

# Trayectorias históricas y escenarios prospectivos de las reformas de tenencia colectiva de la tierra en áreas forestales comunitarias en Colombia

Cesar Ortiz-Guerrero  
Johana Herrera Arango  
Victoria Guaqueta Solórzano  
Pablo Ramos Barón





# **Trayectorias históricas y escenarios prospectivos de las reformas de tenencia colectiva de la tierra en áreas forestales comunitarias en Colombia**

Cesar Ortiz-Guerrero  
Pontificia Universidad Javeriana

Johana Herrera Arango  
Pontificia Universidad Javeriana

Victoria Guaqueta Solórzano  
Pontificia Universidad Javeriana

Pablo Ramos Barón  
Pontificia Universidad Javeriana

Documento de trabajo 233

© 2017 Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)



Los contenidos de esta publicación están bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

DOI: 10.17528/cifor/006668

Ortiz-Guerrero C, Arango JH, Solórzano VG y Barón PR. 2017. *Trayectorias históricas y escenarios prospectivos de las reformas de tenencia colectiva de la tierra en áreas forestales comunitarias en Colombia*. Documento de trabajo 233. Bogor, Indonesia: CIFOR.

CIFOR  
Jl. CIFOR, Situ Gede  
Bogor Barat 16115  
Indonesia

T +62 (251) 8622-622  
F +62 (251) 8622-100  
E [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

**[cifor.org](http://cifor.org)**

Quisiéramos agradecer a todos los socios financieros que apoyaron esta investigación a través de sus contribuciones al Fondo de CGIAR. Para ver la lista de donantes del Fondo, visite: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Cualquier opinión vertida en este documento es de los autores. No refleja necesariamente las opiniones de CIFOR, de las instituciones para las que los autores trabajan o de los financiadores.

# Contenido

Agradecimientos	iv
Introducción	v
1 El concepto: vacíos y oportunidades	1
2 Estudios de caso	3
2.1 Metodología y criterios de selección	3
2.2 Descripción de los casos y naturaleza de la tenencia de la tierra	3
3 Resultados del estudio	6
3.1 Percepciones locales y definiciones de la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra	6
3.2 Definición de aspectos comunes por tipos de fuerzas	7
3.3 Definición de aspectos comunes por tipos de escenario	12
4 Recomendaciones a la política pública	15
5 Conclusiones	17
Referencias	19

## Lista de tablas

<b>Tablas</b>	
1 Regiones analizadas y estado del proceso de reconocimiento	vi
2 Definiciones del concepto de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra	6

# Agradecimientos

A los afrodescendientes, campesinos e indígenas que compartieron sus trayectorias de uso y tenencia colectiva de la tierra con los investigadores y posibilitaron así la elaboración de este documento de trabajo. A los académicos y funcionarios públicos que participaron en esta investigación. A Camilo Niño, Jefferson Mosquera, Ricardo Romero y Horacio Vásquez, por su apoyo en la organización de los talleres regionales. A la Pontificia Universidad Javeriana y a CIFOR, por el apoyo y financiamiento de esta investigación.

Agradecemos también a la Comisión Europea y al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), por su apoyo a este trabajo. Esta investigación 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, por sus siglas en inglés), y sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA, por sus siglas en inglés), 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 ni las de los patrocinadores financieros.

# Introducción

Durante los últimos 20 años, se han realizado en Colombia diversas reformas legales que han modificado la estructura de tenencia sobre grandes áreas forestales, concediendo el reconocimiento colectivo de derechos de uso y manejo a grupos tradicionales y locales. Actualmente, la tenencia colectiva en Colombia está protegida con el máximo rango posible, pues se le considera de carácter constitucional desde 1991 (Sánchez et al. 1993). Ello define la tenencia colectiva como un derecho fundamental de los grupos étnicos y reconoce que la pervivencia de indígenas y afrocolombianos depende, en buena medida, de su relación estrecha e indisoluble con el espacio que habitan (Wade 2006).

Estos cambios han representado una oportunidad para que las comunidades que dependen de los bosques puedan, a través del manejo sostenible, garantizar sus medios de vida y proteger su autonomía territorial, pero, al mismo tiempo, han supuesto grandes retos a nivel de las comunidades y del país para la gestión efectiva de los marcos normativos que permitan la existencia y supervivencia de este tipo de territorios. En el Caribe y el Pacífico colombianos, territorios analizados en este estudio (véase la Tabla 1), el proceso de implementación de reformas colectivas de tierras en áreas forestales (ecosistemas de bosque) ha tenido trayectorias específicas en las que han influido aspectos como el cambio en los marcos jurídicos y legales, las coyunturas políticas, y los procesos locales de organización y autorreconocimiento como sujetos políticos de diferentes grupos sociales.

Por lo anterior, en los territorios analizados la tenencia colectiva se encuentra en distintos momentos de reconocimiento<sup>1</sup>, mientras que en regiones concretas se puede observar además la consolidación de formas distintas de tenencia. En el Pacífico, el Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (ASOCASAN) tiene la plena propiedad colectiva de los bosques húmedos que constituyen su área de ocupación ancestral, tal como se estipula en la Ley 70 de 1993. En contraste, en el Caribe, tanto en Montes de María como en las sabanas de Valledupar, la propiedad colectiva es tan solo una expectativa, un proyecto inacabado en la búsqueda de figuras de protección que permitan la continuidad en los espacios territoriales construidos por sus propias dinámicas de poblamiento. Por su parte, las comunidades indígenas del río San Juan y la Sierra Nevada se esfuerzan por consolidar los avances alcanzados a través de la figura de los resguardos y continuar el proceso de recuperación de sus territorios ancestrales.

La tenencia colectiva en Colombia parece responder a estados paralelos y opuestos. En organizaciones del Pacífico, como ASOCASAN, la propiedad ya no es una disputa central, pero sí lo es el uso de las tierras y los recursos naturales, así como su protección. Ello en contraste con regiones de afrodescendientes en el Caribe, donde no hay título colectivo ni el reconocimiento de la existencia de la comunidad y de la legitimidad de su reclamación de derechos de tenencia colectiva en áreas que involucran fragmentos de bosque seco tropical (BsT)<sup>2</sup>, uno de los ecosistemas con más prioridades de conservación en el mundo (Pizano y García 2014). Esta negación o invisibilidad responde a la

---

1 En Colombia, los territorios de carácter colectivo han sido reservados, tanto en el discurso legal como en la investigación social, a los grupos étnicos. No obstante, en los últimos años, con especial impulso del Acuerdo de Paz, se ha empezado a incluir en el debate a otros habitantes del mundo rural, como los campesinos.

2 De acuerdo con García et al. (2014), los patrones de distribución en los bosques secos tropicales es el rasgo más estudiado en la academia científica. En Colombia, los bosques secos ocupaban un área superior a 8 millones de hectáreas, de las que actualmente persisten cerca de 720.000 hectáreas entre bosques con extensiones continuas y bosques transformados, menos del 8% de su cobertura original. De este 8%, tan solo el 3,7% son bosques naturales: el 4,3% restante corresponde a mosaicos de BsT con áreas intervenidas. Las extensiones de bosques más grandes se encontraban en la zona del Caribe (71%), seguida por el valle del Magdalena (21%), el valle del Cauca (7%) y la región Norandina y Catatumbo (1%).

dificultad que tiene la tenencia colectiva en regiones como el Caribe, donde las figuras de propiedad individual están muy arraigadas y la conflictividad por la tierra persiste después de una histórica experiencia de reformas agrarias inconclusas. Por lo anterior, es posible afirmar que, en los últimos 25 años de historia de la tenencia colectiva, el panorama en materia de derechos territoriales ha sido tan progresivo como regresivo.

En este campo, el Estado colombiano ha optado, desde la constitución política adoptada en 1991, por un enfoque de acción afirmativa orientado a favorecer a comunidades que históricamente han sido marginadas por modelos de desarrollo rural y urbano. Ello, sin embargo, adopta diferentes formas y aplicaciones en realidades concretas a nivel local. El enfoque del Estado sustenta la visibilidad en la política territorial de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, especialmente mediante el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de tierras ancestrales a través de la figura del resguardo y de los títulos colectivos (Hoffmann 2001; Ulloa 2010). Este no es un tema nuevo: ya en 1982, Fals Borda señaló la importancia de articular estos procesos de autonomía local “de abajo hacia arriba y estimular la unidad nacional de arriba hacia abajo” a través del ordenamiento y la planificación territorial. Las comunidades participantes en este proyecto insistieron en la noción de autonomía territorial, lo que supone la defensa del territorio como espacio físico, pero también del territorio representado culturalmente, es decir, más allá de la propiedad legalmente registrada (Blomley 2005).

**Tabla 1. Regiones analizadas y estado del proceso de reconocimiento**

Territorio	Región	Sujeto social	Tipo de tenencia	Estado del proceso de reconocimiento
Pacífico	Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (ASOCASAN) – Chocó	Afrodescendientes	Tierras colectivas de las comunidades negras (Ley 70 de 1993)	Reconocimiento pleno bajo la figura de tierras colectivas de comunidades negras en el año 2001
	Cabildos del pueblo emberá katío. Resguardo Tarena	Indígenas emberá katíos	Resguardo indígena (Ley 160 de 1994)	
Caribe	Confederación Indígena Tayrona – Cesar	Indígenas arhuacos	Resguardo Indígena (Decreto 2164 de 1995)	Reconocimiento pleno bajo la figura de resguardo indígena en 1983
	Consejos comunitarios de la zona rural de Valledupar – Cesar	Afrodescendientes	Tenencia colectiva sin reconocimiento pleno de áreas de ocupación ancestral	En proceso de titulación colectiva desde el año 2014
	Montes de María – Bolívar	Afrodescendientes, indígenas zenús y comunidades campesinas	Tenencia colectiva y tenencia individual sin reconocimiento pleno de ocupación ancestral; y para el caso de los campesinos, con alta informalidad en los tipos de tenencia	En el caso de los afrodescendientes, en procesos de titulación colectiva desde el año 2008



Considerando los aspectos anteriormente mencionados, y con la intención de dar una mirada comparativa al caso colombiano, en este documento se ofrece un balance de ocho talleres realizados en los territorios y regiones mencionados (véase la Tabla 1). Los talleres se diseñaron desde el enfoque de la metodología de análisis de prospectiva participativa (PPA, por sus siglas en inglés) y contaron con la participación de diferentes actores públicos y organizaciones comunitarias. La aplicación del PPA permitió constatar la existencia de elementos comunes a las garantías de la propiedad colectiva en Colombia. Además, mostró aspectos novedosos respecto a cuáles son las fuerzas más determinantes en cada región y sobre el sentido distinto que cada una de estas cobra en los lugares donde se evocan como fuerzas rectoras de los sistemas de tenencia, situados en contextos específicos y en estadios distintos en el largo proceso de reconocimiento que le compete al Estado para la protección de los derechos a la tierra.

Para describir los hallazgos provenientes del análisis de los sistemas de seguridad de tenencia de la tierra, este documento analiza inicialmente los aspectos conceptuales relacionados con este campo; posteriormente, se describen de manera general los cuatro casos estudiados y se presenta un análisis de los resultados obtenidos. El documento se cierra con un conjunto de recomendaciones de política pública y de conclusiones.



# 1 El concepto: vacíos y oportunidades

La construcción del concepto de seguridad de la tenencia de la tierra, y el establecimiento de las vías para su implementación, representa uno de los esfuerzos principales de la política pública y de las agencias de cooperación internacional en los países del sur global durante las últimas dos décadas. Sin embargo, esta clase de políticas se centra más en favorecer la consolidación de la propiedad individual de la tierra como herramienta para promover la inversión intrapredial, la conservación de los recursos naturales y la eficiencia del proceso productivo (Heltberg 2002; World Bank 2003), que en fortalecer el potencial y las ventajas de la propiedad colectiva de tierras ancestrales, los cuales pueden ofrecer iguales o mayores niveles de seguridad de la tenencia de la tierra (Bromley 2008; Ghebru y Lambrecht 2017).

En particular, se observa en la literatura revisada un énfasis en el análisis de los factores que determinan la seguridad de la tenencia, tales como (i) la continuidad de los derechos de propiedad sin interferencia o imposición desde el exterior, junto a la posibilidad de obtener beneficios de los factores de producción invertidos; (ii) las percepciones sobre la posibilidad de perder la tierra o parte de ella, o los derechos de propiedad o parte de estos, incluyendo el riesgo de expropiación o expulsión; y (iii) la incertidumbre sobre cambios en la política gubernamental y sobre los derechos de propiedad. En este contexto, es aún mayor el énfasis puesto en la identificación de aspectos económicos y legales que permitan garantizar la seguridad de la tenencia, tales como la posesión de un título individual, la duración de la posesión, y la habilidad para vender o transferir la propiedad sobre la tierra (Arnot et al. 2011; Durand-Lasserre y Selod 2009; Heltberg 2002; Ubink et al. 2009).

Este marco general permite identificar cinco argumentos centrales, los cuales son utilizados más adelante como marco interpretativo:

1. El concepto de seguridad de la tenencia de la tierra refleja una tendencia, tanto desde la academia como desde las instituciones públicas, a proponer bases normativas que fortalezcan su aplicación como generador y regulador de los incentivos para invertir en la propiedad rural y superar la pobreza (Arnot et al. 2011; de Souza 2004; Maxwell y Wiebe 1998). Poco se ha escrito sobre los factores o fuerzas que determinan el nivel de seguridad de la tenencia de la tierra (p. ej., Ghebru y Lambrecht 2017; Linkow 2016).
2. Esta preocupación ha generado una interesante diversidad de definiciones del concepto, aunque la mayoría se centra en aspectos legales o económicos (Arnot et al. 2011; FAO 2009; Ubink et al. 2009; van Gelder 2010), lo cual restringe una aplicación más amplia del mismo en el campo de la política pública y en particular en el campo de la propiedad colectiva. A su vez, estos aspectos son cada vez más discutidos, pues la formalización de los derechos de propiedad y su representación en un título individual que garantice la posible transferencia de tales derechos, no necesariamente garantizan un nivel adecuado de seguridad de la tenencia de la tierra, ni tampoco un proceso sostenido de inversiones intraprediales, protección de los recursos naturales, mejoramiento de la seguridad alimentaria y reducción de conflictos (Ubink et al. 2009; Simbizi et al. 2014; Arnot et al. 2011; Brasselle et al. 2002).
3. Estas definiciones se centran también en el principio de la defensa de los derechos individuales sobre la tenencia de la tierra (p. ej., Simbizi et al. 2014; FAO 2009), aspecto que limita la consideración de la propiedad colectiva de tierras ancestrales y el avance de esta forma de demanda hacia el Estado por las comunidades de campesinos, afrodescendientes e indígenas.
4. Recientemente, se observa un giro en la política pública y la cooperación internacional hacia la necesidad de mejorar la comprensión de las diferentes estructuras comunales de la tenencia de la tierra (Heltberg 2002; Larson y Dahal 2012; World Bank 2003). Este giro se relaciona con el proceso de descentralización que viabiliza el reconocimiento de los beneficios que surgen al transferir el control de los recursos naturales, uno de los cuales es la tierra, a instituciones locales, y con el reconocimiento, por parte del gobierno, de los sistemas de tenencia comunal, los cuales

a su vez incrementan el nivel de seguridad de los derechos tradicionales (Heltberg 2002; Knox y Meinzen-Dick 2001).

5. Por último, y como se refleja en el marco descrito, existe una amplia literatura relacionada con la seguridad de la tenencia de la tierra. En este campo, es posible identificar dos elementos adicionales de interés: (a) aunque se ha avanzado en la construcción de este concepto, aún no se ha consolidado un paradigma en este campo, en particular debido a la dificultad de su aplicación en los diversos contextos relacionados con la propiedad comunal en el sur global; (b) la evolución del concepto se ha centrado en el análisis de la seguridad individual de la tenencia de la tierra, mientras que es más limitada la aproximación centrada en el reconocimiento de la tierra, más allá de su consideración como factor de producción, como uno de los problemas centrales de la estructura agraria y su aplicación a dinámicas sociales orientadas a proteger la propiedad colectiva. Sin embargo, existe una aproximación interesante en Colombia sobre la estructura agraria desde la perspectiva sistémica (García 1982; Machado 2002), la cual, aunque se empieza a abordar en otros contextos (p. ej., Simbizi et al. 2014), aún no se incorpora en el campo de la política pública colombiana.

Por los argumentos presentados anteriormente y tomando en cuenta el contexto colombiano, se puede afirmar que el concepto de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra aún debe decantarse para reflejar dos condiciones relevantes: (a) la definición de aquellos aspectos que permiten considerar como un sistema la estructura de la tenencia comunal de la tierra y las relaciones que viabilizan su agencia; y, por otra parte, de los aspectos relacionados con la propiedad comunal; y (b) el hecho de que el concepto aborda el conjunto de relaciones sociales que determinan el régimen de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, pero no las relaciones sociales intrínsecamente ligadas al uso de la tierra ni, menos aún, para el caso de este estudio, del bosque, las cuales determinan aspectos particulares como la naturaleza de la cultura local, las formas de usufructo de la tierra y el bosque, y, en general, las particularidades de las relaciones socioecológicas que las comunidades han construido históricamente en un contexto específico y cuya sostenibilidad depende del nivel de seguridad de la tenencia.

En otras palabras, el concepto debe avanzar, de la consideración limitada y estática de la tierra como un factor productivo usufructuado por un propietario individual, hacia la consideración de las relaciones sobre la tierra misma, como objeto y sustrato de las relaciones socioecológicas, y alrededor de esta, para garantizar la identificación y el análisis de las relaciones esenciales que definen la estructura agraria en un territorio particular y la forma en que estos aspectos interactúan como un sistema en contextos territoriales particulares de los cuales emerge como atributo del sistema un determinado nivel de seguridad.

Con fines operativos, en este documento se define un sistema de tenencia de la tierra como aquel compuesto por tres conjuntos de factores que se relacionan entre sí y evolucionan de manera permanente en contextos territoriales específicos: (a) un conjunto de actores (individuos y organizaciones, públicos y privados), (b) el conjunto de reglas de juego (constitucionales y legales, formales y tradicionales) y (c) el conjunto de las relaciones entre los actores respecto a la tierra y los recursos naturales (derechos de uso y de propiedad comunal sobre la tierra). La identidad particular de este sistema dependerá de las formas de interacción de estos conjuntos de factores, de la red interna de relaciones sociales y económicas, de las particularidades biofísicas del ecosistema de bosque y de los conjuntos de fuerzas internas y externas que incidan en su dinámica de cambio (FAO 2002; World Bank 2003; Machado 2002; Simbizi et al. 2014; Ubink et al. 2009; Heltberg 2002; Ostrom y Hess 2007).

Este documento presenta un análisis centrado en la perspectiva de los actores vinculados a las estructuras agrarias regionales mencionadas. El análisis se centra también en el conjunto de fuerzas endógenas y exógenas que inciden en la dinámica del sistema de tenencia colectiva de la tierra y cuyo balance determina las características del mismo. Este ejercicio permite avanzar en la descripción, de una manera más incluyente e integrada, de la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra como una propiedad emergente de las interacciones entre los componentes de la estructura agraria.

## 2 Estudios de caso

### 2.1 Metodología y criterios de selección

Se adoptó el enfoque del análisis estructural prospectivo (Godet 1995), con el fin de generar una reflexión colectiva en los territorios seleccionados e identificar las variables que inciden en el proceso de evolución y trayectorias futuras, y en el nivel de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra y la conservación de los bosques. En cada caso, se aplicó la herramienta metodológica de análisis de prospectiva participativa (Bourgeois et al. 2017), y se realizaron entrevistas con miembros clave de las organizaciones comunitarias, funcionarios del gobierno central y regional, representantes de las corporaciones ambientales regionales (CODECHOCÓ y CORPOCESAR) y representantes de la academia y de institutos de investigación oficial con influencia en estas regiones.

La herramienta de análisis de prospectiva participativa desempeñó un papel central y se desarrolló en tres etapas. En la primera, se definió el concepto de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra. A partir de esta definición, los participantes en los talleres identificaron las diferentes variables que lo afectan y las relaciones entre estas variables. Los resultados de esta etapa se procesaron con el *software* Structural Analysis (Bourgeois et al., 2017), a fin de identificar las variables con mayor nivel de incidencia en el sistema de tenencia comunal de la tierra. En la segunda etapa, los participantes en los talleres definieron los estados posibles de las variables (positivo, negativo y estable) y las incompatibilidades entre los estados identificados, y se elaboraron múltiples combinaciones entre los estados posibles de las variables. Los resultados permitieron el diseño de los escenarios futuros del sistema de tenencia comunal de la tierra. En la etapa final, mediante la aplicación del método de *backcasting* (retrospección) (Bourgeois et al., 2017), los participantes elaboraron un plan de acción que llevaría al escenario futuro que se desea materializar. Se pueden consultar los detalles de cada uno de estos pasos en el informe central (<https://www.cifor.org/gcs-tenure/publications/technical-reports/>).

Para el desarrollo de este ejercicio, se seleccionó a representantes de las comunidades que habitan la cuenca alta del río San Juan ubicadas en el Pacífico (consejos comunitarios de ASOCASAN y resguardos indígenas emberás katiós) y en el Caribe colombiano (Confederación Indígena Tayrona, consejos comunitarios de las sabanas de Valledupar en el Cesar y comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas articuladas en la Mesa de Interlocución de los Montes de María). Dichas comunidades presentan diferencias notables en sus esquemas organizativos y en la situación de la titulación colectiva de la tierra.

La selección de los casos y de los representantes de las comunidades se acordó con cada una de las instancias de coordinación de las organizaciones locales mencionadas. Para ello, se tomaron en cuenta los criterios siguientes: la situación actual respecto al proceso de formalización de la tenencia de la tierra, el modelo organizativo, el sistema de gobernanza, el contexto socioecológico, la importancia de los bosques en el mantenimiento de los medios de vida de las comunidades y la perspectiva de género. Se pueden consultar detalles sobre los talleres regionales en los informes finales correspondientes (<https://www.cifor.org/gcs-tenure/publications/technical-reports/>).

### 2.2 Descripción de los casos y naturaleza de la tenencia de la tierra

#### 2.2.1 Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (ASOCASAN)

ASOCASAN es una organización étnico-territorial afrodescendiente, sin ánimo de lucro, ubicada en la jurisdicción del municipio de Tadó, en el departamento del Chocó. Está compuesta por 22 consejos

comunitarios locales (Alto Chato, Angostura, Betania, Bochoramá, Burbata, Campo Alegre, Chacunte, El Carmelo, El Tabor, El Tapor, Gingaraba, Guarato, Pordo, La Esperanza, La Playita, Manungará, Mumbu, Pachito, Playa de Oro, Profundó, Unión y Yerrecuí), en los que habitan 4637 personas agrupadas en 1460 familias. Su trabajo está orientado a la administración, uso y defensa del territorio, la búsqueda del bienestar comunitario a partir de las prácticas tradicionales, la apropiación de su etnicidad con una autonomía responsable, y el mantenimiento armónico de las personas con la naturaleza y su vida social. Esta organización es reconocida por sus ejercicios de administración propia y autorregulación de los recursos naturales, y por su capacidad de mantener la autonomía aun en contextos de conflicto armado y conflictos socioambientales.

Hasta el año 2001, las comunidades que habitan este territorio heredaban la tierra de generación en generación, sin ningún título o registro formal de la forma de tenencia. Las comunidades negras fueron reconocidas como grupo étnico en Colombia recién en la Constitución de 1991, y en desarrollo de esta, en diciembre de 2001 se emitió la Resolución 2727, que otorgó a los pobladores del Alto San Juan el título de la propiedad colectiva de 54.517,46 hectáreas, caracterizadas especialmente por contener vastas áreas de bosque húmedo tropical.

El Consejo Comunitario es la máxima autoridad de administración dentro del territorio colectivo y está conformado por una Asamblea General, que es la instancia de mayor autoridad; por la Junta del Consejo, que es el órgano de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad; y por un representante legal de la comunidad beneficiaria del título colectivo. Además de las instancias mencionadas, internamente ASOCASAN se organiza en Consejos Locales, que coadyuvan en las labores de manejo y administración del territorio desde el ámbito local (OTEC 2013).

## **2.2.2 Pueblo arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta**

El pueblo arhuaco forma parte de uno de los cuatro pueblos indígenas (junto con los koguis, wiwas y kankwamos) de la Sierra Nevada de Santa Marta. Está constituido por 45.000 personas, distribuidas y organizadas en 53 comunidades que se encuentran representadas en la Confederación Indígena Tayrona (CIT) como instancia máxima de organización. Estas comunidades habitan en resguardos legalmente constituidos por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) mediante la Resolución 078 de 1983. El Resguardo Arhuaco de la Sierra está ubicado entre los departamentos del Cesar y Magdalena y tiene una extensión aproximada de 195.000 hectáreas.

El pueblo arhuaco ha logrado reivindicar su derecho sobre 70.000 hectáreas adicionales. Por ejemplo, en 1996, bajo Resolución 032, se constituyó el Resguardo de Businchama, ubicado en el municipio de Pueblo Bello, departamento del Cesar, con una extensión de 2098 hectáreas (INCORA 1983, 1996). Sin embargo, las instituciones gubernamentales responsables del proceso de incorporación de las áreas adquiridas han tenido retrasos, los cuales han llevado a que estas áreas no adquieran un nivel apropiado de seguridad jurídica y sigan siendo afectadas por procesos extractivos de recursos naturales. Cabe destacar que para los pueblos indígenas de la Sierra Nevada, el territorio ancestral es vital no solo para la existencia de los pueblos que lo habitan sino para la humanidad en general. Por lo tanto, su interés principal es garantizar que se proteja este espacio geográfico a nivel natural y cultural.

## **2.2.3 Consejos comunitarios de Valledupar**

La región del Caribe colombiano, comprendida por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre, cuenta con una población de 1.346.241 afrodescendientes. Estas comunidades han habitado ancestralmente bosques secos tropicales, llanuras, sabanas y ciénagas del litoral caribe (DANE 2005). Sin embargo, la gestión de sus derechos territoriales solo ha alcanzado el reconocimiento y titulación de 3430 hectáreas (OTEC 2016).

Se debe señalar que la información existente sobre este tema en la región Caribe es limitada, aunque los datos que existen sobre esta aspiración territorial, provenientes de la Red de Consejos

Comunitarios del Caribe y de varios estudios académicos, sugieren que las reclamaciones tienen una magnitud cercana a los 2 millones de hectáreas (OTEC 2016).

En el caso de los consejos comunitarios de Valledupar, existen nueve, donde habitan aproximadamente 13.074 personas, de las cuales 11.074 gestionan siete procesos de titulación colectiva por más de 10.000 hectáreas, que comprenden bosque seco tropical, sabanas y playones. Los nueve consejos comunitarios son los siguientes: Guacoche, Guacochito, Guaymaral, Badillo, El Perro, Los Venados, El Alto de la Vuelta, Valencia de Jesús y Caracolí (OTEC 2016).

En este caso, cabe resaltar que las sabanas y los playones constituyen una reserva territorial del Estado que es inadjudicable. Esto significa que son propiedad del Estado colombiano y que, por tanto, no pueden ser titulados a particulares. Sin embargo, la ley establece que sí pueden ser objeto de uso individual o colectivo, siempre y cuando exista un reglamento que defina las condiciones para su uso.

#### **2.2.4 Consejos comunitarios de Montes de María**

La región de Montes de María está conformada por los municipios de El Carmen de Bolívar, María La Baja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Córdoba, El Guamo y Zambrano, en el departamento de Bolívar; y los municipios de Ovejas, Chalán, Coloso, Morroa, Los Palmitos, San Onofre, San Antonio de Palmito y Tolú Viejo, en el departamento de Sucre. En esta región, la tenencia de la tierra representa un caso emblemático de despojo de tierra y agua a comunidades indígenas (comunidades zenús), campesinas y afrocolombianas. En los últimos diez años, el fenómeno de reconcentración de la tierra en Montes de María se expresó en la compra masiva de tierras por empresarios, para la implementación de actividades agroindustriales como palma africana, teca y ganadería (Ojeda et al. 2015). Desde finales de la década de 1990 hasta la actualidad, este proceso de reconcentración de la tierra ha generado un ciclo que se expresa en forma de violencia, desplazamiento, despojo y aparición de nuevos propietarios que limitan las expectativas de restitución de tierras y derechos territoriales en el marco de la legislación actual de justicia transicional (como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448, de 2009).

Los avances en la titulación colectiva de las poblaciones afrodescendientes en Montes de María han sido pocos. Actualmente, hay cuatro títulos colectivos adjudicados en el Caribe, por cerca de 4000 hectáreas, mientras que alrededor de 90 comunidades siguen esperando a que el Estado les otorgue la titulación (OTEC 2016).

## 3 Resultados del estudio

### 3.1 Percepciones locales y definiciones de la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra

Como se mencionó, en las últimas décadas el Estado colombiano ha realizado importantes avances en el otorgamiento a grupos étnicos indígenas y afrodescendientes de garantías y derechos sobre territorios que poseen ecosistemas de bosque, principalmente en las regiones del Andén Pacífico, del Caribe y Amazónica, territorios que comprenden aproximadamente 29.868.271 hectáreas de bosques, correspondientes a un 48,8% del área forestal del país (Pizano et al. 2014). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, se puede afirmar que, en general, aún persiste una problemática de inseguridad en la tenencia de la tierra debido, entre otros aspectos, a la concentración de la propiedad, a los conflictos sociales en los territorios por el acceso a los recursos naturales, a las dinámicas de despojo generadas por el conflicto armado y por intereses de otros actores, a los intereses extractivistas sobre los recursos naturales, y a la falta de sistemas de catastro y de registro unificados.

Las consultas directas a las comunidades que habitan las regiones analizadas permiten observar además que la tenencia de tierras colectivas viabiliza diversas formas de uso del suelo, el agua y la biodiversidad, a través de actividades como la pesca y la minería artesanal, y el uso de plantas y animales para obtener fibras, alimentos y medicinas. Estas actividades reflejan formas de relacionamiento con los bosques que, a su vez, demandan la construcción de diversos valores, instituciones (o conjuntos de normas), redes sociales y sistemas de creencias compartidas. Este conjunto de aspectos incide en la orientación de la creación de medios de vida particulares y en los niveles de seguridad alimentaria, hídrica y de tenencia de la tierra.

Los datos recolectados en los talleres permiten señalar que, en general, todas las comunidades se encuentran en una lucha permanente por obtener el reconocimiento de su dominio ancestral sobre la tierra. Ello se debe a que la seguridad de la tenencia es concebida como una propiedad emergente del trabajo colectivo que permite a la comunidad garantizar sus medios de vida, y asegurar permanentemente su derecho a administrar y usar los recursos de su territorio de una manera continuada y sostenible, libre de imposición, con autonomía y total reconocimiento de las entidades públicas. De acuerdo con lo anterior y con base en los cuatro casos analizados, se presentan cinco

**Tabla 2. Definiciones del concepto de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra**

Territorio colectivo	Definición
ASOCASAN	Manejo sostenible de los recursos naturales y de los servicios que brinda el bosque al territorio colectivo, para garantizar el bienestar de los habitantes y la permanencia de la cultura.
Resguardo Arhuaco de la Sierra	Recuperar, proteger y conservar a perpetuidad las condiciones naturales y espirituales contenidas en los códigos de la ley de origen, para cumplir la misión de la conservación integral de la vida.
Sabanas de Valledupar	Condición que da certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra para el aprovechamiento y disfrute de los recursos naturales y los servicios que ofrecen los ecosistemas existentes en los terrenos ancestrales de uso común.
Montes de María	Es la condición que permite el aprovechamiento y disfrute de la tierra, a través del reconocimiento de la autonomía, el uso sostenible de los recursos naturales, el fortalecimiento organizativo y el reconocimiento de la cultura.

Fuente: talleres regionales de prospectiva participativa, 2017.



elementos que confieren seguridad sobre la tierra colectiva: (a) la pervivencia de prácticas culturales, (b) la autonomía y el gobierno propio, (c) el manejo sostenible de los recursos, (d) el control de los proyectos extractivistas y (e) la existencia de políticas públicas coherentes con las realidades locales (véase la Tabla 2). De lo anterior, se puede destacar que, si bien la búsqueda de la titulación, o de la seguridad jurídica donde ya existe la titulación, es recurrente en los cuatro casos, no es considerada una variable suficiente para garantizar la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra.

### 3.2 Definición de aspectos comunes por tipos de fuerzas

Los talleres regionales permitieron identificar la combinación de variables que tienen la capacidad de transformar el sistema y determinar su trayectoria. Se debe resaltar que estas variables no actúan de manera independiente, sino que su efecto es potenciado o atenuado por la influencia de otras presentes en el sistema. En esta sección, el análisis se centra en seis variables o fuerzas motoras, es decir, aquellas con mayor nivel de influencia y dependencia del sistema que se manifiestan en los cuatro casos analizados. Para facilitar la comprensión de los participantes en los talleres, las variables fueron denominadas “fuerzas”. Las seis fuerzas son las siguientes: seguridad jurídica, política pública, voluntad política, dinámicas extractivistas, cultura y autonomía territorial.

#### 3.2.1 Seguridad jurídica

Los pueblos afrodescendientes, campesinos e indígenas coinciden en la necesidad de garantizar el reconocimiento y la consolidación de sus derechos colectivos sobre la tierra. Este consenso también refleja una percepción generalizada de inestabilidad de la seguridad jurídica sobre la tierra en virtud de que su acción es de igual manera condicionada por otras fuerzas presentes en los territorios.

En los casos de ASOCASAN y el CIT en la Sierra Nevada, la seguridad jurídica no es en sí misma una preocupación, pero sí lo es su consolidación. Ello en la medida en que otras fuerzas, como las políticas de desarrollo inconsultas, el desplazamiento forzado y la violencia, continúan impidiéndoles alcanzar mayores niveles de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra debido a que impactan de manera directa en la gobernabilidad del territorio y desestabilizan las estructuras de gobernanza de recursos naturales como el bosque. En Montes de María y las sabanas de Valledupar, en tanto, la seguridad jurídica se entiende como un proceso a través del cual se busca la aplicación transparente y activa de las herramientas jurídica existentes a fin de viabilizar y garantizar los derechos de propiedad colectiva de la tierra, la cual entra en conflicto con los intereses económicos que promueven la agroindustria palmicultora, la ganadería extensiva y las plantaciones forestales.

En los casos analizados persiste, sin embargo, una percepción de inseguridad jurídica que se sustenta en la dificultad para lograr el reconocimiento de los títulos ancestrales de posesión sobre la tierra, en los títulos no reconocidos plenamente y en situaciones en las que se deben dirimir conflictos de límites y de uso de suelos y otros recursos naturales. Fuerzas comunes a todos los casos, como la violencia, el desplazamiento, la tendencia de migración de los jóvenes a las ciudades y la incertidumbre sobre los cambios en la política pública, incrementan la percepción de inseguridad jurídica sobre los derechos de propiedad.

Por lo tanto, si bien la seguridad jurídica aparece como un factor determinante para la garantía plena de los derechos, ni el título colectivo ni el título individual bastan para garantizar un nivel adecuado de seguridad de la tenencia de la tierra, ni tampoco un proceso sostenido de inversiones intraprediales, protección de los recursos naturales, mejoramiento de la seguridad alimentaria y reducción de conflictos.

### 3.2.2 Política pública

En esta sección se entiende la política pública como el conjunto de instrumentos definidos por el Estado para la resolución de diferentes problemas y conflictos entre actores, que se deben tratar, planificar y ejecutar con la participación de los grupos afectados (Arroyave 2011; de León y Vogenbeck 2007; Susskind 2006).

El análisis de esta fuerza refleja un problema estructural en Colombia, relacionado con la importante brecha que existe entre el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas y el contexto regional en el cual se desarrolla la estructura agraria. Las comunidades coinciden en señalar que las acciones de los gobiernos nacional y regional, a través de las políticas públicas y los programas que permiten su puesta en práctica, no responden de forma coherente a las demandas de la comunidad; y que las políticas no son construidas de manera participativa, pues no recogen decididamente las características del contexto regional de cada estructura agraria y solo abordan de manera parcial la forma en que diferentes fuerzas actúan de manera individual y agregada en el sistema de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra.

De esta manera, aunque las políticas públicas son reconocidas como una herramienta clave para garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra, en las regiones analizadas se observan problemas relacionados con su diseño e implementación. En cuanto al diseño de la política pública, el análisis de los casos permite resaltar tres aspectos. El primero se refiere al proceso de diseño de la política pública y en particular la de desarrollo rural, conjunto en el cual se inserta la política nacional de tierras, que se ha caracterizado por ser un proceso con limitadas posibilidades de participación de las comunidades. Aunque el sistema nacional de planeación prevé la existencia de espacios de participación, como los consejos territoriales de planeación previstos por la Ley 152 a escala municipal, el diseño de la política pública continúa centralizado en diferentes niveles gubernamentales. El segundo aspecto se refiere a su limitada integralidad, pues los receptores de la política de tierras deben adelantar gestiones complementarias ante diferentes instituciones y niveles de gobierno para obtener servicios complementarios a la producción y el bienestar de sus familias. Por último, es notorio el limitado alcance de la política pública como instrumento para consolidar la seguridad de la tenencia colectiva y a su vez coadyuvar a la reorientación de las estructuras agrarias regionales.

En cuanto a la implementación de la política pública, a partir de los resultados de los talleres y desde la perspectiva de los autores, se sugieren dos aspectos de similar importancia. El primero se refiere a la descoordinación de la implementación, como, por ejemplo, el impulso a la agroindustria y la ganadería en Montes de María y sabanas de Valledupar, y el impulso a macroproyectos y servicios como el turismo en la Sierra Nevada y el río San Juan, por políticas nacionales y regionales que no consideran las externalidades que estas dinámicas económicas generan, como la deforestación y la presión de actores foráneos, y que impactan de manera negativa en los niveles de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra. El segundo aspecto se refiere a la debilidad del Estado para garantizar su implementación y respaldo. Es una de las razones por las que, a pesar de garantizarse la tenencia colectiva, continúa el proceso de deforestación en los territorios del río San Juan y la Sierra Nevada, lo que afecta de manera considerable los medios de vida de la población y, en consecuencia, la garantía de apropiados niveles de seguridad de la tenencia colectiva.

Todo ello impide garantizar el papel de la política pública como generador y regulador de la seguridad de la tenencia de la tierra, y en particular su papel como garante de los incentivos para invertir en la propiedad rural y superar la pobreza. A partir de lo anterior, en los casos analizados se pueden vislumbrar cuatro aspectos de importancia: (i) al no permitir una vinculación activa de las comunidades en su diseño, las políticas públicas no involucran la naturaleza del contexto ni la percepción de las comunidades locales sobre temas clave como el desarrollo y el bienestar; (ii) esta dificultad entra en conflicto con las propuestas locales agenciadas por las comunidades a través de sus planes de vida y planes de etnodesarrollo; (iii) lo anterior afecta las formas de uso y gobierno del

territorio donde la tenencia colectiva avanza, como en el caso del río San Juan y la Sierra Nevada, mientras que dificulta su implementación en regiones como Montes de María y las sabanas de Valledupar; (iv) el análisis de esta fuerza sugiere considerar además la complementariedad entre las políticas y el grado de correspondencia y relación entre políticas y programas de desarrollo conducidos desde los diferentes niveles político-administrativos del gobierno.

### 3.2.3 Voluntad política

Esta fuerza se refiere al grado en el que las instituciones gubernamentales reconocen los esquemas organizativos y el gobierno propio de las comunidades, los integran en el proceso de implementación de la política de tierras y otras políticas complementarias, y los reconocen en la dinámica político-administrativa del territorio. En consecuencia, trata sobre diferentes formas de relacionamiento entre actores y sobre la manera en que estas relaciones coadyuvan u obstaculizan el alcance de mayores niveles de seguridad sobre la tenencia colectiva de la tierra. El reconocimiento de la estructura organizacional y política de los consejos comunitarios y de los resguardos indígenas es una fuerza importante que actúa como un medio para avanzar en la consolidación de la tenencia colectiva de la tierra.

Esta fuerza es considerada desde diferentes ángulos en las cuatro regiones analizadas. En las sabanas de Valledupar, se entiende como el nivel de reconocimiento, por parte de instituciones públicas y privadas, de la autoridad y el gobierno propio ejercidos por el consejo comunitario. En Montes de María, se aborda como el nivel de coordinación entre el consejo comunitario y otras instituciones públicas y privadas para contribuir al ejercicio de exigibilidad de derechos y garantizar la propiedad colectiva de la tierra. En estos dos casos, la tenencia colectiva de la tierra es un proceso en marcha, por lo cual el reconocimiento de las organizaciones y el papel que cumplen en el proceso de agencia de la tenencia colectiva de la tierra es fundamental para garantizar su consolidación.

En el caso del río San Juan, se trata como el grado de reconocimiento, por parte de instituciones públicas, de la estructura política y administrativa del territorio colectivo. Por último, en la Sierra Nevada, se entiende como el reconocimiento del gobierno propio. Como ya se mencionó, en estos casos la tenencia colectiva de la tierra ha alcanzado un mayor nivel de avance que en los anteriores. Sin embargo, los consejos comunitarios no solo gestionan una mejora de la articulación con las instituciones públicas para una mejor implementación de la política pública, sino, de manera simultánea, buscan alcanzar mayores capacidades y la asignación de nuevas funciones para regular el uso del territorio y los recursos naturales. En este sentido, las comunidades afrodescendientes e indígenas coinciden en la necesidad de fortalecer las formas de gobierno propio y su papel en las estructuras de gobernanza del territorio y sus recursos naturales.

Cabe destacar que, aunque no aparece de manera clara en las fuerzas identificadas, en todos los casos se consideró el papel que cumplen el clientelismo y la corrupción, como fenómenos institucionales de carácter informal que inciden de manera negativa en el proceso de toma de decisiones y de gestión de recursos para garantizar la consolidación de la tenencia colectiva de la tierra.

### 3.2.4 Dinámicas extractivistas

En las cuatro regiones, las dinámicas de extracción de recursos naturales, los cambios en el uso del suelo y el manejo del agua son consideradas actividades que deterioran significativamente los ecosistemas de bosque, de los cuales dependen en buena medida la seguridad alimentaria y los medios de vida de la población, y, en consecuencia, afectan los niveles de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra.

En todas las regiones analizadas, se identificaron actividades de extracción de minerales, en particular oro y materiales para la construcción, desarrollo de monocultivos de palma africana y teca, ganadería

extensiva, proyectos turísticos y macroproyectos de infraestructura. Sin embargo, el nivel de incidencia de estas dinámicas en la seguridad de la tenencia colectiva varía entre regiones.

En el caso de la minería del oro, el mayor nivel de impacto se observa en el río San Juan. Sin embargo, las comunidades afrodescendientes diferencian entre la minería artesanal, controlada por instituciones locales y con menor grado de impacto sobre el ecosistema del bosque, y la minería ilegal, que se lleva a cabo con maquinaria pesada y ha desarrollado vínculos con actores armados que inciden a su vez en las dinámicas de violencia en los territorios.

Las regiones de Montes de María y sabanas de Valledupar, por su parte, se ven considerablemente afectadas por el crecimiento de la agroindustria y la ganadería extensiva. En ambos casos, se registra un incremento de dichas actividades, con el consecuente impacto en los ecosistemas de BsT, generado por el cambio en el uso del suelo, la aplicación de agroquímicos y la contaminación. Más importante aún, de manera paralela, esta dinámica ha incentivado un nuevo ciclo de concentración de la tierra, el cual es estimulado por la política pública agropecuaria, que incentiva los cultivos permanentes y el ingreso de nuevos actores económicos a estas regiones.

Por otra parte, el proceso de transformación del bosque, generado por la deforestación y el cambio en el uso del suelo, incentiva la transformación del régimen de seguridad hídrica de los habitantes de los territorios analizados. El efecto agregado se observa en una creciente dificultad para obtener volúmenes y calidad suficiente del agua, la cual genera impactos negativos en los medios de vida y la seguridad alimentaria de la población. Esto se ve agravado por la incidencia de la variabilidad climática y la dificultad que enfrentan los habitantes de estas regiones para adaptarse a este tipo de transformaciones.

Por último, en las cuatro regiones se coincide en que las dinámicas de extracción de los recursos naturales mencionadas entran en conflicto directo con el conocimiento ecológico tradicional administrado por las comunidades locales. El posicionamiento de las actividades extractivistas erosiona este conocimiento, lo que incide a su vez en el deterioro de los ecosistemas de bosque y la seguridad alimentaria, y afecta el nivel de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra. Este aspecto permite resaltar la necesidad de replantear el valor de la tierra, ya que, más que un factor de producción o un bien económico, personifica otros valores culturales y simbólicos que conllevan su protección.

En consecuencia, las actividades de extracción de recursos naturales inciden directamente, y a través de su relación con otras fuerzas, en la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra. A su vez, estas fuerzas son el reflejo de conflictos cada vez más visibles y que funcionan como una barrera a la construcción de formas pacíficas de acceso y distribución de la tierra. Los casos de Montes de María, sabanas de Valledupar y del río San Juan permiten comprender que la manera en que se configuran estas dinámicas conflictivas involucra viejas prácticas marcadas por la exclusión de las poblaciones locales en materia de uso y manejo de recursos naturales (CNMH 2017). En ese sentido, los conflictos que se originan o agudizan a través de la acción de estas fuerzas, pueden ser interpretados como disputas de tipo ecológico-distributivas en las que participan actores locales (usuarios dependientes del recurso), actores que intermedian la extracción, los consumidores y actores estatales que, con mayor o menor información y capacidad, intentan regular el uso de uno o más recursos (Dietz y Losada 2014; OTEC 2013).

### **3.2.5 Cultura**

La cultura desempeña un papel central dentro del sistema de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra. Para las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes, la cultura cumple una función social, ya que por medio de ella los individuos pueden manifestar sus normas de comportamiento, exigir sus derechos, afianzar su identidad y mantener sus conocimientos, tradiciones e historia.

En el río San Juan, se aborda esta fuerza como la fortaleza cultural que surge del sentido de pertenencia al territorio de los habitantes afrodescendientes e indígenas; en el caso de la Sierra Nevada, se entiende como el conjunto de normas integradas en la ley de origen, que surge del pensamiento propio y hace posible la sostenibilidad e integralidad del territorio en el futuro; en Montes de María, estos aspectos se tratan a través del concepto de cultura entendida como las manifestaciones de tipo inmaterial que sustentan las actividades del diario vivir y que han surgido del proceso de apropiación histórica del territorio; y en el caso de las sabanas de Valledupar, la cultura se aborda a través del sentido de pertenencia que refleja el grado de organización social y conectividad de los habitantes con el territorio. En todos los casos, estos aspectos reflejan el arraigo de las comunidades con el territorio y la importancia de la protección de los recursos naturales. En consecuencia, permiten observar el papel que cumple la diversidad cultural, la cual, a la par de la diversidad biológica de sus bosques, determina la supervivencia misma de estos grupos sociales.

Los aspectos anteriores permiten sugerir, a partir del análisis de resultados y desde la perspectiva de los autores, dos elementos adicionales. El primero es resaltar el papel de la diversidad cultural como una fuerza que refleja las formas de relacionamiento entre las comunidades y el bosque del cual dependen. Este mecanismo integra un cúmulo de conocimientos y prácticas tradicionales que han permitido a las comunidades desarrollar un mejor manejo de los recursos naturales existentes en el territorio y crear, a través de este, medios de vida particulares. El segundo aspecto se refiere al conjunto de instituciones, o reglas de juego, que son canalizadas a través de la cultura y que permiten a cada comunidad definir qué es y cómo actuar en el territorio. El territorio, en este caso, no es otra cosa que la expresión de la cultura de los pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes que comparten una relación espiritual, cultural, social y económica con sus tierras tradicionales. Las leyes, costumbres y prácticas tradicionales reflejan tanto una adhesión a la tierra, como la responsabilidad por la conservación del bosque para su uso por las generaciones futuras. Estos dos aspectos han sido completamente invisibilizados por las entidades del Estado en los procesos de formalización y titulación de la tierra.

Por último, vale la pena resaltar que esta fuerza actúa en doble vía, puesto que el Estado también produce diferencia cultural, a partir de lo que Eduardo Restrepo propone pensar en clave de regímenes de invisibilidad (Restrepo 2013). Así, las definiciones cerradas y muchas veces anacrónicas sobre qué es la identidad y qué queda fuera de sus imaginarios de etnicidad son la fuente principal de los procesos de etnicización en el Caribe (Herrera 2016). Por ello, el sentido de pertenencia se define en la tensión constante de un repertorio homogéneo y estático de significados, es decir, tal como el Estado lo imagina y lo exige, o, por el contrario, el sentido de pertenencia desde una dimensión donde la noción de cultura se refiere a significados en constante tensión, movilidad y transformaciones en el terreno de lo político (Giménez 2005).

### **3.2.6 Autonomía**

En los cuatro casos de estudio, la autonomía se entiende como el resultado del actuar colectivo de las organizaciones indígenas, campesinas y afrodescendientes que buscan crear nuevas formas de relación con el Estado, no solo con el objetivo de mejorar el proceso de toma de decisiones que les permitan administrar los recursos naturales del territorio y mejorar la estructura de la organización, sino para abrir nuevos espacios de participación y gestión. Para las comunidades consultadas, la autonomía se refiere a la capacidad de tomar decisiones propias, libres e independientes, en la realización de sus proyectos de vida.

Lo anterior se manifestó claramente en Montes de María y la Sierra Nevada, donde la autonomía implica participar de manera efectiva en la agenda política. En ASOCASAN, esta acción se refleja en el trabajo constante sobre los planes de etnodesarrollo, donde ser autónomo conlleva la posibilidad de construir y mantener herramientas de ordenamiento del territorio plenamente reconocidas por el Estado; y en Valledupar, a través de la variable gobernanza, donde la autonomía representa la

capacidad de la organización para el diseño de reglas, procesos y estructuras a través de los cuales se tomen decisiones sobre el acceso y uso de la tierra.

La forma en que esta fuerza dinamiza el proceso de toma de decisiones y su implementación de manera participativa, así como las formas en las que intereses divergentes son manejados en dirección al desarrollo económico y social de la comunidad, y las diversas reglas de juego que son construidas por las comunidades en este proceso, permiten resaltar la estrecha relación entre los niveles de autonomía y las estructuras de gobernanza. Este aspecto se refleja en la capacidad de generar reglas de juego para la administración del territorio y definir de manera autónoma la dirección de su desarrollo.

En el mismo orden de ideas, la autonomía en los cuatro casos resulta de la suma de voluntades individuales que constituyen una organización fortalecida que persigue objetivos comunes, aunque estos objetivos no siempre estén bien definidos o se redefinan a medida que cambia la acción colectiva de la organización. Se trata de una organización autónoma cuando se rige por reglas y mecanismos de operatividad, y cuando, para lograr sus objetivos, interactúa con las instituciones públicas y privadas y otros actores colectivos sin depender totalmente de los intereses y decisiones de actores externos. Mayores niveles de autonomía, en consecuencia, incidirán en la posibilidad de contar con mejores niveles de seguridad sobre la tenencia colectiva de la tierra.

Por último, es importante señalar que la idea de autonomía también coincide con la demanda de democratización de las estructuras de poder en las comunidades indígenas y afrodescendientes a nivel local. La construcción de la autonomía representa la recuperación de la soberanía sobre el territorio ancestral por parte de la comunidad mediante la recreación de formas colectivas de participación en procesos selectivos, asambleas, consejos y comités, asentadas en una renovación de la estructura de su organización.

### **3.3 Definición de aspectos comunes por tipos de escenario**

La construcción de los escenarios en las cuatro regiones analizadas permitió identificar las trayectorias actuales y potenciales, positivas y negativas, de cada estructura regional de tenencia de la tierra. Durante la construcción de los escenarios, se identificaron estados intermedios de los mismos y diferentes tendencias que se deben considerar en el proceso de planificación y ordenamiento del territorio, puesto que de allí se desprenden acciones complementarias que posibilitan mantener una orientación estable hacia la consolidación de la tenencia colectiva de la tierra (<https://www.cifor.org/gcs-tenure/publications/technical-reports/>). Considerando lo anterior, en esta sección se resaltan los elementos comunes identificados por las comunidades en los tres escenarios principales: escenario positivo, escenario estable y escenario negativo.

#### **3.3.1 Escenario positivo**

Refleja el imaginario de las comunidades respecto de sus ideales, formas de relacionamiento con la naturaleza, y concepción propia del futuro y medios para alcanzarlo. En este escenario, los intereses de los actores que inciden en la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra, públicos y privados, confluyen hacia un territorio saneado y con el pleno reconocimiento de sus derechos en términos de acceso y usufructo de la propiedad colectiva sobre la tierra, y el uso de los recursos naturales, mientras que la planificación y ordenamiento del territorio se conduce de manera autónoma y orientada por conjuntos institucionales propios que determinan quién, y de qué manera, puede acceder a los recursos del territorio y utilizarlos.

Además, los diferentes niveles de gobierno reconocen las estructuras organizacionales locales y existe una relación armónica entre estos. En este escenario, el Estado es comunicativo, participa de manera concertada en las estructuras de gobernanza locales y vincula a los actores locales en el proceso de

diseño e implementación de la política pública. Desde el punto de vista del reconocimiento de los derechos, las relaciones socioecológicas en torno a los bosques serán las más beneficiadas, pues las comunidades, a través de las estructuras que gobiernan y planifican el territorio, pueden orientar sus acciones a formas más sostenibles de uso y conservación de los recursos naturales.

Este escenario refleja un futuro en el que los niveles de seguridad de tenencia colectiva de la tierra han alcanzado un nivel elevado, lo cual se refleja en el fortalecimiento de los medios de vida de la población, que avanza en paralelo a la conservación de los recursos y los servicios ecosistémicos que provee el bosque y que se sustenta en la reducción de las amenazas a la biodiversidad y la diversidad cultural. Para alcanzar este nivel, las comunidades han fortalecido estructuras de gobernanza que dan cuenta de las particularidades del gobierno propio y de sus niveles de autonomía, y que se reflejan además en la gestión de incentivos a la conservación del bosque y sus diferentes formas de uso ante organismos nacionales e internacionales que permitan que los habitantes diversifiquen sus ingresos y disminuyan la dependencia de actividades como la minería y la venta de recursos madereros.

En este escenario, vale la pena resaltar posibles estados intermedios que se relacionan con la necesidad de superar obstáculos de carácter estructural, tales como impactos externos generados por fenómenos como el cambio climático, o internos, como el problema de la pobreza y la marginalidad de las comunidades consultadas.

### **3.3.2 Escenario estable**

En ese escenario, se resalta el proceso de consolidación de los resguardos indígenas y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes. Aunque es necesario avanzar en aspectos como reglamentar la Ley 70, garantizar mejores niveles de recursos financieros y humanos para consolidar los resguardos indígenas, mejorar el mecanismo de consulta previa, agilizar los procesos administrativos para legalización y compra de tierras, y ampliar las oportunidades de acceso a la tierra colectiva para las organizaciones campesinas, en este escenario es posible observar una tendencia al mejoramiento de los niveles de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra.

En los cuatro casos, se encontró que la acción colectiva ha sido un elemento fundamental para mantener y mejorar los derechos colectivos sobre la tierra y el uso de los recursos naturales. De hecho, la acción colectiva de pobladores tanto indígenas como afrodescendientes se encuentra orientada hacia la reafirmación de los derechos de acceso y uso de la tierra y el bosque, lo cual representa una oportunidad para que el sistema marque una trayectoria positiva en el futuro. El trabajo colectivo permite a las comunidades un abordaje más decidido de las incoherencias entre la política nacional, las estructuras de poder político y económico regional, y los lineamientos propuestos a nivel local. Estas incoherencias dificultan el desarrollo de iniciativas públicas orientadas a la prestación de servicios de apoyo a las organizaciones rurales y al mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población, lo que incrementa los niveles de marginalidad de la población y su capacidad para continuar el proceso de gestión y consolidación de la propiedad colectiva.

De igual manera, en este escenario, en paralelo, se observa la continuidad de procesos extractivos ilegales de recursos naturales y el avance de macroproyectos impulsados por el modelo de desarrollo nacional, que afectan las formas tradicionales de uso del suelo, la integralidad y la conectividad del territorio, y la estructura y las funciones de los ecosistemas de bosque. Esta dinámica representa un factor importante de inseguridad de la tenencia colectiva de la tierra, pues la fragilidad de los medios de vida construidos alrededor del bosque se ve profundamente afectada por estas fuerzas externas.

Los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como el debilitamiento de las acciones de los grupos paramilitares, han sido fundamentales para mejorar el arraigo de las comunidades y los niveles de gobernanza y

governabilidad en sus territorios. Sin embargo, continúan los procesos de migración de la población joven hacia los centros urbanos, lo cual representa una amenaza central a la sostenibilidad futura de la propiedad colectiva. De igual manera, este es un escenario que puede viabilizar el posicionamiento de fuerzas como la agroindustria y macroproyectos de desarrollo, debido al posicionamiento de nuevos actores en territorios como Montes de María y las sabanas de Valledupar.

Aunque la tendencia predominante que se observa sugiere un mejoramiento de los niveles de seguridad de la tenencia de la propiedad colectiva, los aspectos anteriores permiten sugerir que, dependiendo de la coyuntura política y económica del país, la evolución de este escenario puede dar paso a diferentes estados intermedios. Por ejemplo, la propiedad colectiva puede consolidarse en la Sierra Nevada y el río San Juan, pero declinar ante el posicionamiento de la propiedad individual en las sabanas de Valledupar y Montes de María. Otro posible estado intermedio que vale la pena resaltar es una trayectoria en la cual el Estado viabiliza la consolidación de la propiedad colectiva, pero incide y condiciona el desarrollo de los niveles de autonomía, gobierno propio y leyes ancestrales que orientan el uso del suelo y el ordenamiento del territorio. Desde este ángulo, la titulación representa un instrumento importante para la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra, pero no necesariamente es un garante de la conservación y protección de los ecosistemas de bosque.

### **3.3.3 Escenario negativo**

En este escenario, el Estado se encuentra completamente desarticulado de las dinámicas locales. No hay comunicación, no se reconocen los conjuntos de normas internas de los pueblos, como la ley de origen en la Sierra Nevada, y los procesos organizativos e iniciativas comunitarias se estancan, lo que erosiona las particularidades del gobierno propio y los niveles de autonomía de las comunidades. El posicionamiento de la agroindustria y los megaproyectos y la pérdida del sentido de pertenencia al territorio debilitan las relaciones entre las comunidades y el bosque, erosionan el conocimiento ecológico tradicional, e impiden la gestión de iniciativas que garanticen la seguridad alimentaria, lo que desestabiliza los medios de vida de la población. La principal amenaza identificada es que se presenten cambios en la normatividad de la tenencia colectiva y que se implementen regulaciones que, por un lado, restrinjan el uso de la tierra y el bosque y, por otro, obstaculicen la solicitud de titulaciones, e impidan la continuidad o consolidación del proceso de conformación de nuevas áreas de tenencia colectiva. En este escenario, los derechos de la comunidad se ven supeditados a la voluntad del gobierno y a la influencia del clientelismo, lo cual, aunado a la ausencia de procesos de planificación y ordenamiento del territorio liderados por las comunidades, aumenta los conflictos a nivel comunitario e incrementa los procesos de extracción de recursos naturales, como la deforestación y la minería ilegal, que encuentran en este contexto una oportunidad para avanzar dado el bajo nivel de vigilancia y control. Como resultado, las migraciones hacia las ciudades se incrementan y se observa una profundización del proceso de envejecimiento y declive de la población rural.

Cabe resaltar también un estado intermedio en el cual se posicionan las zonas de interés de desarrollo económico y social (ZIDRE), que actualmente son promovidas en un proyecto de ley que desarrolla figuras previas consideradas en la Ley 160 de 1994 y que posibilitaría el posicionamiento de la agroindustria y el subsector de servicios en las regiones analizadas, sin la consideración suficiente de sus impactos en la sociedad y los ecosistemas de bosque.



## 4 Recomendaciones a la política pública

Se considera, de manera general, que los principales problemas relacionados con la necesidad de transformar la estructura agraria en Colombia son la concentración de la propiedad rural, la informalidad de los títulos de propiedad y la limitada capacidad del Estado para conocer en detalle la dimensión de la propiedad pública y controlar su ocupación (Machado 2012; Perfetti y Saavedra 2017; PNUD 2011). Aunque los esfuerzos técnicos y financieros han sido importantes, los intentos de reforma agraria, incluso las más recientes iniciativas de extinción de dominio, han tenido resultados muy limitados, por lo cual la entrega de tierras a la población rural se ha canalizado principalmente a través de la adjudicación de baldíos de la nación. Las iniciativas gubernamentales para promover un cambio en la estructura agraria, canalizadas a través de la política pública, no se han desarrollado de manera sostenida en el país (Velásquez 2017; Herrera 2017).

Estos aspectos forman parte del contexto general en que las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes se insertan y continúan realizando esfuerzos para consolidar la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra, y a partir del cual se desarrollarán las diferentes fuerzas identificadas en los casos analizados, las cuales, combinadas con fuerzas internas provenientes de los contextos regionales, materializarán posibles escenarios futuros.

Teniendo en cuenta el contexto y las dinámicas a través de las cuales se desarrolla la política pública del país relacionada con el problema de la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra, y considerando los resultados obtenidos en los cuatro estudios de caso, se sugieren las siguientes recomendaciones de política pública:

1. El concepto: se debe promover la construcción de un consenso más claro en torno al concepto de tenencia colectiva de la tierra, avanzar en la comprensión de las fuerzas que determinan un nivel apropiado de seguridad y promover su análisis desde una perspectiva sistémica. Este consenso es importante para promover de manera más clara la construcción de políticas públicas diferenciadas que permitan superar el énfasis en los derechos individuales y crear un abordaje más decidido, en términos instrumentales, de la tenencia colectiva de la tierra. En esta propuesta de reconceptualización es indispensable considerar la heterogeneidad de las formas de tenencia y las dinámicas propias de cada región que agencia figuras de tenencia colectiva de la tierra, y las condiciones ecosistémicas particulares de las estructuras agrarias regionales que evolucionan en el país.
2. La diferenciación regional: es necesaria la creación de políticas diferenciadas relacionadas con la heterogeneidad regional y las dimensiones socioculturales y biofísicas intrínsecamente ligadas a las estructuras agrarias regionales. Esto permitirá un abordaje más transparente tanto para los tomadores de decisiones como para las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes.
3. La descentralización: para las comunidades locales es clave viabilizar una profundización del proceso de descentralización a fin de facilitar la vinculación de los anteriores aspectos a través de procesos de toma de decisiones más inclusivos, con la participación activa de los actores locales y el reconocimiento del potencial político-administrativo de las organizaciones sociales regionales.
4. Las instituciones: es necesario avanzar en el mejoramiento de la coordinación dentro de la estructura institucional pública, para poder abordar (i) la influencia de variables macro que de otra manera no podrán ser agenciadas de manera eficiente por las comunidades locales, como, por ejemplo, el tema del cambio climático y el acceso a mercados; (ii) el tratamiento de nuevas dinámicas que inciden de manera directa en la tenencia colectiva de la tierra, tales como el desarrollo ordenado de nuevos servicios (p. ej., el turismo), la continuidad de la migración de los jóvenes hacia las ciudades y el envejecimiento del campo; y (iii) la necesaria coordinación entre los niveles de los que se desprende la intervención pública y de sus agencias, a fin de organizar una intervención integrada del problema de la tierra a escala regional.

5. Políticas territoriales: los gobiernos nacional y regional deben avanzar en el proceso mismo de construcción de las políticas públicas en este campo e iniciar un proceso que permita pasar de una dinámica centrada en el diseño y puesta en práctica de políticas sectoriales o estrictamente ligadas a la tenencia de la tierra, a una en la cual la tenencia de la tierra sea uno de los componentes que viabilicen la consolidación de dinámicas de desarrollo en clave territorial. En otras palabras, iniciar un proceso que permita conducir con más claridad políticas públicas centradas en el territorio y en la superación del problema agrario, lo cual enfrentará necesariamente el problema de las estructuras de poder en las regiones.
6. La participación: aunque a partir de la Constitución de 1991 se ha posicionado en el país la importancia de la participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones, es necesario dar un nuevo paso que permita, entre otros aspectos: (i) promover la recuperación de los espacios de participación ciudadana, sobre todo en las regiones analizadas que han sido afectadas por el conflicto armado; (ii) el reconocimiento y financiamiento de las iniciativas locales, de los planes de vida y de los planes de etnodesarrollo como instrumentos centrales que contienen elementos generales e indicativos sobre el proceso de consolidación de la tenencia colectiva de la tierra; (iii) el reconocimiento y apoyo al desarrollo de los sistemas de gobernanza de la tierra y el bosque conducidos (p. ej., el caso del Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan) o planificados (p. ej., el caso de las sabanas de Valledupar) por las comunidades locales; (iv) fortalecer las organizaciones comunitarias, en particular mediante la creación de mecanismos de educación y formación de nuevos líderes que aseguren la continuidad de la acción colectiva; y (v) diseñar nuevos sistemas de carácter financiero que permitan transferir incentivos dirigidos a las organizaciones comunitarias para el desarrollo de proyectos de desarrollo socioeconómico y ambiental.
7. Los recursos naturales: es indispensable mejorar las acciones de vigilancia y control sobre el manejo de los recursos naturales en el territorio. Las instituciones públicas encargadas de esta función deben trabajar en el diseño de estrategias con el apoyo de las organizaciones locales, para realizar labores de vigilancia que controlen el desarrollo de actividades de minería y tala ilegales. En este campo es fundamental el apoyo de los gobiernos regionales para que respalden de manera formal las acciones de vigilancia y control.
8. Investigación: es fundamental incrementar la asignación de recursos en el campo de la ciencia y la tecnología, para posibilitar un trabajo continuo en el campo de la seguridad de la tenencia de la tierra y la construcción colaborativa de mejores niveles de conocimiento sobre el sistema de tenencia colectiva de la tierra.
9. La cultura: el mejoramiento del diseño y de la puesta en práctica de la política pública debe avanzar en una dirección que integre, a través de los procesos de formalización y titulación de la tierra, tanto el papel de la diversidad cultural, como el conjunto de reglas de juego, formales e informales, que regulan las relaciones entre las comunidades y el bosque.
10. La continuidad de ejercicios de planificación a escala territorial que consideren el diseño de escenarios puede facilitar el perfeccionamiento de las políticas públicas que actualmente inciden en la seguridad de la tenencia de la tierra, crear un lenguaje común entre tomadores de decisiones y otros actores con intereses en este campo, así como facilitar el proceso de coordinación en el interior de este conjunto de políticas.
11. La implementación del Acuerdo de Paz no puede perder de vista las deudas históricas de acceso a los derechos territoriales en el Caribe y en el Pacífico. Las nuevas agencias del sector rural y la nueva política de planificación del desarrollo con enfoque territorial (PDET) podrían ser una ventana de oportunidad para armonizar decisiones de uso con decisiones de tenencia, reconociendo el papel de las autoridades étnicas y de los ordenamientos locales que se han producido históricamente. Asimismo, las nuevas políticas transicionales que ponen énfasis en los baldíos de la nación deben reconocer que en estos territorios existen tierras ancestrales de comunidades afrodescendientes e indígenas, pues su desconocimiento podría generar nuevos conflictos y obstáculos a la construcción de una paz sostenible. En otras palabras, así como la tierra fue una fuerza motora en la historia del conflicto armado, el reconocimiento de los derechos territoriales en áreas colectivas es una garantía en la construcción de la paz.

## 5 Conclusiones

La agencia y concepción de la seguridad de la tenencia de la tierra en Colombia debe avanzar de la consideración de la tierra como un factor productivo usufructuado por un propietario individual, a la consideración de las relaciones sobre la tierra misma, como objeto y sustrato de las relaciones sociales, y alrededor de esta, para garantizar la identificación y análisis de las relaciones esenciales que definen la estructura agraria en un territorio particular y la forma en que estos aspectos interactúan como un sistema en contextos territoriales particulares, y del cual emerge como atributo un determinado nivel de seguridad.

El análisis de prospectiva participativa aplicado en este ejercicio con la participación activa de las comunidades permitió caracterizar y analizar el sistema de seguridad de la tenencia colectiva de la tierra, la cual se encuentra en proceso de consolidación o es agenciada en espacios diferenciados de la geografía nacional en términos de una manifestación específica de dominio de las relaciones sociales. Desde esta perspectiva, se enfatiza la necesidad de promover una nueva generación de políticas diferenciadas que atiendan estas particularidades y posibiliten su desarrollo.

En contraste con las tierras de las comunidades afrocolombianas, los resguardos indígenas parecen ostentar una figura de protección aún más sólida por la posibilidad del ejercicio pleno de la autonomía, la autodeterminación y el autogobierno. La posibilidad de que los pueblos indígenas puedan fungir como autoridad ambiental no solo en sus resguardos, sino también en otras áreas en las que no cuentan con tierras legalizadas, es un avance importante en la medida en que por primera vez el Estado comparte con otros el poder de veto en proyectos de desarrollo y toma en cuenta la integridad cultural de sus pueblos y el criterio de los pueblos indígenas en contextos donde se presentan daños graves e irreversibles en materia ambiental.

En cuanto al concepto de seguridad de la tenencia de la tierra, este ejercicio no permitió refrendar la convicción predominante en cuanto a la correlación directa entre la seguridad de la tenencia de la tierra y el incremento de las inversiones, la protección de los recursos naturales y la disminución de los conflictos. En los casos de la Sierra Nevada y ASOCASAN, los planes de vida de las comunidades indígenas y afrodescendientes no consideran el crecimiento económico como parte de los escenarios futuros. En los casos de sabanas de Valledupar y Montes de María, en tanto, el retroceso en la titulación colectiva impide mejores niveles de protección de los recursos naturales ante la presencia y avance, mediante mecanismos legales e ilegales, de la agroindustria, la minería y los grandes proyectos de infraestructura. En cuanto a los conflictos, el contraste entre los casos anteriores permite observar que mayores niveles de seguridad de la tenencia no necesariamente posibilitan la disminución de los conflictos, pues estos se transforman y generan la necesidad de crear nuevos mecanismos para su manejo.

Se identificaron tres obstáculos estructurales para la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra: (i) las dinámicas ilegales de extracción de recursos naturales, que reflejan una tendencia del desarrollo rural enfocada en la tercerización y la reprimarización de la economía, lo cual genera nuevos conflictos en las regiones y no permite transformar los preexistentes; (ii) el bajo nivel de coordinación y articulación entre las instituciones públicas relacionadas con el problema agrario, y entre estas y los diversos actores que toman parte de los sistemas de gobernanza de la tierra en las regiones, lo cual impide una provisión decidida de bienes públicos y la construcción de una estructura institucional pública que se acerque a las regiones y trabaje en la conectividad entre los diferentes niveles; y (iii) el reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva en términos de acceso y uso de los recursos naturales disponibles en el territorio, los derechos de planificación y ordenación del territorio, y la determinación del acceso a los recursos naturales. Estos aspectos no son tratados de manera

transparente en las estrategias actuales de superación de la pobreza y representan una importante fuente para la creación de nuevas oportunidades para todos los actores locales.

La consolidación de la seguridad de la tenencia de la tierra en los casos analizados es posible si la política pública asume y pone en práctica una conceptualización e instrumentalización de la seguridad de la tenencia colectiva de la tierra en zonas con ecosistemas de bosque, con una perspectiva integrada que involucre de manera activa a las estructuras organizacionales locales en el proceso de toma de decisiones, que aborde de manera decidida el problema institucional y que, en resumen, empiece de manera transparente a superar la profunda división que, en cuanto a esta materia, y parafraseando a Fals Borda, existe entre el país político y el país nacional.

# Referencias

- Arnot C, Luckert M y Boxall, P. 2011. What is tenure security? Conceptual implications for empirical analysis. *Land Economics* 87:297-311.
- Arroyave S. 2011. Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum* 1(1):95-111.
- Blomley N. 2005. The borrowed view: Privacy, propriety and the entanglements of property. *Law and Social Inquiry* 30(4):617-661.
- Bourgeois R, Liswanti N, Zamora A, Mukasa C, Herawati T, Monterroso I, Mshale B, Banjade MB, Mwangi E y Larson A. 2017. *Guide for co-elaboration of scenarios: Facilitating future-oriented shared understanding and joint action in the context of forest tenure reforms and tenure security*. Indonesia: CIFOR.
- Brasselle A, Gaspart F y Plateau J. 2002. Land tenure security and investment incentives: Puzzling evidence from Burkina Faso. *Journal of Development Economics* 67:373-418.
- Bromley DW. 2008. Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady. *Land Use Policy* 26:20-7.
- [CNMH] Centro Nacional de Memoria Histórica. 2017. *Campesinos de tierra y agua. Memorias sobre sujeto colectivo, trayectoria organizativa, daño y expectativas de reparación colectiva en la región Caribe 1960-2015. Conclusiones generales del trabajo de Investigación*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. ISBN:978-958-8944-67-9.
- [DANE] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. 2005. *Censo General 2005. Libro Censo General*. 245-275.
- de León P y Vogenbeck D. 2007. The policy sciences at the crossroads. En Fischer F, Miller G y Sidney M, eds. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. CRC Press. Taylor & Francis Group.
- de Souza FAM. 2004. Security of land tenure revised: The case of CRRU in Recife and Porto Alegre, Brazil. *Habitat Int.* 28:231-244.
- Dietz K y Losada A. 2014. Dimensiones socioambientales de desigualdad: enfoques, conceptos y categorías para el análisis desde las ciencias sociales. En Göbel B, Góngora-Mera M y Ulloa A, eds. *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 49-84.
- Durand-Lasserve A. y Selod H. 2009. The formalization of urban land tenure in developing countries. En Lall S, Freire M, Yuen B, Rajack R y Helluin J. *Urban Land Markets. Improving Land Management for Improving Urbanization*. World Bank. Nueva York: Springer.
- Fals Borda O. 1982. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Carlos Valencia.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2009. *Legal Empowerment in Practice. Making Land Rights Legally Secure for All*. Roma: FAO.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2002. *Land Tenure and Rural Development*. Roma: FAO.
- García A. 1982. *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*. Costa Rica: IICA.
- García H, Corzo G, Isaacs P y Etter A. 2014. Distribución y estado actual de los remanentes del bioma de bosque seco tropical en Colombia: insumos para su gestión. En Pizano C y García H, eds. *El bosque seco tropical en Colombia*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 229-249.
- Ghebru H y Lambrecht I. 2017. Drivers of perceived land tenure (in)security: Empirical evidence from Ghana. *Land Use Policy* 66: 293-303.
- Giménez G. 2005. *La cultura como identidad y la identidad como cultura*. México: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Godet, M. 1995. *De la participación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Barcelona: Marcombo Editores.

- Heltberg R. 2002. Property rights and natural resource management in developing countries. *Journal of Economic Surveys* 16.
- Herrera J. 2017. *Estado actual de la tenencia de tierras colectivas en Colombia: datos y tendencias*. CIFOR. Este estudio.
- Herrera J. 2016. *Sujetos a mapas. Etnización y luchas por la tierra en el Caribe colombiano*. Colección Intervenciones Culturales. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Hoffmann O. 2001. *Conflictos territoriales y territorialidad negra*. Conferencia en la Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá, 16 de octubre de 2001.
- [INCORA] Instituto Colombiano de Reforma Agraria. 1996. *Resolución 032 de constitución del Resguardo Indígena de Businchama*. Archivo plano de base de datos de propiedad colectiva en Colombia
- [INCORA] Instituto Colombiano de Reforma Agraria. 1983. *Resolución 078 de constitución del Resguardo Indígena Resguardo Arhuaco de la Sierra*. Archivo plano de base de datos de propiedad colectiva en Colombia.
- Knox A y Meinzen-Dick R. 2001. *Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*. Capri Working Paper 11. Washington: IFPRI.
- Larson AM y Dahal GR. 2012. Forest tenure reform: New resource rights for forest-based communities? *Conservation and Society* 10(2):77-90. <http://www.conservationandsociety.org/text.asp?2012/10/2/77/97478>
- Linkow B. 2016. Causes and consequences of perceived land tenure insecurity: Survey evidence from Burkina Faso. *Land Economics* 92(2):308-27.
- Machado A. 2012. Luces y sombras en el desarrollo rural. Reflexiones a la luz del proyecto de ley de tierras y desarrollo rural del gobierno de Santos. *En Propuestas, visiones análisis sobre la política del desarrollo rural de Colombia. Voces de académicos y expertos*. Bogotá: Oxfam-Crece. 13-31.
- Machado A. 2002. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Maxwell D y Wiebe K. 1998. *Land tenure and food security: A review of concept, evidence and methods*. Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.
- Ojeda D, Petzl J, Quiroga C, Rodríguez AC y Rojas JG. 2015. Paisajes del despojo cotidiano: acaparamiento de tierra y agua en Montes de María, Colombia. *Revista de Estudios Sociales* (54):107-119.
- Ostrom E y Hess C. 2007. *Private and common property rights. Workshop in political theory and policy analysis*. Indiana University. W07-25. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1304699>
- [OTEC] Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. 2016. *Viabilidad de la propiedad colectiva en el Caribe colombiano. Elementos para la discusión*. Universidad Javeriana. Bogotá: Rights and Resources Initiative.
- [OTEC] Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. 2013. *“La esperanza la tenemos todos”. Experiencias y percepciones de jóvenes afrodescendientes en procesos de autonomía territorial*. Series Memoria y Territorio 8. Bogotá: Javegraf. ISBN: 978-958-716-549-4.
- Perfetti J y Saavedra V. 2017. Acuerdo de paz y decreto Ley de tierras. *Economía y Política* 69. FEDESARROLLO.
- Pizano C, Cabrera M y García H. 2014. Bosque seco tropical en Colombia: generalidades y contexto. *En Pizano C y García H, eds. El bosque seco tropical en Colombia*. Bogotá: Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). 37-47.
- Pizano, C y García H, eds. 2014. *El bosque seco tropical en Colombia*. Bogotá: Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). doi:10.1017/CBO9781107415324.004
- [PNUD] Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2011. *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Restrepo E. 2013. Articulaciones de negritud: políticas y tecnologías de la diferencia en Colombia. *En Grimson A y Bidaseca K, coords. Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*. Buenos Aires: Clacso. 147-164.

- Sánchez E, Ortega RR y Sánchez MF. 1993. *Derechos e identidad: los pueblos indígenas y negros en la constitución política de Colombia de 1991*. Disloque Editores.
- Simbizi MD, Bennett R y Zevenbergen J. 2014. Land tenure security: Revisiting and refining the concept for Sub-Saharan Africa's rural poor. *Land Use Policy* 36:231-8.
- Susskind L. 2006. Arguing, bargaining, and getting agreement. En Moran M, Rein M y Goodin R, eds. *The Oxford Handbooks of Political Science*. EE. UU.: Oxford University Press.
- Ubink J, Hoekema A. y Assies W. 2009. *Legalizing Land Rights. Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*. Ámsterdam: Leiden University Press.
- Ulloa A. 2010. Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Tabula Rasa* (13):73-92.
- van Gelder JL. 2010. What tenure security? The case for a tripartite view. *Land Use Policy* 27(2):449-56.
- Velásquez MA. 2017. *Antecedentes y situación actual de la protección legal a la tenencia colectiva de la tierra en Colombia*. CIFOR. Este estudio.
- Wade P. 2006. Etnicidad, multiculturalismo y políticas sociales en Latinoamérica: poblaciones afrolatinas (e indígenas). *Tábula Rasa* (4):59-81.
- World Bank. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington D. C.: World Bank.





DOI: 10.17528/cifor/006668

**Los Documentos de trabajo de CIFOR contienen resultados preliminares o avanzados de investigaciones relativas a problemas de los bosques tropicales, que deben ser publicados de manera oportuna. Son generados para informar y promover el debate. Su contenido ha sido revisado internamente pero no ha pasado el proceso más largo de la revisión externa por pares.**

La tenencia colectiva de la tierra en Colombia se considera de carácter constitucional desde 1991. Por lo tanto, está protegida con el máximo rango posible, al ser definida como un derecho fundamental de los pueblos indígenas y afrocolombianos. Esta condición ha hecho posible la creación de instrumentos legales y acuerdos de política pública que favorecen que las comunidades tradicionales puedan garantizar sus medios de vida y proteger su autonomía territorial, en especial en amplias zonas forestales del país. Sin embargo, este reconocimiento no se aplica de manera integral a todos los pueblos tradicionales en el país.

El presente estudio, teniendo como referencia la propuesta metodológica de Burgeois et al. (2017), aplica el método de análisis de prospectiva participativa (PPA, por sus siglas en inglés) a cuatro casos en Colombia: (i) el Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (ASOCASAN) (Chocó), en el Pacífico; y (ii) el Resguardo Arhuaco de la Sierra (Cesar), (iii) los consejos comunitarios afrocolombianos de la zona rural de Valledupar (Cesar), y (iv) las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas de la región de Montes de María, en el Caribe. Los resultados principales dan cuenta de los diferentes estadios de la seguridad en la tenencia de la tierra en estos lugares, de acuerdo con aspectos contextuales de orden ambiental, político, económico y jurídico, tanto a nivel nacional como regional. El estudio presenta una serie de recomendaciones de política pública para fortalecer la seguridad de la tenencia colectiva, desde los conceptos hasta la puesta en práctica, con especial atención en el momento actual, en que la implementación del Acuerdo de Paz configura nuevos retos en materia de protección de ecosistemas forestales y de reconocimiento de derechos territoriales a los grupos étnicos y campesinos.



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

[cifor.org](http://cifor.org) | [forestsnews.cifor.org](http://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.

