

La tenencia de tierras colectivas en Colombia

Datos y tendencias

Johana Herrera Arango¹

Mensajes clave

- La tenencia colectiva en Colombia alcanza las 37.839.449 hectáreas, reconocidas bajo figuras de resguardos indígenas y tierras colectivas de comunidades afrodescendientes; sin embargo, hay un estancamiento en la política de titulación desde la década de 1990.
- En el conjunto de países de América Latina, Colombia se destaca por el número de hectáreas en propiedad colectiva, que representan el 34% del área continental del país. En concreto, los pueblos indígenas tienen bajo figuras de tenencia comunitaria el 28,4% del país.
- La existencia de instrumentos legales para fomentar la territorialidad colectiva sobresale como un gran logro de los movimientos sociales étnicos y del Estado, el cual, aun en medio de fenómenos de concentración de la propiedad (Gini de 0,85) y de conflicto armado, ha logrado adoptar marcos de regulación para salvaguardar estos derechos.
- También existen territorios colectivos sin reconocimiento del Estado, por lo que, en el contexto actual de implementación del Acuerdo de Paz, urge reposicionar en la agenda política la necesidad de constituir resguardos y tierras colectivas a favor de los grupos étnicos que reclaman mayor participación en este nuevo escenario nacional.

La propiedad y la tenencia colectiva en Colombia

La figura de la tenencia y propiedad colectiva está consagrada en la Constitución Política de Colombia de 1991. Si bien se reconoce la titularidad colectiva de resguardos indígenas y tierras de las comunidades negras/ afrodescendientes, existen cada vez más posibilidades de que las zonas de reservas campesinas sean consideradas como una figura similar en términos de protección de derechos del campesinado. Es un debate que está abierto y que tiene relación directa con la implementación del Acuerdo de Paz alcanzado recientemente entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Pero actualmente, con el ordenamiento jurídico

vigente, la tenencia colectiva en Colombia se reconoce de manera exclusiva a los grupos étnicos. Asimismo, viene ganando un lugar en la discusión pública la propuesta de la creación de una figura que se adecúe a las realidades territoriales. En algunas regiones, indígenas, afrodescendientes y campesinos comparten los mismos espacios, por lo que las figuras actuales no permitirían garantizarles la seguridad jurídica; por ello, toma singular relevancia la figura de territorios interculturales, entendidos como espacios integrales habitados por diferentes grupos étnicos y campesinos que trabajan de manera cohesionada para la protección y el cuidado de la tierra y los recursos naturales, procurando articular las competencias estatales a las formas de organización local¹.

¹ Profesora investigadora del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. Ecológa y magíster en estudios culturales. Directora del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos (OTEC) de la misma universidad.

¹ Desde el Congreso Nacional de Áreas Protegidas del año 2014, esa figura en elaboración ha tenido importante visibilidad y debate, puesto que de esa manera el campesinado está siendo incluido como parte de los sujetos de la conservación, un espacio que ha sido históricamente reservado a los grupos étnicos. En ese evento, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible informó que el 43% de los bosques se encuentran en los territorios de los grupos étnicos y campesinos.

Figuras y procedimientos de la propiedad colectiva

En el caso de las comunidades indígenas, existen cuatro procedimientos específicos para la seguridad jurídica de la propiedad colectiva, regulados por el Decreto 2164 de 1995: (i) constitución, (ii) saneamiento, (iii) ampliación y (iv) reestructuración. Si bien dicho decreto sugiere unos periodos definidos para resolver estos trámites en alrededor de 12 meses, en la práctica estos pueden tardar años. Un ejemplo de ello es el trámite de saneamiento de varios resguardos indígenas del pueblo arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, que lleva más de 20 años sin resolverse.

Para las comunidades afrocolombianas, la única figura existente es la consagrada en la Ley 70 de 1993, que incorporó por primera vez en el ordenamiento jurídico nacional el reconocimiento fundamental del territorio para estas comunidades. Dos años después de esta ley, se expidió el Decreto reglamentario 1745 de 1995, en el que se estipulan los procedimientos para tal fin. Este instrumento afirma que “se reconoce a las Comunidades Negras el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías que han venido ocupando en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, y en otras zonas del país” (Decreto 1745 de 1995). Para ello, las comunidades deben conformar consejos comunitarios, entendidos por los marcos legales señalados como la persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de las comunidades negras². Se determinó como áreas adjudicables aquellas ocupadas por la comunidad, con especial consideración a la dinámica poblacional, sus prácticas tradicionales y las características particulares de productividad de los ecosistemas.

La política de titulación colectiva para las comunidades negras se planteó como una estrategia de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de estas comunidades; y como una posibilidad de fortalecimiento organizativo para garantizar su participación, su autonomía y el gobierno propio de sus territorios tradicionales. Asimismo, como una política de alteridad (Restrepo 2002), como una estrategia de protección ambiental de los recursos naturales existentes en estos territorios, y como un mecanismo para estimular el desarrollo productivo orientado a mejorar las condiciones de vida de las comunidades negras (Agier y Hoffmann 1999).

Ahora bien, la configuración regional rural, las historias de poblamiento y las experiencias diaspóricas de los siglos

2 En el Decreto 2664 de 1994 se definió que corresponde al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INCORA) titular colectivamente las tierras baldías a las comunidades negras, en calidad de tierras de las comunidades negras. El INCORA fue posteriormente liquidado y reemplazado en funciones por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Desde el año 2015, es la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la que tiene a su cargo esta competencia.

XX y XXI, desafían la naturaleza estable de los derechos de propiedad colectiva fijos en el tiempo, en el espacio y en los sujetos que los constituyen. Hoy, es difícil encontrar áreas en las que las fronteras de la propiedad colectiva puedan ser trazadas con nitidez, en las que solo exista un grupo poblacional con idénticas formas de tenencia de la tierra. Las regiones habitadas por sujetos sociales múltiples también tienen variadas relaciones con la tierra y los recursos naturales, en matices que van de lo estrictamente individual a lo colectivo. Todo esto implica que, desde el ámbito del ordenamiento jurídico y político, en Colombia hace falta apuntalar otras garantías territoriales para comunidades sin prácticas específicas de la propiedad colectiva.

Balance en cifras de la titulación colectiva

La propiedad colectiva plenamente reconocida a afrodescendientes e indígenas alcanza las 37.839.449 hectáreas reconocidas como tenencia colectiva, tal como se detalla en la tabla 1. En el conjunto de los países de América Latina esta es una cifra importante, puesto que representa cerca del 34% del área continental de Colombia. Sobresale el 28,4% de la superficie nacional reconocida bajo la figura de resguardos indígenas coloniales y republicanos. El total del área reconocida es la sumatoria de los títulos de constitución de resguardos indígenas y tierras colectivas de comunidades negras en áreas heterogéneas, de frontera y a veces fragmentadas, como se observa en el mapa 1.

Para entender la importancia de estos datos, se debe situar la propiedad colectiva en el conjunto de problemáticas de tierras y territorios en Colombia, reflejadas en la estructura agraria y la propiedad de la tierra, que tiene varios rasgos característicos: (i) la desigualdad asociada a la tenencia de la tierra, (ii) las políticas de tierras de corte redistributivo inconclusas y (iii)

Tabla 1. Hectáreas y representatividad de la tenencia colectiva en Colombia y las zonas de reserva campesina

Figura de tenencia colectiva y zonas de reserva campesina	Área (ha)	Porcentaje del área total nacional
Comunidades negras	5.396.376	4,7
Resguardos coloniales	410.835	0,4
Resguardos indígenas	32.032.238	28,1
Zonas de reserva campesina	837.003 ^a	0,7
Total	38.676.452	33,9

a El área cartográfica de las seis reservas constituidas es de 837.000 hectáreas, pero hay que tener en cuenta que existen 152 en trámite por cerca de 3 millones de hectáreas (Instituto de Estudios Interculturales 2016).

Fuentes: elaboración a partir de datos del *Módulo de Información Geográfica sobre titulación colectiva formalizada y en trámite* (OTEC 2016) y el Instituto de Estudios Interculturales (2016).



Mapa 1. Localización de territorios colectivos y zonas de reserva campesina (ZRC) en Colombia.

Fuentes: Sistemas de Información Geográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Instituto de Estudios Interculturales (Pontificia Universidad Javeriana – Cali) y OTEC (Pontificia Universidad Javeriana –Bogotá). Compilado por Elías Helo.

un importante impacto de las políticas multiculturales de acceso colectivo a la tierra y a los bienes y servicios ecosistémicos.

Varios analistas coinciden en señalar que la desigualdad en la tenencia de la tierra está asociada al aumento de la violencia y a la disminución de la productividad agrícola, lo que se expresa en un coeficiente de Gini de 0,85 (Deininger y Lavadenz 2004). Un reciente estudio especializado en la materia afirma que buena parte de la alta concentración e informalidad de la propiedad está vinculada a conflictos en el uso de la tierra. El coeficiente de Gini regional

oscila entre 0,8 y 0,9³ (DNP 2015). Estudios especializados en la materia afirman que existe mayor concentración en los municipios afectados por la violencia, el abandono de tierras y el desplazamiento forzado (Ibáñez y Muñoz 2011; Uprimny y Sánchez 2010).

Adicionalmente, en Colombia se han adoptado distintos marcos regulatorios de la propiedad de la tierra (Machado 1998);

³ El estudio más actualizado en la materia es el documento técnico de la Misión para la Transformación del Campo, más conocida como la Misión Rural, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación en 2015 (DPN 2015).

sin embargo, la violencia, el desplazamiento y la concentración de la renta de la tierra no han permitido una real democratización de la propiedad ni de la tenencia rural (Fajardo 2002; Machado et al. 2013). En Colombia, esta situación se ha mantenido a pesar de los sucesivos esfuerzos de reforma agraria en 1936, 1961, 1968 y 1994 (Ocampo 2014).

Lo más reciente y significativo en términos de tenencia y propiedad colectiva es la adopción de modelos de protección del multiculturalismo, que se materializó en la Constitución de 1991 y explica por qué Colombia es uno de los países con más instrumentos legales, hectáreas tituladas (tabla 1) y garantías de reconocimiento de la tenencia colectiva.

Las reservas campesinas tienen un carácter distinto, puesto que incorporan principios de la propiedad privada y no se derivan de un marco regulatorio para proteger la diversidad cultural; en el caso de los campesinos, la legislación que les reconoce el acceso y la demarcación de esas áreas está en el marco de la Ley 160 de 1994, creada con el propósito de regular y ordenar la ocupación de los baldíos y consolidar las economías campesinas en el país (Pérez 2007).

Desde la perspectiva de la conservación, la propiedad colectiva es fundamental. Como se observa en la tabla 2, los territorios de grupos étnicos se encuentran en ecosistemas de especial protección, que son el soporte de importantes servicios ambientales y la garantía de la preservación de páramos, bosques húmedos y otros biomas.

Tierras colectivas de comunidades negras

La Ley 70 de 1993 es la base legal para la creación de las denominadas “tierras de comunidades negras” y está fundamentada en el principio constitucional del reconocimiento de la nación colombiana como multiétnica y pluricultural. Las comunidades son definidas por esta ley como:

el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. (Ley 70 de 1993)

El reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico en la Constitución es un hito en la conformación del cuerpo normativo nacional y marca un cambio en la concepción de etnicidad reconocida por la ley colombiana, antes reservada solo para los pueblos indígenas. Hasta ese momento, las comunidades negras eran consideradas por la ley como campesinos o colonos (Herrera 2016; Restrepo 2013).

A 2017, existen 5.396.376 hectáreas tituladas a favor de las comunidades afrodescendientes. De estas, solo 3430 hectáreas se ubican en el Caribe, las demás están en el Pacífico y algunos títulos en la región andina, como se detalla en la tabla 3. Estos títulos han sido adjudicados especialmente en el periodo 1995-2003; luego de esa fecha, la titulación colectiva ha sido más lenta y en algunos periodos ha entrado en un claro estancamiento, como se observa en la figura 1.

Tabla 2. Ecosistemas estratégicos en los territorios étnicos y campesinos titulados

Figura	Área total territorial (ha)	Páramos	Humedal permanente abierto	Bosque seco	Bosque húmedo tropical	Coberturas naturales y seminaturales CORINE Land Cover ^a
Consejos comunitarios	5.396.376,3	14.735,7	189.635,8	660,3	2.708.626,3	1.540.318,2
Resguardos coloniales	410.835,3	102.638,50	1252,80	—	68.838,8	17,7
Resguardos indígenas	32.032.237,7	286.587,8	280.339,6	35.618,4	22.834.753,8	4.572.801,2
Zonas de reserva campesina constituidas	837.003,2	19.571,3	23.029,0	227,4	168.664,9	146.068,2
Total	38.676.452,4	423.533,3	494.257,2	36.506,1	25.780.883,9	6.259.205,4

a Corresponden a las categorías de espacios naturales inundables de CORINE Land Cover (IDEAM 2010).

Fuentes: Sistemas de Información Geográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y OTEC (Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá).

Tabla 3. Distribución regional de las hectáreas tituladas colectivamente a las comunidades negras en Colombia

Títulos colectivos por región	Hectáreas	Porcentaje
Andina	249.438,8	4,47
Caribe	3430,3	0,06
Pacífica	5.321.858	95,46
Insular Caribe	100,5	0,0001

Fuente: datos dispersos y reconstruidos a partir de información de la Subgerencia de Promoción y Grupos Étnicos del INCODER (2006-2015).

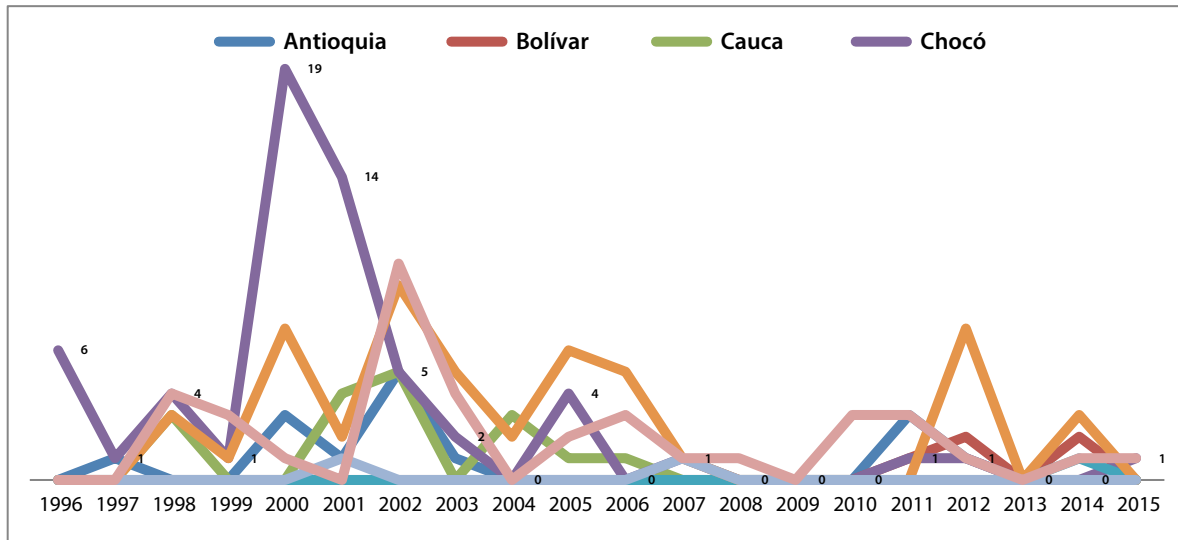


Figura 1. Títulos adjudicados por año y departamento, 1996-2015

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del INCODER y de OTEC (2016).

Las razones de la diferencia tan marcada entre una región y la otra tienen que ver con la historia de poblamiento, los ecosistemas y las realidades interculturales en cada caso. En el Pacífico, no solo se aplicó la Ley 70, sino que también fue allí donde se creó ese instrumento, de manera que buena parte de sus disposiciones recogen las realidades territoriales de las selvas bajas del Chocó biogeográfico. En el Caribe, la historia es otra: no solo no hay extensas selvas bajas, sino que las comunidades afrodescendientes han configurado sus espacios tradicionales de ocupación en regiones densamente pobladas y habitadas por campesinos, indígenas y colonos. Además, el Caribe es un área importante de ganadería extensiva, lo que ha llevado a mayores niveles de concentración de la propiedad, deforestación y degradación forestal. Actualmente, sorprende el hecho de encontrar importantes traslapes entre el bosque seco tropical y las áreas tradicionales de comunidades afrodescendientes que aspiran a que el Estado les tittle las tierras ancestrales.

En el Caribe y en otras regiones está todo por hacer en materia de reconocimiento a la titulación colectiva. Según información del Observatorio de Territorios Étnicos, con corte a 2017, a partir de datos del INCODER a marzo de 2015 —actualizados por la Agencia Nacional de Tierras a marzo de 2017—, existen 271 solicitudes de titulación colectiva de comunidades negras pendientes de resolverse, la mayoría de las cuales se encuentran en el Caribe colombiano⁴. Por ejemplo, en la región del Cesar, en el municipio de Valledupar,

4 Para el Estado, son en total 271 procesos en sus expedientes de trámite de propiedad colectiva a comunidades afrodescendientes. De estos, 103 se ubican en el Caribe. No obstante, el OTEC ha documentado 145 trámites iniciados por parte de comunidades afrocaribeñas. La gran mayoría de ellos no han tenido respuesta alguna.

actualmente estas han solicitado la titulación en calidad de tierras colectivas de más de 10.000 hectáreas⁵.

Estos casos muestran cómo los derechos de las comunidades afrodescendientes son más vulnerables sin el reconocimiento de la propiedad colectiva. Actualmente, se trata de un conjunto de disposiciones inconclusas que de ninguna manera configuran un escenario de seguridad de la tenencia colectiva. Sobre este particular, con el apoyo de CIFOR, el OTEC recientemente publicó una reflexión en la que se explica que los amplios estándares de los que Colombia se jacta en materia de protección de los derechos de tenencia colectiva son muy insuficientes si no se articulan con la voluntad y los acuerdos políticos, y si no se acompañan de capacidad técnica para ponerlos en marcha (Velásquez 2017). Esta situación preocupa especialmente en el momento que vive el país, de reformas legislativas que involucran decisiones sobre tenencia en virtud de la implementación del Acuerdo de Paz⁶.

Resguardos indígenas

Colombia es el décimo país con población indígena en América Latina en términos porcentuales sobre el total nacional: más de 95 pueblos indígenas que representan

5 Por esta razón, el OTEC, en alianza con la Rights and Resources Initiative (RRI), desarrolla actualmente un estudio que sienta las bases sobre la posibilidad jurídica de titulación colectiva en el Caribe. Dicho estudio presenta una reinterpretación sistemática del conjunto de normas existentes sobre tierras, incluyendo las leyes agrarias y las que definen el derecho colectivo al territorio, para determinar las posibilidades de titulación colectiva en el Caribe y para hacerlas compatibles con las normas constitucionales y de derecho internacional que reconocen derechos territoriales para las comunidades negras.

6 Véase OTEC (2017).

aproximadamente el 3,3% de la población nacional (Banco Mundial 2015). Buena parte de esta población vive dentro de los resguardos indígenas que, de acuerdo con el Decreto 2001 de 1988, se definen así:

Institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. (Decreto 2001 de 1988)

El reconocimiento del Estado de la territorialidad de los pueblos indígenas se expresa a través de la figura de los resguardos, institución proveniente del periodo colonial. Si bien durante ese periodo se titularon tierras en todo el país —para legitimar la expropiación y reubicación de la población indígena—, estos títulos tuvieron un proceso largo de desconocimiento por parte de los gobiernos republicanos, que llevaron a la disolución de gran parte de los resguardos y reservas indígenas a través de la expedición de diversas leyes, lo que ocasionó la pérdida irreparable de territorios de muchos pueblos indígenas.

Recién en la década de 1960, se reinició la titulación de resguardos, a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). Este proceso tuvo su mayor auge en el periodo comprendido entre 1961 y 1986, durante el cual se titularon más de 158 resguardos nuevos en el país, con una extensión aproximada de 12.400.000 hectáreas. Posteriormente, en el periodo comprendido entre 1986 y 1989, se titularon 63 nuevos resguardos en todo el país, con una extensión total de 13.360.461 hectáreas. Actualmente, de acuerdo a los datos de la Agencia Nacional de Tierras, existen 715 resguardos localizados principalmente en las tierras bajas del Pacífico y de la Amazonia, y en los departamentos de frontera.

La vocación del suelo en los resguardos indígenas es principalmente de conservación forestal, como se detalla en la figura 2. Estos se localizan en las áreas de gran importancia ecológica. Un estudio reciente calculó que “si los pueblos indígenas no tenían garantías para la tenencia de sus tierras y bosques, las emisiones de gases de efecto invernadero en Colombia habrían sido hasta 10-15% más altas” (RRI, WHRC y WRI 2016, 3)⁷.

De acuerdo con el experto Andy White de RRI, a nivel mundial existe una aceptación sin precedentes entre los gobiernos, la cooperación internacional, los inversionistas privados y compañías con relación a que asegurar los derechos de tenencia colectiva de las comunidades es una prioridad

urgente, necesaria y de bajo costo. Un análisis sobre la relación entre la seguridad de los derechos de tenencia colectiva y la reducción de las emisiones de carbono en 14 países de grandes coberturas de bosques, incluido Colombia, encontró que cuando las comunidades cuentan con la seguridad jurídica de los derechos colectivos sobre sus tierras y recursos forestales, están en mejores condiciones de detener la destrucción de los bosques y, por consiguiente, limitar la emisión de carbono. A nivel mundial, los 513 millones de hectáreas de bosques reconocidos como propiedad de los pueblos indígenas y comunidades rurales almacenan casi 37,7 millones de toneladas métricas de carbono (White y RRI 2014).

Es decir, asegurar el derecho a la tierra para los pueblos indígenas y comunidades garantiza mejores resultados para el clima y la conservación ambiental. Esto también es reconocido por el acuerdo global sobre el cambio climático, que subraya la importancia del reconocimiento de los derechos, los conocimientos tradicionales y la gestión de los pueblos indígenas para frenar el cambio climático (Bolaños y RRI 2016).

Sin embargo, la territorialidad indígena está cada vez más amenazada en el marco de diversos conflictos. Sobre este aspecto, la ONIC (2005) ha señalado la evidente estrechez territorial a la que han sido sometidos los pueblos indígenas, no solo por el desplazamiento forzado, los intereses económicos y la falta de seguridad jurídica, sino también por la pérdida de gobernabilidad y las dificultades de acceso a los espacios productivos y sagrados. Esto también se explica en el mapa de territorios indígenas en Colombia, el cual muestra dos realidades: de un lado, grandes territorios étnicos y, de otro, comunidades dispersas y asentadas en pequeñas áreas.

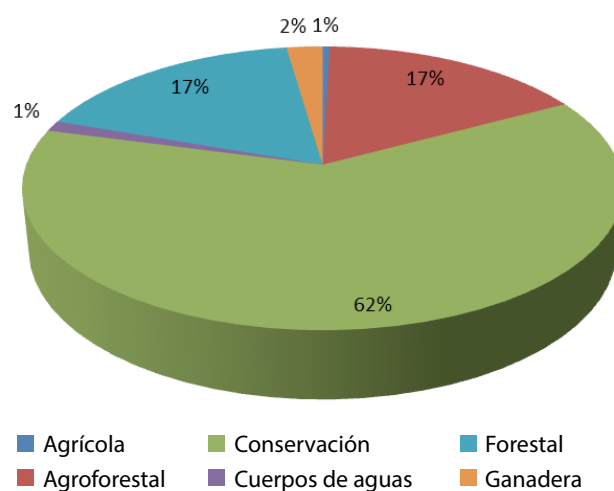


Figura 2. Vocación del suelo en territorio de resguardos

Fuente: Mapa de usos del suelo y vocación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2015, en intersección con áreas de resguardos indígenas georreferenciadas en el SIG del OTEC.

⁷ En este estudio se detalla la relación entre tenencia colectiva y mitigación del cambio climático. Sin propiedad colectiva, la situación podría ser aún más irreversible.

Datos históricos sobre desplazamiento forzado, sistematizados por el OTEC⁸, muestran que la mitad de los resguardos constituidos en el país, es decir el 48,7%, están ubicados en el grupo de los 150 municipios más afectados por el desplazamiento. En escenarios futuros, esta situación de vulnerabilidad puede ser aún más aguda si se tiene en cuenta que existen varios territorios indígenas sin reconocimiento legal⁹.

La propiedad colectiva en la implementación del Acuerdo de Paz

Se han expedido cerca de 20 decretos para la implementación del Acuerdo de Paz. El Acuerdo propone transiciones importantes en materia de tierras y territorios, principalmente en el primer capítulo, que contiene las disposiciones para una reforma rural integral y transformadora. Al último capítulo del Acuerdo se le ha denominado “capítulo étnico” y contiene el compromiso de no vulnerar los derechos ya consagrados en la legislación ordinaria y especial de carácter nacional e internacional con la implementación del Acuerdo de Paz.

Sin embargo, estos primeros meses de preparación para la implementación han sido un terreno de desencuentros entre el gobierno colombiano, las FARC-EP y las autoridades de los grupos étnicos, puesto que se han definido marcos regulatorios sobre el ordenamiento y el desarrollo con enfoque territorial sin tener en cuenta las dificultades en materia de sistemas seguros de tenencia colectiva (170 municipios en 16 subregiones priorizadas en el Decreto 893 de 2017).

En un reciente comunicado de miembros de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, queda claro que están en riesgo los derechos territoriales si los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) no consultan con las autoridades respectivas de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En concreto, el Consejo Nacional de la Paz Afrocolombiana (CONPA) ha observado que no se ha convocado ni consultado a los grupos étnicos para desarrollar una metodología que asegure su participación significativa — más que simbólica— en la formulación de los PDET¹⁰.

Similar es el caso de la creación del Fondo Nacional de Tierras, que tiene como limitación erigirse a partir al desconocimiento que tiene el Estado sobre los lugares sagrados y de uso ancestral. Se avecinan otros cambios en materia catastral y de jurisdicción agraria que carecen de un enfoque en derechos territoriales colectivos y tienen un claro énfasis en propiedad individual.

La demarcación y clarificación de terrenos baldíos es quizá uno de los elementos más sensibles para los grupos étnicos en regiones donde no se cuenta con el título colectivo, puesto que buena parte de esas áreas son, ante las categorías del Estado, simples bienes de uso público y no tienen demarcación ni registros como tierras tradicionales de grupos étnicos.

Así, el posconflicto es un terreno tanto de oportunidades como de riesgos. De ninguna manera la consolidación de la paz podría violar el principio de no regresividad. Este principio no solamente se refiere a las garantías incorporadas en la legislación, sino a las garantías efectivamente vigentes en un sistema jurídico. Nunca, como hoy, había sido tan importante refrendar los derechos colectivos de tenencia de tierras forestales, mostrar su relevancia en materia de conservación y su aporte a la construcción de formas pacíficas de relacionamiento con la naturaleza y entre las comunidades.

Agradecimientos

Agradecemos a la Comisión Europea y al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por su apoyo a este trabajo. También deseamos agradecer a Andréa Viana y Cristian Zapata, por sus revisiones y comentarios. Este trabajo se llevó a cabo en el marco de los programas de investigación del CGIAR sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM), dirigido por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), y sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA), dirigido por CIFOR. Este documento de trabajo no ha seguido el procedimiento estándar de revisión por pares del IFPRI. Las opiniones aquí expresadas corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de CIFOR, PIM, IFPRI, CGIAR o los patrocinadores financieros.

Referencias

- Agiar M y Hoffmann O. 1999. Las tierras de las comunidades negras en el Pacífico colombiano: interpretaciones de la ley, estrategias de los actores. *Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos* (2):53–76.
- Banco Mundial. 2015. *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. Washington D. C.: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.
- Bolaños O y [RRI] Rights and Resources Initiative. 2016. *El derecho de tenencia colectiva en los Acuerdos de Paz y los compromisos frente hacia la política de cambio climático en Colombia*. Washington D. C.: Rights and Resources Initiative.
- Deiningner K y Lavadenz I. 2004. Colombia: Política agraria en transición. *Boletín en Breve* 55:1–2. (Octubre).
- [DNP] Departamento Nacional de Planeación. 2015. *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo Colombiano*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Fajardo D. 2002. La tierra y el poder político: la reforma agraria y la reforma rural en Colombia. *En Food and*

8 Con corte a diciembre de 2015.

9 Cerca de 400 solicitudes de constitución de resguardos en un área de 2.295.696,5 (INCODER 2015; OTEC 2016).

10 Comunicado del 28 de septiembre de 2017 de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, y organizaciones acompañantes.

- Agriculture Organisation, ed. *Reforma agraria: Colonización y Cooperativas*. 1.
- Herrera J. 2016. *Sujetos a mapas. Etnización y luchas por la tierra en el Caribe colombiano*. Colección Intervenciones Culturales. Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana.
- Ibáñez AM y Muñoz JC. 2011. *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2009?* Notas de política 9.
- [IDEAM] Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. 2010. *Leyenda nacional de coberturas de la tierra. Metodología CORINE Land Cover adaptada para Colombia. Escala 1:100.000*. Bogotá, Colombia: IDEAM.
- [INCODER] Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. 2015. Archivo plano de base de datos de propiedad colectiva en Colombia.
- Instituto de Estudios Interculturales. 2016. Sistema de Información Cartográfico Geovisor-SIGPE, Pontificia Universidad Javeriana, Cali. http://labsistemas.javerianacali.edu.co:8000/~uaf/pmapper-dev-colombia_integrado/map_default.phtml
- Machado A. 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá, Colombia: El Áncora Editores.
- Machado A, Salgado C y Naranjo S. 2013. Territorios para el desarrollo de las sociedades y economías campesinas. En Garay Salamanca, LJ et al., *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*. Bogotá, Colombia: Oxfam. 275–366.
- Ocampo J. 2014. *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Departamento Nacional de Planeación. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO MARCO-MISION.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf)
- [ONIC] Organización Nacional Indígena de Colombia. 2005. *Plan estratégico para la prevención, atención, reparación y estabilización de los pueblos indígenas desplazados forzosamente o en riesgo de desplazamiento*.
- [OTEC] Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. (2017). La restitución de tierras y territorios: un derecho atrapado en las tensiones burocráticas y políticas. *Boletín 31*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.
- [OTEC] Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. (2016). *Módulo de Información Geográfica sobre titulación colectiva formalizada y en trámite*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Disponible en <http://www.etnoterriorios.org>
- Pérez M. 2007. Las zonas de reserva campesina (ZRC) en Colombia. *Revista Javeriana* (738):68–77.
- Restrepo E. 2013. *Etnización de la negridad: La invención de las "comunidades negras" como grupo étnico en Colombia*. Editorial Universidad del Cauca.
- Restrepo E. 2002. Políticas de la alteridad: Etnización de "comunidad negra" en el Pacífico sur colombiano. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 7(2): 34–58.
- [RRI] Rights and Resources Initiative, [WHRC] Woods Hole Research Center and [WRI] World Resources Institute. 2016. *Toward a Global Baseline of Carbon Storage in Collective Lands. An Updated Analysis of Indigenous Peoples' and Local Communities' Contributions to Climate Change Mitigation*. <http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2016/10/Toward-a-Global-Baseline-of-Carbon-Storage-in-Collective-Lands-November-2016-RRI-WHRC-WRI-report.pdf>
- Uprimny-Yepes R y Sánchez N. 2010. Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos* 12(2):305–342.
- Velásquez MA. 2017. *La tenencia colectiva de la tierra en Colombia: Antecedentes y estado actual*. InfoBrief 1999. Indonesia: CIFOR.
- White A y [RRI] Rights and Resources Initiative. 2014. *Acelerando las reformas en los derechos forestales, la gobernanza y los mercados para hacer frente a los retos mundiales de reducción de pobreza, de los conflictos y del cambio climático*. Washington D. C. <http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/FP-II-Funding-Proposal-2013-span-final.pdf>



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE Bosques, Árboles y Agroforestería

El Programa de Investigación del CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA) es el programa de investigación para el desarrollo más grande del mundo, dedicado a mejorar el papel de bosques, árboles y la agroforestería para el desarrollo sostenible, seguridad alimentaria, y frente al cambio climático. CIFOR dirige el programa FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR y TBI.



RESEARCH PROGRAM ON Policies, Institutions, and Markets



IFAD
Investing in rural people



cifor.org

forestsnews.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR promueve el bienestar humano, la integridad del medio ambiente y la equidad mediante investigación de avanzada, desarrollando las capacidades de sus socios y dialogando activamente con todos los actores involucrados, para informar sobre las políticas y las prácticas que afectan a los bosques y a las personas. CIFOR es un centro de investigación CGIAR y lidera su Programa de Investigación sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA por sus siglas en inglés). Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Nairobi, Kenia; Yaundé, Camerún; y Lima, Perú.

