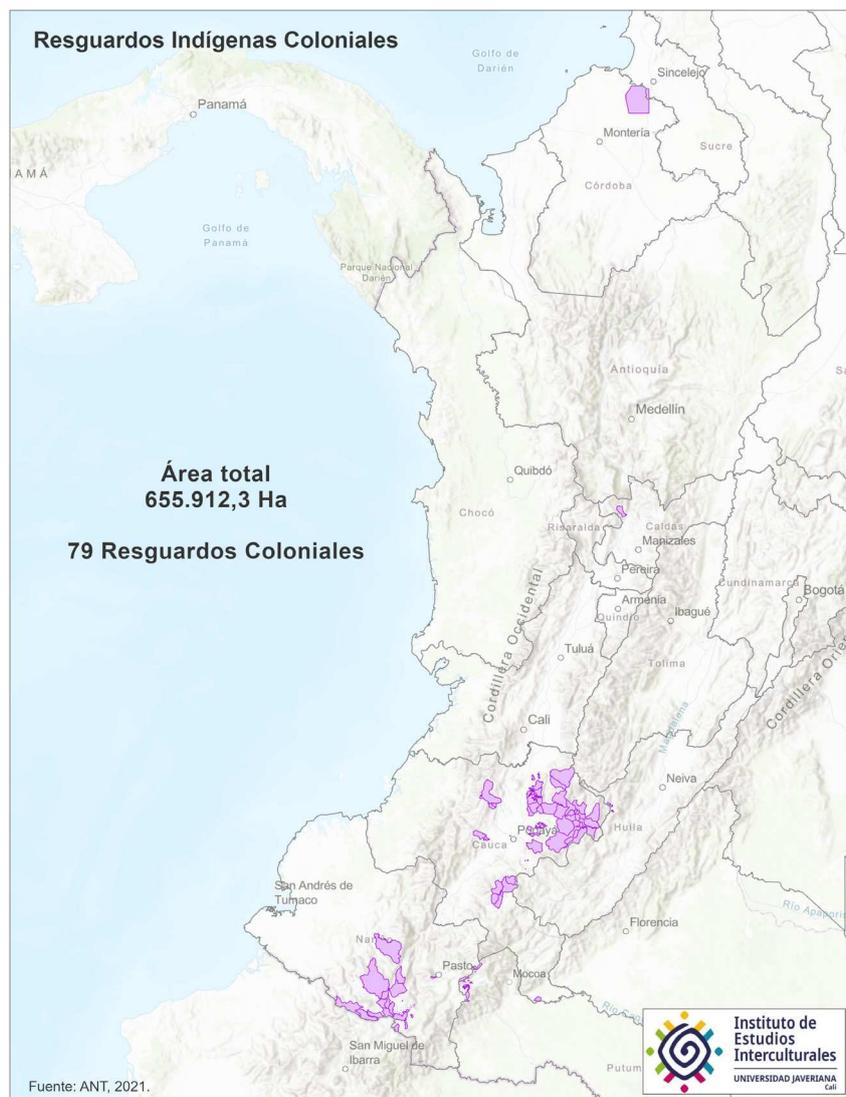
Mapa 3. Resguardos Indígenas constituidos a nivel nacional



Fuente: Construcción propia, Instituto de Estudios Interculturales (2018) a partir de DANE (2016) y ANT (2017).

Actualmente, el establecimiento de los resguardos indígenas no solo se da mediante los dictámenes del Gobierno Nacional, sino que existen otros mecanismos de protección territorial para las comunidades indígenas que anteceden a la legislación pactada en la Constitución de 1991. Ejemplo de ello es el caso de los resguardos coloniales y republicanos. Tales resguardos se pueden observar en el mapa 4.

Mapa 4. Resguardos coloniales indígenas a nivel nacional



Fuente: Construcción propia, Instituto de Estudios Interculturales (2018) a partir de DANE (2016) y ANT (2017).

Los resguardos en el mapa 4 hacen referencia a títulos que tienen cédulas reales sobre parcialidades territoriales otorgadas por la Corona española en la época colonial. Para la reestructuración y ampliación de tales resguardos coloniales, el Artículo 85 de la Ley 160 de 1994 declara que, por ese entonces el Instituto Colombiano de Reforma Agraria —Incora, luego Incoder y ahora Agencia Nacional de Tierras (ANT)—, es la entidad gubernamental encargada de realizar cualquier tipo de clarificación territorial. El mapa 4 expone que cada uno de los resguardos coloniales presentes en el territorio colombiano, están ubicados específicamente en los departamentos de Nariño, Cauca y Quindío.

En 1994, el Decreto 2663 reglamentaba todo lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la Nación; así como aquellas tierras relacionadas con los resguardos indígenas y las titulaciones colectivas de las comunidades negras. El capítulo iii, contemplaba claramente el proceso de clarificación de la propiedad indígena. Sin embargo, este decreto fue derogado por el Decreto 1465 de 2013, el cual no incluye el procedimiento para la delimitación de la clarificación de resguardos.

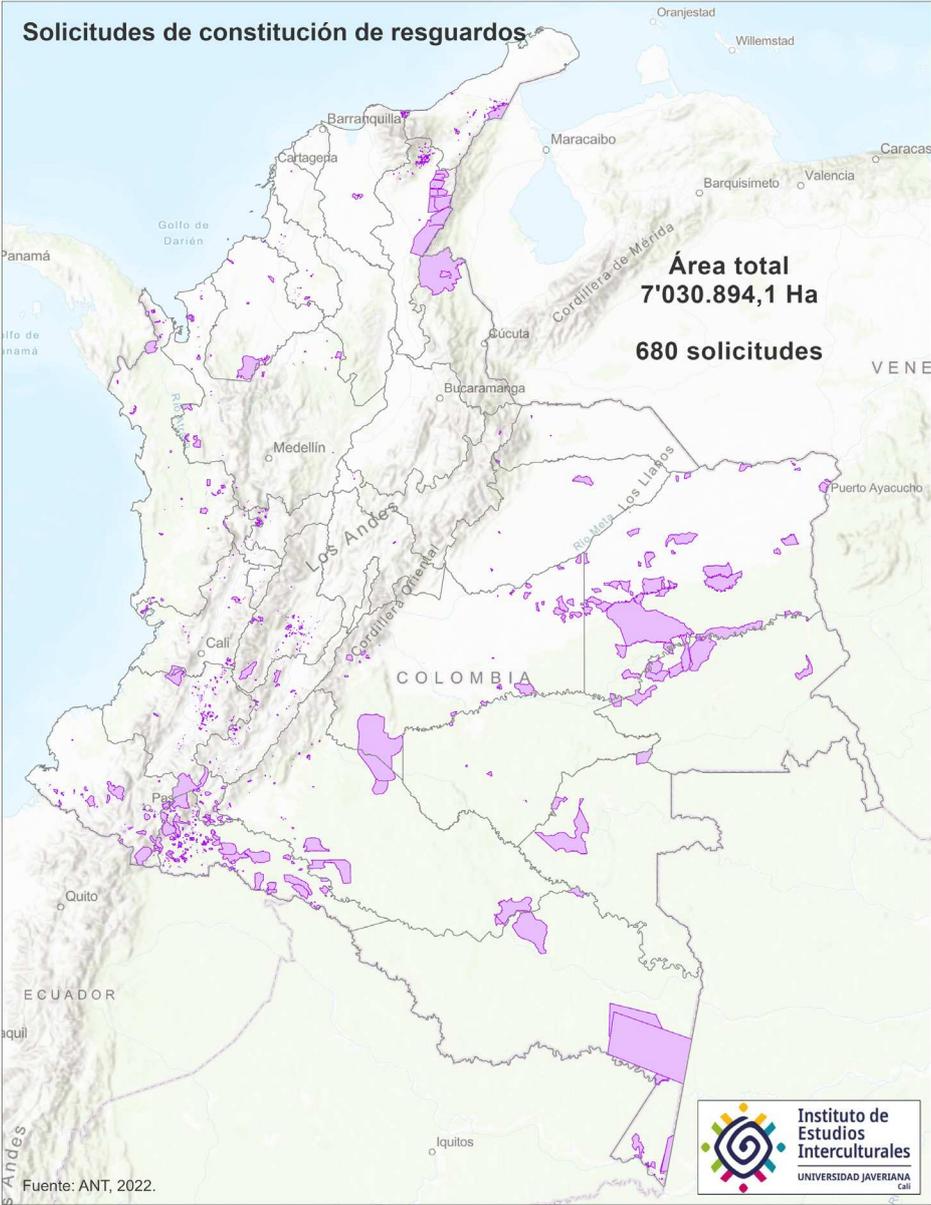
De esta manera, en la actualidad no existe una reglamentación vigente que permita clarificar técnicamente la propiedad de los resguardos de origen colonial y republicano.

Solo hasta el 31 de diciembre 2020, el Decreto 1824 (2020) le dio vida jurídica al llamado “procedimiento para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas”, cuyo objetivo es reglamentar las disposiciones del mencionado artículo 85 de la Ley 160. Tal procedimiento, aunque necesario y legítimo en sus fines, para el momento de su publicación despertó algunas preocupaciones que vale la pena enunciar, pues las mismas responden a un modelo de atención de la política agraria basada en el fraccionamiento de relaciones comunitarias, más no en la edificación de pilares que muestren la interculturalidad como alternativa. Tales preocupaciones son (Duarte y Noriega, 2020):

1. Las comunidades rurales que pretendan acceder a procesos de titulación y formalización de tierras pueden ver bloqueadas sus solicitudes (incluso estado en trámite) hasta tanto no se resuelvan eventuales solicitudes de clarificación de los títulos de origen colonial o republicano.
2. La generalidad del decreto respecto a la propiedad no formalizada genera incertidumbre con respecto a las iniciativas comunitarias y áreas de uso común que se comparten en la ruralidad, es decir, servidumbres, caminos, pequeñas edificaciones, e incluso nacimientos de aguas y zonas hídricas, que al encontrarse todas ellas en lugares donde no se cuenta con títulos de propiedad y eventuales solicitudes de clarificación de títulos de origen colonial y republicano, podrían quedar bajo el dominio de un sector en particular de la ruralidad y replicar conflictos de vieja data alrededor de la forma de administrar el territorio.
3. La no diferenciación entre campesinos propietarios y poseedores de buena fe, comunidades campesinas colonas, agroindustriales y grandes propietarios, genera un ambiente de desigualdad en el que poseedores de buena fe y colonos quedarían desprotegidos, siendo incluso excluidos del proceso y cerrando sus posibilidades de participación.
4. De igual forma, al no tener claridad sobre la ponderación de derechos étnicos con comunidades negras, se puede incurrir en un desconocimiento de sus procesos de poblamiento histórico, que como es sabido, fue su única alternativa durante el periodo de esclavitud.

De acuerdo al Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas (2019), para 2019 se estaban tramitando 889 solicitudes de formalización de territorios indígenas, mientras que en 2017 se habían presentado 144 solicitudes para constitución de resguardos indígenas en 143 municipios, correspondientes a 23 departamentos del país. Las razones de estas son variadas, algunas surgen de la necesidad de clarificación, delimitación y deslinde; otras se deben a procesos de restitución de tierras como mecanismo de reparación para las víctimas, por adjudicación privada, entre otros, esto se puede observar en la Figura 5 (Duarte 2015c).

Mapa 5. Solicitudes para la conformación de resguardos indígenas a nivel nacional



Fuente: Construcción propia, Instituto de Estudios Interculturales (2018) a partir de DANE (2016) y ANT (2017).

Si bien en la actualidad, como se mencionó, no existe una reglamentación del Artículo 329 respecto a la conformación de entidades territoriales indígenas, existen dos Decretos que pueden considerarse un tránsito a este cumplimiento. Estos son: 1) el Decreto 1953 del 7 de octubre de 2014, el cual se fundamenta en el Artículo Transitorio 56 de la Constitución Política (normas fiscales necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas), y 2) el Decreto 2333 del 19 de noviembre de 2014, relacionado con la protección de las tierras y los territorios ocupados o poseídos ancestral o tradicionalmente por las comunidades indígenas.

Por otra parte, el Decreto 2333 aspira a proteger la posesión y ocupación de los pueblos indígenas sobre un territorio específico. En este no se habla de la titularidad, pues lo que se pretende es permitir que, por fuera de las dinámicas violentas, las comunidades indígenas puedan acceder a los lugares de culto y demás espacios del territorio en el cual están asentadas. La titularidad debe realizarse mediante un trámite administrativo que no establece dicho Decreto. Una cuestión surge al momento de pensar en su aplicación. En caso de que se hubiese adjudicado un baldío a una persona no indígena, y al momento de la clarificación de la propiedad se constate que este hacía parte de un territorio indígena, ¿procederá igualmente la revocatoria directa del acto administrativo? Esto merece un estudio adicional, dado que este Decreto promueve el respeto por la propiedad de terceros, pero su aplicación no está libre de posibles dilemas e incongruencias. La anterior disyuntiva tampoco se aclaró en el “Procedimiento Único” del reciente Decreto 902 de la Reforma Rural Integral (Duarte 2017b).

Zonas de Reserva Campesina:

A diferencia de los pueblos indígenas y de la comunidad afrocolombiana, los campesinos fueron una población invisibilizada en la Constitución de 1991, dado que no se consagró la posibilidad de obtener derechos diferenciales con los cuales pudieran defender su cultura e identidad. Para el Estado colombiano, la concepción del “campesino” que no se reconoce bajo términos étnicos (indígena o afrodescendiente), sino que parece asociarlo a la categoría de “trabajador rural”, irremediablemente articulado a los grandes proyectos agroindustriales (Duarte y Gómez, 2019).

Pese a esta invisibilización y dadas las amplias luchas por su territorio, se expide la Ley 160 de 1994 con la cual se define la figura de Zonas de Reserva Campesinas (ZRC). Esta figura ha generado beneficios para las comunidades en tanto ha delimitado la ampliación de la frontera agrícola y ejercido diferentes acciones de conservación. Sin embargo, ha sido sometida a una gran estigmatización, al considerarse como territorios que pueden ser auspiciadas por grupos armados al margen de la ley o refugio de estos.

Las Zonas de Reserva Campesina como “áreas geográficas que tienen en cuenta las características ambientales, agroecológicas y socioeconómicas regionales para el ordenamiento territorial, social y cultural de la propiedad, para la estabilización y consolidación

de la economía campesina” (Decreto 1777 de 1996, artículo 1). Básicamente, las ZRC se conforman para “fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear condiciones para el logro de la paz y la justicia en las áreas respectivas” (Decreto 1777 de 1996, artículo 1)

Es decir, mediante la creación de las ZRC se establecen las condiciones necesarias para la estructuración y desarrollo de una economía campesina en áreas rurales, especialmente en “zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías” (Ley 160 de 1994, artículo 81). La anterior enunciación de aplicabilidad territorial fue reformada por el Artículo 1 del Decreto 1777 de 1996, agregando en el ámbito de su aplicación “las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de los predios rurales”.

De acuerdo con el Decreto 1777 de 1996, los polígonos geográficos donde se pueden construir las Zonas de Reserva Campesina deben tener las siguientes características: (1) ser zonas de colonización y en aquellas donde predomine la existencia de tierras baldías; (2) áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran de regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales; (3) zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas; (4) regiones donde predomine la economía campesina; (5) regiones de conflicto social, para la reconstrucción del tejido social y sustitución de cultivos de uso ilícito; (6) predios donde se haya declarado extinción de dominio conforme a su extensión.

Cada una de estas características territoriales, sociales y económicas ha permitido la constitución de zonas de reserva campesina a lo largo del territorio colombiano. La primera de ellas está ubicada en la región del Pato Balsillas en el departamento de Caquetá y fue constituida en 1997. Mientras que, la más reciente fue uno de los dos polígonos solicitados en la región de Montes de María en 2017. En total, durante un lapso de 10 años, se han constituido únicamente siete zonas de reserva campesina y 15 otras están en proceso de constitución, sin contar las de hecho que han ejercido su organización tal como se establece en las ZRC, a pesar de los acuerdos incumplidos, ejecutando su derecho a organizarse, autodeterminarse y defender su territorio a través de acuerdos internos sin necesidad de una aprobación oficial.

De acuerdo con el estudio adelantado por la Universidad Javeriana de Cali en convenio con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mientras existe un potencial de constitución sobre cerca de 50 procesos de ZRC en 103 municipios, en la actualidad se encuentran 16 polígonos geográficos en proceso de solicitud, 4 zonas en estado de constitución y 7 lugares en aspiración (Duarte 2018a). La Figura 6 ilustra cartográficamente cada uno de los polígonos anteriormente descritos.

Territorios Campesinos Agroalimentarios:

De otro lado, aunque no de manera aislada. El campesinado se ha consolidado como un sujeto territorialmente diverso, de ahí que junto a las Zonas de Reserva Campesina distintas comunidades campesinas haya y estén optando por la constitución de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM.

En particular esta forma de territorialidad campesina no se encuentra reconocida y/o reglamentada por la ley, por lo que su proceso de impulso y constitución obedece a la legitimidad que sus promotores/as depositan y consiguen alrededor del mismo. Aún así, las bases de los TECAM le apuestan al desarrollo de cuatro dimensiones históricas para el campesinado en distintas regiones de Colombia (CNA, 2018): i) productivo – ambientales; ii) socio – culturales; y iii) político – comunitarias.

Se trata entonces de territorios habitados por campesinos dedicado (no de forma exclusiva) a la producción agrícola y pecuaria en pequeña escala, pesca y sistema silvopastoriles, así como a la pequeña minería combinada con agricultura; en la que los productos generados sirven a la satisfacción de las necesidades propias del campesinado, así como de la población que no habita el mundo rural. Se trata entonces de contribuir desde el territorio campesino a la soberanía alimentaria y la producción agroalimentaria del país (CNA, 2018).



Entre sus particularidades, estos territorios se proyectan como una alternativa para el gobierno territorial de carácter popular. De ahí la relevación de los mismos en cuando a la consolidación de juntas de gobierno campesino como orientadores del hacer y quehacer del territorio, pero también, en su posicionamiento como figura de interlocutor necesaria para entidades públicas y privadas.

Vale la pena decir que, en su concepción, lo TECAM no se interpretan como una figura que marce diferencias de razones étnicas y/o culturales, sino por el contrario, dado el carácter participativo y de legitimidad que los mismos predicán, su razón de ser no sería posible son abarcar la diversidad territorial que les comprenda.

Antes de culminar este apartado es importante resaltar que la Asamblea General de la ONU, en el año 2018, adoptó formalmente la Declaración sobre Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan las Zonas Rurales. En el mismo instrumento se define qué es ser campesino y los derechos a los cuales el Estado se debe comprometer a respaldar y proteger, entre ellos, el derecho a la tierra individual o colectiva, consagrado en el artículo 17.

La declaración de estos derechos básicos son el soporte para dar inicio a políticas claras de desarrollo y trabajo de la tierra por parte de la población campesina, identificada con una identidad propia, prendidos de sus costumbres, incluso cuando estas no han sido reconocidas de manera diferencial.

El Futuro: ¿Territorios Interculturales?

Teniendo en cuenta el anterior balance del ordenamiento social de la propiedad colectiva rural, una primera observación es que el Estado colombiano, bajo la égida multicultural, ha constituido una serie de normativas que inciden, configuran y promulgan territorialidades que vinculan profundas reivindicaciones identitarias con expectativas de gobernanza étnico-cultural (Duarte 2017b).

Sin embargo, los efectos de un sistema de derechos de propiedad divergentes desde el punto de vista identitario se manifiestan en territorialidades que, de acuerdo con su respectiva legislación, parecen mutuamente excluyentes. Se configura entonces un efecto perverso del reconocimiento multicultural, donde la particularidad y la diferenciación dejan de ser dispositivos para incentivar el diálogo y proteger la riqueza identitaria, para convertirse en estrategias de divergencia y marginación. Por este camino, nuestros sistemas de propiedad colectiva corren el riesgo de terminar convirtiéndose en mecanismos acrílicos, instrumentalizados por lógicas de acción racional, caldo de cultivo de tensiones y conflictividades territoriales interétnicas e interculturales.

Una segunda observación a nuestros mecanismos de regulación sobre la propiedad colectiva rural está vinculada con la asimetría en el reconocimiento de los derechos multiculturales.

Nuestra versión del pacto multicultural, anclado a la Constitución Política de 1991, ha terminado configurando territorialidades de distinto piso jurídico para poblaciones igualmente vulnerables.

Así las cosas, mientras los Resguardos Indígenas son territorialidades poderosamente garantistas, que ostentan un estatus de gobierno territorial bastante completo, las titulaciones colectivas afrocolombianas son figuras de gobierno territorial incompletas. La situación anterior se constata en la medida en que, si bien los Consejos Comunitarios deben ser consultados sobre las decisiones que afecten sus espacios vitales, no tienen cómo acceder a los recursos del Sistema General de Participaciones y por lo tanto no gozan de gobernanza económica. El panorama lo completa la precariedad de la figura de Zona de Reserva Campesina y la necesidad de que el Estado reconozca sus instancias decisivas en cuanto a un ejercicio legítimo de gobernanza territorial.

Una situación remarcable frente a este callejón multicultural es el caso de la Consulta Previa, como diálogo intercultural para la constitución de la Zona de Reserva Campesina en Montes de María. De acuerdo con el Decreto 1777 de 1996, existen varios condicionantes para la creación de Zonas de Reserva Campesina en el territorio colombiano, por ejemplo, no poder ser constituidas en Zonas de Reserva Forestal, en Territorios Indígenas, en títulos colectivos de comunidades afrodescendientes, ni en territorios que estén reservados por el Incoder (Hoy Agencia Nacional de Tierras).

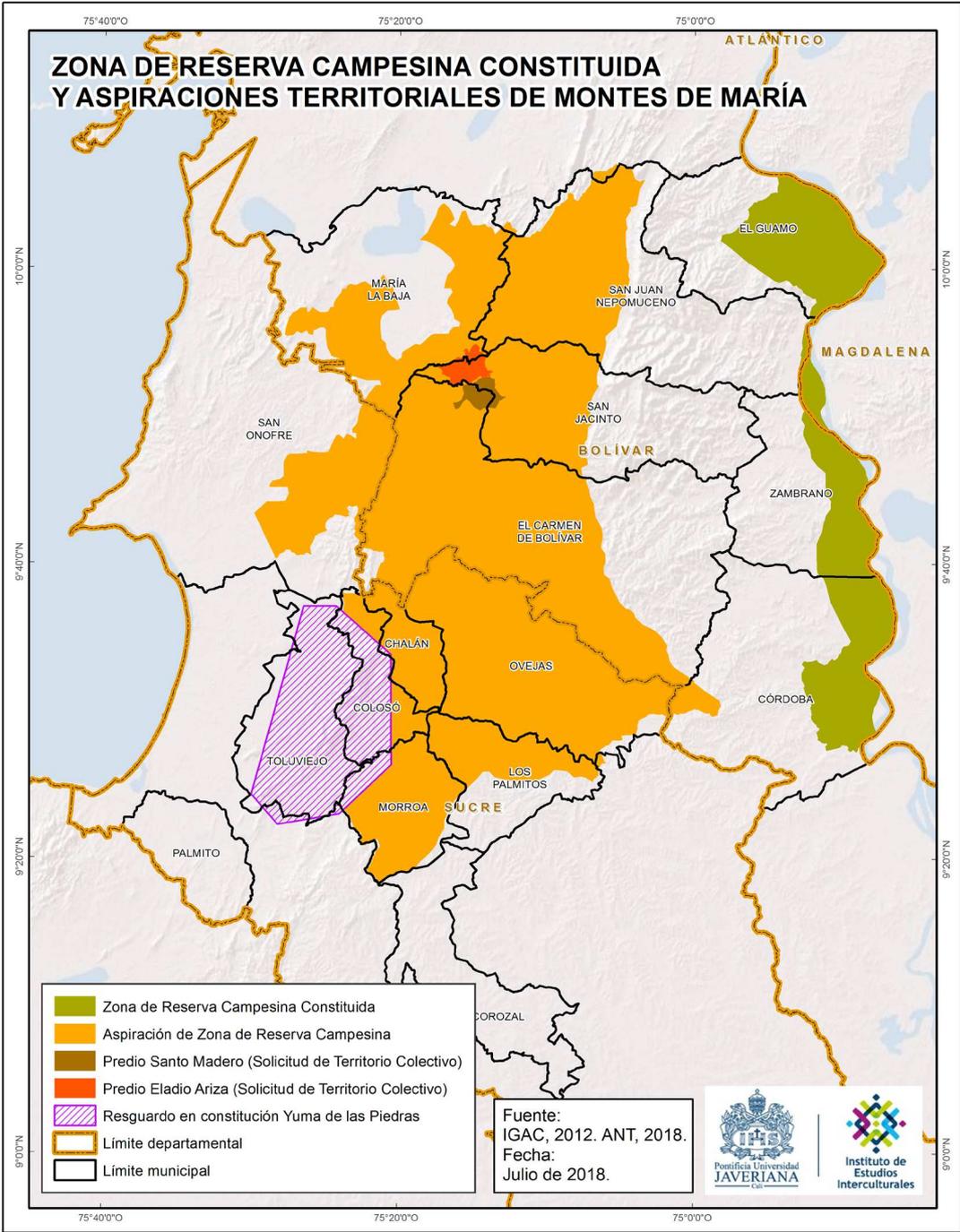
Pese a lo anterior, llama la atención el concepto técnico emitido por la Subgerencia de Asuntos Étnicos y de Tierras Rurales del Incoder, que aclara que:

[...] no existe norma alguna que expresamente señale que no sea posible constituir un resguardo indígena o un título colectivo dentro de una zona de reserva campesina. Por lo que, si los resguardos indígenas o los títulos colectivos se pretenden constituir con predios que se encuentren dentro de un área declarada como zona de reserva campesina, en el plano estrictamente jurídico, no habría impedimento para hacerlo. (Oficio 1400-2700, Subgerencia de Tierras – Incoder)

En este contexto, en la región de Montes de María se aspira a consolidar dos títulos colectivos para comunidades afrodescendientes, un resguardo indígena y dos polígonos correspondientes a una Zona de Reserva Campesina. Como se observa en el siguiente mapa, en cada uno de los polígonos geográficos solicitados para la constitución de estos tres tipos de figuras de ordenamiento territorial se realiza una serie de intersecciones y traslapes en sus respectivos linderos. Por lo tanto, la Agencia Nacional de Tierras ha tenido que implementar novedosos modelos de Consulta Previa como herramienta para los diálogos interculturales entre los actores implicados, lo que ha permitido avanzar en la construcción conjunta de los polígonos finales. Al mismo tiempo, se han establecido los parámetros para su uso y ampliación en cada una de las zonas, sin entrar en confrontaciones territoriales en un futuro. De este modo, se observa cómo las aspiraciones territoriales de una zona de reserva campesina

pueden entrar en una lógica de diálogo con las figuras de ordenamiento territorial étnicas, tratando de solventar posibles disputas por el territorio en una misma región.

Mapa 7. Intersecciones entre figuras de ordenamiento territorial rural en Montes de María



Fuente: Construcción propia, Instituto de Estudios Interculturales (2018) a partir de DANE (2016) y ANT (2017).

El caso de las territorialidades colectivas en Montes de María permite reflexionar sobre los dos caminos que parecen cernirse sobre los derechos de propiedad étnico-culturales en Colombia: (1) la profundización del multiculturalismo divergente o (2) la construcción de territorialidades interculturales que propicien el diálogo y la convergencia social.

El primer escenario de diferenciación y particularidad territorial significa que para acceder a los derechos de propiedad colectiva se puede ser indígena, afrocolombiano o campesino, pero no tolera los cruces o las ambivalencias. Si bien el camino de la profundización multicultural es operativamente más fácil, a la larga puede terminar endureciendo las fronteras étnicas de los territorios, convirtiéndolos en áreas geográficas cerradas para sujetos sociales que se autoidentifican bajo reivindicaciones esencialistas.

Por otra parte, las territorialidades convergentes responden mejor a la historicidad de nuestros sujetos rurales. Recordemos que tanto indígenas, como afrocolombianos y campesinos han sido poblaciones históricamente explotadas bajo la estructura de clases y la violencia simbólica del modelo de mestizaje republicano. Pero al mismo tiempo, en la práctica, también han logrado mantener interacciones y relacionamientos interculturales desde la época colonial.

También es evidente que en diversas regiones del país se han venido conceptualizando apuestas comunitarias de territorios interculturales. En regiones diversas como el Catatumbo (departamento de Norte de Santander), Montes de María (departamentos de Sucre y Bolívar) y Santa Rosa (Cauca) se están construyendo Territorios Campesinos Agroalimentarios y Zonas de Reserva Campesina con énfasis intercultural (Duarte 2017c). De acuerdo con el informe del Convenio entre la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto de Estudios Interculturales, las apuestas interculturales se presentan en departamentos donde se registran los mayores niveles de conflictividad territorial entre comunidades rurales (Duarte 2018a).

Finalmente, podemos asegurar que la multidimensionalidad es una de las características más remarcables de nuestras territorialidades. Por lo tanto, cada intervención o pliego de movilización no pueden partir de una tabula rasa sobre el espacio rural, pues las pretensiones sobre los usos agroindustriales del suelo, así como las necesidades territoriales de comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas, tienden a traslaparse entre sí.

5. Percepciones Sobre Gobiernos Interculturales y Conflictos Territoriales

De acuerdo a lo manifestado hasta el momento en el presente documento y dadas las realidades territoriales existentes, es importante reconocer y observar con mayor detenimiento esas prácticas de relaciones interculturales existentes, observando sus puntos de acuerdo y las disputas que entre las comunidades rurales se han presentado. En este sentido, en el presente capítulo se establecerán esos presupuestos comunes de lo que puede denominarse “territorios y gobiernos interculturales”. Como se han pensado los conflictos interculturales desde las comunidades, así mismo se presenta una estadística de conflictos interculturales en Colombia y casos de convivencia intercultural.

Cómo se piensan los conflictos interculturales desde las comunidades

La legislación y la jurisprudencia colombiana estudiada hasta el momento, manifiestan la realidad multicultural y pluricultural del Estado, fundando un gran avance al reconocimiento de derechos diferenciales de los pueblos indígenas y afrocolombianos. Antes de 1991 estos grupos étnicos eran tenidos en un todo con los demás habitantes del Estado, sin gozar de distinción alguna. Sin embargo, se invisibilizó a un actor presente también en la zona rural de Colombia y que en muchos casos comparte territorios con estas comunidades, el campesino-mestizo.



El reconocimiento de esta invisibilización y contemplar posibles soluciones, no puede generar un retroceso en la aplicación del principio de diversidad cultural, muy por el contrario, este debe ser promovido para conseguir una convivencia armónica entre los diferentes grupos étnicos y campesinos, debiendo entenderse y aceptarse su existencia, para promover que en aquellos territorios compartidos se consoliden relaciones interculturales.

Se hace necesario, por lo tanto, afianzar y apropiarse el término de interculturalidad, más cuando las relaciones territoriales entre las culturas no son esporádicas sino, por el contrario, constantes. En consecuencia, no es un capricho empezar a pensar sobre la creación de un territorio intercultural, que, como primera medida, podría asegurar los derechos de cada una de las comunidades, sin que los mismos se vean traslapados o se sobrepongan uno con otro. Para ello, es igualmente necesario empezar a evidenciar dicha figura como una política de Estado, para fomentar la creación de una conciencia de convivencia conjunta, lo que denominaría Ruth Vallejo (2005, p. 47) una *interacción entre la pertenencia y la diferencia*.

Para autores como Edwin Cruz Rodríguez (2013), citando a Walsh, afirma que el interculturalismo implica cambios estructurales, lo cual no puede negarse en un Estado como Colombia, en donde trascienden disposiciones constitucionales. Siendo importante resaltar, tal y como lo manifiesta el autor, la importancia de este entorno a la superación de desigualdades entre culturas.

Teniendo en cuenta diferentes entrevistas realizadas, así como en diferentes trabajos comunitarios y de campo que se han realizado por parte del Instituto de Estudios Interculturales, se pudo constatar que los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y el campesino-mestizo, en algunas ocasiones, han propuesto soluciones para una óptima convivencia que surgen desde un diálogo intercultural. Sin embargo, algunos conflictos persisten, producto de la omisión estatal de desarrollar políticas que promuevan, con mayor facilidad, el ya mencionado diálogo intercultural y el reconocimiento a los territorios interculturales.

¿Cómo logramos que las dinámicas exitosas de convivencia entre comunidades sean el común denominador en el Colombia? Podemos decir que una de las formas es el territorio intercultural, un espacio en el cual las comunidades puedan tener una administración conjunta y no aislada de los recursos que les corresponda, una institución educativa que sea incluyente para todos, un sistema de salud que respete las costumbres y, sobre todo, brinde el bienestar necesario.

Es pertinente recordar que estas dinámicas de convivencia, en algunas ocasiones se ven alteradas cuando el Estado no promueve una política clara de protección de derechos a todos los habitantes de Colombia, generando así conflictos o discusiones sociales entre las mismas. Se hace necesario por lo tanto poder formular una política clara de territorio interculturales, la cual no conceptualizable sin antes analizar y consultar directamente a las comunidades, dado que son ellas quienes cotidianamente están relacionándose en un territorio compartido.

Hemos iniciado con un análisis de los conflictos que se presentan, para poder vislumbrar

cuales son esos puntos neurálgicos de las relaciones entre las comunidades que deben compartir un territorio dado su cercanía.

Conflicto Territorial

La ruralidad colombiana ha sido un escenario en el que históricamente han tenido lugar diferentes tipos de conflictividades asociadas al uso y tenencia de la tierra. Estas conflictividades son el reflejo de distintas formas de vivir y habitar en el territorio, y aunque no son necesariamente excluyentes, en algunos contextos se contraponen unas con otras, y pueden dar lugar a tensiones e incluso a confrontaciones.

Las disputas territoriales de antaño han sido uno de los conflictos que más se evidencian en el plano intercultural. Los miembros entrevistados de las comunidades lo confirman y explican cómo la no resolución de esas disputas termina afectando la convivencia intercultural. Así mismo, afirman que el único responsable de tal situación es el Estado, estableciendo que:

Es culpa del Estado, debido a que se han firmado compromisos para entregar tierras donde no hay espacio para expandirse, por lo que se produce el desplazamiento forzado, invasión de tierras y homicidios”²².

Las comunidades son claras al expresar que el Estado ha sido quien ha promovido las diferencias, profiriendo leyes que favorecen a un grupo en específico (sin que garantice su plena aplicación) y olvidando a otras comunidades que igualmente son acreedoras de derechos.

Por su parte, el traslape de derechos de una comunidad a otra, es decir, cuando ambas comunidades tienen derecho a un territorio específico y se cruzan los derechos de prevalencia y preexistencia, constituye igualmente un conflicto territorial, que ha causado desánimos y desaires entre las comunidades.

Se puede plantear como ejemplo la Ley 21 de 1991 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” en su artículo 14 que indica:

“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

22 Entrevista a miembro de la comunidad campesina.

A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.”

El artículo mencionado, por una parte, otorga la posibilidad a los pueblos indígenas y tribales de reclamar los territorios ancestrales que pudieran tener; y por la otra, hace posible que los terrenos que, sin necesariamente ser tradicionales, son los que actualmente ocupan, sean titulados a estas comunidades. Es así como en Colombia los pueblos indígenas tienen pleno derecho de reclamar los títulos coloniales (los cuales fueron otorgados durante la época de la colonia) haciéndolos acreedores a territorios ancestrales, lo que da aplicación al derecho de prevalencia. Sin embargo, puede presentarse que en los terrenos donde existan títulos coloniales se encuentran ocupados por otras poblaciones o comunidades que han permanecido por mucho tiempo y que pueden ser acreedoras del derecho de permanencia.

Se evidencia entonces un traslape de los derechos de propiedad de ambas comunidades, teniendo a un lado la obligación del Estado de proteger los derechos de propiedad y posesión²³ de las comunidades indígenas y por otro lado, la protección a una tradición y cultura que se encuentra arraigada a un territorio, en caso de que sea una comunidad diferente a la indígena.

Uno de los ejemplos para entender este traslape de derechos, es la solución dada al momento de reconocerse un territorio afrocolombiano, o en términos legales la titulación colectiva a un Consejo Comunitario. Pues cabe resaltar que existe la posibilidad de que en territorios que se tienen como expectativa para las comunidades negras, puedan confluir indígenas, lo cual podría generar conflicto por los límites del territorio alterando la convivencia; legalmente se ha planteado como solución la contenida en el parágrafo 2 del artículo 22 del decreto 1745 de 1995, en el cual se manifiesta que en estos casos se debe realizar una concertación entre las comunidades para delimitar el territorio. Dicho proceso puede contribuir a eliminar el traslape de derechos por la permanencia en el territorio.

De acuerdo al estudio realizado en el municipio de Inzá en el año 2013, en lo concerniente al territorio, pudimos observar que existía una disputa entre la comunidad indígena y campesina, debido a que tradicionalmente esas tierras fueron ocupadas por los indígenas, siéndoles otorgados títulos coloniales, pero posteriormente se presentaron asentamientos de la comunidad campesina que hasta la fecha existen en cercanía a los resguardos ya constituidos.

Como manifiesta un miembro de la comunidad campesina, uno de los conflictos latentes en San Andrés de Pisimbalá, consiste en la afectación a los predios productivos de la comunidad campesina por parte de los indígenas, pero dichas afectaciones no solamente afectan económicamente, sino también, *“se han presentado varias muertes por depresión, por la*

23 Ley 21 de 1991. Artículo 14. Numeral 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

parte psicológica a raíz de ese conflicto”²⁴

Es evidente que para dar solución al conflicto territorial se hace necesaria una participación activa del Estado, ya que hay un choque entre los derechos de preexistencia que reclaman los indígenas y los derechos de prevalencia que reclama el campesinado y las comunidades negras. El Estado debe darse a la tarea de evaluar los territorios disponibles que posean las características necesarias para ser aptos para el desarrollo económico y cultural de ambas comunidades y así eliminar el traslape de derechos sobre un mismo territorio.

Estadística de conflictos territoriales en Colombia

La Agencia Nacional de Tierras (ANT), la autoridad de tierras en Colombia, a través de su Unidad de Diálogo Social, se ha dado a la tarea de sistematizar el universo de conflictos que atiende, con el propósito de generar estrategias que sirvan para anticipar y prevenirlos. Este ejercicio de identificación y caracterización de los conflictos territoriales ha posibilitado extraer unas tendencias generales sobre la dinámica de estos conflictos a nivel nacional, pues, aunque existen numerosos estudios de conflictividad de tierras en el nivel regional-territorial, son muy pocos los que ofrecen una mirada nacional del fenómeno.

A corte de octubre de 2022, la ANT tiene caracterizados **161 conflictos territoriales en el país**, agrupados en una tipología centrada en los actores, que, aunque no es la única forma de leer los conflictos, pues existen otros esfuerzos analíticos por incorporar otras categorías, es la tipología adoptada por la entidad para avanzar en la gestión de procesos de interlocución y diálogo social²⁵. De igual forma, es preciso indicar que ésta cifra puede tender a aumentar, en la medida en que la ANT está constantemente recibiendo nuevos conflictos que son de su competencia pero que no había rastreado con anterioridad. Así, los identifica en el marco de los barridos prediales masivos que ha venido adelantando como parte de la política del ordenamiento social de la propiedad rural y que incluye en un subregistro dispuesto para esa clase de conflictos.

Un análisis a ésta base de datos nos permite observar que el tipo de conflicto más recurrente en la ruralidad es el **Conflicto Particular-Otro**, con 55 conflictos, que refiere al conflicto entre particulares y una comunidad rural; seguido muy de cerca del **Conflicto Intercultural** con 53 conflictos, que ocurre entre campesinos y grupos étnicos; en tercer lugar se encuentra el **Conflicto Interétnico**, con 25 casos, que sucede entre diferentes grupos étnicos; y finalmente

24 Entrevista a miembro de la comunidad campesina año 2013, Inza.

25 **Territorial intercultural:** Conflicto entre comunidades campesinas y grupos étnicos

Territorial interétnico: Conflicto entre distintas comunidades o grupos étnicos

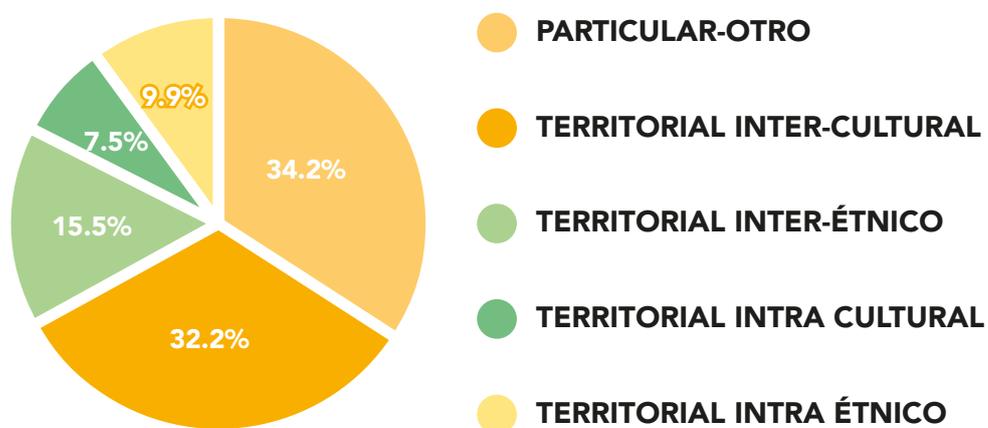
Territorial intraétnico: Conflicto al interior de una misma comunidad o grupo étnico

Territorial intracultural: Conflicto entre comunidades que no se identifican bajo un criterio étnico

Particular-Otro: Conflicto entre comunidades rurales (campesino, indígena, afro) y un actor particular (que no se recoge dentro de un grupo social rural)

los conflictos intraétnicos, con 16 casos; e intraculturales con 12 casos (Ver gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de conflictos según el tipo de conflicto ANT



Elaboración propia IEI, con base en ANT (2022).

Se puede advertir que más de la mitad de los conflictos están divididos entre Particular-Otro (34,2%) e Inter-cultural (32,9), siendo los más predominantes de la ruralidad colombiana. Si bien el conflicto Particular-Otro es el que reporta más casos, no se puede obviar el hecho de que la agregación de los casos que corresponden a conflictos interculturales (53) y conflictos interétnicos (25), suman 78 conflictos, lo cual representa alrededor de un 48%. Esta clase de conflictos son los que se presume que podrían ser tramitados a través de una figura de territorio intercultural.

Conflictos por actores involucrados

Si ampliamos el espectro del análisis, y examinamos los actores sociales -de manera diferenciada- que están agrupados en las diferentes categorías de tipos de conflicto (Ver tabla 1), se puede notar lo siguiente: el conflicto más sobresaliente a nivel nacional corresponde a Indígenas y Campesinos con 34 casos, seguido de Indígenas y Particular con 29 casos; y en tercer lugar Indígenas-Indígenas, con 22 casos.

En ese sentido, si nos ceñimos estrictamente a los actores involucrados en las conflictividades, independiente del tipo de conflicto bajo el cual se agrupen, se puede afirmar que el conflicto que predomina en la ruralidad implica a los indígenas y a los campesinos, lo cual pone de manifiesto una creciente tensión intercultural, que es menor a la que subyace entre indígenas y afro (15 casos), y campesinos y afro (5 casos).

Sumado a lo anterior, es preciso indicar que también se presentan casos que revisten una mayor complejidad, en los que están involucrados los tres principales actores sociales, siendo cinco (5) que incluyen a indígenas, campesinos y afro, lo cual perfila la necesidad de mecanismos que posibiliten una gestión del conflicto en varios niveles. En esa misma línea

del argumento, no se pueden ignorar los conflictos asociados con particulares, porque si bien la figura territorial que se propone en el presente documento responde a una conflictividad entre grupos sociales étnicos y campesinos, también se puede advertir que existen conflictos que involucran a comunidades rurales (campesinas, indígenas, afro) con particulares, que aunque en menor número, también habría que darles una respuesta, por ejemplo los casos entre Indígena-Afro-Particular (1), Afro-Particular-Campesino (2), o Indígena-Campesino-Particular (5).

Tabla 2. Tipo de conflicto por Actores involucrados

	PARTICULAR-OTRO	TERRITORIAL INTERCULTURAL	TERRITORIAL INTER-ÉTNICO	TERRITORIAL INTRA-CULTURAL	TERRITORIAL INTRA-ÉTNICO	TOTAL
AFRO - AFRO	0	0	1	0	2	3
AFRO - CAMPESINO	0	5	0	0	0	5
AFRO - PARTICULAR	6	0	0	0	0	6
AFRO - PARTICULAR - CAMPESINO	1	0	1	0	0	2
CAMPESINO - CAMPESINO	0	1	0	11	0	12
CAMPESINO - PARTICULAR	15	1	0	0	0	16
INDIGENA - AFRO - PARTICULAR	1	0	0	0	0	1
INDIGENA - AFRO	0	4	15	0	0	19
INDIGENA - AFRO - CAMPESINO	0	5	0	0	0	5
INDIGENA - CAMPESINO	0	34	1	0	0	35
INDIGENA - CAMPESINO - PARTICULAR	3	2	0	0	0	5
INDIGENA - INDIGENA	0	0	7	1	14	22
INDIGENA - PARTICULAR	29	1	0	0	0	30
TOTAL	55	53	25	12	16	161

Elaboración propia IEI, con base en ANT (2022)

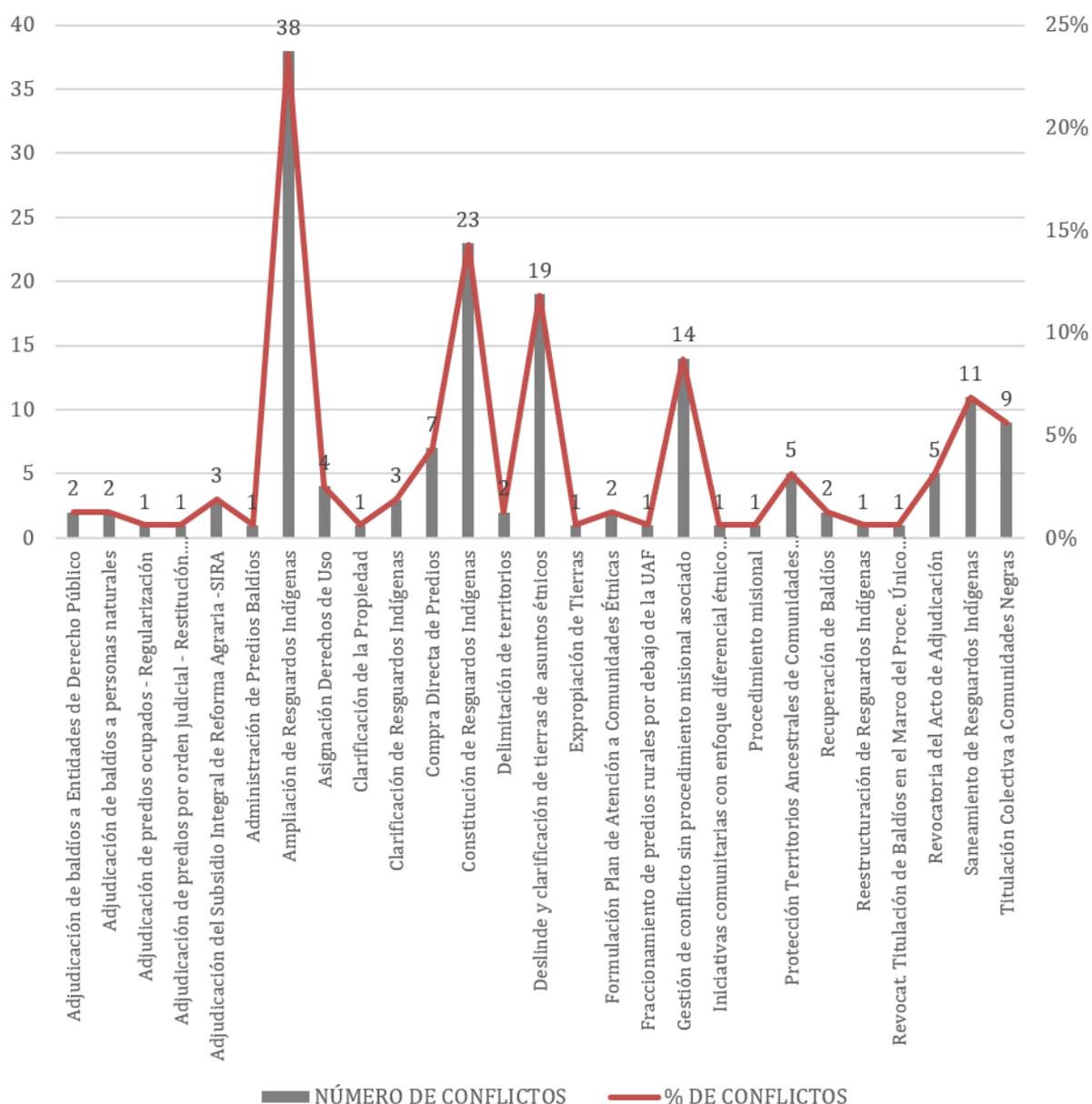
Conflictos por procedimiento misional aplicable:

Una variable que puede resultar interesante para el análisis es la relativa a los procedimientos que adelanta la ANT como parte de su actuación administrativa en el marco de estas conflictividades, ofreciendo una indicación de la manera en que la entidad le da respuesta a estos conflictos. De un conjunto de 28 procedimientos (ver gráfica 1), sobresalen al menos 6 procedimientos que son los más utilizados: el primero, y por una diferencia considerable, la Ampliación de resguardos indígenas (38 casos); seguido de la Constitución de resguardos indígenas (23 casos); el Deslinde y clarificación de tierras de asuntos étnicos (19 casos); la Gestión de conflictos sin procedimiento misional asociado (14 casos); el Saneamiento de Resguardos Indígenas (11 casos); y la Titulación Colectiva a Comunidades Negras (9 casos). Por su parte, el resto de procedimientos no superan ninguno los cinco casos de conflictividad. (Ver gráfica 2). Se pueden plantear algunas observaciones sobre esto.

Primero, la ampliación de resguardos (38) y constitución de resguardos (23), son el reflejo de un vector de la conflictividad que está asociado con el progresivo crecimiento de las poblaciones indígenas, quienes naturalmente demandan una correspondencia expansiva en términos de tierras, lo cual ha provocado tensiones con otros actores en su entorno.

Segundo, llama la atención que el cuarto procedimiento más utilizado por la ANT -entre 28 procedimientos- corresponde a la categoría de **Gestión de conflicto sin procedimiento misional asociado**, para 14 conflictos. Esto significa que existe una expresión de la conflictividad territorial algo más difusa, que, por su complejidad, no puede abordarse desde la rigidez de los procedimientos misionales, y en esa medida ha sido tramitada desde una suerte de indeterminación procedimental. Esto puede ser un indicador de lo estrecho que resulta el marco normativo -y los procedimientos administrativos en esa vía- para abarcar y dar solución a situaciones que, por su misma dinámica, se salen de estos márgenes, y por lo tanto pone de presente la necesidad de converger hacia un esquema más flexible que pueda canalizar este tipo de conflictividades, que no han podido ser tramitadas bajo el marco legal existente.

Gráfica 2. Número de conflictos por Procedimiento misional de la ANT

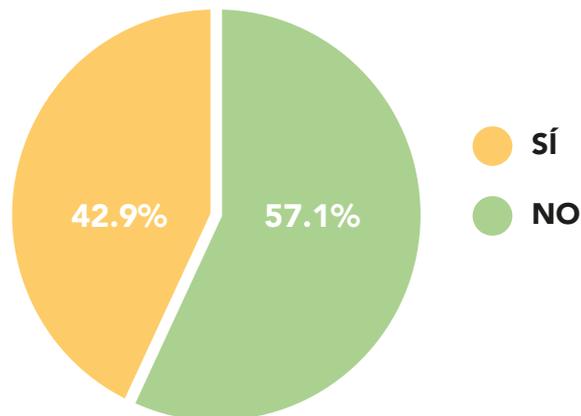


Elaboración propia IEI, con base en ANT (2022)

Conflictos con Acciones judiciales

En efecto, se puede establecer que, del conjunto de 161 conflictos territoriales, 69 conflictos tienen asociado algún tipo de acción judicial (42.9%), mientras que 92 conflictos (57.1%), no tienen ningún tipo de acción judicial asociada. Esto muestra que hay un porcentaje importante de conflictos territoriales sobre los cuales se ha expresado la autoridad judicial (Ver gráfica 3), y, en consecuencia, se requieren de salidas novedosas y creativas que puedan viabilizar las órdenes judiciales cuyo carácter imperativo y de urgencia se pone en tensión por la dificultad de operativizar, en la práctica, este tipo de decisiones.

Gráfica 3. Porcentaje de conflictos con acción judicial

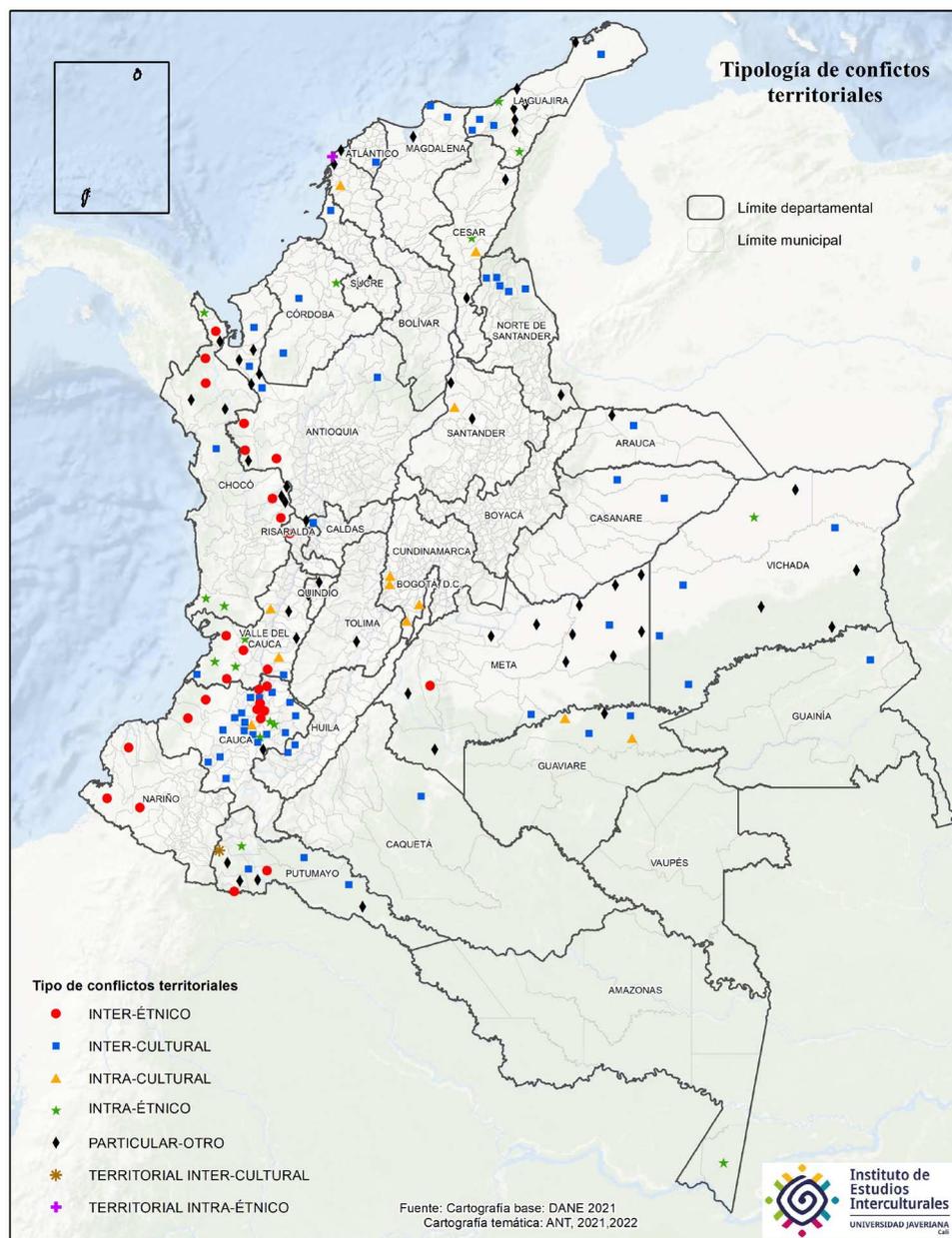


Los apartados relativos a las autoridades concededoras y sus procedimientos para resolver los conflictos ha mostrado que es necesario conocer las particularidades del contexto para realizar procedimientos efectivos y justos. En ese sentido, como primera medida es importante comprender los conflictos desde su distribución geográfica, pasando por la necesidad de acercar la justicia a los territorios para poder generar un acceso más eficiente y eficaz, así como posibilitar la permanencia en los territorios por parte de las entidades como la ANT. Esto necesariamente afecta la resolución de los conflictos que puedan presentarse.

Distribución geográfica de los conflictos (por departamento):

Los conflictos territoriales también pueden leerse desde su expresión geográfica. Así pues, en la tabla 2 y gráfica 4, se puede notar que hay casos de conflictividad territorial en al menos 29 departamentos del país -de los cuales tres (3) casos se extienden en la jurisdicción de dos departamentos- lo cual en principio nos muestra que el fenómeno está ampliamente extendido en el país, como también se puede observar en la Figura 8.

Mapa 8. Conflictos territoriales identificados por ANT (a octubre de 2022)



Elaboración propia IEI, con base en ANT (2022)

Si bien el mapa muestra una presencia de conflictos territoriales en gran parte del país, se logra divisar un eje de conflictividad en el suroccidente del país, en la franja que corresponde a Putumayo, Cauca, Valle del Cauca, mientras que en el departamento del Amazonas hay menor presencia de este tipo de conflictos. El departamento que concentra la mayor cantidad de conflictos territoriales a nivel nacional es el Cauca, con 30 casos (18.6%), seguido por el departamento del Meta, con 14 casos (8.7%); Chocó, con 13 casos (8.1%); Valle del Cauca, con 12 casos (7.5%); La Guajira, con 12 casos (7.5%); Putumayo, con 11 casos (6.8%); Vichada, con 9 casos (5.6%); y Antioquia, con 7 casos (4,3%). De acuerdo con esto, se podría decir que la mitad de los conflictos territoriales en el país –que ocurren en 29 departamentos– se concentran únicamente en 5 departamentos: Cauca, Meta, Chocó, Valle del Cauca y La Guajira.

En contraposición, existen seis (6) departamentos que solo registran un (1) caso de conflicto territorial, estos son: Tolima, Risaralda, Guainía, Caquetá, Atlántico y Amazonas. Por su parte, los tres (3) conflictos que se extienden a más de un departamento corresponden a: Antioquía-Córdoba (1), Antioquía-Chocó (1), y Chocó-Valle del Cauca (1).

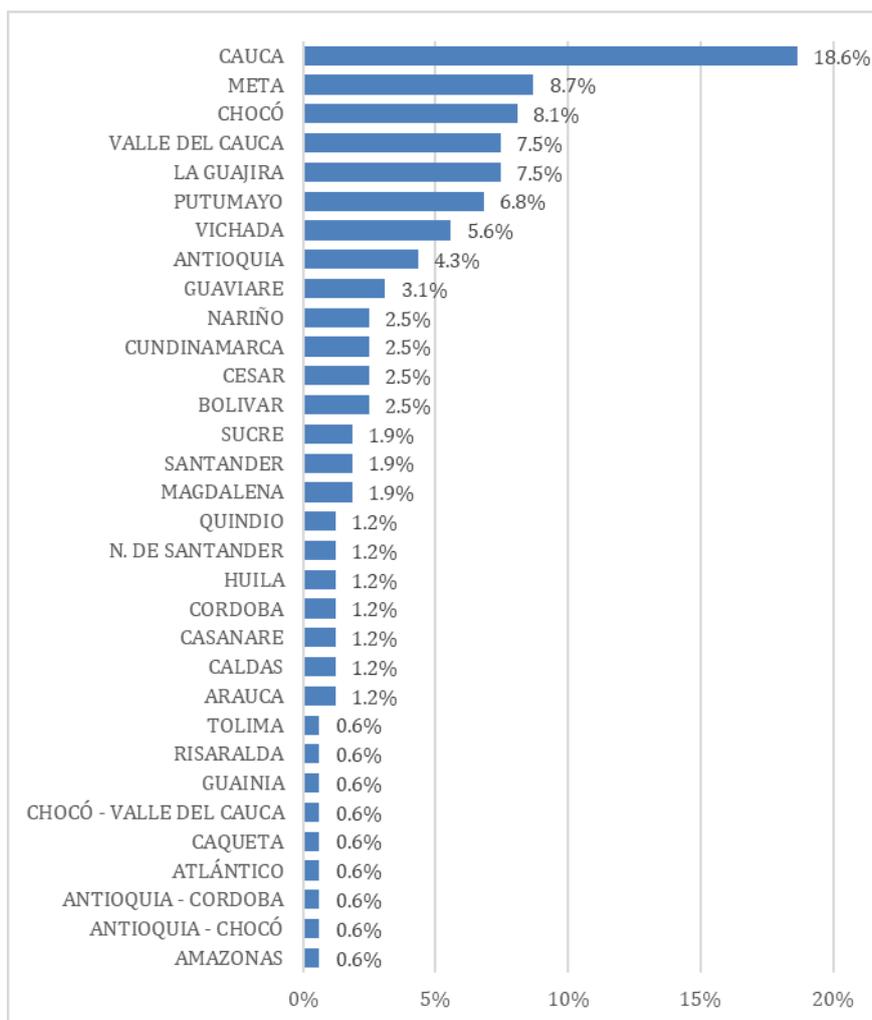
Tabla 3. Número de conflictos por Departamento

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE CONFLICTOS
AMAZONAS	1
ANTIOQUIA	7
ANTIOQUIA - CHOCÓ	1
ANTIOQUIA - CORDOBA	1
ARAUCA	2
ATLÁNTICO	1
BOLIVAR	4
CALDAS	2
CAQUETA	1
CASANARE	2
CAUCA	30
CESAR	4
CHOCÓ	13
CHOCÓ - VALLE DEL CAUCA	1
CORDOBA	2
CUNDINAMARCA	4
GUAINIA	1
GUAVIARE	5
HUILA	2
LA GUAJIRA	12
MAGDALENA	3
META	14
N. DE SANTANDER	2
NARIÑO	4
PUTUMAYO	11
QUINDIO	2
RISARALDA	1
SANTANDER	3
SUCRE	3

TOLIMA	1
VALLE DEL CAUCA	12
VICHADA	9
TOTAL	161

Elaboración propia IEl, con base en ANT (2022)

Gráfica 4. Porcentaje de conflictos por departamento



Elaboración propia IEl, con base en ANT (2022)

Si tomamos los casos del Cauca, que es el departamento con mayor número de conflictos del país (30), doblando por más de la mitad al segundo en la lista, 17 de estos casos corresponden a conflictos de tipo intercultural y 8 conflictos de tipo de interétnico, lo que refleja una dinámica de conflictividad que responde a las pretensiones territoriales de grupos étnicos y comunidades campesinas. Por otra parte, en el Meta, el segundo departamento en el país con mayor número de conflictos en el país, con un total de 14, la situación es diferente a la del Cauca, pues 11 de los casos corresponden a conflictos entre particulares con comunidades

Observaciones generales

- La ANT tiene un registro de 161 conflictos territoriales identificados y caracterizados a nivel nacional, distribuidos en 29 departamentos, con tres casos que tienen lugar en más de un departamento. Esta cifra de conflictos puede aumentar en la medida en que se adelanten y concluyan los ejercicios de barrido predial masivo que adelanta la entidad como parte de los POSPR.
- El tipo de conflicto más recurrente en la ruralidad del país es el conflicto Particular-Otro, que ocurre entre particulares con comunidades étnicas o campesinas, con 55 casos. En segundo lugar, el conflicto intercultural, que ocurre entre grupos étnicos y campesinos, con 53 casos; y en tercer lugar el conflicto interétnico con 25 casos. En ese aspecto, si bien el tipo de conflicto más recurrente es el Particular-Otro, los conflictos interétnicos e interculturales, de manera agregada suman alrededor de 78 casos, lo que pone de manifiesto la necesidad de una instancia de regulación de carácter intercultural que pueda tramitar este tipo de conflictos.
- Si se desagrega el universo de conflictos (161) por los actores involucrados en estos conflictos, y no por el tipo de conflicto, podemos notar que el conflicto predominante en la ruralidad colombiana ocurre entre Campesinos e Indígenas (34 casos); seguido de Indígenas y Particular (29 casos), y finalmente Indígenas e Indígenas (22 casos).
- Los procedimientos más utilizados por la ANT en el marco de la atención a los conflictos territoriales son en su orden: la ampliación de resguardos indígenas (38 casos), la constitución de resguardos indígenas (23 casos), el deslinde y clarificación de tierras de asuntos étnicos (19 casos), la gestión de conflictos sin procedimiento misional asociado (14 casos), el saneamiento de resguardos indígenas (11 casos), y la titulación colectiva a comunidades negras (9 casos). Llama la atención que el cuarto procedimiento más utilizado refiere a una expresión difusa de conflictividad territorial que no puede ser tramitada desde un procedimiento administrativo específico por parte de la ANT.
- Cinco departamentos agrupan la mitad de los conflictos territoriales en el país, siendo: Cauca, Meta, Chocó, Valle del Cauca y La Guajira. El departamento que más conflictos reporta es el Cauca (30 casos), el cual registra más del doble de casos que el segundo departamento en la lista que es Meta (14 casos), Chocó (13 casos), Valle del Cauca (12 casos) y la Guajira (12 casos).
- Si bien el Cauca es el departamento que más conflictos territoriales tiene en el país, ésta conflictividad se distribuye entre varios municipios. En ese orden de ideas, de los municipios del país con mayor presencia de conflictos territoriales ninguno pertenece al Cauca. De esta manera, el municipio que más conflictos reporta a nivel nacional es Puerto Gaitán, Meta (8 casos), seguido de Cumaribo, Vichada (7 casos), Riohacha en la Guajira (6 casos), y San José del Guaviare, Guaviare (5 casos).

- Hay una diferencia cualitativa importante entre los dos departamentos que más conflictos territoriales registran en el país. De los 30 conflictos territoriales que tienen lugar en el Cauca, 25 de estos corresponden a conflictos interculturales e interétnicos, mientras que en el Meta hay un panorama diferente, de los 14 conflictos territoriales que tienen lugar en él, 11 de estos corresponden a conflictos entre particulares con una comunidad rural.

En conclusión, la figura de territorio intercultural se adaptaría con mayor naturalidad a contextos como los del departamento del Cauca, y debería ser más trabajada en otros ámbitos donde las conflictividades obedecen a circunstancias diferentes, que suele estar relacionadas a intereses económicos. Siendo procedente pensar en la figura como la capacidad de diálogo, en donde los actores están en la potestad de definir sus reglas de gobierno.

Diálogo y acuerdos interculturales

Aunque la noción de interculturalidad no se encuentra contemplada dentro de la Constitución Política de 1991 o la legislación estudiada, esto no quiere decir que no se presenten casos relevantes de interculturalidad dentro del país. Por el contrario, como se ha mencionado anteriormente, las mismas comunidades reconocen que el territorio en el que viven ya es intercultural, debido a la presencia de varias comunidades en el mismo, lo cual puede producir conflictos, pero también formas de convivencia armónica entre ellos.

Es por lo anterior que las comunidades han intentado establecer diálogos y acuerdos interculturales, con el propósito de mantener una sana convivencia y ayudarse en otras áreas comunes, como procesos productivos y la conservación del medio ambiente.

Dichos acuerdos algunas veces prosperan y otras veces resultan fallidos, como se evidencia a lo largo de este capítulo, las comunidades han extraído los aciertos y eliminado los errores, para poco a poco llegar a una convivencia intercultural sin los conflictos hasta ahora analizados.

Para los casos exitosos de relacionamiento, el estudio realizado se llevó a cabo en el municipio de Cajibío, debido a la cercanía y a las relaciones establecidas con la comunidad, de donde se extrajo información valiosa de los acuerdos realizados para la convivencia de los actores dentro de un mismo territorio. Es un municipio donde la convivencia intercultural ha sido un hecho por varios años y donde mediante el ensayo y error, en algunos corregimientos se ha logrado convivir de manera pacífica y con un concepto de ayuda mutua.

Casos Exitosos de Convivencia Intercultural

A lo largo de la investigación y en el estudio realizado en el Municipio de Cajibío se conoció de dos casos de convivencia entre pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y campesinos, los cuales vale la pena resaltar como casos exitosos de convivencia intercultural debido a que se presenta no solamente la convivencia de los tres actores, sino también la colaboración en materia de territorios, salud, educación y justicia propia.

Finca “el Trébol” o “la Amistad”

En el municipio de Cajibío se presentan asentamientos de la comunidad indígena debido a la migración dada desde Silvia, en donde empezó a escasear la tierra, presentándose una imposibilidad de sostener a una familia con la porción otorgada. Su llegada al Cajibío se debe, según lo menciona la misma comunidad indígena a que el *“territorio había sido tradicionalmente nuestro”*²⁶.

Para acceder al territorio, la comunidad indígena encontró la colaboración de la comunidad campesina, quienes les propusieron que se unieran para acceder a las tierras otorgadas mediante la Ley 160 de 1994, proceso mediante el cual se accedió a 3 fincas para la comunidad campesina e indígena.

Dicho acceso se configuró con en una de las fincas denominada “El Trébol” o “La Amistad”, evidenciándose un proceso relevante de convivencia y proyectos productivos entre la comunidad indígena y campesina, pues, para acceder a dicho territorio debieron organizarse y formar una empresa, con sus correspondientes estatutos y una forma de trabajo, para que fuera adjudicada. La dificultad de acceso a la tierra fue dirimida mediante la concertación y colaboración entre indígenas y campesinos, los cuales han podido acceder a fincas conjuntas y a crear procesos productivos que fortalecen su economía y el auto sostenimiento.

Así, se conformó la “Empresa Comunitaria el Trébol” que integraba tanto a campesinos como indígenas dentro de la organización directiva de la empresa, lo cual garantizaba la protección de los intereses de cada comunidad. Dicha empresa entró en funcionamiento durante un par de años, pero debido a las diferencias culturales entre comunidades se procedió a la liquidación de la misma, y posteriormente a parcelar la finca para otorgar una UAF a cada familia²⁷.

En materia de educación en este territorio, no es diferente a los casos ya mencionados. Cuando se dio la llegada del pueblo Misak al municipio de Cajibío, este pueblo indígena noto que había una sola institución en la vereda, pero en la misma no existía el concepto de etnoeducación. Al acercarse a las directivas para que se impartiera, estas se negaron,

26 Entrevista a miembro de la comunidad indígena.

27 Información suministrada por el gobernador del cabildo en el año 2013

por lo que la comunidad decidió crear una institución educativa independiente, debido a la urgencia de mantener sus costumbres. Posteriormente, fue reconocida por la secretaría de educación departamental.

Uno de los puntos importantes a resaltar, es que dentro de las escuelas propias del pueblo Misak, asisten tanto indígenas como campesinos, por lo que existe una jornada en la mañana dedicada únicamente a impartir el currículo obligatorio en la cual participan ambas comunidades y en la tarde se imparte la educación propia, a la cual pueden asistir voluntariamente los campesinos.

En cuanto a la salud, los indígenas a pesar de conservar su medicina tradicional, que está abierta para cualquier persona, sea indígena o campesino, asisten principalmente a la IPS Indígena, reconocen en la entrevista realizada que *“este sistema funciona muy bien, es más, los campesinos son más conscientes de la importancia del médico tradicional y acuden más a él que los mismos indígenas”*²⁸, por lo que *“las enfermedades pequeñas y del alma”*²⁹ como las llaman ellos, son tratadas por el médico tradicional, pero cuando es algo más grave, este mismo se encarga de remitirlos a la IPS.

Al momento de hablar de la justicia propia, manifiesta la comunidad *“que eso comienza desde la casa, comienza desde el fogón, no hay necesidad de hacer justicia social ni penal si desde el fogón se ha dado la justicia”*³⁰. Se parte de una justicia equitativa, la comunidad hace un símil con los hijos, en donde todos tienen los mismos derechos y todos deben ser queridos y castigados por igual. Para ellos, existe dos tipos de justicia, la justicia social y la justicia penal: *“el cabildo debe tener un látigo y si hay un problema grave, el látigo tendrá que encargarse de resolverlo”*³¹.

En este municipio se ha intentado no acudir a la justicia penal, ya que manifiestan que no es su tipo de justicia, que castigar de forma tan severa a los integrantes de su propia comunidad por medio de la pena de prisión no es sano. Por el contrario, el victimario debe sanar su alma primero y esto lo logra al servirle a la sociedad, es decir, por medio de la justicia social. Esta investiga cual fue la causa del delito y se le hace ver al individuo que su actuar fue errado, se le otorga una sanción que la decide la asamblea, si la persona reincide, la asamblea puede decidir otorgar una sanción más severa o acudir a la justicia penal.

Debido a la cercanía y convivencia de campesinos e indígenas en la finca “El Trébol”, se evidencia colaboración en materia de justicia propia entre ambas comunidades, es el caso particular que se presentó hace un par de años en el cual se le imputaba un hurto de un campesino hacia un indígena, por lo que el campesino acudió directamente al cabildo para resolver el problema, se trató en asamblea y se decidió favorablemente para el campesino.

28 Ibídem.

29 Ibídem.

30 Ibídem.

31 Ibídem.

Observamos cómo la necesidad de consolidar un territorio para campesinos e indígenas desembocó en el desarrollo de un proyecto productivo, que conllevó a relaciones más estrechas y menos conflictivas. Sin embargo, las diferencias culturales y la forma de observar y vivenciar el diario vivir, así como los diferentes beneficios dados a unos u otros genera diferencias y dificultades, de allí la importancia de brindar una igualdad real y material a sujetos igualmente vulnerables.

Finca Chayaní

La finca “Chayaní” era un predio calificado por las comunidades como improductivo, ya que no servía ningún propósito social al estar desocupado hace mucho tiempo. Al observar esto, los pueblos indígenas Nasa y Misak, la población campesina y las comunidades afrocolombianas se unieron para realizar la ocupación del predio. Ante este acontecimiento, la Alcaldía reacciona entablando diálogos con las comunidades, prometiéndoles que, si realizaban el desalojo y conformaban una asociación entre las comunidades, se comprometía a comprar el predio y posteriormente otorgárselos aplicando la Ley 160 de 1994.

Efectivamente, se realizó el desalojo del predio, pero la promesa de la alcaldía no fue cumplida y un año y medio después del desalojo las comunidades decidieron realizar una segunda ocupación, nuevamente se establecerían familias de los pueblos Misak y Nasa, campesinos y afrocolombianos. Al momento de la ocupación ya habían conformado la sociedad solicitada por la alcaldía, denominada “CORPOAFRODEC”. Esta asociación tiene sus órganos de gobierno conformados con representación de las tres comunidades y los estatutos no solamente reglamentan el funcionamiento de la empresa, sino también la convivencia dentro de la finca.

En los estatutos, está planteado que la porción de tierra otorgada a cada familia no pueda ser enajenada y que medidas como la tala de árboles debe ser, no solamente informada, sino también consultada con el órgano de gobierno de la empresa y de esta manera “evitar problemas de convivencia, ya que cuando se pide permiso y toda la comunidad sabe, no hay lugar a discusiones y mucho menos a tomar medidas”³² (sic)

El caso de Chayaní, puede constituir un punto de partida para hablar de la posibilidad de un gobierno intercultural; situación que pasa desapercibida para la comunidad que allí convive. Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que se ha adelantado este proceso sin saberlo; tanto en los estatutos, como conformando un órgano de gobierno y lineamientos consensuados, tanto en los procesos de producción, auto sostenimiento y convivencia, se presentan relaciones interculturales que facilitan la convivencia, sin dejar a un lado la identidad de cada una de las comunidades que allí habitan.

Se evidencian relaciones sanas en un territorio intercultural, ya que las comunidades han

acordado vivir bajo un mismo territorio, dejando atrás los prejuicios de cada comunidad y las formas de organización tradicionales, es decir, no aplican las leyes propias de cada comunidad, sino el consenso de todas que se ha contenido dentro de los estatutos. Esto no implica la pérdida de la identidad de la comunidad, por el contrario, la intención es reforzar las tradiciones pero en un marco de convivencia intercultural, interponiendo parámetros en la actuación ya no solo de las comunidades en particular, sino de todas las comunidades en general.

Unión Territorial Interétnica del Naya –UTINAYA–.

En la región del Pacífico conocida como “El Naya”, surge a finales de la década de los noventa y comienzos del 2000, la Unión Territorial Interétnica –UTINAYA, un espacio de coordinación interétnica entre comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Es importante tener en cuenta la compleja dinámica social, política, económica y militar de la zona, que sitúa a los grupos étnicos y culturales en vecindad con la guerra, el narcotráfico, y los grandes intereses empresariales. UTINAYA se configuró como un espacio de colaboración ejemplar entre las distintas comunidades de la zona, llegando incluso a plantear un mapa conjunto de aspiraciones territoriales; sin embargo, pareciera que una mayor efectividad en la materialización de estas aspiraciones habría debilitado la organización interétnica debido al accionar individual (Guerrero, 2012).

En el cuarto encuentro Interétnico realizado en el año 2003, se da a conocer la organización UNITAYA a los habitantes del Naya, con el fin de fortalecerla a través de la participación de la comunidad. En la misma han participado organizaciones sociales de la zona (Consejo Comunitario del Naya, Cabildos indígenas del Alto Naya, Cabildo indígena Eperara Siapidaara, Juntas de Acción Comunal del Alto Naya, Comité de Desplazados del Naya, CRIC, ACIN, PCN), así como actores externos acompañantes del proceso (ONIC, ACIVA, ORIVAC, FEDES, Fundación SWISSAID, COHDES, Comunidad Misionera Madre Laura, Colectivo de Trabajo Jenzera, entre otras) (Guerrero, 2012).

Para el 2008, el Colectivo de Trabajo Jenzera aseveraba que “la entusiasta agenda política (...) que dio lugar a la creación de UTINAYA, fue perdiendo vigencia ante el desasosiego generalizado y la búsqueda de reparación individual, más rápida, más factible, más barata para el Estado y con más aceptación en ONG’s que tramitan indemnizaciones” (García y Jaramillo, 2008). La posibilidad de realización fáctica de los requerimientos territoriales del Naya debería haber suscitado un cierto rompimiento a nivel interno, motivado por dinámicas de orden administrativo. El Estado, con su misma normatividad, ha de proponer dinámicas sociales específicas, y es paradójico que el entramado jurídico que protege a los grupos étnicos, pudiera estar causando divisiones y cambios en el relacionamiento comunitario debido a la rigidez de su campo operativo. Según García y Jaramillo de Jenzera (2008), UTINAYA habría surgido como una posibilidad novedosa (en tanto interétnica) frente a una propuesta estatal que invita a la división de los grupos culturales, sin embargo, la organización

habría sucumbido finalmente debido a estos asuntos. Cabe anotar que, en medio de las posibilidades operativas de reclamación de tierras, los grupos campesinos permanecen en desventaja (frente a indígenas y afrodescendientes) respecto a los derechos diferenciales (García y Jaramillo 2008, p. 21).

En conclusión, el éxito de los espacios interculturales obedece a una multiplicidad de factores, desde las propias dinámicas internas hasta la legislación vigente. Los casos exitosos demuestran que un cierto nivel de flexibilidad es necesario, tanto para las comunidades como para las figuras jurídicas aplicables, no obstante: ¿qué otras fallas son evidenciables en los Acuerdos Interculturales?

Las fallas de los Acuerdos Interculturales

Los espacios de diálogo entre las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas han sido recurrentes a lo largo de la historia. Estos actores rurales han convivido en el mismo territorio durante años, con límites borrosos hasta la Constitución de 1991 que se encargó de reconocer derechos diferenciales a algunas comunidades. Sin embargo, el reconocimiento del Estado como multicultural y pluriétnico, ha establecido, al mismo tiempo, límites más claros entre estos actores, por lo cual se han acentuado algunas diferencias. Esta situación está a la base de la necesidad de recurrir a acuerdos interculturales, importantes en la ruralidad colombiana, por la convivencia cercana de las comunidades y los conflictos que pueden producirse de la misma.

En función del ánimo de concertación para la convivencia, se evidencia que, en el departamento del Cauca, se han creado espacios interétnicos con el objetivo de solucionar los conflictos que se presenten o evitar futuros, mediante el diálogo y propuestas claras para su acción e implementación.

Dichos espacios interétnicos³³ se pueden observar en la siguiente tabla y consisten en:

33 Andrea Guerrero. "Espacios Interculturales, Historia de los espacios de relacionamiento interétnico del departamento del Cauca". 2012.

Tabla 4. Espacios Interétnicos

Espacio	Actores	Año	Anotaciones
Comisión Interétnica.	Indígenas y afrodescendientes (predominantemente). Campesinos aparecen asociados en menor medida.	1986 – actualidad	Con gran fuerza en los municipios de Suárez, Buenos Aires, Santander de Quilichao, y Morales. Organismo crucial en la superación de agresiones asociadas a los conflictos de San Rafael, Corcovado y La Florida.
Acuerdo de Paz y Convivencia de la Cuenca del Río Piedras.	Indígenas y campesinos.	2001 – actualidad	Tiene lugar en Popayán. Participan entes facilitadores externos. Logra superar la agresión entre las partes. Sin embargo, el problema por la “distribución inequitativa de la tierra” persiste.
Encuentro Interétnico.	Campesinos, indígenas y afrodescendientes.	2002 – actualidad	Encuentro masivo que se aborda a lo largo de varios días. Participan organizaciones sociales de distintos departamentos del país. Deviene de la Comisión Interétnica.
UTINAYA	Campesinos, indígenas y afrodescendientes.	2003 – actualidad.	Tiene lugar en la región del Naya, en límites entre los departamentos del Cauca y el Valle del Cauca.
Reuniones entre CRIC, ACIN, Coordinación Agraria del Cauca, y PUPSOC.	Indígenas y campesinos, más adelante se unen representantes afrodescendientes.	2012	Diálogos previos y posteriores al II Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina. Se realizan 3 reuniones. Al parecer, los diálogos son suspendidos unilateralmente por los actores indígenas.
II Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina.	Campesinos e indígenas.	2012	Tiene lugar en el municipio de Corinto. Representantes de CRIC y ACIN asisten al espacio. Se conforma una mesa interétnica que avanza en discusiones acerca de los conflictos territoriales. CRIC y ACIN hacen un pronunciamiento que reconoce la territorialidad campesina e invita a la unión.

Experiencias de acuerdos interétnicos e interculturales con acompañamiento institucional

Organismos institucionales en diversas ocasiones han servido como mediadores para la construcción de acuerdos comunitarios para el ordenamiento territorial. Estas experiencias sociales dan cuenta de la capacidad de las comunidades rurales para superar sus diferencias y convivir pacíficamente cuando tienen a su disposición un marco institucional que impulsen y faciliten esta clase de arreglos.

En efecto, La Agencia Nacional de Tierras como organismo institucional, ha consolidado una unidad de diálogo social adscrita a la Dirección General, dedicada a facilitar la interlocución entre la entidad y los grupos sociales étnicos y campesinos, al igual que para tender puentes de comunicación entre estas comunidades en los eventos –cada vez más frecuentes– de tensiones que emergen por pretensiones territoriales encontradas. Desde el equipo de Diálogo Social de la ANT y con el acompañamiento del IEI, se ha procurado hacer un seguimiento sistemático a las situaciones de conflictividad territorial que atiende la entidad a nivel nacional, con el propósito de extraer claves para una mejor gestión institucional de estos tipos de conflictos.

Como se mencionó en el apartado sobre conflictos territoriales, el universo de conflictos territoriales por la ANT cuenta con al menos 160 conflictos territoriales activos identificados a nivel nacional, donde algunos se pueden rastrear desde el extinto INCODER, e incluso otros desde el INCORA. Así, se evidencia que el nivel de complejidad de ciertos conflictos ha hecho que su resolución no haya sido posible, sin que esto signifique que los acercamientos no hayan sido fructíferos, la sola toma de conciencia de sus complejidades es útil para comprender las necesidades de las comunidades rurales. Igualmente, estos esfuerzos han permitido identificar y construir conjuntos de conflictos, uno de ellos siendo el de las experiencias donde se han alcanzado acuerdos mínimos, presentando un reflejo de un ejercicio social de gobernanza intercultural del territorio.



Dicho conjunto, aunque reducido, ha sido denominado como “casos exitosos”, en la medida en que se suscribieron actas de cierre que refrendan acuerdos entre comunidades rurales frente al territorio. Para abril de 2022, se identificaron 26 casos que habían sido depurados de la base de registros de conflictos de la ANT, ya fuera porque se suscribieron actas de acuerdos, ya fuera porque la entidad daba por cumplido su objeto misional, y daba traslado del caso a otras entidades con competencia en los casos, por ejemplo, al Ministerio del Interior.

A continuación, se retoman algunos de los casos mencionados que dan cuenta de acuerdos intercomunitarios sobre el territorio, y que permiten expandir la imagen centrada en el Cauca como el único foco de esfuerzos de gobernanza intercultural. Para ese efecto, se retoman experiencias de otras regiones del país, a saber, en Córdoba y en Catatumbo, para señalar algunas.

Cabildo San Pedro Alcántara y Cabildo Reparó Torrente

Un caso para reseñar es el de las comunidades indígenas de San Pedro Alcántara y Reparó Torrente de la etnia Zenú, en los municipios de Purísima (Córdoba) y Coveñas (Sucre). El cabildo San Pedro Alcántara manifestó su intención de constituir un Resguardo Indígena independiente del Resguardo de Reparó Torrente, y de buscar una redistribución de la tierra.

El INCORA, en el año 1993, determinó entregar 500 hectáreas de tierra a los cabildos de Reparó Torrente y San Pedro Alcántara. En las conversaciones, las autoridades del cabildo San Pedro Alcántara, optaron por dar mayor parte de la tierra al cabildo de Reparó Torrente, ocasionando un conflicto a futuro ya que la comunidad de San Pedro Alcántara no consideró que las autoridades estaban facultadas para ceder tanta tierra al otro cabildo. A raíz de esto, solicitaron una repartición más equitativa de las tierras. La diferencia territorial derivó en que la ANT suspendiera ambos procesos de formalización de los resguardos para ambas comunidades en la medida en que había un conflicto territorial que debía ser resuelto, previo a que la entidad pudiera avanzar en sus procesos misionales.

Consecuentemente, en acta del 5 de agosto de 2020, las autoridades de ambos cabildos manifestaron a la ANT la superación de las conflictividades al interior de sus comunidades gracias a diferentes acercamientos y conversatorios realizado. Además, señalaron que conviven en armonía y respeto de los linderos y expresaron su firme compromiso de avanzar hacia la constitución de ambos resguardos indígenas, por lo que se hizo evidente un ejercicio introspectivo de concertación entre ambas comunidades frente a los límites que tendría cada uno de los Resguardos. El caso demuestra cómo en el marco institucional de la ANT, y, confiando en los canales dispuestos por la misma entidad, las comunidades pueden llegar a acuerdos entre ellas que sean realmente justos y satisfactorios.

Pueblo indígena Barí y los campesinos del Catatumbo

Otro caso para traer a colación es el de la superposición entre las pretensiones territoriales del pueblo indígena Barí y los campesinos del Catatumbo. En la región de Catatumbo, el pueblo indígena Barí está organizado en dos resguardos indígenas: Motilón Barí (23 comunidades) y Catalaura La Gabarra (2 comunidades), ambos reconocidos en el año de 1981. Ambos resguardos están organizados en Ñatubaiyibará. En 2014, la autoridad del pueblo Barí instaura una acción de tutela contra el INCODER y otras entidades, por violación a sus derechos territoriales, así como de su derecho a la consulta previa, ya que desde 2005 habían intentado recuperar territorio no reconocido en los resguardos, sin respuesta institucional alguna, y tuvieron conocimiento de una solicitud en curso de constitución de una Zona de Reserva Campesina (ZRC) por parte de la Asociación Campesina de Catatumbo (ASCAMCAT) en áreas parcialmente coincidentes con las pretendidas.

En razón de lo anterior, la Corte Constitucional promulga la Sentencia T-052 de 2017, la cual le ordena a la ANT adelantar las acciones de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, y adelantar todas las acciones de la constitución de ZRC una vez se hubiera concluido en primer lugar la ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas. Adicionalmente, ordena llevar a cabo un proceso de consulta previa frente a la constitución de la ZRC.

La sentencia deja en evidencia una situación de tensión territorial entre indígenas y campesinos que fue tramitada a través de una orden judicial, y la cual requiere para su implementación un sólido ejercicio de diálogo social para traducir dichas disposiciones en acciones concertadas con ambas comunidades en los territorios.

Por una parte, las pretensiones territoriales del pueblo Barí fueron consolidadas en 2018 y la ANT procedió a verificar el cruce con pretensiones de ZRC. La solicitud del pueblo Barí abarca 224.752 hectáreas e incluye un área del PNN Catatumbo Barí. En consecuencia, la ANT realizó un plan de trabajo a partir de dos fases: FASE 1 (PNN Catatumbo Barí y zonas de reserva forestal de ley segunda) y FASE 2 (Solicitud de ZRC y traslape con Gran Pretensión Barí), como una forma de avanzar escalonadamente en ambos procedimientos (ampliación de resguardos y constitución de ZRC).

Por su parte, en el numeral sexto de la misma sentencia, la Corte ordena la creación de una Mesa Consultiva entre la comunidad indígena Barí y ASCAMCAT, con el acompañamiento de la ONIC y de ANZORC, así como del Ministerio de Agricultura, entidad encargada de la coordinación de la Mesa, con el fin de formular medidas de desarrollo alternativo para los territorios que simultáneamente ocupan pueblos indígenas y comunidades campesinas.

En el marco de la Mesa Consultiva, tanto autoridades del pueblo Barí como representantes de la asociación campesina, llegaron a un pre-acuerdo sobre las medidas de desarrollo alternativo que se deberán implementar en los territorios ocupados simultáneamente por ambas comunidades, incorporando una perspectiva tanto indígena como campesina del

territorio, respetando de igual manera los principios de la ley de Sabaseba y los derechos de los campesinos.

En sesión del 3 y 4 de marzo de 2020, ambas comunidades campesinas e indígenas le presentaron al Gobierno nacional la propuesta de acuerdos concertados sobre medidas de desarrollo alternativo en su componente económico, que incluía: a) procesos de restauración ecológica participativa, b) fortalecimiento de las economías familiares para la seguridad y soberanía alimentaria, c) el rechazo a las economías extractivistas y los monocultivos, d) la consulta previa como un derecho de los pueblos indígenas y el diálogo como principio para la convivencia territorial, y d) sustitución de cultivos de coca; todo esto como parte de un ejercicio de ordenamiento del territorio que pondere tanto la perspectiva campesina como la perspectiva indígena en las áreas donde habitan conjuntamente.

Este segundo ejemplo presenta ya no únicamente la acción y el marco institucional de la ANT sino también la sinergia con el aparato jurisdiccional y el rol que este puede desempeñar en la consolidación de espacios de diálogo intercultural. Concretamente, se evidencia que las figuras institucionales juegan el rol de ofrecer seguridad jurídica e institucional a las determinaciones de las comunidades, de ahí su relevancia e importancia para la integración del concepto de interculturalidad al ordenamiento jurídico colombiano. La posibilidad de trabajo en conjunto de todo el aparato es uno de los elementos esenciales para asegurar la resolución de conflictos de manera pacífica y justa.

6. Derecho Comparado e Interculturalidad en Estados Latinoamericanos

Considerando lo expuesto hasta el momento, es de gran importancia observar cómo otros Estados con características sociales y comunitarias similares a las de Colombia han asumido la diversidad cultural. Por ello, el presente capítulo contiene una descripción con su correspondiente análisis de la concepción (o no) de la interculturalidad en Ecuador, Perú, Bolivia, Nicaragua y México.

Para lograrlo, es importante iniciar recordando que el reconocimiento se funda en el Convenio 169 de la OIT sobre la existencia de pueblos indígenas y tribales en cada uno de los países, el instrumento dio nacimiento a un nuevo principio universal: la protección a la diversidad cultural, del cual depende la defensa de aquellos pueblos que poseen una identidad en relación a sus condiciones sociales, culturales y económicas propias.

Con ello, los términos 'multicultural' y 'pluriétnico' fueron asumidos por aquellos Estados donde se distinguía la existencia de culturas tradicionales propias. Sin embargo, esta asimilación del concepto multiculturalismo como la existencia de diversas culturas no es suficiente para el reconocimiento de derechos. Era necesario, por lo tanto, ejercer acciones afirmativas que otorgaran derechos a estas comunidades, igualando las relaciones con la cultura predominante.



Es por ello que negar la existencia de las diversas culturas latinoamericanas es negar la existencia de los propios Estados, cada uno conformado por múltiples pueblos indígenas y afrodescendiente, que históricamente han liderado una lucha por reivindicar sus derechos, dando por resultado el reconocimiento de Estados multiculturales y pluriétnicos. Estas declaraciones no se encuentran en el aire, han sido asumidas e integradas a los ordenamientos jurídicos, en los cuales cada uno de los Estados ha planteado su propia postura.

Las acepciones del multiculturalismo y pluriétnico, han denotado su aceptación a nivel general, sin embargo, no es suficiente hablar de estos términos, pues los mismos llevan a pensar en culturas aisladas. Es pertinente recordar que cada uno de los Estados debe pensar y recordar las relaciones existentes entre las diferentes culturas, al respecto, Edwin Cruz Rodríguez (2013) ha manifestado que:

En términos normativos, el multiculturalismo y el interculturalismo tienen implicaciones distintas. El multiculturalismo apunta a la construcción de la tolerancia y la coexistencia entre culturas, mientras la interculturalidad tiene como horizonte el respeto y la convivencia, el diálogo y el aprendizaje mutuo. (p. 83)

Jurídicamente, el termino interculturalidad está siendo apropiado por los Estados para denotar precisamente la existencia de relaciones entre las comunidades. Sin embargo, en Colombia no existe legislación que contenga una política clara al respecto, no existe una figura jurídica que armonice las relaciones interculturales. Si bien la declaración de diversidad cultural trajo consigo el reconocimiento de múltiples derechos, no tuvo en cuenta la coexistencia entre las diversas culturas. Tal situación es diferente en países como Ecuador, Perú, Bolivia, México y Nicaragua que en su ordenamiento jurídico han reconocido la interculturalidad en sus Estados.

La interculturalidad en América Latina debe contener el reconocimiento del campesinado como un sujeto de derechos con una cultura e identidad particular. Son un sujeto que, si bien surgió como la figura para homogeneizar lo rural (sin que esto constituyera un reconocimiento de derechos o privilegios), hoy en día son tal vez la población más negada de la ruralidad, donde no cuentan con derechos diferenciados siendo una población desfavorecida y que en muchas ocasiones han sido víctima de la violencia, así como de la estigmatización.

Entender el desarrollo legal dado al tema en otros países es de gran importancia para generar una reglamentación más acorde a nuestro sistema jurídico, puesto que, al realizar un análisis de derecho comparado, no se trata de lograr establecer quien tiene la razón o cual ordenamiento es el conveniente, se trata de encontrar una contribución, que permita entender en la práctica cómo se puede crear un gobierno intercultural. Por ello en el presente capítulo desarrollaremos cómo se ha tratado el tema en otros países latinoamericanos.

La Interculturalidad en la Constitución Ecuatoriana

La interculturalidad en Ecuador comenzó a abordarse desde 1970, por las comunidades indígenas agrupadas en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), vinculado a la educación y el bilingüismo, con el fin de preservar las lenguas y cultura (Rodríguez-Cruz, 2018). Sus esfuerzos lograron que, en la Carta Constitucional de 2008, se reconociera el Ecuador como un Estado Intercultural y Plurinacional, al declarar en el artículo primero la definición del Estado. Esta manifestación representa los principios esenciales del Estado y sobrepasa al concepto de multiculturalidad. Al tenor literal establece el artículo 1:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

En el mismo espíritu, el artículo 2³⁴ consagra dos idiomas indígenas como oficiales para las relaciones interculturales: el kichawa y el shuar, al ser los idiomas de la mayoría de población indígena. Igualmente, se consignó que los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan. El kichawa es uno de los idiomas indígenas más hablados en Ecuador, y la declaración en la Constitución indica el reconocimiento a una cultura ancestral.

Más profundamente, el Capítulo Cuarto de la Constitución declara los “Derechos de las Comunidades, Pueblos y Nacionalidades”, el artículo 56 establece: “Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montuvio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.” El artículo citado reconoce la existencia de una nacionalidad indígena, asignándoles la calidad de comunidades autónomas a las cuales se les reconoce identidad histórica y cultural, sin que esto implique una exención a hacer parte del Estado ecuatoriano. Así mismo, es relevante la manifestación hecha con respecto a las demás comunidades, afroecuatorianas y montuvio, que igualmente son consideradas como pueblos. Declaración que implica una aplicación más directa del Convenio 169 de la OIT, en el sentido que se comprende expresamente cuáles son los

34 Artículo 2 constitución Ecuatoriana: La bandera, el escudo y el himno nacional, establecidos por la ley, son los símbolos de la patria. El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.

pueblos tribales.

Seguidamente, el artículo 57 declara cuales son los “Derechos de las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas”, los cuales se encuentran íntimamente relacionados con los establecidos por normas internacionales, tales como la protección contra el racismo y xenofobia, la propensión por la expresión cultural, el reconocimiento de derechos colectivos de propiedad, derecho a la consulta previa, así como autorización para crear, desarrollar aplicar y practicar derecho propio.

Para la población afroecuatoriana, no se encuentra expresamente desarrollados cuales son los derechos reconocidos, tal y como se manifiesta para los pueblos indígenas, pero sí se consagra la existencia de los derechos colectivos y la obligación de protegerlos, tal y como lo establecen las normas internacionales³⁵.

Para la población montuvia (el nombre dado a la población campesina ecuatoriana), la Constitución ecuatoriana establece amparo de derechos colectivos, el cual comprende las tradiciones de familias campiranas, ganaderas y comerciales de zonas rurales internas de la costa ecuatoriana que se asentaron en la cordillera de la Costa. Nace en el cerro de las cabras de Durán, pasa por el cerro del Carmen en Guayaquil y se extiende por la cordillera Colón-Colonche, hasta Manabí y Esmeraldas³⁶. Tal protección a sus derechos se encuentra en el artículo 59 de la Constitución, manifestando que:

Se reconocen los derechos colectivos de los pueblos montuvios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración sociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley.

De los pueblos mencionados, si bien al indígena expresamente se consagran sus derechos, los pueblos afroecuatorianos y montuvios no dejan de ser relevantes y gozan de protección constitucional, sus derechos colectivos, tal y como lo establecen las normas internacionales, están protegidos y salvaguardados desde la Constitución.

Es así que el desarrollo intercultural no queda solo en la mención de derechos, se aplican con los artículos siguientes, al instaurar la organización territorial y la creación de estamentos que promueven relaciones interétnicas. Como es el Consejo Nacional de Igualdad, que tiene como funciones asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y la ley, y es el mismo remplazo a los Consejos temáticos, los cuales atendían temas puntuales. El artículo 156 al tenor literal establece:

35 Artículo 58 C. Ecuatoriana.

36 Tomado de la página web. <http://www.atlassonoro.gob.ec/content/pueblo-montuvio>

Los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno. (CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008)

En lo relativo al ordenamiento territorial, la Constitución ecuatoriana hace crea la figura de “circunscripciones territoriales” como territorios especiales, ya sean indígenas o afroecuatorianas, que gozan de autonomía y deben regirse, principalmente, por los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y según las normas de derecho colectivo. Igualmente, contempla la posibilidad de que dos o más circunscripciones, ya sea indígena o pluricultural, puedan integrarse y conformar una nueva. Esto se establece en el artículo 257 de la Constitución ecuatoriana, manifestando que:

En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montuvios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

Tal como se establece en el artículo anterior, se debe realizar una consulta para adoptar el régimen territorial especial, siendo aprobada con la tercera parte de votos válidos, esto debe ser solicitado al Consejo Nacional Electoral, si la votación es positiva, este Consejo proclama los resultados y en ese momento entra en vigencia la iniciativa, sin perjuicio de su publicación en el registro oficial. Si el resultado es negativo, deben pasar al menos 2 años para retomar³⁷. Con esto concluye lo relativo al ordenamiento y administración territorial.

Para propender por el desarrollo estatal, se reconoce en la Constitución ecuatoriana la importancia de promover los derechos a la salud y educación, así como la gestión de riesgos, la cultura, comunicación e información disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología,

37 Tomado de la pagina web: <http://www.desarrolloamazonico.gob.ec/cti-circunscripcion-territorial-indigeacina/>

población, seguridad humana y transporte. Para ello se crea el Sistema Nacional de Inclusión Social, el cual también debe promover las relaciones interétnicas y la interculturalidad como principios fundamentales de Estado, quien debe garantizar el cumplimiento de los preceptos Constitucionales. Lo manifestado se encuentra relacionado en el artículo 340 el cual al tenor literal establece:

El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) ha sido promovida, buscando plasmar una defensa a las lenguas indígenas en un plano concreto. La Asamblea Nacional del Estado ecuatoriano expidió en el año 2011 la Ley Orgánica de Educación Intercultural, con la cual se pretende desarrollar diferentes principios, entre ellos el de interculturalidad, siendo un hilo conductor de esta la educación bilingüe. Se imparte el castellano como idioma oficial, pero una de las finalidades es que se promueva la enseñanza de por lo menos un idioma ancestral. Se creó como autoridad de educación nacional un nivel central denominado Interculturalidad, el cual establece en el artículo 26 de la mencionada ley:

El nivel central formula las políticas, los estándares, planificación educativa nacional, los proyectos de inversión de interés nacional, las políticas de asignación y administración de recursos, formula políticas de recursos humanos que garantizan representatividad de acuerdo a la diversidad del país en todos los niveles desconcentrados. Coordina la gestión administrativa de los niveles desconcentrados de gestión. Regula y controla el sistema nacional de educación, para lo cual expide las normas y estándares correspondientes, sin perjuicio de las competencias asignadas a los distritos metropolitanos y a los gobiernos autónomos descentralizados en la Constitución de la República y la Ley.

Las máximas autoridades educativas tendrán como una de sus funciones primordiales transversalizar la interculturalidad para la construcción del Estado plurinacional y garantizar una educación con pertinencia cultural y lingüística para los pueblos afroecuatorianos, montuvios y para las nacionalidades y pueblos indígenas.

Así mismo, se encuentra regulado la organización estatal en materia de impartir la educación intercultural, con la creación del Consejo Académico del Circuito Educativo Intercultural y/o Bilingüe, el cual deberá tender a que se imparta en cada una de las instituciones pertenecientes al sistema intercultural la ejecución de este principio. Una de ellas se ve reflejada en el artículo 78 de la mencionada ley Orgánica de Educación Intercultural:

El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe viabiliza el ejercicio de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; se fundamenta en el carácter intercultural, plurinacional y plurilingüe del Estado, en concordancia con sus políticas públicas y los tratados e instrumentos internacionales. Tiene por objetivo aplicar, desarrollar y promover las políticas públicas de Educación Intercultural Bilingüe con la participación comunitaria y los actores sociales que incluye a los gobiernos escolares comunitarios, para garantizar el Buen Vivir en el Estado plurinacional. Promueve la retribución del aprendizaje del estudiante a su comunidad. La rendición de cuentas a la comunidad será permanente por parte de las y los servidores, de acuerdo a los principios de transparencia y los sistemas de control establecidos por la Constitución de la República y la Ley.

Las y los administradores y docentes tendrán la obligación de hablar y escribir el idioma de la nacionalidad respectiva, y a residir en el territorio correspondiente. Serán nombrados a través de concursos de méritos y oposición.

La malla curricular del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe se desarrollará en el marco del modelo vigente de éste, en concordancia con el currículo nacional, que necesariamente reflejará el carácter intercultural y plurinacional del Estado.

Se observa cómo por medio de la educación se promueve la identidad y cultura ancestral de un pueblo, lo cual marca la importancia para la permanencia y existencia del mismo, al igual que un cierto reconocimiento de relaciones entre culturales y etnias.

En el Ecuador se encuentra el municipio Cañar, un caso de Territorio Intercultural, habitado por población mestiza e indígena. Desde el año 2001, fue declarado como Capital Arqueológica, en donde se realizan fiestas que resaltan las diversas culturas que habitan en el municipio ubicado en la provincia del mismo nombre. Este territorio fue promovido por comunidades indígenas, en un trabajo comunitario que cuenta con más de veinte años. Han demostrado la importancia de rescatar las costumbres ancestrales y observarlas en diferentes festividades, así como la incorporación de los idiomas aborígenes en la comunicación (Valarezo, 2019). Las autoridades consideran que la interculturalidad trasciende los espacios de convivencia y es una oportunidad para el desarrollo y el turismo (Valarezo, 2019). De allí que sus diferentes fiestas al año estén entorno a la muestra de sus diferentes culturas, en donde tienen un día de celebración de la interculturalidad.

En conclusión, el ordenamiento jurídico ecuatoriano se sirve de sus políticas públicas, sus leyes e instituciones para que los principios de interculturalidad y plurinacionalidad no

queden exclusivamente consagrados constitucionalmente, sino que se hagan efectivos y guíen el desarrollo de los fines del Estado. Adicionalmente, han sido capaces de mostrar que la interculturalidad no es un asunto exclusivo al territorio sino que integra las costumbres, las lenguas y las festividades, y que, su reconocimiento permite el desarrollo de las comunidades protegidas y de la nación en su totalidad.

Interculturalidad en Bolivia

Al igual que Ecuador, el Estado boliviano se declara en su artículo primero como un Estado Intercultural³⁸, reconoce la ancestralidad de los pueblos indígenas como pueblos campesinos originarios³⁹ y manifiesta que su población está conformada por los pueblos indígenas, comunidades interculturales y afrobolivianos⁴⁰.

No obstante, a diferencia del Estado ecuatoriano, considera como idiomas oficiales todos aquellos que hablan los pueblos indígenas, nombrándolos a cada uno e instituye que al ser oficiales debe el gobierno, tanto nacional como departamental, hablar el castellano y un idioma indígena. A su vez, los gobiernos autónomos indígenas deberán utilizar su idioma propio y el castellano.

Esta constitución trasciende mucho más en la protección de los derechos a los pueblos indígenas, tanto así que en la misma se consignan los principios de estas comunidades, su artículo 8 establece:

El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble). (Constitución Política del Estado [CPE], 2009).

Si bien reconoce la autonomía de los pueblos indígenas originarios, no deja de reconocerse como un Estado unitario, que respeta la diversidad cultural y promueve relaciones armónicas entre las diferentes culturas, para promover la identidad de cada una. Al reconocerse

38 Artículo 1 de la constitución de Bolivia Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

39 Artículo 2 de la Constitución: Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

40 Artículo 3 de la Constitución de Bolivia

igualmente como un Estado plurinacional, establece unos derechos a las naciones y pueblos indígenas, entre ellos la protección de su identidad, la educación intercultural, una salud que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales; a una autonomía territorial. Derechos que igualmente son reconocidos a la población afroboliviana. La jurisdicción indígena está reglamentada desde la Constitución, manifestando cuándo se ejerce y cómo debe ejercer.

Define la interculturalidad en el artículo 98 y es precisamente el principio y fin para lograr una convivencia armónica, respetando la diversidad y diferencia, el conocimiento de cada una es enriquecer el Estado, permitiendo expresiones diversas:

I. La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones.

II. El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario, campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones.

III. Será responsabilidad fundamental del Estado preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país. (Constitución Política del Estado [CPE], 2009)

Su organización territorial está dividida en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas, gozan de autonomía económica y legislativa, y en lo atinente a elegir a sus autoridades. Pueden generarse mancomunidades entre municipios, regiones y territorios indígenas, que no es otra cosa que relaciones que deben ir encaminadas alcanzar los objetivos de cada una⁴¹ (CPE, 2009, arts. 227 y s.s.,).

Con los artículos constitucionales expuestos, puede resaltarse que Bolivia por intermedio de la Constitución de 2009, se reconoció no solo como un Estado intercultural, sino a su vez como un Estado predominantemente indígena, con lo cual no se pretende negar la existencia de otras culturas o de aquellos que pueden ser denominados mestizos. Es una Constitución sencilla y clara al manifestar los derechos de todos los habitantes del Estado, así como los instrumentos para poder aplicar los mismos, defiende y promueve la interculturalidad como

41 Artículos 277 y ss



una forma de enriquecer el Estado, manifestando que es por medio de la educación que la misma debe consolidarse.

Si bien se define como una nación indígena y ha promovido, así como instaurado diferentes políticas y actos para hacer más visible tal condición, la condición de sujeto campesino también se encuentra presente, Quintero (2019) recuerda que Bolivia promovió y otorgó voto favorable a la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales al ser considerada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo cual considera puede ser interpretado como la apertura de este país al reconocimiento del campesinado como sujeto político de derechos.

Perú y el Derecho a la Educación Intercultural

El reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, comienza desde las disposiciones de la Constitución Política del Perú de 1993, contemplando en capítulo I, derechos fundamentales de la persona, artículo 2º, numeral 19º:

A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad cultural de la Nación.

Dando desarrollo a este articulado, se ha entendido que el derecho a la identidad y cultura viene ligado obligatoriamente a su propio idioma y al aprendizaje del mismo, por ello, la nación debe propender a por una educación bilingüe que desarrolle las capacidades del individuo dentro y fuera de su comunidad; por esta razón se consagra en el párrafo cuarto del artículo 17º: “El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Así mismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.”.

Al darle la posibilidad a cada individuo de mantener su cultura e identidad, se fomenta la inclusión de la persona tanto en su comunidad como por fuera de ella, lo que ayuda a conservar las tradiciones del país y crea una cultura intercultural, considerándose como un fin estatal.

Para desarrollar la educación bilingüe, se expide la Ley N° 28044 o Ley General de Educación en julio del 2003, en la cual en su artículo 8º, consagra los principios de la educación y contempla la interculturalidad en el literal f de la siguiente forma:

La interculturalidad, que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, así como en el

mutuo conocimiento y actitud de aprendizaje del otro, sustento para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo.

Al contemplar la interculturalidad dentro de la presente ley y al consagrarla como principio, se fomenta la formación en la tolerancia al otro y la inclusión para la convivencia armónica y el intercambio de culturas. Reconociendo la existencia de múltiples culturas, e igualmente las relaciones existentes entre ellas, no aisladamente si no de continua convivencia. De allí la necesidad de entablar conocimiento del otro. El artículo 10° de la mencionada ley, contempla los criterios para la universalización, la calidad y la equidad, necesarios para el buen desarrollo de los principios anteriores:

Para lograr la universalización, calidad y equidad en la educación, se adopta un enfoque intercultural y se realiza una acción descentralizada, intersectorial, preventiva, compensatoria y de recuperación que contribuya a igualar las oportunidades de desarrollo integral de los estudiantes y a lograr satisfactorios resultados en su aprendizaje.

Se resalta dentro de la misma ley, en el artículo 20^o42, el acceso a una educación bilingüe que contribuya a la formación de la persona como individuo de una comunidad pero también de un país intercultural, donde el intercambio de conocimientos y culturas, está contemplado dentro de sus principios y fines.

Contempla la Constitución como idioma oficial el castellano y en las zonas donde predomine, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes⁴³; disposición que se complementa y adquiere mayor relevancia en la Ley de Lenguas Originarias (Ley N° 29735) en aras de conservar las tradiciones lingüísticas de cada comunidad, la mencionada ley, en su artículo 1.2., concibe las lenguas originarias como: “la expresión de una identidad colectiva y de una manera distinta de concebir y de describir la realidad, por tanto gozan de las condiciones necesarias para su mantenimiento y desarrollo en todas las funciones.”

42 La Educación Bilingüe intercultural se ofrece en todo el sistema educativo:

a) Promueve la valoración y enriquecimiento de la propia cultura, el respeto a la diversidad cultural, el diálogo intercultural y la toma de conciencia de los derechos de los pueblos indígenas, y de otras comunidades nacionales y extranjeras. Incorpora la historia de los pueblos, sus conocimientos y tecnologías, sistemas de valores y aspiraciones sociales y económicas.

b) Garantiza el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras.

c) Determina la obligación de los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano.

d) Asegura la participación de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación para formar equipos capaces de asumir progresivamente la gestión de dichos programas.

e) Preserva las lenguas de los pueblos indígenas y promueve su desarrollo y práctica.

43 artículo 48 Constitución de Perú

El artículo 4.c., de esta ley, establece como derecho de las personas usar su lengua originaria tanto a nivel privado como público, lo cual fomenta la tolerancia en todos los individuos, un paso fundamental para evitar la discriminación por razón de su lengua y estigmatización. Así, se consagra la prohibición en el artículo 17 en contra de toda clase de discriminación por el uso de una lengua originaria.

En lo relativo al reconocimiento a derechos a las comunidades, los artículos 88 y 89 de la Constitución establecen la existencia de las comunidades campesinas y nativas, quienes son autónomas en su territorio, promoviendo la propiedad de la tierra ya, sea en forma privada o comunal según el terreno donde se pretendan existir. En lo atinente a justicia propia manifiesta el artículo 149 de la Constitución:

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas⁴⁴, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

Puede entenderse como una jurisdicción especial, la cual no se regula en la Constitución ni en ninguna otra normatividad, quedando, así como en Colombia en un limbo jurídico su aplicación. Sin embargo, las funciones de las rondas campesinas ya se encontraban definidas desde 1989. Al respecto Raquel Yrigoyen Fajardo (2002) manifiesta que la Constitución reconoce a las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas el ejercicio de funciones jurisdiccionales aplicando su propio derecho consuetudinario y a través de sus propias autoridades. Es decir, hay un reconocimiento de: a) la potestad normativa o reguladora de las comunidades (campesinas, nativas y rondas), b) su potestad jurisdiccional o de resolución de conflictos, y c) su propia institucionalidad o sistema de autoridades. A partir de esto, no sólo el ejecutivo está facultado para dar normas sino que se reconoce la potestad especial de las comunidades para autorregularse; no sólo el poder judicial puede administrar justicia, sino que se reconocen funciones jurisdiccionales a la jurisdicción especial o justicia comunal y, además el ejecutivo no es el único con potestad para controlar el orden y aplicar la ley, pues pueden hacerlo también las autoridades comunales y ronderas como parte de su derecho consuetudinario.

El desarrollo dado en la legislación peruana a la interculturalidad ha tenido mayor relevancia en la educación, mas no en las relaciones territoriales. Sin embargo, tal disposición es

44 Las rondas campesinas (RC) constituyen una forma de organización en el campo relativamente nueva (desde fines de 1976). Las RC surgieron en departamentos de la sierra norte del país donde no había formalmente comunidades campesinas, por lo que ellas constituían "la" organización comunal. Gracias a su práctica de resolución de problemas vía asambleas y otros mecanismos consensuales, han recreado la "comunalidad". Actualmente también se organizan RC dentro de comunidades campesinas formalmente establecidas, en las que constituyen el órgano de justicia y control de la seguridad.

fundamental para crear puentes para el desarrollo e integración de las comunidades, lo que fomenta la tolerancia y erradica la discriminación. Se entiende que partiendo de la educación se puede fomentar el conocimiento del otro, de su cultura y de allí poder entablar un diálogo intercultural, no visto desde la tolerancia, sino desde el conocimiento del otro.

Por otra parte, diferentes reglamentaciones y políticas públicas en Perú han adoptado el término interculturalidad. Personas como Correa Aste (2022), considera que El anuncio de 'interculturalizar el Estado' corre el riesgo de quedar solo en palabras si no se logra mejorar la capacidad estatal para brindar servicios públicos diferenciados con calidad. En este sentido si bien existe estas disposiciones, si no se concreta la práctica, estos espacios de diálogo y relaciones más horizontales de la sociedad.

Propuesta de Territorios Interculturales en Nicaragua

La Constitución de Nicaragua establece como principio esencial el pluralismo étnico⁴⁵, el cual se puede asimilar al principio de diversidad cultural declarada en la Constitución de Colombia, así como la de Perú. Se consagra tal principio con el ánimo de proteger los derechos a las comunidades asentadas en la Costa Atlántica para quienes se ha establecido régimen de autonomía, con derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural, reconociendo las formas comunales de propiedad de las tierras.

Por su parte, ni el desarrollo constitucional ni legal, contemplan disposición alguna que promueva la interculturalidad. Sin embargo, existen iniciativas que pretenden formular territorios interculturales la cual se ha denominado "Ley de Territorio de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de la Costa Caribe de Nicaragua". Con la misma se pretende incluir adecuadamente al Estado los territorios de la antigua Moskitia en la cual habitaban los pueblos indígenas (Miskitu, Sumu-Mayangna y Rama) y afro descendientes (Creole y Garífuna), dado que no se había brindado una protección eficaz para mantener sus instituciones y formas de gobierno, lo cual causó desprotección y discriminación a estas comunidades. Esta iniciativa tiene como objetivo general, según el artículo 1 de la mencionada ley:

Reconocer el sistema del autogobierno de los pueblos indígenas y afro descendiente mediante la efectiva seguridad jurídica de sus territorios y la protección legal de sus gobiernos territoriales regidos bajo su propia cosmovisión para el buen vivir de sus pueblos y comunidades. Así mismo el fortalecimiento real de sus estructuras y la administración de justicia comunitaria, con dotación de recursos y articulación de los territorios y sistemas de gobierno dentro de la administración pública nacional.⁴⁶

45 Artículo 5 de la constitución de Nicaragua

46 Iniciativa de ley de territorios de los pueblos indígenas y afro-descendientes de la costa pacífica de

Un estudio realizado por la ONU denominado "Revitalización Cultural y Desarrollo Productivo en la Costa Caribe de Nicaragua" estableció que:

Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua, denominadas Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), representan el 47% del territorio nacional, y tienen una población de aproximadamente 600,000 habitantes. En estas regiones coexisten pueblos indígenas, miskitos, sumu – mayangnas (que incluyen a los grupos lingüísticos twaskas, panamahkas y ulwas) y rama, pueblos afrodescendientes garífunas, creoles. Estos pueblos comparten territorios, prácticas productivas, relaciones culturales, lingüísticas y en algunos casos habitan las zonas de mayor biodiversidad y áreas protegidas. Algunos pueblos mantienen relaciones interfronterizas y con el Caribe insular. Todos los grupos coexisten con la población mestiza, que alcanza el 72% de la población de ambas Regiones. (Organización de las Naciones Unidas [ONU] y Gobierno de Nicaragua, 2008, p,8)

Estas comunidades son las mismas establecidas en la Constitución como las de Costa Atlántica, evidenciándose que, si bien se promueven los derechos, la poca eficacia para su protección por medios idóneos los hace inexistente o precarios. Resaltándose de la cita anterior que esta región está conformada por diversas culturas que comparten un mismo territorio y que necesariamente deberá pensarse en soluciones interculturales.

Por ello, al promoverse el proyecto para proteger y aplicar el principio de diversidad étnica y cultural dentro del Estado nicaragüense, se evidencia la necesidad de protección especial para estas comunidades, las cuales cuenta con su propia cosmovisión y estructuras determinadas, siendo definidas dentro de la misma ley:

3. Territorio Indígena y Afro descendiente: Es la unidad base de la división política administrativa de los territorios en las Regiones Autónomas , Wangki Wihta y Bukawas, siendo esto, el espacio geográfico que cubre la totalidad de hábitat de un grupo de comunidades de los Pueblos Indígenas y/o Afrodescendientes, que conforman una unidad territorial donde se desarrollan de acuerdo a sus costumbres y tradiciones bajo el principio de la libre determinación mediante un régimen de autogobierno, siendo sus elementos: El territorio, lengua, comunidad y gobierno propio.

En el desarrollo de la iniciativa se pretende por lo tanto reconocerles a los pueblos indígenas y afro descendientes de la costa Caribe (Atlántica) de Nicaragua:

- Un territorio colectivo, denominado como sagrado para sus pueblos que es inalienable, inembargable e imprescriptible, el cual es administrado por el gobierno territorial y respetado por el estado nicaragüense.

- La facultad de administrar los recursos comprendidos dentro del espacio territorial correspondiente.
- El respeto a las instituciones ancestrales y la prohibición al estado nicaragüense de promover otras diferentes.
- Una personería jurídica de los territorios indígenas y afro descendientes.
- El respeto de las leyes, sentencias orales y escritas que promuevan las autoridades ancestrales del territorio.
- Un congreso de territorios indígenas y afro descendientes como órgano de coordinación de los intereses de estos pueblos.
- Una partida porcentual anual del presupuesto nacional.
- La creación del centro del conocimiento y desarrollo del buen vivir de los territorios indígenas y afro descendientes.
- La justicia propia a través de la figura de justicia comunitaria

Lograr el reconocimiento de territorios interculturales sería un avance importante en el ordenamiento nicaragüense, dado que trascendería el término multicultural, no solo reconociendo la diversidad cultural, sino promoviendo acciones que permitan una convivencia armónica y respeto por la otra cultura.

México y las Relaciones Interculturales.

En el caso de los Estados Unidos de México, en la reforma de 1992, su Constitución declaró al Estado mexicano como una nación pluricultural, consagrando en su artículo 2°:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Dicha manifestación se amplía en los literales del mismo artículo, el A, al reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas; el B, al establecer la eliminación de cualquier clase de discriminación hacia la comunidad indígena, propendiendo por su desarrollo integral y la protección de sus derechos.

Por su parte, el ordenamiento jurídico del Distrito Federal trascendió el concepto dado en la Constitución federal concerniente a la declaración como una nación pluricultural, al proferir la

“Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal” del 7 de abril del 2011, la cual en su capítulo V, artículo 15, define la interculturalidad como

el principio de política basado en el reconocimiento de la otredad manifiesta en la salvaguarda, respeto y ejercicio del derechos de toda persona y comunidad a tener, conservar y fortalecer sus rasgos socioculturales y diferencias, que se desarrollan en el espacio privado y público, haciendo posible la interacción, la mezcla y la hibridación entre sociedades culturales, así como el derecho de todas las culturas participantes a contribuir con el paisaje cultural de la sociedad en la que están presentes.

Buscando dotar de poder ejecutivo al artículo mencionado, el artículo 14° establece que la presencia de diferentes culturas, pueblos indígenas y originarios, e igualmente las personas con diferentes nacionalidades, orígenes, lenguas o creencias, deben ser protegidas por las autoridades del Distrito Federal, de cualquier acto discriminatorio, así mismo fomentan la formación de políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades.

Como se ha visto en los otros países, lo relativo a las lenguas en el caso mexicano también se protege por medio de la “Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas” la cual “tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas.”⁴⁷ En ella, se contempla también la obligación al Estado mexicano de promover la protección a las lenguas indígenas, su promoción y conocimiento masivo en los medios de comunicación, así como las situaciones relacionadas con la protección de sus lenguas.

En cuanto a educación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, es clara en expresar que

Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua. Asimismo, en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos.⁴⁸

Por medio de esta ley se le da cabida a la creación del “Instituto Nacional de Lenguas Indígenas” el cual tiene como objeto “promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las

47 Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Artículo 1°.

48 Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Artículo 11°.

políticas públicas necesarias en la materia.”⁴⁹

Dada la organización territorial del Estado Mexicano y la divergencia con los otros Estados mencionados, es atribuible que en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se establezca claramente su manifestación como estado pluricultural. Ahora bien, es preciso resaltar que el Distrito Federal va más allá de lo manifestado por la norma de normas, promoviendo relaciones interculturales no solo con los pueblos indígenas originarios, sino que a su vez lo consagra para migrantes que se encuentren en ese Distrito, promoviendo relaciones más armoniosas.

Aporte del Derecho Comparado

De los Estados tenidos en cuenta para realizar el estudio de derecho comparado, se observa que Ecuador ha consignado en su Constitución la interculturalidad como principio, el cual es realizable en las políticas educativas, dado que es la educación el eje fundamental para proteger el Estado plurinacional, al promover una educación bilingüe que permita el intercambio cultural. Así mismo, contempla los territorios interculturales al igual que las relaciones de las comunidades que conviven en un mismo territorio, sin embargo, su legislación no es precisa al establecer los mecanismos para que estos territorios sean constituidos. Situación que necesariamente puede deberse al tránsito de su Constitución.

Por su parte, el Estado Boliviano, con una Constitución más sencilla, que no da cabida a interpretación alguna por la claridad con la que es escrita, es el Estado que mayormente protege los derechos de los pueblos indígenas, y sin negar la existencia de otras culturas, sino que por el contrario las ponen en igualdad de condiciones, dándose a la tarea de que en los gobiernos se hablen dos idiomas oficiales, siendo el castellano uno de los que siempre se debe conocer. La protección a los pueblos indígenas, en este caso no se hace como una negación a la comunidad mestiza y o una cultura adquirida tras la colonización, sino desde el reconocimiento y la disposición a conocer y relacionarse con las distintas culturas y etnias bajo la protección constitucional.

En lo relativo a Perú, Nicaragua y México, aún se encuentran en construcción del término interculturalidad, pues contemplan como principio constitucional la pluriculturalidad, sin hacer mención a las relaciones interculturales que necesariamente existen en estos Estados. Hoy, tienen la tarea de promulgar leyes o políticas públicas que regulen estas relaciones, evitando conflictos territoriales o étnicos. Sin embargo, han tenido avances significativos: en Perú, su política educativa convoca a la educación bilingüe; Nicaragua pretende restablecer los derechos de aquellas comunidades que ancestralmente han convivido y no se ha tenido en cuenta tal convivencia; y México con una propuesta más amplia y de vanguardia, intenta construir un término de interculturalidad incluyente de aquellas personas que por algún

49 Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Artículo 14°.

motivo hubiesen migrado al Distrito Federal.

Es preciso tener en consideración lo manifestado por Nivea, et al. (2021) citando a Nuñez, quienes consideran que diferentes países de Latinoamérica hacen esfuerzos para incluir la interculturalidad crítica en las propuestas educativas. En Ecuador, Perú y Bolivia, se desarrollan propuestas de interculturalidad, donde no se entienden las culturas como grupos dóciles que conviven, tolerándose y manteniendo un diálogo inocuo, sino, como un conjunto de relaciones sociales, económicas, lingüísticas y culturales inscritas en un tejido de contradicciones y escenarios de poder.

En Colombia, por su parte, teniendo en cuenta lo analizado y encontrado hasta el momento, tal vez sea en la Ley 115 de 1994 sobre educación que se desarrolle el principio de interculturalidad, sin expresar cómo ejecutarlo, pues no se permite una educación incluyente. Más bien, intenta generar una educación diferencial, en el sentido de consolidar diferentes entidades educativas, donde cada una imparta la educación propia que requiere cada uno de los pueblos indígenas o tribales, así como los campesinos. Es por lo tanto un principio muy diferente al que se desarrolla en las demás legislaciones estudiadas.

En conclusión, el Estado colombiano, no ha desarrollado de manera clara y concreta el principio de interculturalidad, a pesar de sí contar con ciertas iniciativas que reconocen esta forma de relacionarse entre comunidades. El derecho comparado es una herramienta que permite ver cómo otros estados en condiciones similares han hecho frente al asunto de la gobernanza intercultural, el reconocimiento de la interculturalidad y la protección de las comunidades étnicas y culturales. Sin embargo, el propósito de usar semejante herramienta no es realizar una incorporación acrítica de los métodos utilizados por otros estados, sino analizar los procesos y las comprensiones hechas por ellos mismos para poder realizar un análisis serio, detallado y concreto de las necesidades de las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas.

En este sentido, resulta necesario una incorporación de la figura de Territorio Intercultural al ordenamiento jurídico, sin perder de vista los asuntos de la educación, el lenguaje, la administración como vectores de la ejecución de un principio de interculturalidad y pluriethnicidad.

7. Propuesta a diferentes soluciones jurídicas para la conformación de territorios interculturales.

Hasta este punto se ha observado el contexto histórico colombiano, en donde con la Constitución de 1991, se consolidó como un pilar fundamental y principio del Estado la Diversidad Cultural y todo lo que ello ha significado para las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas. En especial, al territorio donde ejercen sus prácticas culturales y su vida misma. Siendo fundamental identificar los conflictos interculturales existentes y latentes, que merecen ser gestionados y solucionados sin menoscabar los derechos de ninguna comunidad. Así mismo, se observó aquellos espacios en donde la convivencia ha conllevado a que las comunidades, observando las disputas que podrían gestarse, dialogan en torno a superar los conflictos, generando dinámicas de territorios y gobiernos compartidos.

De allí la necesidad de pensar figuras que permitan superar y saldar los conflictos presentes y evitar futuros enfrentamientos entre las comunidades, teniendo en cuenta las complejidades en la interacción comunitaria en los territorios descritos anteriormente, como las dificultades institucionales para la adecuada gestión los múltiples intereses presentes en los mismos territorios. Una vez justificada esta necesidad de conformar Territorios Interculturales; ahora, la discusión radica en qué camino seguir, particularmente cuando hay que hacer frente a las dificultades institucionales para la constitución de una nueva entidad territorial. Así, se proponen dos vías jurídicas que podrían, a la postre afrontar adecuadamente las tensiones y la multicausalidad de los fenómenos territoriales, en cuanto a su conformación social en contraste con su componente de ordenamiento.



En este sentido, se puede partir manifestando la necesidad de una adición constitucional, que, en principio, se considera la más conveniente para poder nombrar, y consecuentemente, reconocer lo que las realidades territoriales contemplan, como las convivencias entre las comunidades. Sin embargo, este camino puede ser lento y desafiante, pero sin duda el más necesario para entender esas dinámicas reales en los territorios y consagrar de manera segura y afianzada su reconocimiento y protección.

Otra opción es realizar una adición a la Ley 160 de 1994, consagrandone una nueva estructura de gestión territorial aunada a las formas establecidas en la misma ley. Es una solución más expedita que permite acercarse a la resolución ejecutiva de tensiones, sin necesariamente elevar a la categoría de entidad territorial a ese instrumento de manejo consensuado de la conflictividad territorial. No obstante, su naturaleza es más momentánea, dado que depende de las voluntades políticas para poder generar una continuidad y permanencia de la figura, que, al no tener un rango constitucional, podría ser modificada rápidamente. A continuación, se plantean los dos escenarios posibles a trabajar.

Adición Constitucional

La primera ruta de acción es la modificación estructural a la propuesta territorial establecida en la Constitución Política de 1991, incluyendo para ese efecto, una nueva categoría de entidad territorial. Para ello, en lo sucesivo se esbozará un proyecto de Acto Legislativo orientado a tal fin; de forma adicional, se harán algunas recomendaciones en cuanto al posterior desarrollo legal y reglamentario exigido por la señalada modificación. Este proyecto se encuentra consignado en la Tabla 3.

Con ello de presente, se planteará a continuación, la propuesta de modificación del artículo 286 de la Constitución Política de Colombia y, además, se propondrán algunas recomendaciones en términos de los requerimientos mínimos que deben ser provistos por el desarrollo legal o reglamentario, de tal forma que la nueva entidad territorial prevista, cumpla los objetivos de gobernanza conjunta, resolución de colisiones de pretensiones territoriales y tensiones con instrumentos de ordenamiento ambiental y de riesgos en el territorio. Lo anterior tiene como base el análisis antes propuesto, los elementos decantados que merecen una adecuada problematización y las reflexiones surgidas en el texto alrededor de la interculturalidad aplicada a un territorio en específico.

Tabla 5. Proyecto de acto legislativo

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 286 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>“...Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y los territorios interculturales.</p> <p>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...</p> <p><u>La ley establecerá los mecanismos y requisitos para la constitución de los territorios interculturales, propendiendo por la articulación de los instrumentos de gobierno y planificación establecidos para las demás entidades territoriales con las formas y usos establecidas para ese mismo efecto al interior de las comunidades pertenecientes a dichos territorios...</u></p> <p>Artículo 2º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

En lo que tiene que ver con su proceso de desarrollo legal y reglamentario, la nueva entidad territorial deberá acotar, como mínimo, los siguientes presupuestos:

- **Mantener la esencia base de la interculturalidad.** Es decir, el análisis de la presencia de múltiples actores comunitarios en un espacio territorial definido, basado en el reconocimiento de la otredad y la igualdad material entre las comunidades y los individuos que las conforman, en perspectiva de la reivindicación y ejercicio de los derechos ciudadanos.
- **Determinar las formas asociativas e institucionales que pueden promover la constitución de la entidad territorial.** Resulta necesario articular las competencias de los actores institucionales de las actuales entidades territoriales o del nivel central de la administración pública y los procesos comunitarios, así como los requisitos para la solicitud de constitución de la nueva entidad territorial y las atribuciones que les corresponden a cada actor.
- **La naturaleza jurídica de la propiedad obrante al interior de la entidad territorial.** La determinación de la naturaleza del dominio -individual y colectivo- permisibles en la entidad territorial, así como las formas de articulación y coexistencia entre aquellas. Si es permitido o no, la prescripción, la embargabilidad, la alienación y las formas con las cuales puede traditarse el derecho de dominio consolidado previamente.
- **La delimitación y caracterización de la propiedad comunitaria no étnica,** el acceso

a ella por parte de formas asociativas campesinas y el alcance de los derechos en común y proindiviso.

- **Los procedimientos necesarios para la clarificación de la propiedad y la tenencia de la tierra.** el diagnóstico de los baldíos existentes, así como de las pretensiones territoriales de los actores comunitarios y las tensiones existentes entre ellas. De esa misma manera, las formas en las cuales la propiedad individual y comunitaria interactuarán en el mercado de tierras de la entidad territorial y si ello es permisible; además de las restricciones respecto de la acumulación de Unidades Agrícolas Familiares y la extensión máxima de los territorios colectivos.
- **Las formas de gobernanza institucional y la participación comunitaria.** Es preciso establecer de manera participativa, en cada entidad territorial la conformación y funcionamiento de sus formas de gobernanza, priorizando los mecanismos colectivos de gestión del territorio y articulándolos con los instrumentos de participación ciudadana previstos en las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, en especial lo atinente al proceso de constitución de la entidad territorial.
- **La articulación con la consulta previa.** Se trata de establecer el nexo causal a partir del territorio intercultural, su teleología y procedencia con los mecanismos de participación ciudadana, las formas asociativas campesinas y el derecho fundamental a la consulta previa atinente a las comunidades étnicas, con el propósito de articular dichas instancias en la toma de decisiones que comprometen la administración y gestión del territorio, así como la armonización de la construcción institucional prevista en la Constitución Política de 1991 para su administración en forma de entidad.
- **La armonización de las formas colectivas con los mecanismos dispuestos para la gestión territorial.** Parte de la comprensión de la base de construcción intercultural de las instituciones de gobernanza y gestión de la entidad territorial, reconociendo la necesidad de acoplar esas formas de construcción colectiva con el diseño establecido por la Constitución Política -especialmente en el título XI "De la organización territorial", que implica la categorización de la entidad territorial, su articulación con las formas de participación presupuestal y su administración, de conformidad con lo previsto en los numerales 3° y 4° del artículo 287 de la Constitución Política, sumadas a las formas de planificación y ordenamiento territorial presentes en las normas de orden nacional establecidas para ese efecto.
- **Armonización de la administración de justicia con las formas comunitarias.** También resulta de especial importancia, además de observar las competencias diferenciadas entre las autoridades pertenecientes a la jurisdicción ordinaria y las conformantes de la jurisdicción indígena, la armonización del funcionamiento de esa rama del poder público en el marco de la complejidad territorial con sus formas intrínsecas de resolución de conflictos. Además de ello, debe establecerse la forma en la cual se acoplarán esas manifestaciones con la eventual existencia de la jurisdicción agraria

y sus alcances, su gestión en conjunto con la jurisdicción ordinaria y la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos y administración de justicia en equidad, para citar algunos ejemplos.

- **La inclusión de formación intercultural en la asunción de los modelos pedagógicos territoriales.** Determinar los mecanismos necesarios para adecuar el sistema de educación aplicado a los territorios interculturales, de tal manera que puedan reproducir la necesidad de construcción colectiva propia de su complejidad, haciendo énfasis en la necesidad de consensos comunitarios y el mutuo entendimiento a partir del reconocimiento del otro y la aceptación -que no únicamente tolerancia- como base de la convivencia intercultural.
- **El establecimiento de los mecanismos de desarrollo productivo consensuados.** Como parte del reconocimiento del territorio intercultural, se hará necesaria la construcción de los sistemas y circuitos productivos que mejor se adecúen a las condiciones agroecológicas de las áreas escogidas para consolidarlos, contando con el consenso de los actores comunitarios, en perspectiva del uso racional de los recursos naturales y el uso condicionado de áreas de especial importancia ambiental.

Ahora bien, es preciso ahondar en la naturaleza de los elementos mínimos de reglamentación antes enlistados, pues la premisa metodológica que los envuelve es la de la articulación de mecanismos institucionales con las formas de planificación y gobernanza pertenecientes a las comunidades presentes en los territorios interculturales. Lo anterior, teniendo en cuenta que la naturaleza tuitiva y de autonomía de gobierno y organización que el ordenamiento prescribe especialmente sobre las comunidades étnicas, no son transferibles a otros actores sociales, aun cuando coexistan en un mismo territorio.

En ese sentido, a partir de la reforma constitucional propuesta, surge la necesidad de articular la nueva entidad territorial a las formas y prácticas autonómicas presentes en los territorios étnicos, advirtiendo que ese carácter especial deviene del reconocimiento de la importancia de la subjetivación de los derechos comunitarios y la ancestralidad como premisa de la reivindicación del derecho al territorio reconocido jurisprudencialmente. Es decir, la amplia autonomía con la que cuentan los territorios étnicos recae en la consideración como de especial interés constitucional de la cosmogonía de los pueblos que los habitan, asegurando por esa vía, las condiciones materiales para su subsistencia como sujeto colectivo de derecho.

Ese desarrollo conceptual que ha sido asumido en la regla de reconocimiento del ordenamiento jurídico vía jurisprudencial, no necesariamente puede replicarse a los otros actores comunitarios, verbigracia, la comunidad campesina y, puede analizarse al menos desde dos perspectivas: i) por una parte, los instrumentos prescriptivos tanto de derecho interno como internacional, que reconocen los derechos de las comunidades indígenas y tribales⁵⁰ y los atinentes a los derechos campesinos, tienen naturalezas jurídicas diferentes y

en esa línea, diversos grados de fuerza vinculante para los estados suscriptores. Es así como el Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991, mientras que, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, se encuentra en proceso de integración al orden interno -concretamente al bloque de constitucionalidad- con el proyecto de Acto Legislativo 019 de 2022⁵¹.

Mas allá de la diferencia sustancial de instrumentos de reconocimiento internos y externos que, por supuesto, engendra niveles diferentes de responsabilidad del Estado, lo cierto es que en un análisis detenido del ordenamiento jurídico (incluso teniendo en cuenta la posibilidad de modificación constitucional que engendra el proyecto de Acto Legislativo 019 de 2022), los derechos de las comunidades étnicas y campesinas, en medio de la relación con la tierra como estructuradora de la subjetividad jurídica, en lo que tiene que ver con las dos comunidades tienen diferencias explícitas.

En ese sentido, la única vía para mantener cohesionada la propuesta redundante en la articulación de los mecanismos diferenciales existentes a favor de las comunidades étnicas, con los obrantes sobre el resto de la población -incluidas las comunidades campesinas-, sin poder "extender" los efectos de los primeros sobre los segundos. En síntesis, no es posible en el estado actual del desarrollo de la dogmática constitucional, pensar el territorio campesino (incluso imbricado por la presencia de comunidades étnicas) como un espacio territorial equiparable en términos de su autonomía.

También es importante que la creación de la nueva entidad territorial, desde la perspectiva de la reforma a la Carta Política, no suponga una sustitución constitucional, estableciendo una autonomía alterna a la entregada por la doctrina devenida de la norma superior sin la base constitucional suficiente, caso en el cual, siendo objeto del control excepcional proveniente de la Corte Constitucional frente a actos modificatorios de la Constitución Política, pueda ser excluida del ordenamiento jurídico por parte de esa autoridad judicial.

Proyecto de Ley, Modificación a la Ley 160 de 1994

Las motivaciones de pensar en una modificación a la Ley 160 son la practicidad de la misma, en donde se puede establecer una figura de Zona Intercultural, con sus respectivos pasos para la constitución, en donde los debates para su aprobación son menos que los del Acto Legislativo.

En este sentido la presente propuesta trata de cambiar el paradigma; lograr lo que al respecto, en otros Estados Latinoamericanos se está adelantando, una identidad Estatal

51 "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales"

que no solo reconoce la multiculturalidad, sino también la vivencia y necesidad de lograr la interculturalidad como principio rector.

Partiendo de reconocer la existencia de territorios interculturales, donde pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y campesinos conviven desde hace varios años; contexto que, aunado con la historia y la política nacional, resaltan la necesidad de promover un proyecto de ley tendiente a consolidar un gobierno intercultural. El mismo debe promover la armonía social y visualizar las relaciones futuras, logrando incidir en las mismas. Fines principales de toda norma, regular de antemano o, en este caso específico, lograr brindar soluciones a eventuales conflictos, con una visión futura.

Si bien el momento coyuntural en el cual se encuentra Colombia, lo compromete a promover propuestas que generen cultura de paz, un proyecto de ley sobre territorios interculturales daría una solución a diferentes problemáticas de convivencia, con el cual se pretende que culturas diferentes que comparten un mismo territorio, asuman su organización política y administrativa, no bajo la diferencia o la diversidad sino sobre un concepto de interculturalidad.

La creación de territorios interculturales promovería no solo el cumplimiento del derecho a la autonomía a pueblos indígenas y afrocolombianos, sino también la aplicación de otros artículos constitucionales, entre otros, el acceso a la tierra de trabajadores agrarios ordenado en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política; entendiéndose que es un proyecto de ley que incide necesariamente en la propiedad rural y agraria donde generalmente se encuentran asentados los pueblos indígenas, afrocolombianos y campesinos; una característica de su identidad.

Siendo importante también tomar en consideración los argumentos esgrimidos en la justificación del Acto Legislativo, se propone como proyecto de ley el descrito en la siguiente tabla.

Tabla 6. Proyecto de adición a la Ley 160 de 1994

Por medio de la cual modifica y adiciona el Capítulo XIII A a la Ley 160 de 1994 "Zonas de Reservas Intercultural"

CAPÍTULO XIII A

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear una figura de protección, desarrollo y gestión administrativa especial en territorios cuya conformación social incluye la cohabitación de comunidades étnicas y campesinas con pretensiones territoriales con áreas de interés o influencia colectivas e individuales concurrentes.

Artículo 2. Territorio Intercultural. Corresponde a un área geográfica delimitada en donde habitan homogénea o heterogéneamente grupos étnicos y campesinos asociados o reconocidos conforme a las disposiciones legales o reglamentarias, en las cuales confluyen usos y costumbres específicos y diferenciados respecto de las formas de ocupación, propiedad y utilización de la tierra, así como de las formas de gestión administrativa del territorio.

Artículo 3. Zonas de Reserva Intercultural [ZRI]. Son áreas geográficas delimitadas, las cuales, mediante manifestación administrativa proferida por la Agencia Nacional de Tierras [ANT] o la entidad que haga sus veces, son reconocidas como espacios territoriales con relaciones comunitarias complejas dada la confluencia de múltiples cosmovisiones étnicas, comunitarias o culturales y en ese contexto, requieren de atención administrativa e institucional diferenciada en procura de la armonización de derechos y expectativas de uso y propiedad de la tierra individual o colectiva con perspectiva de desarrollo rural.

Artículo 4. Objetivos de las Zonas de Reserva Intercultural [ZRI]. Las Zonas de Reserva Intercultural [ZRI] tienen, en el marco de su constitución, los siguientes objetivos:

1. Armonizar en perspectiva de igualdad, los derechos y expectativas de derechos territoriales étnicos y campesinos, utilizando para ese efecto el uso ponderado de las herramientas jurídicas existentes en cuanto a la formalización del derecho real de dominio sea de forma individual o colectiva.
2. Resolver mediante el diálogo intercultural, respetuoso y constante, las tensiones producidas por las diferencias surgidas al interior del territorio versen estas sobre la formalización de la propiedad individual o colectiva, la planificación territorial y productiva, así como los mecanismos para llevarlas a cabo.
3. Contribuir a los procesos de delimitación de la frontera agrícola del país, incluyendo para ese efecto, los procesos agroecológicos y la asistencia técnica necesaria orientada a la consecución de ese fin.
4. Facilitar la formalización del derecho de dominio de la tierra rural de forma individual o colectiva, utilizando para ese efecto, los mecanismos previstos en las leyes o normas reglamentarias establecidas para cada forma de titularización.
5. Establecer esquemas de actuación coordinada entre todos los sectores administrativos del Estado, para que en el marco de sus competencias se orienten a resolver las tensiones que pueda presentar un territorio declarado como Zona de Reserva Intercultural- ZRI-, con los instrumentos de planificación territorial, el ordenamiento ambiental, energético, de infraestructura y en general cualquier obstáculo que impida la materialización de los demás objetivos trazados en el presente artículo.
6. Regular los procesos de ocupación territorial de los baldíos de la nación, dando prevalencia a su adjudicación, previa concertación intercultural, de forma individual o colectiva según corresponda a las comunidades étnicas, a los sujetos de reforma agraria y a los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito.
7. Permitir la construcción de políticas públicas orientadas al desarrollo rural de forma sostenible, con la participación de las comunidades integrantes del territorio intercultural y apoyadas por la institucionalidad estatal tanto en su formulación como en su aplicación.
8. Armonizar la aplicación de instrumentos orientados a la materialización de los derechos a la participación y a la consulta previa en cabeza de las comunidades étnicas, con elementos de participación y decisión comunitaria campesina respecto de decisiones que afecten el equilibrio intercultural del territorio declarado como tal.
9. Facilitar la existencia de espacios de concertación intra y extracomunitaria en temas atinentes a la planificación territorial, ambiental, energética, cultural y productiva, en el marco de la armonización con los instrumentos expedidos para ese efecto por parte de las autoridades territoriales competentes.

Artículo 5. Procedencia de solicitud y constitución de Zonas de Reserva Intercultural -ZRI- en áreas pertenecientes a otras formas territoriales.

La solicitud y posterior constitución de Zonas de Reserva Intercultural -ZRI-, pueden obrar sobre áreas pertenecientes a territorios colectivos debidamente constituidos y Zonas de Reserva Campesina declaradas, incluyendo sus áreas de interés o influencia.

En ese mismo sentido, puede solicitarse y establecerse en zonas en las cuales se encuentren en curso procesos de adjudicación individual de baldíos de la nación, procedimientos de ampliación de territorios étnicos o de clarificación de títulos originarios.

Artículo 6. Instrumento asociativo intercultural. En territorios interculturales en los cuales se pretenda solicitar la constitución de una Zona de Reserva Intercultural [ZRI] deberá suscribirse, previo a la realización de la señalada solicitud, un documento que dé cuenta del mecanismo de articulación surgido entre las comunidades que les permite adelantar el procedimiento ante la Agencia Nacional de Tierras [ANT]. Ese instrumento contendrá el acuerdo intercomunitario, las responsabilidades de cada asociación y los presupuestos básicos de la propuesta de acción conjunta de cara a la presentación de la solicitud.

Parágrafo. El instrumento asociativo intercultural de que trata el presente artículo deberá estar suscrito por los representantes legales o las autoridades étnicas elegidas, según corresponda y con él, las formas asociativas o comunitarias se entienden comprometidas en el marco de las responsabilidades atribuidas a cada grupo en el proceso de solicitud de la Zona de Reserva Intercultural [ZRI].

Artículo 7. Solicitud. Con el objeto de adelantar la solicitud de declaratoria de un territorio intercultural como una Zona de Reserva Intercultural [ZRI], ante la Agencia Nacional de Tierras -[ANT] se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Presentar, como parte de la solicitud, el instrumento asociativo intercultural del que trata el artículo 6 de la presente ley.
2. El polígono sobre el cual se pretende constituir la Zona de Reserva Intercultural [ZRI] que identifique su cabida, linderos y características agroecológicas generales.
3. Documento de memoria que recoja la información sobre la población del territorio que pretende ser declarado Zona de Reserva Intercultural [ZRI], referencias a sus procesos históricos de poblamiento, formas de organización y relaciones socioculturales.

4. Información censal aproximada de los habitantes del área propuesta como Zona de Reserva Intercultural [ZRI], distinguiendo los porcentajes de población étnica y campesina.
5. Relación de los predios incluidos en el área solicitada, sus formas de tenencia, ocupación o propiedad y los porcentajes que les corresponden a las comunidades que los habitan.
6. La determinación de las áreas de explotación por unidad productiva, comunales, uso cultural y de manejo ambiental
7. Las líneas base del ordenamiento productivo, el uso actual y potencial de los suelos, teniendo en cuenta sus particularidades culturales.

Parágrafo 1°. Las autoridades de planeación pertenecientes a las entidades territoriales competentes (municipios y gobernaciones) en áreas en las que se pretenda la constitución de una Zona de Reserva Intercultural [ZRI], prestarán el apoyo técnico en la elaboración de las solicitudes, especialmente en lo que tiene que ver con la consolidación de las muestras cartográficas de los polígonos y usos de suelo.

Parágrafo 2°. Cuando la solicitud de constitución de Zona de Reserva Intercultural [ZRI], recaiga sobre áreas pertenecientes a más de una entidad territorial, deberán coordinarse para prestar la asesoría requerida en la construcción de los insumos técnicos requeridos para la solicitud de la que trata el presente artículo.

Parágrafo 3°. La Agencia de Desarrollo Rural [ADR] apoyará la construcción de la información técnica de base requerida por la solicitud en lo que tiene que ver con el diagnóstico y de identificación de líneas y vocaciones productivas

Artículo 8. Admisión, inadmisión y denegación de la solicitud. Una vez la solicitud sea radicada ante la Agencia Nacional de Tierras- ANT-, esa entidad validará la completitud y cumplimiento de los requisitos de la solicitud y podrá admitirla, inadmitirla o denegarla, bajo los siguientes supuestos:

1. En el caso de que la solicitud no se encuentre completa, la Agencia Nacional de Tierras [ANT] deberá aplicar las reglas y mecanismos establecidos en el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 que sustituye el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, en lo que tiene que ver con el tratamiento administrativo de las peticiones incompletas y el desistimiento tácito.

2. Cuando la solicitud cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 7° de la presente ley, la Agencia Nacional de Tierras [ANT], en un término máximo de tres (3) meses a partir de la radicación de la solicitud, proferirá un acto administrativo de trámite en el cual se deberá dar cuenta de los mecanismos y la coordinación interinstitucional necesaria para adelantar su estudio y su resolución de fondo.
3. Cuando existan motivos sustantivos por los cuales la Agencia Nacional de Tierras [ANT] considere que la solicitud debe ser denegada de fondo, expedirá un acto administrativo definitivo y motivado que dé cuenta de las razones técnicas o jurídicas por las cuales esa autoridad considera la incompatibilidad constitucional, legal o reglamentaria de la solicitud. Contra la aludida decisión procederán los recursos de la vía administrativa correspondientes.

Artículo 10. Acto de trámite de admisión de la solicitud. El acto administrativo de trámite de que trata el numeral 2° del artículo 8° de la presente ley, además de dar cuenta del cumplimiento de los requisitos para iniciar el estudio de fondo de la solicitud de constitución de una Zona de Reserva Intercultural [ZRI] dispondrá:

1. Exhortar a las comunidades suscriptoras del instrumento asociativo intercultural para que, en el marco de sus mecanismos de articulación, creen la Mesa de Diálogo y Gobernanza Intercultural. Dicha instancia será el instrumento mediante el cual de manera consensual y participativa se tomarán las determinaciones correspondientes al establecimiento y ejecución de la Zona de Reserva Intercultural [ZRI], con especial énfasis en la resolución de conflictos entre aspiraciones territoriales y sociales.
2. Vincular al trámite a las instituciones pertenecientes a los sectores administrativos que estime pertinentes para la resolución de las tensiones que la Zona de Reserva Intercultural [ZR]- y su desarrollo puedan presentar, en contraste con las estructuras de ordenamiento productivo y territorial que obren sobre el polígono seleccionado.
3. Establecer las actividades necesarias para adelantar el trámite de constitución de la Zona de Reserva Intercultural [ZRI], diseñando para ese efecto, el cronograma correspondiente, el cual deberá ser socializado a la Mesa de Diálogo y Gobernanza de la que trata el numeral 1° de este artículo, una vez aquella haya sido instituida.

4. Ordenar la remisión de la solicitud y del acto administrativo de admisión a la alcaldía y concejo municipal de la jurisdicción del área seleccionada, para que se manifiesten respecto de la conveniencia de la constitución de una Zona de Reserva Intercultural [ZRI] en su territorio. Dicha manifestación deberá producirse en un lapso no superior a quince (15) días después de la efectiva recepción de la información.

Parágrafo 1°. La Mesa de Diálogo y Gobernanza Intercultural se dará su propio reglamento y sus decisiones serán de obligatorio cumplimiento para las comunidades que participen en la instancia; en ese mismo sentido, serán observadas como determinantes de la acción administrativa que adelante la Agencia Nacional de Tierras [AN] y las demás entidades por esta vinculadas al trámite.

Parágrafo 2°. La actuación de las entidades vinculadas al trámite por parte de la Agencia Nacional de Tierras [ANT] se ceñirá en estricto sentido a su marco de competencias y tendrá carácter obligatorio, de conformidad con los objetivos de la presente ley y los requerimientos técnicos formulados por la Agencia Nacional de Tierras [ANT] en función de esos propósitos.

Parágrafo 3°. La manifestación por parte de las alcaldías y concejos municipales de la que trata el numeral 4° del presente artículo, será obligatoria en los términos allí descritos y de su incumplimiento serán responsables disciplinariamente los funcionarios compelidos a proferirla.

Parágrafo 4°. Con el propósito de entregar la debida publicidad a los terceros indeterminados interesados en la decisión de iniciar la actuación administrativa tendiente a la constitución de una Zona de Reserva Intercultural [ZRI], la Agencia Nacional de Tierras [ANT] dará aplicación al procedimiento descrito en el artículo 73 de la Ley 1437 de 2011, sumado a lo cual, se remitirá el acto administrativo a la alcaldía municipal de la jurisdicción para que esa entidad exhiba en su página web y cartelera de notificaciones la decisión.

Artículo 11. Plan de desarrollo y ordenamiento intercultural. Una vez se admita la solicitud y en el marco de lo previsto en el numeral 2° del artículo 10° de la presente ley, la Agencia Nacional de Tierras [ANT] vinculará al trámite de constitución a la Agencia de Desarrollo Rural [ADR], entidad que será la encargada de formular en coordinación con la Mesa de Diálogo y Gobernanza Intercultural, el plan de desarrollo y ordenamiento intercultural, documento estructural de diagnóstico, establecimiento de medidas y políticas concretas de ordenamiento, formalización de la propiedad individual y colectiva, planificación productiva, ambiental y de infraestructura necesaria para el territorio de la Zona de Reserva Intercultural [ZRI].

Parágrafo 1°. La Agencia de Desarrollo Rural [ADR] en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras [ANT] reglamentará los requerimientos generales mínimos que desde la perspectiva técnica sean requeridos para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento intercultural.

Parágrafo 2°. Una vez consolidado el plan de desarrollo y ordenamiento intercultural para cada Zona de Reserva Intercultural [ZRI] deberá ser remitido a la autoridad del SINA correspondiente para que esa institucionalidad, desde su marco de competencias, avale su sintonía con los presupuestos y estructuras de ordenamiento ambiental del territorio.

Artículo 12. Audiencia pública. Una vez consolidado el plan de desarrollo y ordenamiento intercultural, incluyendo el visto bueno de la autoridad ambiental competente, se citará por parte de la Agencia Nacional de Tierras [ANT], con el apoyo de las autoridades municipales, a una audiencia pública que tendrá por objeto explicar a la población residente en el área solicitada, los elementos estructurales de la figura y los instrumentos previstos en el plan de desarrollo y ordenamiento intercultural y su impacto en el polígono a constituir.

Además de ello, buscará concertar las actividades, programas e intervención institucional incluidas en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Intercultural para la resolución de conflictos de planificación, ordenamiento y sociales presentes en el área. Las observaciones surgidas en esta audiencia serán estudiadas y armonizadas con las medidas y programas establecidos en el acto administrativo que resuelve la solicitud o en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Intercultural.

Artículo 13. Acto administrativo de constitución de la Zona de Reserva Intercultural [ZRI].

Una vez adelantado el estudio integral de la solicitud, del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Intercultural, de la realización de la audiencia pública de la que trata el artículo inmediatamente anterior y de la armonización de lo propuesto por la comunidad con los instrumentos desarrollados para la Zona de Reserva Intercultural [ZRI], el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras [ANT], expedirá el acto administrativo debidamente motivado con el cual declara la constitución de la figura y la adopción de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Intercultural. Dicho acto administrativo, además, deberá dar cuenta de al menos los siguientes elementos:

1. La determinación precisa del área geográfica reservada.
2. La caracterización geográfica, ambiental, de riesgo, productiva, social y económica de la zona.
3. Las tensiones socio ambientales y de desarrollo productivo encontradas, las políticas previstas para su resolución y los actores comunitarios e institucionales involucrados en ello.
4. Las tensiones que sobre la formalización de la propiedad recaen en el área, así como la ruta prospectiva y coordinada propuesta por la institucionalidad para su resolución.
5. Las actuaciones necesarias para adelantar procesos de formalización de la propiedad, teniendo en cuenta las diversas formas de acceder al derecho real de dominio individual o colectivamente previstas por la legislación nacional.
6. La determinación de las áreas de protección ambiental, así como su régimen de usos, de conformidad con lo previsto para ese efecto por la autoridad ambiental competente.
7. Las acciones y programas necesarios para la conservación de los recursos naturales, así como las medidas necesarias para su uso racional, de conformidad con lo previsto para ese efecto por la autoridad ambiental competente.
8. Las intervenciones necesarias por parte de la institucionalidad para dotar a la Zona de Reserva Intercultural -ZRI- de la infraestructura necesaria que asegure su desarrollo económico, social y productivo.

9. La determinación clara de las responsabilidades institucionales y los actores concitados al desarrollo de los programas específicos.

Artículo 14. Término para el trámite de constitución de las Zonas de Reserva Intercultural [ZRI]. La actuación administrativa para la constitución de una Zona de Reserva Intercultural [ZRI], tendrá como término máximo para su realización un (1) año, contado a partir de la expedición del acto administrativo que admite la solicitud de constitución; dicho plazo podrá prorrogarse por una (1) sola vez y por un término de igual duración, si la complejidad del estudio de la información y la decisión final así lo amerita. Para ese efecto, la Agencia Nacional de Tierras [ANT], deberá acreditar los presupuestos para la aplicación de la figura jurisprudencial del plazo razonable que legitime dicha extensión.

Parágrafo. La prórroga de la actuación de la que trata el presente artículo deberá surtirse mediante acto administrativo motivado en los anteriores términos y deberá ser proferido por la Agencia Nacional de Tierras [ANT]. Esa decisión administrativa modificará, previa concertación con la Mesa de Diálogo y Gobernanza Intercultural, el cronograma establecido por el acto administrativo de trámite de admisión de la solicitud, previsto en el numeral 3° del artículo 10° de la presente ley.

Artículo 15. Decisión de las solicitudes de titulación territorial individuales y colectivas en curso. Una vez sea admitida la solicitud de constitución de la Zona de Reserva Intercultural [ZRI], las solicitudes de titulación territorial a título individual y colectivo que versen sobre predios incluidos en el área objeto de la ZRI, solo se decidirán de fondo una vez esté constituida la reserva, bajo el entendido de que aquellas deberán ajustarse a los presupuestos de concertación y construcción colectiva intercultural que deriven de la figura y su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Intercultural.

Parágrafo 1°. La Mesa de Diálogo y Gobernanza Intercultural podrá exceptuar lo dispuesto en el presente artículo, respecto de la titulación de bienes en casos en que la formalización de predios que no se encuentran inmersos en puntos de tensión de pretensiones territoriales, avalando que la Agencia Nacional de Tierras [ANT] adelante los procesos respectivos con uso de las normas aplicables.

Parágrafo 2°. No obstante, lo anterior, los predios formalizados deberán ajustarse y armonizarse con lo dispuesto por los instrumentos de planificación y gestión de la Zona de Reserva Intercultural -ZRI-, en especial con lo establecido en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Intercultural.

Artículo 16. Consulta previa y mecanismos de participación ciudadana.

Para todos los procesos y acciones que requieran de la aplicación de mecanismos que reivindiquen el derecho fundamental a la consulta previa, así como de la materialización de los mecanismos de participación ciudadana previstos por la Ley 134 de 1994, se utilizará el espacio institucional y de relacionamiento territorial intercomunitario logrado con la conformación de la Mesa de Diálogo y Gobernanza Intercultural, utilizando como criterios orientadores para su actuación, los objetivos de las Zonas de Reserva Intercultural [ZRI] descritos en el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 17. Determinante social del ordenamiento y planificación territorial. Adiciónese el numeral 5° al artículo 10° de la Ley 388 de 1997.

Las determinaciones tomadas al interior de una Zona de Reserva Intercultural -ZRI-, en lo que tiene que ver con la gestión y planificación territorial y productiva, especialmente las consignadas en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Intercultural, constituirán un determinante social de ordenamiento territorial y por lo tanto, serán considerados como criterios de superior jerarquía en el diseño, formulación y expedición de los instrumentos de ordenamiento de las entidades territoriales correspondientes a las áreas en que se declara una Zona de Reserva Intercultural -ZRI-.

Artículo 18. Vigencia. La presente ley rige a partir de su expedición, adiciona el capítulo XIII A a la Ley 160 de 1994 y el numeral 5° al artículo 10° de la Ley 388 de 1997 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

8. Referencias

- Aste, N. C. (13 de 07 de 2022). Interculturalidad y políticas públicas. El Comercio. Obtenido de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/interculturalidad-y-politicas-publicas-por-norma-correa-aste-noticia/?ref=ecr>
- Blanco Blanco, J. (Julio- diciembre de 2011). TIERRA, AUTONOMÍA Y ANCESTRALIDAD, UNA TRIADA DE PODER AL INTERIOR DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA EN COLOMBIA. Prolegómenos. Derechos y Valores, 25-44. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/876/87622536003.pdf>
- C-135 de 2017 (Corte Constitucional 1 de marzo de 2017). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-135-17.htm#_ftnref81
- C-139 de 1996 (Corte Constitucional 9 de abril de 1996). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-139-96.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Derecho a la libre determinación de los pueblos Indígenas y Tribales. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>
- Duarte, Carlos. 2015a. Desencuentros territoriales 1: la emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh).
- Duarte, Carlos. 2015c. "Los macromodelos de la gobernanza indígena colombiana: un análisis socioespacial a los conflictos territoriales del multiculturalismo operativo colombiano". Revista Maguaré 29, 1: 181- 234. doi: <https://doi.org/10.15446/mag.v29n1.57237>
- Duarte, Carlos. 2017b. "Los conflictos territoriales y la urgencia de una Jurisdicción agraria". La Silla Rural, 2 de agosto. <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/los-conflictos-territoriales-y-la-urgencia-de-una-jurisdicion>
- Duarte, Carlos. 2018a. Convenio Planes de Vida zrc. Convenio de Asociación N.º 000152 de 2017. Celebrado entre la Agencia Nacional de Tierras (ant) y la Universidad Javeriana de Cali, coordinado por Carlos Duarte.
- Duarte, Carlos y Daniela Gómez. 2019. "Los campesinos no son los mismos empresarios rurales". La Silla Rural, 19 de marzo. <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/los-campesinos-no-son-los-mismos-empresarios-rurales-70573>
- Duarte, C., Baltán, C., Castaño, A., Fernandez, V., Espinosa, A., Guerrero, A., . . . Valencia, L. (2019a). Transformaciones y necesidades contemporáneas de las territorialidades rurales afrocolombianas. Cali: Sello Editorial Universidad Javeriana de Cali- Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

- Duarte Torres, C., & Montenegro Lancheros, C. (2020). Campesinos en Colombia. Un análisis conceptual e histórico necesario. En ICANH, Conceptualización del Campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. (págs. 119-171). Bogotá D.C. Obtenido de https://vertov14.files.wordpress.com/2021/03/conceptualizaciocc81n-del-campesinado_2_web.pdf
- García Hierro, P., & Jaramillo Jaramillo, E. (2008). Pacífico Colombiano, El caso del Naya. Obtenido de https://www.iwgia.org/images/publications/0299_El_Caso_del_Naya_-_informe_IGIA_2.pdf
- Guerrero, A. (2012). Espacios Interculturales, Historia de los espacios de relacionamiento interétnico del departamento del Cauca.
- Gros, Christian. 2006. "Nationaliser l'indien, ethniciser la nation: l'Amérique latine face au multiculturalisme". En *Etre indien dans les Amériques. Spoliations et résistance. Mobilisations ethniques et politiques du multiculturalisme*, editado por Christian Gros y Marie-Claude Strigler, 263-273. París: Éditions de l'Institut des Amériques.
- Lozano Vallejo, R. (2005). Interculturalidad: Desafío y proceso en construcción. Lima: SERVINDI. Obtenido de <http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/497/manual%20interculturalidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Losonczy, Anne Marie. 2006. La trama interétnica. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia Icanh, Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).
- Mançano, Bernardo. 2005. "Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais". *Revista del Observatorio Social de América Latina* 16: 273-283. <http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/06/Fernandes.pdf>
- Montañez, Gustavo. 2001. "Razón y pasión del espacio y el territorio". En *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios*, editado por Gustavo Montañez Gómez, Julio Carrizosa Umaña, Normando Suárez, Ovidio Mahecha y Julián Arturo Lucio, 15-32. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Editorial Unibiblos.
- Nivea Villegas, L. M., Moscoso Paucarchuco, K. M., Nieva Villegas, M. A., & Rosales Pariona, S. (sept-oct de 2021). Encuentro Tinkuy: el caso peruano, ¿política multicultural o intercultural? *Conrado*, 14(82).
- ONU y Gobierno de Nicaragua. (2008). Revitalización Cultural y Desarrollo Productivo Creativo en la Costa Caribe de Nicaragua. Obtenido de http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Signed_JP_Nicaragua_Culture_Dec.'08.pdf
- Quintero, M. A. (2019). Aproximaciones a un balance sobre el reconocimiento del campesinado latinoamericano: Los casos de Bolivia, México, Brasil y Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

- Restrepo, Eduardo. 2005. Políticas de la teoría y dilemas de los estudios de las colombias negras. Popayán: Universidad del Cauca.
- Rodríguez, E. C. (Enero-Junio de 2013). Bases normativas para una ciudadanía intercultural. *UIS Humanidades*, 41(I), 73-91. Obtenido de <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/view/4428/4705>
- Rodríguez-Cruz, M. (Agosto de 2018). Construir la interculturalidad. Política educativa, diversidad cultural y desigualdad en Ecuador. *ICONOS Revista de Ciencias Sociales*(60). Obtenido de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/2922>
- Semper, F. (2006). Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21731.pdf>
- Solano, S. P., & Flórez Bolívar, R. (2011). Resguardos indígenas en el Caribe Colombiano durante el siglo XIX. *Procesos Históricos*, 72-95. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/200/20018438005.pdf>
- T- 349 de 1996 (8 de agosto de 1996).
- T254-1994 (Corte Constitucional 30 de Mayo de 1994). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-254-94.htm>
- Valarezo, G. R. (2019). La construcción de la interculturalidad en los gobiernos subnacionales del Ecuador. En G. R. Valarezo, *Territorio, identidad e interculturalidad* (pág. 226). Ecuador. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57514.pdf>
- Vallejo, R. L. (2005). *Interculturalidad: Desafío y proceso en construcción*. Lima: SERVINDI.
- Yrigoyen Fajardo, R. (2002). HACIA UN RECONOCIMIENTO PLENO DE LAS RONDAS CAMPESINAS Y EL PLURALISMO LEGAL. (I. d. Andina, Ed.) *Alpanchis: Justicia Comunitaria en los Andes.*, I(59-60), 31-81.

*Serie Reflexiones de Terreno
del Instituto de Estudios Interculturales*

