

**POLITICAS DE REORDENAMIENTO INTERNO DEL  
ESPACIO AMAZONICO COLOMBIANO**  
**Colonización, Medio Ambiente y Protección de Territorios  
Indígenas (1960-1990)\***



**FRANCOIS CORREA R.\*\***

---

\* Ponencia al Seminario "Desarrollo de la Amazonia", auspiciado por la Universidad de la Amazonia en Florencia (Junio de 1990). Apartes del documento fueron utilizados para la Introducción al libro La Selva Humanizada. Ecología Alternativa en el Trópico Húmedo Colombiano (1990)

\*\* Investigador del Instituto Colombiano de Antropología. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia

## PRESENTACION

En los últimos años se ha venido insistiendo en las delicadas características ecológicas de la Selva Amazónica como limitante para la explotación de sus recursos naturales y las constricciones económicas que impone a la ampliación de la frontera agropecuaria. Aparece como presupuesto fundamental que condiciona el desarrollo de sus pobladores. Ello presionaría la necesidad de planificar la intervención y su conservación como reserva natural.

La población amazónica asciende a 541.512 habitantes a razón de 0.7 hab. por km<sup>2</sup> (IGAC, 1983). El 88.3% corresponde a población criolla; seguramente del total de población concentrada (27.6% del total amazónico), el mayor volumen corresponde a este sector si tenemos en cuenta el dominante patrón de asentamiento disperso indígena. Aparte de los pequeños núcleos ocupados en la extracción de recursos naturales (coca, fibras, maderas, oro, peces, etc.), dispersos en centros selváticos, y su predominancia en las capitales y contados municipales, ejes político-administrativos y económicos de la sociedad nacional, la mayor parte de sus asentamientos se concentran en las zonas de colonización del piedemonte cordillerano, altos ríos Caquetá- Putumayo, la Sierra de la Macarena, la frontera selvática del río Guaviare y, en menor proporción, sobre las riberas del río Amazonas; en 1982 la población rural del Caquetá, el Putumayo y el área de El Retorno alcanzaba los 413.343 habitantes (IGAC, 1983).

Se ha insistido en que el reasentamiento de la población no nativa se hallaría sometido a dificultades propias del proceso colonizador de la selva tropical húmeda: el desconocimiento de factores ecológicos, la utilización de técnicas de uso del medio no adaptadas a las condiciones locales, o bien, técnicas posiblemente adaptadas que solo generan una economía de autosubsistencia, basadas en unidades de producción limitadas a formas domésticas, falta de infraestructura, asistencia técnica, crédito; falta de servicios básicos y apareamiento de formas oligopólicas de la oferta de bienes, que no se compadecen con la indispensable generación de excedentes para un crecimiento económico en desarrollo. Recientemente, también se han observado las dificultades de los procedimientos político-administrativos que limitan la participación local en la toma de decisiones.

La población indígena es mayoritaria en las zonas más orientales del área (Comisaría del Guainía, Vaupés y Amazonas). Es considerada como sector marginal debido a las características de su sistema económico de autosubsistencia, basado en la horticultura

itinerante, complementado con la pesca, la caza y la recolección de productos silvestres, no generador o limitado productor de valores de cambio pero, por su conocimiento del medio, ecológicamente adaptada a las constricciones ambientales; frecuentemente se le observa como persistencia histórica que testifica un "primitivo" manejo equilibrado y conservador de la naturaleza.

En Amazonia podrían diferenciarse áreas en las que predomina la intervención exógena, áreas con intervención endógena y aquellas no intervenidas (Colciencias et. al. 1986). Esta gruesa tipificación parte de fuentes socio-culturales que distinguen la población "blanca" producto de reasentamiento posterior a la conquista, de la población "indígena", tradicionales habitantes del territorio. Su verdadera fundamentación apela a la intervención de procesos tecnoeconómicos y su impacto ecológico cuyo resultado distinguiría gruesos sectores partícipes de uno de dos extremos: formas económicas pre-capitalistas que mantienen un uso equilibrado del medio ambiente y formas económicas "atrasadas" pero vinculadas a la economía de valores de cambio, cuyo desconocimiento conduce a la predación del medio ambiente. Ambos, sin embargo, compartirían la limitada capacidad de generación y retención de capital.

Estos tres elementos, preservación del medio ambiente, intervención exógena y protección de territorios nativos, han dado origen a la formulación de una política interna de reordenamiento espacial de la región amazónica. En este artículo se describe el ejercicio normativo que cristaliza en diversas figuras jurídicas que cobijan tanto al medio ambiente como a sus pobladores y se observan las contradictorias "ideas" que, desconociendo los procesos sociales regionales, son fuente de la reciente política.

## 1. LA POLÍTICA DE AMPLIACION DE LA FRONTERA AGROPECUARIA

La política nacional de ocupación de la selva amazónica se ha venido transformando en reciente época. En la década del 60, aun bajo los efectos de "la violencia", el Estado apoya la colonización como válvula de escape para solucionar el desalojo campesino. De esta época datan las primeras concesiones de tierras a terceros, al tiempo que reconocía la Amazonia como Zona de Reserva Forestal (Ley 2a. de 1959).

Con anterioridad al tratado Lozano-Salomón de 1922, el Gobierno Peruano había legitimado a la Casa Arana 5.000.774 Has. del territorio de litigio. Impugnada por Colombia, luego del tratado de límites, la extensión fue reducida a 3.553.560 Has. en tierras colombianas. En 1939 el gobierno a través del Banco Agrícola Hipotecario negoció con la Casa Arana, por \$200.000 dólares, la compra del denominado Predio Putumayo que fue pasado en propiedad a la Caja Agraria sucesora del Banco en 1964. En 1986 la Caja Agraria reivindicando sus derechos propuso el Plan Integral del Desarrollo del predio Putumayo-Proyecto la Chorrera, con objetivos de "estudio, conservación y aprovechamiento de recursos naturales, energéticos y minerales", determinación de las zonas aptas para desarrollos agropecuarios y forestales que permitieran acoger una colonización dirigida racionalmente para hacer aportes a la producción nacional y el bienestar de los grupos campesinos que busquen tierras y oportunidades de trabajo y con núcleos indígenas "determinar las áreas que razonablemente se requerían para mantener su actividad económica y social dentro de los patrones culturales autóctonos y dentro de conceptos de mutuo apoyo para beneficio de esas comunidades y de los núcleos de colonización dirigida que ha iniciado la Caja Agraria" Caja Agraria, 1986). El Predio Putumayo fue reconocido como

Resguardo Indígena bajo el anterior Gobierno y pabulo para la expresión de una política de gobierno ajustada a los avances jurídicos acordados por el Estado Colombiano frente a la población indígena, enmarcado en la perspectiva de conservación y desarrollo sostenible (Política del Gobierno Nacional para la Protección y Desarrollo de los indígenas y la Conservación Ecológica de la Cuenca Amazónica, 1988).

El predio Putumayo posee áreas colindantes con los terrenos cedidos por la Comisaría Especial del Amazonas a la Corporación de Araracuara según escritura 813/78 "el derecho de dominio y posesión sobre unos territorios ubicados en jurisdicción de la Intendencia del Caquetá y de la Comisaría del Amazonas, sobre una superficie de 40.185 Has". en diferentes lotes y por un plazo de 40 años. El Ministerio de Agricultura había adquirido los derechos sobre los terrenos de la Colonia Penal de Araracuara (Dec. 1720/71) traspasándolas a la Comisaría (Dec. 2266/75). El oficio 33/1982 define la Corporación de Araracuara como entidad sin ánimo de lucro cuyo objeto es "obtener y manejar los recursos que posibilitan la explotación, difusión de técnicas de uso y explotación de especies vegetales y animales en los territorios nacionales, con miras a su desarrollo, dentro de los criterios de evitar daños y perturbaciones del sistema ecológico". Actualmente la Corporación adelanta operaciones en el área de Araracuara, cuenca del Guaviare, en el Guainía y la Sierra de la Macarena incluyendo subprogramas de investigación y desarrollo (ver planes de Operaciones).

A su turno, acorde con el capítulo de la Ley 135/61 y bajo delegación de funciones del INCORA y como señalamos, con algunas funciones delegadas por INDERENA a Corporaciones Regionales, se ha creado recientemente (1986) la Corporación Regional Intendencia del Putumayo con el objetivo del "desarrollo económico de las cuencas fluviales" (Art. 19) "para el adelantamiento de las colonizaciones en zonas de reserva y para las labores de parcelación y de concentración parcelaria..". (último inciso, Art. 20).

En el año de 1956 la Caja Agraria asumió por parte del Estado la actividad crediticia para los procesos de colonización del Caquetá y el Ariari. Con posterioridad a su fracaso administrativo y con la Ley de reforma social agraria, el INCORA tomó a su cargo la promoción de la colonización dirigida del Caquetá y el apoyo a la denominada "colonización espontánea" en esta área y en el Putumayo y Guaviare. El modelo de colonización ganadero, impuesto por agencias internacionales (Banco Mundial, AID, BID) apoyado por el INCORA y el Fondo Ganadero, es evidente desde sus comienzos con la titulación de 35.000 Has., al gran hato fundo de Larandia.

El capítulo IX de la Ley 135 de 1961 otorgó facultades al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para adelantar "colonizaciones en tierras baldías que reserve para tal fin", bien sea que se sujeten a las normas ordinarias para la adjudicación de baldíos o de conformidad con "colonizaciones dirigidas", es decir, con asistencia técnica, económica y social de parte del Estado a colonos organizados en "unidades agrícolas familiares" a los cuales, una vez dispuesta para su uso adecuado "se cargará al colono el costo de las mejoras que el Instituto realice en la parcela que le asigne", siempre y cuando esté conforme con "la obligación de poner bajo explotación a lo menos la mitad del predio dentro de los cinco (5) años siguientes". El Art. 29 limita el tamaño de las adjudicaciones a 450 Has. y sólo si el peticionario demuestra poseer bajo explotación las dos terceras partes de la superficie solicitada.

El Estado concede la legalización de las sustracciones a la "Zona de Reserva Forestal" (acorde con la Ley 2a./59, y los Decretos 133/76, el Dec. 2811/74 y Ac. 29/75), bajo las

formas de ministerio de Ley (todo habitante tiene derecho al uso gratuito y sin exclusividad de los recursos naturales de dominio público) permisos (uso temporal de partes de los recursos naturales renovables de dominio público por un lapso no mayor de diez años) concesiones (fijada por un tiempo suficiente para que la respectiva explotación resulte económicamente rentable y socialmente benéfica) y asociación, según título V del Dec. 2811/74. Los permisos o concesiones pueden ser autorizados por el INDERENA o Corporaciones Regionales existentes que asumen las funciones de la política ambiental y manejo de recursos.

En los años 73-76, bajo la figura de Reserva Especial se sustrajeron de la Reserva Forestal pequeñas áreas asignadas a los puestos militares de Puerto Leguizamó (Putumayo) y Tarapacá (Amazonas). Posteriormente, en 1977, Puerto Leguizamó adquirió la forma de colonización militar (121.840 Has). Más tarde, en el año de 1982, en el Caquetá se reconoció la colonización militar de Puerto Solano (17.300 Has.). Tímida respuesta que emula, de lejos, estrategias de la geopolítica brasilera.

La selva oriental colombiana ocupa un área de 403.348 Kms<sup>2</sup>, cerca del 34% de la superficie nacional. Los estudios ambientales han venido precisando la variabilidad y no homogeneidad del paisaje amazónico del área colombiana (CIAF, 1980; Mejía, 1989); según Proradam (1979), del total del área de su estudio, que básicamente excluye del piedemonte amazónico, sólo el 0,1% de sus suelos (40.330 Has.) presenta buena aptitud para cultivos perennes intensivos y el 18,6% aptitud regular para actividades agropecuarias (7.502.200 Has.); así pues 81,6% de la superficie (32.729.279 Has.) sería no apta o de potencial restringido para el uso de sistemas agropecuarios.

La titulación de predios de colonización se inicia contando con el apoyo estatal (Ley 61/1874; Ley 60/1864; Ley 1/1870; Dec. 208/1910; Ley 115/1922; Ley 100/1923, Ley 135/1961), cuyas inversiones dinamizan e imponen un modelo ganadero. En el Putumayo el 80,7% de las fincas son menores a las 50 Has., en Caquetá sólo el 47%, mientras que en Guaviare los títulos predominan para superficies entre 20-80 Has (Domínguez, et. al., 1985). Habría 6.411.280 Has. sustraídas a la Reserva Forestal, asignada a la población colona cuyo estimativo no podría establecerse meramente confrontándolo con el total de la población blanca dispersa puesto que en 1981, INCORA proponía la existencia de 19.655 títulos en 990.746 Has. sólo para el área del Caquetá. Demuestra pues, un proceso de concentración progresivo de la propiedad, en altísimo porcentaje dedicado a la ganadería. Las concesiones de más de 10.000 Has. y diez años de aprovechamiento incluyen empresas petroleras como la Texas Petroleum Company que inició exploraciones desde 1940 en el Putumayo (también concesiones a Ecopetrol, Colbras y Farmland).

Aparte de la diferente vocación de los suelos donde se asientan los procesos de colonización, es necesario considerar los distintos sistemas de aprovechamiento ambiental: la tendencia a la ganadería extensiva se fundamenta en la aparente alta productividad en corto espacio (de todas maneras no comparable con suelos de verdadera vocación ganadera) pero, a la postre, debido a las características ecológicas, sujeta rendimientos decrecientes en corto período. El campesino está obligado a roturar el bosque progresivamente expandiendo la frontera ganadera, convirtiendo el modelo en sistema de extracción sin inversión, puesto que una vez transcurrido el período de uso se abandona por la reducción productiva, lo que agrava el impacto sobre el medio. Dicho modelo no sólo cobra su impacto ambiental, sino que transfiere relaciones básicas de la situación del campesino pobre cordillerano a la amazonía y reduce al indígena a zonas de refugio. Se trata además de un tipo de tecno-

logía homogenizadora, como también lo es la del cacao, el arroz o maíz, que debe sostener una oferta de mercadeo, contraria a la oferta ambiental diversificada de la selva amazónica.

## 2. POLITICA DE PRESERVACION DE LA AMAZONIA

En 1959 se declaró constituida, junto con seis zonas del país bajo tutela del gobierno representado en el Ministerio de Agricultura, la "zona de reserva forestal de la Amazonia", "para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre..". (Art. 1o.). Prohibió la explotación forestal (hasta tanto el Ministerio no lo reglamentara, Art. 5o.) y estableciera un plan de manejo (Art. 4o.); la Caja Agraria quedaba facultada para financiar programas de trabajo en Distritos de Conservación, decretados por el Ministerio, (Art. 11); todo ello previo estudio del IGAC (que establecería por demás "aquellos sectores que se consideran adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las reservas" (Art. 3o.).

La Ley 2a. cancelaba los registros de títulos con destino a reservas de colonización en favor de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, del Instituto de Colonización e Inmigración, recuperando dichas tierras en calidad de baldíos, como aun son considerados los terrenos de reserva de la nación, sin perjuicio de los títulos de dominio expedidos por el Instituto de Colonización en favor de colonos o de aquellos allí asentados que sin títulos deberían tramitarlos ante el Ministerio en plazo prudencial (parágrafo, Art. 17).

La misma Ley declaró que "con el objeto de conservar la flora y fauna nacional" se reconocerían como partes naturales aquellas zonas establecidas por el Ministerio de Agricultura, previo estudio de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, "...en las que quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o aquella que el Gobierno Nacional considere conveniente para la conservación o embellecimiento de la zona" (Art. 13o.).

La preocupación conservadora del medio amazónico poseía su antecedente en la constitución de la Serranía de la Macarena como Parque Natural en el año de 1948; en 1964 se declara Zona de Pastos naturales los llanos del Yarí (Res. 042/64). Hacia mediados de la década del 70 dos parques más eran construidos y, sólo hasta mediados de ésta se retomará, con dos parques más, la perspectiva conservacionista. Bajo el anterior gobierno el área de parques ha sido incrementada siete veces que más el área establecida en 1986. Los parques naturales deberán respetar la permanencia y usufructo de recursos por comunidades indígenas y sus tierras no podrán ser expropiadas por INDERENA (Art. 7o. Dec. 622/77).

Actualmente el espíritu de la Ley 2a. se mantiene con precisiones: El Decreto 2811/74 en su artículo 206 establece: se denominará área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras (se reserva permanentemente Art. 203), protectoras (se reserva permanentemente Art. 204) y protectoras-productoras (se reserva pero incluirá áreas de comercialización y consumo Art. 205). Ahora bien, el Parque Nacional deberá entenderse el: "Área autoreguladora ecológicamente, que reserva, alinda y declara el INDERENA, por poseer valores naturales de la región a fin de conservarlas a perpetuidad sometiéndolas a un régimen especial de manejo, para que al usarlas el público para esparcimiento, no sufra alteración de significación".

Sin embargo, aun no contamos con un mapa de manejo ambiental, que oriente la planificación del uso de recursos a pesar de bases de datos como la de PRORADAM. Un ejemplo de las características de los recursos señala que la Amazonia poseería 29.103.900 Has. de bosque maderable y 8.481.100 Has., no maderables constituye el 72.5% de la superficie del bosque del país, el 77% de bosque maderable nacional y el 74% del volumen maderable nacional, pero sólo ocupado en un 6.3% del bosque de alto contenido maderable (mayor de 120 m<sup>3</sup>/Ha.).

Las perspectiva conservacionista se traduce en la creación de unidades de protección bajo la figura fundamental de Parques Naturales. En Amazonia ocupan una superficie de 5.788.875 Has. y las Reservas Especiales 359.974 Has., incluyendo a La Macarena como Distrito de Manejo Integrado, nueva figura que se concibe será el instrumento de la nueva política de protección del medio ambiente para el ejercicio del "desarrollo sostenible" (INDERENA, 1987).

### 3. LA RECIENTE POLITICA AMBIENTAL

En la década del 70, las dificultades ambientales fueron justificadas como resultado de la "brecha" estructural del capitalismo que distancia los países desarrollados de los subdesarrollados; la perenne pobreza del tercer mundo explicaría los problemas ambientales. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano reunida en 1972, conocida como "La Declaración de Estocolmo", sostuvo:

"4. En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo por debajo de niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y de vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuados. Por ello los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presentes sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo. En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico".

La paradójica formulación es evidente: los problemas ambientales de los países en desarrollo son motivados por el subdesarrollo; en los países industrializados por la industrialización y desarrollo tecnológico. Sin embargo, los países "en desarrollo" deberían dirigir sus esfuerzos hacia el "desarrollo". La Declaración de Estocolmo estaba dirigida, en gran medida, a proponer caminos de resolución de los problemas ambientales de los países "en desarrollo", cuya fórmula sería, justamente, alcanzar "el desarrollo".

Dicha perspectiva fue contravenida dos años más tarde por la Declaración de Cocoyoc:

"...No se ha llegado todavía a ningún consenso en lo que respecta a las estrategias más apropiadas para la satisfacción de las necesidades, pero pueden citarse buenos ejemplos obtenidos incluso en países pobres por lo que se demuestra que el punto de partida para el proceso de desarrollo varía considerablemente de un país a otro por razones culturales, históricas y otras. De ello se deduce que son diversos los caminos por los que pueda alcanzarse el desarrollo. Debe rechazarse, en consecuencia, el criterio unilateral por el que se considere que para alcanzarlo se precise imitar el modelo histórico de los países que por diferentes razones resulta que son ricos en nuestros días, y por la misma razón rechazarse el concepto de la "brecha" en el desarrollo..."

La discusión llevó a reconocer diferentes causas de los problemas ambientales entre países "desarrollados" y "en desarrollo" consignados en la Declaración sobre Políticas y Procedimientos Ambientales Relativos al Desarrollo Económico de 1980. Permaneció, sin

embargo, el sustrato conceptual de "la brecha" y además, el objetivo de resolución de los problemas ambientales como resultado de políticas amparadas por el desarrollo económico.

En 1978 el Tratado de Cooperación Amazónica proponía su "desarrollo integral" en la perspectiva de "mantener el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente". El calificativo de "integral", como perspectiva de desarrollo que "no puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social", heredaba aquella estrategia de desarrollo cepalina de los años setentas para América Latina (Cuadernos de la Cepal, No. 30).

En la presente década el "juego pendular" entre el desarrollismo y el monetarismo neo-liberal de América Latina (Max-Neef, M., et. al 1986), es enfrentado por la perspectiva del "ecodesarrollo", como marco de una política de "desarrollo ambiental":

"En los últimos diez años, el concepto de "ecodesarrollo" o de desarrollo ecológicamente viable ha venido a sintetizar el estado del arte en materia ambiental. A mitad de camino entre el desarrollismo o crecimiento económico a ultranza, y el conservacionismo o ecologismo o defensa de la naturaleza por la naturaleza misma, entre uno y otro extremo surge la noción de ecodesarrollo, desarrollo con ecología, desarrollo con ciencia ambiental, planificación del crecimiento y del cambio de la economía y de la sociedad que incorpora como componente esencial la dimensión ambiental" (Botero, 1983).

La reciente publicación "Nuestro Futuro Común" (1988), de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, considera que en los países "en desarrollo" existe una característica pobreza absoluta puesto que no se satisfacen las necesidades básicas de grandes sectores de la sociedad. La solución es el camino del "desarrollo sostenible", el "...proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas" (1988: 70). Considera estratégico: "revitalizar el crecimiento, cambiar la calidad del crecimiento, satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua, higiene; asegurar un nivel de población sostenible; conservar y acrecentar la base de recursos; reorientar la tecnología y controlar los riesgos; y tener en cuenta el medio ambiente y la economía en la adopción de decisiones" (1988: 74).

En cuanto "es claro que el desarrollo sostenible requiere el crecimiento económico de los lugares donde no se satisfacen esas necesidades" recomienda que "si las naciones en desarrollo encaminan sus esfuerzos a eliminar la pobreza y satisfacer las necesidades humanas esenciales, aumentará la demanda interna de productos agrícolas y manufacturados, así como de algunos servicios", articulado con una política económica externa cuya base es que "para todos los países en desarrollo se precisará un elevado crecimiento de las exportaciones para financiar las importaciones, pues el rápido desarrollo aumentará la demanda de estas últimas".

El básico contenido de crecimiento económico con un alto componente de preservación del medio ambiente dirigido a los países "en desarrollo", considero las poblaciones indígenas de manera general recomendando la formulación de una "atención especial" que debería reconocer sus derechos tradicionales y conceder intervención decisiva en la formulación de las políticas acerca del desarrollo de los recursos de sus regiones (1988: 32).

Desde entonces, dicho objetivo ha sido reiterado en documentos resolutivos del Tratado de Cooperación Amazónica como la reciente Declaración de San Francisco de Quito (1989):

"...concientes de que el desarrollo de la región debe ser sustentado de modo que el medio ambiente en general y en particular los recursos naturales aprovechados en forma racional y sostenible puedan contribuir a elevar el nivel de la vida de las poblaciones actuales, respetando el derecho de las generaciones futuras a gozar de esos bienes".

#### 4. LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE "TIERRAS" INDÍGENAS

A pesar de que muchas de las normas sobre indígenas han tendido a desintegrar su propiedad territorial, desde el siglo pasado ciertas disposiciones con respecto a terrenos no titulados y considerados baldíos, urgían a delimitar las tierras indígenas (Dec. 5/jul. 1820; Dec. 18/1824; Dec. 11/1826; Res. 15/1828; Ley 2a./1834). Desde la Ley 60/1916 las disposiciones darán prioridad al reconocimiento de territorios indígenas como de su propiedad en resguardos (Dec. 2413/61; Dec. 2117/61). Aparte de la Ley 60 de 1916 cabe destacar que el artículo 9o. de la Ley 81 de 1958 consideraba que los indígenas que no poseyeran títulos emanados del Estado o la Corona Española deberían ser declarados poseedores de sus parcelas. El espíritu básico de estas disposiciones en el reconocimiento de la propiedad territorial indígena sobre baldíos será ratificado por la Ley de reforma agraria en el inciso final del Artículo 29: "...no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por indígenas, sino con el concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas" (Ley 135/1961, ratificado posteriormente por otras normas como el Dec. 389/74).

En concordancia con el Art. 9o. de la Ley 81/58, el artículo 3o. dispone que la constituida Sección de Negocios Indígenas del Ministerio de Agricultura y Ganadería adelantará tareas tendientes al reconocimiento de la propiedad territorial de los indígenas en resguardos (ver particularmente literales e) y o), y al fomento de su desarrollo económico. Las Leyes 31 de 1967 y la de 1968 insisten en el carácter comunitario de la propiedad territorial indígena, el derecho a conservar sus territorios tradicionales y la recuperación de aquellos que fueron ocupados por terceros bajo el proceso colonizador. El artículo 94 de la Ley 135/61 disponía el procedimiento para establecer las reservas indígenas no incluidas en la categoría de resguardo, pero ello ha sido precisado por Dec. 2001 de 1988. Desde el Dec. 2117/69 se ha facultado al Ministerio de Gobierno a constituir reservas de tierras baldías suficientes en favor de los indígenas que carezcan de ellas (Art. 1o.), tarea compartida con el INCORA y la petición de comunidades indígenas (Dec. 2001/88). La Ley 30 de 1988 dispone que las tierras adquiridas por el INCORA para el efecto serán entregadas a indígenas a título gratuito.

Las dificultades conceptuales inscritas en la norma para poder precisar las diferencias en titulación de territorios indígenas acogidos bajo la figura de Reserva Indígena o Resguardo Indígena, ha llevado, recientemente, a apoyarse en los criterios emanados de la Ley 89/1890 sobre el reconocimiento y reglamentación de los territorios indígenas bajo propiedad colectiva. Según el INCORA, sin embargo, es preciso tener en cuenta "la inhabilidad que afecta a determinadas áreas de terrenos baldíos para que puedan ser objeto de apropiación particular. El término reserva utilizado por la Ley en este caso es puramente figurativo por cuanto las áreas que se reservan son precisamente para ser asignadas o adjudicadas en condiciones especiales; no se trata realmente de una reserva de terrenos

baldíos, en el sentido estricto de la palabra, sino de un régimen de excepción establecido al principio general de la adjudicación de los mismos" (INCORA, 1973).

En la década de los 70 la política se centra en la constitución de Reservas preservando territorios indígenas próximos a áreas de colonización (Amazonas, Guaviare, Putumayo); a fines de esta década y a lo largo de los 80, en la misma perspectiva se dará prioridad a la constitución de Resguardos Indígenas, iniciando la transformación en tales de algunas de las anteriores Reservas, debido al reconocimiento comunal de la propiedad de indígenas cobijada por esta figura jurídica. Entre los años 82-83 se transformaron seis reservas en resguardos y se constituyeron diez de estos últimos; entre ellos se reconoció el Resguardo de Mirití-Paraná y el gran Resguardo del Vaupés, que junto con los recientemente constituidos Resguardo del "Predio Putumayo" y el Yaigoje-Apaporis suman más del 90% de la superficie del país reconocida como propiedad de poblaciones indígenas. En los últimos años en la Comisaría del Guainía se ha logrado la transformación de dos reservas y la constitución de más de catorce Resguardos. El total de dicha superficie amazónica se distribuye en zonas fronterizas y periféricas a los procesos de colonización, mientras que los allí constituidos son mucho menores en extensión y se convierten cada vez más en zonas de refugio para la población indígena.

El ejercicio de la política indigenista actual cristaliza en la protección de los territorios indígenas. Su reconocimiento legítima ante el Estado la ancestral propiedad territorial, es decir, reconoce una situación de hecho. La figura jurídica del resguardo ha sido convertida en arma legal *sui generis*, tácticamente apropiada por indígenas del país a pesar de que no necesariamente da cuenta de verdaderos territorios, formas de apropiación, organización espacial y control socio-político indígenas; de hecho, en el área amazónica los territorios ancestrales no necesariamente corresponden con las actuales tierras de reserva o resguardo, lo que obliga a una reestructuración de la organización socio-política.

Es evidente que el reconocimiento legal (resguardos indígenas), es un paso que legitima la ancestral propiedad indígena sobre sus propios territorios. El total de territorios indígenas amazónicos legalmente reconocidos, sin par en Latinoamérica, es de poco más de diez y ocho millones de hectáreas. Sin embargo, la población indígena es mayoritaria en las zonas más alejadas de la cordillera (Comisaría del Guainía, Vaupés y Amazonas), precisamente, las áreas que PRORADAM considera francamente no aptas para la explotación agropecuaria. La distribución espacial amazónica acorde con su aptitud agropecuaria coincide con de titulación de tierras. Pequeñas áreas en las zonas de influencia de la colonización habían sido reconocidas como reservas indígenas, mientras que el alto porcentaje de los Resguardos ocupa áreas extremas y menos fértiles, más del 90% de la superficie titulada en la Amazonia. En las primeras un buen porcentaje de sus tierras se halla invadido por terceros, demostrando que no es suficiente la expedición de la norma.

#### 5. LA RECIENTE POLÍTICA INDIGENISTA

La reinterpretación de ciertas normas y la redefinición consignada en aquellas recientes sobre el proceso de reajuste de la articulación del Estado con los grupos étnicos, introducen criterios de reconocimiento de la diversidad cultural nacional. Elaboraciones normativas y de jurisprudencia, han venido rescatando la interpretación que consagra el entendimiento del país multiétnico y pluricultural.

Se ha tomado como fuente de apoyo de la política del Estado en su relación con grupos étnicos el proyecto estratégico de Etnodesarrollo, reconocido jurídicamente para el sector de educación (Dec. 3454/88) y, aunque no se halla expresamente formulado para el sector salud, principios básicos lo orientan (Res. 10.013/82). También es fuente de la discusión del marco de las acciones del ICBF entre población indígena. Y sus criterios fundamentales pueden sustraerse en los últimos programas indigenistas del Estado (Depto. Planeación Nacional, 1980, 1984, 1989).

El núcleo central del proyecto de etnodesarrollo postula aprovechar la experiencia y potencialidad de propios recursos, para cristalizar la capacidad social de decisión étnica, lo que Bonfil Batalla denomina "control cultural", con el objetivo de consolidar y ampliar un propio camino de desarrollo. Tácticamente se guía por el fortalecimiento del ejercicio del control sobre componentes propios, la ampliación y consolidación sobre ajenos, recuperación de enajenados y detener impuestos, es decir actuación sobre la relación entre etnias y sociedad nacional en contextos sociales específicos sustentados por las condiciones concretas. Como proyecto político confronta aquel que ideológicamente se propone la "integración" de la sociedad bajo un proyecto de "homogenización" nacional, que pretendiendo desconocer su propia realidad social, propone una ilusoria estrategia del "desarrollo" del capitalismo apoyada en perspectiva histórica evolutiva y unilineal (ver Correa 1990).

Dicha perspectiva que reconoce la capacidad política de los grupos indígenas para decidir su propio camino de desarrollo, autogestionado y autónomo, ha sido recogido en el reciente Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), consignado en Acta Provisional de la 76a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y respaldado por la Oficina de Asuntos Indígenas. El artículo 7o. enuncia en el primer numeral:

"Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente".

La población total no indígena en la Amazonia es absolutamente mayoritaria (88.3%); si consideramos su alta concentración en capitales como Florencia, Mocoa, San José del Guaviare y Leticia, epicentros de la vida económica, administrativo-política y social amazónica, es posible concluir que la participación de la población indígena en las decisiones sobre el desarrollo regional es nulo, a pesar de la situación social y económica de sus comunidades y las propuestas contenidas en los programas de sus organizaciones.

El "desarrollo sostenible" recomendado por la Comisión Mundial, adquiere en Colombia amazónica un cariz político que pretende articular dos estrategias: la conservación de la Amazonia como reserva natural y la culminación de una política indigenista:

"El Gobierno colombiano ha puesto énfasis en el hecho de que las medidas adoptadas en el Amazonas tienen un doble carácter. Por una parte constituyen la culminación de una política indigenista que reconoce la propiedad comunitaria de la tierra bajo la forma de resguardo; que respeta la integridad cultural de los indígenas y les fomenta el derecho a la autodeterminación dentro de sus propias tradiciones; el derecho a su propia educación usando sus propias lenguas, a profesar sus doctrinas y formas religiosas ancestrales y a conservar y utilizar su propia medicina tradicional. Pero al mismo tiempo, los pasos dados se integran dentro de una política de conservación ecológica para la cuenca amazónica, que contempla además la creación de reservas y la integración de nuevas áreas al sistema de parques nacionales naturales y la promoción de la

investigación científica, la educación ambiental y la recreación ecológica". (Intervención del señor Presidente de la República de Colombia, Virgilio Barco, en el Royal Botanic Gardens, Kew).

Esta actitud ya había sido patente en el Tratado de Cooperación Amazónica que junto con los recursos naturales recomienda la "conservación de las riquezas etnológicas y arqueológicas del área amazónica". (art. XIV). El desconocimiento de los procesos de desarrollo indígenas, su proceso de articulación regional y el potencial de sus alternativas de futuro, aparecen reducidas a una perspectiva de CONSERVACION del medio y la sociedad.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

La población indígena amazónica no es homogénea ni tampoco la población blanca. Gruesas distinciones entre agentes del Estado y la Iglesia, colonos ("colonización armada", "colonización rapaz", etc.), comerciantes, extractores de productos naturales o empresarios, alertan sobre diferentes sistemas de ocupación, y evidencian la diversidad de sus formas de utilización económica; autosubsistencia, extractivismo, hato fundo ganadero o economía de enclave (Jaramillo, et. al 1986; Molano 1987; Domínguez y Gómez, 1990).

Ya es histórico que la política del Estado se halle a la zaga de los procesos reales que han intervenido la Amazonia (caucho, maderas, pieles, coca, oro, etc.), comprendiéndolos tarde y aun desconociéndolos, como ocurrió con la extracción de cocaína, tema tabú en los análisis de la realidad regional hasta mediados de esta década. La política de apoyo al proceso colonizador no sólo llegó detrás de éste, sino que no comprendió su impacto; su inmediatez veía aquella válvula de escape del conflicto agrario cordillerano. No es pues paradójico que dicha política fuera contemporánea de la que pretendía una preservación del medio al declarar la Amazonia como Reserva Natural. Las ideas no necesariamente coinciden con los hechos. La normatividad no actúa sobre el presente; consecuentemente no prevee el futuro, pretende alcanzar a la historia.

La apertura de nuevas áreas de la frontera agraria bajo la insistente transferencia de formas de explotación económica occidentales, persiste en apoyarse en la lógica de la economía de crecimiento. Específicamente, se ha argumentado que el empobrecimiento del colono se basaría en su carencia de capital, de conocimiento del medio y conocimientos técnicos para explotarlo, fuerza de trabajo limitada a su familia bajo formas que sólo alcanzan el autoconsumo puesto que no crea capital, falta de servicios, baja productividad por área.

Aun considerando los factores multidimensionales asignados al desarrollo (Myrdal, 1968), concebido como crecimiento económico global, se fundamentaría en la imperiosa necesidad de generar excedentes, ingreso social cuya racional redistribución posibilitaría la satisfacción de las necesidades de vivienda, alimentación, salud, educación, etc., el progreso y bienestar de la sociedad. Esta perspectiva aparece como modelo ideal del proceso histórico-social. La permanencia de formas diferentes o divergentes ha permitido sustentar la discriminación entre sociedades que habiendo logrado satisfacer ciertas necesidades son el extremo desarrollado y, aquellas sub-desarrolladas que vía la generación y acumulación de excedentes deben alcanzar el grado de satisfacción de las necesidades de las anteriores.

Los factores que explicarían la situación de "pobreza" del colono no sólo son comunes al indígena, sino que la inversión del gasto público en éste es incomparablemente menor a la del colombiano promedio. Empero, tres factores fundamentales lo diferencian: la producción y reproducción de la sociedad depende de la necesidad de la reproducción de sus condiciones materiales, por ende la utilización del entorno presupone el desarrollo de formas de apropiación que permitan la reproducción del medio; bajo un modelo de básico autoconsumo, el indígena ha desarrollado un sistema sostenido de aprovechamiento de los recursos selváticos; el ciclo de reproducción de su sistema económico incluye el conocimiento de la reproducción del medio como fundamento de su propia reproducción social.

Por otra parte, dicho sistema articula experiencias y conocimientos materiales, sociales y de su cosmovisión, de manera que la sociedad ordena el paisaje y se organiza en este acorde con su cultura. El sistema de horticultura itinerante asume por lo menos tres formas básicas: agricultura semi-intensiva de monocultivos que aprovechan las vegas inundables de los grandes ríos; horticultura de "tumba y descomposición" con monocultivos en las áreas de mayores niveles pluviométricos; y horticultura de "tumba y quema" con policultivos multiestratificados que aprovechan los descensos de la alta precipitación anual. La notable pobreza de los nutrientes del suelo es contrarrestada con la alternación estacional de los cultivos, el manejo de variedades con períodos vegetativos diferentes y la alternancia de las parcelas, que organizan un complejo ciclo agrícola que presupone prolongados descansos de la tierra en barbecho para su reposición. El indígena articula la apropiación de áreas en uso y áreas en barbecho que podrían ser nuevamente utilizadas, con áreas silvestres de próximo uso hortícola o actual uso en los ciclos de caza, pesca y recolección, además de aquellas que no utilizadas por relaciones ecosistémicas son, sin embargo, parte de la estabilidad ecológica del medio ambiente. Ello demanda la indispensable disponibilidad de grandes extensiones selváticas. Entonces, en cuanto la sociedad se apropia material y culturalmente del espacio, lo socializa; el paisaje deja de ser "silvestre", es un producto cultural. Por ello mismo no es sólo el medio de producción "tierra", es territorio.

Finalmente, a dicho sistema de desarrollo sostenido no le es necesaria la progresiva generación y acumulación de excedentes; el sistema mantiene la unidad de producción, también familiar y produce ciertos excedentes que le permiten subsanar su dependencia mercantil de algunos instrumentos de producción. Ello no quiere decir que los grupos étnicos no participen en el sistema de valores de cambio, buscando permanecer en aislamiento; basta observar la situación de articulación de grupos étnicos con la sociedad nacional que, luego del sometimiento forzoso, ha buscado obtener por intercambio el mejoramiento de su calidad de vida pero a la postre ha redundado en un proceso de explotación y dependencia económica, control político y alienación socio-cultural. En tiempos prehispánicos otras formas económicas que sostendrían más altas cargas demográficas y la explotación de áreas de uso por más prolongados períodos han sido documentadas (Andrade, 1986; Mora et. al. 1990), demostrando una dinámica histórica de adaptación al medio ambiente cuyo resultado es el sistema actual, cuya experiencia y conocimiento no se agota en el resultado techno-económico y ecológico.

Se trata, como hemos afirmado en otra parte, de proyectos históricos distintos y alternos, expresión de sistemas sociales con modelos de desarrollo diferentes, articulados a partir de distintos procedimientos y estrategias por resolver (Correa, 1990a.).

El desarrollo sostenido por los sistemas de utilización del medio ambiente por parte de indígenas es incompatible con los presupuestos del crecimiento económico del "desarrollo

sostenible". Sin embargo, traducido al país (la "Política de Erradicación de la Pobreza Absoluta"), que encubre sus gestores, sus fuentes e intereses, se propone como supuesta perspectiva de una política amazónica "ambientalista". Allí, el indígena aparece como agente "natural", parte del medio ambiente, de manera que la conservación de grupos indígenas y de sus territorios, traduciría una política de protección de los recursos naturales. El indígena vuelve a ser considerado como testigo histórico, pieza de museo, a contraccorriente de aquella reciente perspectiva internacional que formula el reconocimiento a propias dinámicas de desarrollo indígenas como potenciales alternativas históricas.

Las incongruencias, o consecuencias, son más explícitas una vez se observa el ejercicio institucional y sectorial de la política. El proyecto "Hacia la erradicación de la pobreza absoluta en la Orinoquia y Amazonia" (Dainco, 1986) se propuso instrumentar programas de atención a los resguardos indígenas e involucrarlos en el manejo de recursos naturales renovable; el Plan de Fronteras y Rehabilitación, buscaba la integración económica de la amazonia considerada como frontera agrícola, nueva frontera que debe ser trazada por carreteables; evidentemente, apertura al proceso colonizador. Contemplaba, además, la sufragación de necesidades genéricas a la población nacional que amparan el ejercicio institucional reducido a la prestación de algunos servicios, paleativo que no tiene en cuenta las características de los satisfactores de las necesidades indígenas y escamotea su participación en la toma de decisiones de una política de desarrollo regional.

Insistimos en considerar que indígenas amazónicos no sólo han implementado procesos techno-económicos y ecológicos como resultado cultural, es decir articulado a sus relaciones sociales e ideológicas, proponiendo dicho conjunto de experiencias y conocimientos como garantía para su supervivencia. El manejo de la Selva húmeda tropical no es sólo un asunto de racionalidad techno-económica (Correa, 1990). Su potencial le convierte en verdaderos modelos alternativos de manejo de la selva tropical que la sociedad nacional tiene la posibilidad de emular entre aquellos resultados del proceso colonizador. Su dinámica histórica como perspectiva de desarrollo postula la imperiosa necesidad de reconocer el ejercicio de participación en las decisiones que afectan su vida cotidiana en la perspectiva del fortalecimiento de su capacidad de control socio-cultural, no sólo como garantía de su propia sobrevivencia sino clave de un verdadero desarrollo regional.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Luz Angela  
1986 Investigación Arqueológica de los Antrosoles de Araracuara. Bogotá.
- CAJA AGRARIA  
1986 Plan Integral de Desarrollo del Predio Putumayo. Proyecto La Chorrera.
- CIAF  
1980 La Amazonia Colombiana. Revista Cif, Número Especial, Vol. 5, No. 1, Bogotá.
- COLCIENCIAS et. al.  
1986 Conclusiones y Recomendaciones del Primer encuentro nacional de Investigadores de la Amazonia. Florencia.



CORPORACION ARARACUARA  
1987 y ss Planes de Operaciones.

CORREA, Francois

- 1980 "Por el camino de la Anaconda Ancestral. Sobre Organización social entre los Taiwano del Vaupés"  
En: Revista Colombiana de Antropología, Vol. XXIII. Bogotá.
- 1983 "Los Taiwano y la Organización Socio-económica de las comunidades indígenas del Pirá-Paraná."  
En: Boletín de Antropología, Vols. 12-13. Medellín.
- 1984 "Amazonia colombiana: Organización social en el Noreste del Amazonas". En: Revista Colombiana de Antropología. Vol. XXV; Bogotá.
- 1987 "Tierras y Territorios en Amazonia Colombia. Su Marco Jurídico", Ponencia al III Congreso de Antropología en Colombia, Popayán.
- 1989 "Los Pueblos Indígenas de la Amazonia y su Participación en el Desarrollo Regional", en Boletín del Museo del Oro, No. 24. Bogotá.
- 1990a "Estado, Desarrollo y Grupos Etnicos. La Ilusión del Proyecto de Homogenización Nacional".  
Memorias del V Congreso de Antropología en Colombia. Villa de Leyva.  
(ed.). La Selva Humanizada. Ecología Alternativa en el Trópico Húmedo Colombiano. Bogotá.
- 1990

DAINCO

- 1986 Hacia la erradicación de la pobreza absoluta en la Orinoquia y la Amazonia. Bogotá.

D.N.P. - U.D.S.

- 1980 Diagnóstico de la situación indígena en Colombia. Bogotá.
- 1980 Programa Nacional de desarrollo de las Poblaciones Indígenas - PRODEIN
- 1984 Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas - PRODEIN
- 1989 Política de Acción Interinstitucional para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas - PAIDI.

DOMINGUEZ, Camilo et. al.

- 1985 "Situación actual de la colonización en la Amazonia Colombia". Primer encuentro de investigadores sobre la Amazonia. Florencia.

IGAC

- 1983 Atlas Regional Orinoquia-Amazonia. Bogotá.
- 1986 Colonización.

INCORA

- 1974 La Colonización en Colombia. Bogotá.
- 1975 Reforma Social Agraria. Leyes y Decretos Reglamentarios. Bogotá.

INDERENA

- 1986 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables. Bogotá.

JARAMILLO, J., et. al.

- 1986 Colonización, Coca y Guerrilla. Bogotá.

MAX-NEEF, M. et al. Desarrollo a Escala Humana. Una Opción para el Futuro. 1986.

MARINO DE BOTERO, M. y JUAN TOKATLIAN, Comps.  
1983 Ecodesarrollo: El Pensamiento del Decenio.

MEJIA, M.

- 1989 La Amazonia Colombiana. Introducción a su Historia Natural. En Colombia Amazónica. Bogotá.

MOLANO, Alfredo

- 1987 Selva adentro una historia oral de la Colonización del Guaviare. Bogotá.

ICAN-FEN eds.

- 1990 Ingenierías Prehispánicas. Bogotá.

MYRDAL, G.

- 1968 Asian Drama.

PRORADAM

- 1979 "La Amazonia colombiana y sus recursos". Bogotá.

ROJAS AVERENA, F. ed.

- 1982 América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio. San José de Costa Rica.

TRIANA A. A.

- 1980 Legislación Indígena Nacional. Leyes, Decretos, Resoluciones, Jurisprudencia y Doctrina. Bogotá. 1980.

DECLARACION DE LA AMAZONIA

Mayo de 1989.

DECLARACION DE SAN FRANCISCO DE QUITO

VAN VLIET, Geertz

- 1985 Ecología, Política y planificación: Referencias a la Experiencia de la Corporación Araracuara en la Orinoquia-Amazonia Colombia. Ponencia al Simposio Internacional sobre el Medio Ambiente en la Planificación del Desarrollo. Bogotá.

