

POLITICAS ESTATALES Y COMUNIDADES INDIGENAS

JORGE LEON OSPINA GALLEGO

SANTAFE DE BOGOTA D.C.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

1991

POLITICAS ESTATALES Y COMUNIDADES INDIGENAS

JORGE LEON OSPINA GALLEGO

MONOGRAFIA PRESENTADA COMO
REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR AL
TITULO DE ABOGADO
DIRECTOR _____

SANTAFE DE BOGOTA D.C.
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

1991

NOTA DE ACEPTACION

PRESIDENTE DEL JURADO

JURADO

JURADO

SANTAFE DE BOGOTA, OCTUBRE 27 DE 1991.

A TI QUE ILUMINAS MI CAMINO, QUE
ERES MI ETERNA COMPAÑIA.

AGRADECIMIENTOS

EN EL ESFUERZO POR CULMINAR ESTA LABOR SE DIERON CIERTAS EXIGENCIAS QUE FUE POSIBLE SUPERAR GRACIAS AL APOYO INCONDICIONAL DEL PROFESOR ADOLFO TRIANA, IGUALMENTE AL ALIENTO PRODUCIDO POR LAS NUEVAS CONDICIONES EN LAS QUE SE HAN VISTO ENVUELTAS LAS ETNIAS EN EL PROCESO DE CAMBIO INSTITUCIONAL.

TABLA DE CONTENIDO

	PAG.#
INTRODUCCION	1
1. RESGUARDOS INDIGENAS.....	12
1.1. Manejo legal y Político del Resguardo.....	12
1.2. Algunos Antecedentes Sociecómicos del Resguardo....	17
1.3. Tenencia de la Tierra Y Relaciones de Producción en las comunidades indígenas.....	21
1.4. Cambios en la Economía Indígena.....	25
2. EL DERECHO, PROPIEDAD Y SU DESARROLLO HISTORICO....	28
2.1. Propiedad Individual, Naturaleza y Caracteres	28
2.1.1. Incorporación del Concepto de Dominio.....	32
2.1.2. Antecedentes Jurisprudenciales sobre la Propiedad Indígena.....	34
2.1.3. Jurisdicción Agraria Indígena.....	38
3. POLITICAS AGRARIAS.....	40
3.1. Estructura del Sector Agrario.....	40
3.1.1. Producción Agrícola Parcelaria, Frente a la Reforma Agraria.....	47
3.1.2. Ley 81 de 1958 "FOMENTO AGROPECUARIO EN LAS PARCIA- LIDADES INDIGENAS".....	51
3.1.3. Ley de Reforma Agraria "135 de 1961".....	59
3.1.4. Proyecto del Incora para la Población Indígena.....	69
3.1.5. Desarrollo y Alcances de la Reforma Agraria.....	73

4.	CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE PROTECCION E INTEGRACION DE LA POBLACION INDIGENA.....	83
4.1.	Ley 31 de 1967.....	83
4.2.	Ley 21 de 1991.....	89
5.	LA FUENTE DEL DERECHO INDIGENA.....	95
6.	ESTADO MODERNO Y DERECHO.....	100
6.1	POLITICAS DE INTEGRACION INDIGENA EN LOS OCHENTA..	103
6.1.1	El Compes y su Diagnóstico.....	104
6.1.2.	Prodein "Programa de Desarrollo Indígena".....	105
6.1.3.	P.N.R.....	105
6.1.4.	Elección Popular de Alcaldes.....	106
6.1.5.	Adjudicación de Tierras "INCORA".....	107
6.1.6.	La Revolución Institucional "GAVIRIA".....	108
7.	ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.....	111
7.1.	Situación Actual Puntos de Reforma.....	111
7.1.1.	Propuestas Indígenas a la A.N.C.	116
8.	DERECHO Y CONSTITUCION.....	120
8.1.	Caracteres Constitucionales.....	120
8.1.1.	Derecho de Propiedad, antecedente constitucional...	121
8.1.2.	Conquista Indígena en la Nueva Constitución.....	124
9.	CONCLUSIONES.....	128
10.	BIBLIOGRAFIA.....	136

INTRODUCCION

Mi interés por los grupos indígenas surgió inicialmente por mi profundo aprecio por los mitos y los símbolos, por los ritos y todo el contenido cultural que éstos encierran; fue el primer paso, de mis inquietudes intelectuales que luego se acrecentaría con el contacto realizado en algunos grupos indígenas, lo cual marcó una huella en mi interioridad.

Indagando hallé el punto de encuentro donde los ámbitos jurídico y político se interconectaban con el desarrollo y el proceso cultural de las comunidades indígenas: La piedra de tropiezo era lo máspreciado por el indígena, aquello que representa no sólo la posibilidad de permanencia física sino la razón de ser de su vida espiritual "la tierra".

Mi interés se acentuó más pero con una visión de conjunto frente a la estructura indígena, la descomposición social y económica, los procesos de cambio en relación a la sociedad dominante.

Los Indígenas, desde el instante en que se inició la conquista empezaron a sufrir un proceso de disolución continúa no sólo desde el punto de vista físico sino también cultural con base a su explotación laboral y la usurpación violenta de sus tierras.

Ante estas circunstancias era necesario preguntarnos acerca del papel jugado por el Estado, en estos procesos, qué acciones legales, leyes o decretos, qué planes ha diseñado y ejecutado y qué efectos sociales, económicos y de todo orden tuvieron estos procesos jurídicos al interior de la multiplicidad étnica colombiana y cómo reaccionaron éstas frente a tales prácticas.

A partir de la década del 60 por intermedio del Estado pondrán condiciones político-económicas, como factores de apertura y adecuación de las comunidades a la economía capitalista en expansión, generando circunstancias de lucha por la tierra, por su defensa y su conservación.

Es preciso observar cómo los cambios políticos, legales y de retórica oficial son incomprensibles si no se examina la historia real de los conflictos agrarios, que necesariamente va ligado a la expansión del capital y la integración de las economías latinoamericanas al mercado mundial.

Los indígenas, al igual que los campesinos, por su parte, saben que la realización de sus aspiraciones y la defensa de sus derechos pasa necesariamente por la confrontación con los dueños de la tierra y por lo general eluden plantear el conflicto a no ser que la sobrevivencia misma esté radicalmente amenazada.

El tema de esta monografía pretende, partiendo de ciertos fenómenos y matices históricos confrontar el verdadero papel

jurídico del Estado, el desconocimiento de la estructura social y los valores propios de las poblaciones indígenas.

La necesidad de un nuevo enfoque en el entendimiento y aplicación del derecho indígena, no debe estar restringido al conjunto de normas dictadas por el Estado para el manejo de las relaciones entre la Nación y las étnias.

Esta debe englobar todo el acervo de costumbres, usos y sistemas de control social de que tales pueblos disponen para resolver las situaciones de conflicto.

Las políticas de Reforma Agraria buscan un beneficio social o pretenden otros procesos sociales que se esconden debajo de la terminología y los debates de prensa?

Con la Reforma Social Agraria de 1961, institucionalizada mediante la ley 135, el Estado Colombiano pretendió incorporar al sistema económico de producción, numerosos núcleos humanos y regiones que permanecían marginadas del desarrollo nacional.

Pero este ambicioso plan orientado fundamentalmente al transformar la estructura agraria, indujo a cambiar en las diferentes aspectos socio-culturales a las comunidades.

Para enmarcar en el contexto de la cuestión agraria nacional a los indígenas, es necesario hacer un breve recuento histórico del problema colombiano, que, como sabemos, se remonta al período de la conquista cuando las tierras habitadas por los

indios, fue adjudicada entre soldados y capitanes como botín de guerra y se fueron transmitiendo de padres a hijos hasta configurar una estructura agraria caracterizada por la inequitativa distribución de la propiedad rural, problema que a lo largo del siglo ha desencadenado conflictos de considerable magnitud como son las luchas agrarias.

Si bien, durante periodos anteriores al predominio de la producción capitalista en la formación social colombiana, ya las formas de pensamiento y de organización social en algunas comunidades habían entrado en profundo deterioro; sin embargo aún se conservan algunos valores socio-culturales que el proceso colonizador no ha podido desarraigar en su totalidad.

Pero una vez consolidado el desarrollo capitalista en el país y con él la expansión de todos los sectores de la producción se aceleró el deterioro de las culturas indígenas que forzosamente han tenido que integrarse a las relaciones económicas dominante, ya que con la industrialización del país que ocasionó el desplazamiento de la agricultura de consumo por la agricultura industrial, el indio al igual que el campesino tuvo que desplazarse de sus parcelas ya que las nuevas condiciones de producción no le permitían vivir exclusivamente del auto-consumo.

Durante los diferentes periodos se han mantenido políticas estatales intentando a través de sus instituciones (Ministerio de Agricultura, Minsalud, MINGobierno), dar garantías de protección y participación a las comunidades y en general a la

población de áreas rurales y buscando el desarrollo y convivencia entre las comunidades y la sociedad dominante.

No hay duda alguna que la 81 de 1958 (sobre fomento Agropecuario de las parcialidades Indígenas) marco un nuevo estilo de relación entre el estado y las comunidades indígenas, que incluía propuestas de desarrollo y no de asimilación forzada ni de reducción, se darían facilidades crediticias, acceso a los elementos de la técnica, la racionalización de la distribución de las tierras y otros recursos, luego se pretendería impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas con una nueva política la ley 135 de 1961 o ley de Reforma Agraria que entregó al Incora, la facultad de dividir o crear resguardos, buscando integrar a los indígenas al sistema de vida y de valores del resto de la nacionalidad, de alguna manera buscaba la liquidación de territorios y problemas indígenas.

Debemos recordar igualmente la ley 31 de 1967, la cual ratificaba el convenio 107 de 1957 de la O.I.T. sobre "Protección e Integración de las poblaciones tribuales e indígenas en los países independientes", el cual sugiere al gobierno establecer mecanismos, que permitan una articulación justa entre la población blanca y la indígena.

En los años ochenta después de un largo período de concientización política y ante todo por las experiencias de comunidades más organizadas y con elementos más centrales de política indigenista producto del Primer Congreso Nacional

Indígena, fueron señalados y reconocidas las comunidades como interlocutores plenamente válidos ante el Estado para la definición conjunta de las políticas, en todas las materias, que pudieran afectar su desarrollo.

El Estado a su vez desarrollaba otros programas como el diagnóstico sobre la población indígenas aprobado por el Compes (Consejo Nacional de Política Económica y Social), este programa daría impulso a un nuevo compromiso del Estado frente a las comunidades. El Prodein (Programa Nacional de desarrollo de las poblaciones Indígenas) busco fortalecer lo étnico, la adopción libre de modernas alternativas, reconoce las insuficiencia y errores de la política integracionista y el abandono en que el Estado les ha mantenido.

En 1986 llegaría el P.N.R (Plan Nacional de Rehabilitación) con su plan de desarrollo "autoconcentrado" dirigido a las regiones más olvidadas por el poder público y afectadas por la pobreza y la inseguridad.

En 1988 la ley 30 sobre reforma social agraria aclararía el fenómeno entre reservas o resguardo, definiendo en parte cual situación era más benéfica para la población indígena.

En 1990 el INCORA agilizó los trámites de adquisición de tierras orientando las acciones en forma ordenada por zonas y tendientes a solucionar los problemas de tenencia de tierra de la población indígena, según lo establecido por el decreto 282 del 30 de enero de 1990.

Durante el período del Presidente Gaviria, las expectativas generadas por la apertura económica y el gran revolcón institucional del cual se propiciaría en compañía de los partidos políticos el fenómeno político-jurídico más relevante de los últimos 100 años, la creación de la Asamblea Nacional Constituyente, que daría paso a una nueva Constitución Política; todo ello crea una nueva visión política, económica y social de los indígenas frente al aparato estatal.

Muchos teóricos, sobre todo en el campo antropológico explican que las modificaciones generadas por el cambio tecnológico, conducen al cambio cultural, revisando factores de estímulo u obstáculos para el cambio. Al iniciarse un proceso de desarrollo "tecnológico-social" todos los aspectos de la cultura se ven afectados aunque no en el mismo momento ni en la misma medida y que por lo tanto, todo cambio material trae implícitas ciertas alteraciones en la ideología, las actitudes, los valores y las creencias de las personas afectadas. El avance material o la introducción de elementos sociales diferentes trae modificaciones que solo pueden identificarse plenamente en el transcurso del tiempo. (1).

(1). -George Foster. Culturas Tradicionales y Cambios
Técnicos.

Los individuos, por lo tanto, y las culturas presentan inclinaciones o resistencia a los cambios, resultado de factores culturales, sociales o psicológicos emanados del propio sistema de valores, del carácter de las relaciones sociales e incluso de una deficiente comunicación interna o externa.

Cuando ocurren contactos entre culturas diferentes, la sociedad que tiene mayor desarrollo tecnológico y social generalmente subordina a la otra dando lugar a un proceso denominado "aculturación", concepto que a lo largo de la historia de la antropología ha sido utilizado para analizar diferentes situaciones de conflicto cultural.

Desde 1936 Redfield Robert, Linton Ralph y Herkovits Malville "Memorandum for the study of acculturation American Anthropologist", señalaban que la aculturación comprendía aquellos fenómenos que resultan cuando grupos que tienen diferentes culturas entran en contacto directo y continuo con los subsiguientes cambios en la cultura original de una o de ambos grupos.

Los procesos de "determinación, selección e interpretación", se identificaron como aquellos cuyos resultados eran respectivamente, la manifestación de ciertos rasgos por parte de un "grupo donante" en situaciones de contacto, su aceptación y la modificación de las características aceptadas por el grupo receptor.

La aculturación debe ser distinguida del cambio cultural del que sólo es un aspecto y de la asimilación la que en ocasiones es una fase de la aculturación, también debe ser diferenciada de difusión, la cual mientras ocurre en todos los casos de aculturación, es no sólo un fenómeno que frecuentemente tiene lugar sin que ocurra el tipo de contacto entre pueblos especificados, concepto que ha sido cuestionado no sólo en su interior (autores) sino por otros.

Otros investigadores en sus estudios del fenómenos contacto cultural entre comunidad indígena y sociedad dominante anuncian:

"Aculturación es el proceso de cambio que emerge del contacto de grupos que participan de culturas distintas. Se caracteriza por el desarrollo continuado de un conflicto de fuerzas contra formas de vida de sentido opuesto que tienden a su total identificación y se manifiestan objetivamente en su existencia a niveles variados de contradicción." (2).

En las comunidades indígenas colombianas este concepto no puede aplicarse con suficiente rigor, pues la realidad nos demuestra que el contacto con la sociedad dominante sólo ha implicado cambios unilaterales.

(2). - Gonzalo Aguirre. El proceso de Aculturación. Pag. 49.

Y conviene utilizar el término deculturación, el cual consiste en la pérdida parcial de una cultura determinada (Darcy Riberro en "Configuraciones Histórico- Culturales de los Pueblos Americanos, página 20, estudios de procesos civilizatorios :

"Empleamos el término deculturación para designar el proceso implicado en situaciones especiales en que contingentes humanos separados de sus sociedades y por consiguiente de sus ambientes culturales por sometimiento o traslado, son reclutados como mano de obra de empresas ajenas, lo que los coloca en la contingencia de abandonar su patrimonio cultural y adoptar nuevos modos de hablar, hacer y pensar".

Este proceso se ha soslizado a lo largo de nuestra historia desde el período colonial a través de la mita, la encomienda y el resguardo, hasta la condición de proletario actual.

La incorporación de valores les lleva a la pérdida de su identidad, al exigirse su integración a otro modus vivendi, los programas de asimilación e interpretación llevan implícita la destrucción étnica.

Casos recientes demuestran que el proceso de deculturación continúa no sólo como la concebían las conquistas españolas, sino por persecución y muerte de los indígenas por parte de colonos, la guerrilla, autodefensas y organismos del Estado.

Situaciones como estas así lo demuestran :

Los Cuivas de los Llanos Orientales (3), por la expoliación, torturas, asesinatos practicados por latifundistas y el ejército colombiano. Los guahibos de Planas en el Meta (4), por la construcción de obras de infraestructura como la carretera Panamericana en el Chocó (5).

Por la expropiación de sus tierras, los Ika de la Sierra Nevada (6), por la destrucción ecológica de su habitat; comunidades del Puracé (7), genocidios aduciendo razones políticas, Paeces en época de violencia en Río Chiquito-Inza y Belarcaza, por militarización de zonas indígenas del Cauca (8).

- (3). -Alvaro Román. Los Cuivas, Un Caso entre muchos más. El Periódico, Junio/72.
- (4). -Gustavo Pérez. "Planas". Las contradicciones del Capitalismo. El Tercer Mundo.
- (5). -Alvaro Román. Los Indios del Chocó y la Carretera Panamericana. El Periódico/72.
- (6). -Mensaje de las Comunidades Indígenas de la Sierra Nevada. Tercer Congreso de Usuarios Campesinos. Bogotá 1971.
- (7). -Aníbal Patiño. Impacto Ecológico y Socio-Económico de Industrias Puracé S.A. Universidad del Valle.
- (8). -Edgar Angel Arango y Otros. Los Chamíes: Una Comunidad que Muere. Lecturas Dominicales del Tiempo.

1. RESGUARDOS INDIGENAS

"Todas las tesis sobre el problema indígena, que ignoren o eludan a éste como problema socio-económico, son otros tantos estériles ejercicios teóricos y a veces solo verbales, condenados a un absoluto descrédito".

"Juan Carlos Mariategui
El Problema del Indio".

1.1 MANEJO LEGAL Y POLITICO DE LOS RESGUARDOS

Entiéndase por Parcialidad o Comunidad Indígena al Conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborigen, manteniendo rasgos y valores propios de su cultura tradicional, así como formas de gobierno y control social internos que los distinguen de otras

comunidades rurales. (Artículo 2 del decreto 2001/88). (1).

"Con la expresión "terrenos de resguardo" se hace referencia a las tierras atribuidas a una parcialidad de indígenas, divisibles, para su goce únicamente, entre los indios del respectivo Resguardo, e inenajenables, además según las leyes de la Corona. Según las de la República, igualmente divisibles, en goce o usufructo, en una primera etapa, y en otra adjudicables en propiedad, con carácter de enajenables, pero con los requisitos de las ventas de inmuebles menores en los primeros quince años, a partir de la división definitiva. (Arts. 40, Ley 89 de 1890; 34, Ley 19 de 1927, y 7, Ley 81 de 1958)." "Corte Suprema de Justicia-Sentencia del 24 de septiembre de 1962, sobre propiedad de los indios en tierras de los resguardos".

(1). -Esta definición de parcialidad o comunidad indígena vino a rectificar una lamentable confusión introducida por el artículo 14 del Decreto 74 de 1898, emanado de la Gobernación del Cauca, cuando, al definir el concepto de parcialidad, lo identificó con el resguardo, confusión seguida y mantenida después en otros textos legales y en algunos fallos judiciales. No incurren en el equivocado manejo de estos términos, leyes más actuales que hacen clara distinción del significado de ambos, como puede ejemplificarse con el numeral 60. del artículo 54 de la Ley 135 del 61, con las modificaciones que le introdujo la Ley 30 de 1988.

Los problemas generales en torno a los resguardos indígenas (Art. 94 Ley 135/61), están inscritos, como es natural, dentro de la evolución económica de Colombia.

Siendo apenas lógico que ésta se ha cumplido a través de varias etapas, posiblemente la más importante, la consolidación del sector agrario. Es precisamente en dicho sector donde hay que buscar las características de la problemática indígena. Es tal la relación en este sentido, que cada transformación del sector agrario no tarda en expresarse en el ámbito de las comunidades indígenas.

No debemos olvidar que el desarrollo agrario contiene en sí el desarrollo de un modo de producción estrechamente vinculado a la creación de una verdadera división del trabajo de la separación de la ciudad y del campo, consolidando una forma de producción y de cambio.

Naturalmente los cambios en materia de política agraria, apenas significan las contradicciones entre las fuerzas productivas frente a unas exigentes relaciones sociales de producción. Lo que provoca los más variados conflictos sociales y las alteraciones de la producción, de allí que el Estado a través de sus estamentos busque afanosamente las más disímiles soluciones legislativas, con el fin de armonizar el equilibrio necesario, para un adecuado desarrollo.

Se puede afirmar que en estos momentos es cuando los niveles

superestructurales buscan adaptarse a la evidencia económica o viceversa.

Encontramos, así, pues, que en las políticas agrarias, sostenidas en Colombia, hay oscilaciones permanentes, producto de coyunturas históricas por las que ha atravesado nuestro país.

Es entonces que al intentar adentrarse en las causas que les dieron vida, se comprendan con facilidad los diversos intereses que las motivan y que pretenden representar en su debido momento.

Sustancialmente, lo que se puede observar en la investigación de estos aspectos, es, sin lugar a dudas, el proceso de la propiedad territorial, bajo la fanfarria de la integración de las comunidades con el resto de la nacionalidad.

No es más que el proceso de legalización de derecho de propiedad, siendo este el motor de los problemas originados en lo atinente a la tierra.

Es conveniente reconocer que los conflictos agrarios, van necesariamente ligados a la expansión del capital y igualmente se vinculan a las políticas macroeconómicas que buscan integrar las economías latinoamericanas al mercado mundial, por lo tanto las tierras comunales o de resguardo indígena, se hacen atractivas y objeto para darle cumplimiento a tal plan, las medidas legislativas nos dan lugar, entonces, a varios enfoques y teorías que reflejan las pretensiones legales.

De allí que los indígenas colombianos han tenido que salir en reiteradas oportunidades a través de la historia, en defensa del derecho a su propiedad colectiva frente a gentes invasoras y legisladores que desde su individualismo o del desarrollo capitalista, han impuesto sus criterios a como de lugar.

Se dan apreciaciones normativas específicas acerca de la nueva identidad de la tierra indígena y de las forma como se vincularía toda la comunidad, los resguardos ampliados o divididos al desarrollo de su propia comunidad y por ende al desarrollo nacional.

Hasta el año 1958 existió una posición reduccionista por parte del Estado, donde todas sus acciones de trato están cifradas sobre la necesidad y conveniencia de combinar la labor "paternal" de la iglesia con las medidas legales de quebrantamiento de los sistemas y las instituciones de las comunidades a cargo directo del Estado.

Con la idea de la propiedad individual delimitada y legalizada a través de un título, se inicia el conflicto para la propiedad indígena con una concepción ilimitada de la misma y con una visión de explotación comunitaria, parcelaria; condición que les impuso un nuevo estilo de trabajo y una nueva forma de producción y todo tipo de atropellos a sus derechos que serían sometidos a nuevas leyes lo cual tuvo sus respuesta de inconformidad, a muchos les hizo abandonar sus tierras y extinguirse como comunidad.

La parcialidad tal como se fue estructurando a través de las leyes dictadas por los monarcas españoles en beneficio de los indios, llegó a ser una especie de cuasicontrato que se formaba por el solo hecho de que varias familias indígenas se agruparan para vivir en común y laborar sobre un terreno determinado que constituía su resguardo. Ni la ley colombiana ni las leyes de Indias definieron lo que debe entenderse por parcialidad.

La Real Academia Española de la Lengua la define como: "La unión de algunos que se confederan para un fin, separándose del común y formando cuerpo aparte" y también como "el conjunto de muchos que componen una familia o fracción separada del común".

Así entendida la parcialidad es una verdadera comunidad, según el concepto que sobre el particular consagra el artículo 2322 del Código Civil y ello no sólo por la naturaleza propia de la parcialidad sino también porque la ley colombiana la asimila con frecuencia a la comunidad.

1.2 ALGUNOS ANTECEDENTES SOCIOECONOMICOS DEL RESGUARDO

"La historia del latifundio en Colombia, tomando este concepto en un sentido suficientemente amplio como para abarcar

diversas figuras jurídicas de la acaparación de tierra, como base de la dominación económica y política; esta historia comienza por el asentamiento señorial de los españoles y evoluciona durante todo el período colonial en estrecha relación de dependencia con los avatares de la civilización que reproduce a su manera.

Con el doble fin de preservar a la población nativa de una segura devastación y de mantener un firme dominio estatal sobre los súbditos del Nuevo Mundo, la corona emprendió desde el comienzo una política proteccionista. Circunstancia que sostenía de por medio un interés económico vital, como era la explotación minera y el transporte por el Magdalena.

Las tierras de los indígenas por ser improductivas exigió, por parte de la Corona, dotar de tierras a título de indemnización para los indígenas, asumiendo evitar, en lo posible, que el hambre y la miseria les obligara a vender su fuerza de trabajo en forma inequitativa.

Las dos formas económicas coloniales, encomienda y mita, tienen sus fuentes en el remoto pasado gentilicio. La una se asienta sobre el tributo que los indios solían pagar a sus caciques o al Jefe Tribal o comendadoral.

Aunque este sistema de explotación de mano de obra indígena, difiere de la simple esclavitud, porque sólo afecta una sola parte de la población y no de por vida, porque no implica

propiedad y porque el mitayo recibe salario, la realidad es que la situación del mitayo en la mina no es muy diferente a la del esclavo.

La mita corresponde a la necesidad de mano de obra en el proceso colonizador y su carácter obligatorio indica claramente que la oferta de trabajo se había hecho prácticamente nulo como consecuencia de la legislación proteccionista.

Las consecuencias económicas de esta institución en la sociedad colonial, sobre las relaciones laborales y la distribución de la propiedad son difíciles de apreciar, son muy pertinentes los comentarios de Hernández:

"En el indio mitayo, se encierra el germen del proletariado industrial y agrícola. El indio de por voluntad se queda en las minas bajo el amparo de las ordenanzas reales, sufre un proceso de transfiguración social como quiera que de trabajador forzado pasa a ser libre, un proletario, grupos sociales nuevos cuya importancia se ve crecer.

La mita agraria enseña al indio a alquilarse mediante salario y con los desplazamientos de una región a otra va viendo cortados sus vínculos con su asiento territorial. El indio percibe del terrateniente parcelas cuyo canon de arrendamiento debe pagar aveces en dinero y con mayor frecuencia en trabajo. Con este procedimiento el hacendado tendrá mano de obra

asentada sobre la tierra y de fácil reclutamiento. La desestabilización de los indios forma, así, a través de procesos contradictorios el proletariado agrícola o peón y el arrendatario o terrasquero que subsiste hasta nuestros días."

Tales desplazamientos generaban la tendencia a destruir las sociedades indígenas, que sólo podían perdurar aislándose y encerrándose sobre sí misma, como ocurrió a veces en los resguardos, aquí se permitían la forma comunitaria de propiedad sobre la tierra y dejaban sobrevivir costumbres ancestrales. Pero la forma característica de explotación de la tierra durante el período colonial y que define el tipo de relaciones de trabajo predominante, es la Encomienda, el tipo de dominio sobre los indios que iba implícito en la obligación, por parte de estos, de prestar servicios personales y gratuitamente a sus encomenderos, no difería mucho en la realidad de las prerrogativas feudales, aunque existieran desde el principio notables diferencias jurídicas, es una forma de explotación absolutamente parasitaria.

La encomienda de tributos estaba destinada a proteger a los indígenas y a preservarlos de la estructura de explotación directa, fue necesario aplicar un tipo de dominación más antiguo y menos civilizado: el tributo.

El resguardo será la base de esta forma de explotación, ya que constituye la única barrera efectiva para la conversión total de los indios en esclavos y siervos.

1.3 TENENCIA DE LA TIERRA Y RELACIONES DE PRODUCCION

El resguardo como institución jurídica, es ante todo una especie de consagración y protección de algo previamente existente: La tribu y su propiedad colectiva sobre la tierra.

Uno de los problemas más complejos de nuestra historia política, es sin lugar a dudas, el de los resguardos, el debate se inicia en la colonia y se prolonga hasta nuestros días, donde reformas del sector agrario, han querido en forma decidida dar soluciones (a través de diferentes leyes y decretos como ley 81/58).

La extraordinaria supervivencia de la agricultura precolombina de Hispanoamericana, con los mismos productos y procedimientos, no es principalmente un hecho geográfico, sino el resultado de la incapacidad de los españoles y europeos para transmitir una técnica superior. Y esto se podrá explicar sólo en el significado profundo de la "tierra para el indio, donde la tierra se convierte en el gran laboratorio, el arsenal que suministra tanto el medio de trabajo, como el material de trabajo y la residencia, la base de la comunidad" (Carlos Marx. Formas de Propiedad Precapitalista. P. 4).

La tierra constituye el elemento fundamental para los grupos indígenas en general. Ella es la base de su existencia económica, social, política e ideológica, por lo tanto, la

relación aborígen-tierra ha sido y es tan inmediata, arraigada y vital que ha posibilitado la subsistencia de estos hasta la época actual, a pesar de la hostilidad y el asedio externo.

Entablan una relación con la tierra para satisfacer sus necesidades, presentándose una apropiación familiar e individual del producto y una propiedad colectiva de la tierra, podemos entender este sentido de propiedad como nos la señala Marx: "Originalmente, propiedad sólo significa el comportamiento del hombre hacia sus condiciones naturales de producción como pertenecientes a él, como las suyas, como premisas de su propia existencia; el comportamiento hacia ellas como premisas naturales de sí mismo, que forman, por así decirlo, solamente la prolongación de su cuerpo. En rigor, no se comporta hacia sus condiciones de producción, sino que existe de un doble modo, subjetivamente como el mismo y, objetivamente, en estas condiciones naturales inorgánicas de su existencia. (C. Marx. P. 16)

Entre las relaciones de producción lo que encontramos es una forma simple de mercancías, cuando venden arroz o maíz en el comercio, artesanías en ferias o a través de intermediarios e igualmente con el dinero obtenido compran elementos vitales para satisfacer sus necesidades.

"Las organizaciones indígenas, producen poco o nada de excedente, su trabajo se funda en los ritos y sus costumbres que sirven para regularizar las actividades económicas esenciales. La ausencia de un criterio objetivo de

equivalencia impedirá toda regulación de las relaciones de cambio. La producción de mercancías efectuada por artesanos, propietarios de sus propios medios de producción (instrumentos de trabajo), se denomina producción simple de mercancías o pequeña producción mercantil". (Mandel, 1972 p. 61.)

Y continúa Mandel, en su Tratado de Economía Marxista definiendo la mercancía simple como:: "En la producción simple de mercancías el trabajo no procura ya directamente la satisfacción de las necesidades del productor; trabajo y producto de trabajo no se identifican ya para él. Pero este productor continua dueño del producto de su trabajo, sólo se separa para adquirir los víveres que aseguren su subsistencia. La división del trabajo separa al productor, todavía no se ve oprimido por su producto. La sociedad va desarrollándose lentamente, en su interior la producción de mercancías, ve disminuir, paulatinamente, la producción de puros y simples valores de uso". (Mandel. 1972 p. 62).

Estas comunidades se mantienen y dedican a la producción de alimentos, es imposible establecer una división social del trabajo y una especialización en diferentes oficios. La mayor parte de sus oficios son domésticos, rituales funerarios, artesanales, cultivar la tierra, abonarla y protegerla para la siguiente cosecha, pesca y cacería; podríamos pensar que todo gira alrededor del sostenimiento de la familia y en el fondo, el de la continuidad de la comunidad.

Es la permanente compañía y la colaboración lo que los mantiene en el lugar que les cobija y les da la vida: La Tierra. En estos hombres la idea de la propiedad privada no existe, subsiste la propiedad colectiva, el bien comunitario que a todos beneficia y gracias a ello, nos expresa Juan Friede que: "Generalmente, ni el español de la colonia, ni el colombiano de hoy, ambos educados y acostumbrados a un mundo de orden individualista, entendieron que a este derecho colectivo sobre la tierra, se debe el milagro de la supervivencia, aunque mutilada, del pueblo indio como raza". (Friede 1976 P. 26)

La forma tradicional de tenencia de la tierra practicada por la mayoría de las comunidades indígenas en Colombia se vio perturbada con la aparición y asentamiento de colonos e invasores que desconocieron adrede los derechos de los indígenas en tierras de resguardo. A estos colonos se les brindó confianza y hasta beneficios, como el de adquirir sus tierras para sembrar, pero estos nuevos "compañeros" empezaron a usurparles las tierras, las cosechas y animales por la violencia o el engaño, conduciendo a estos colombianos olvidados a pedir ayuda a los estamentos gubernamentales que se mostraron sordos e indiferentes hasta que la situación fue realmente grave y generalizada como comentaremos más adelante". (Ver antecedentes históricos, Ley 81 de 1.958).

Entendemos, así, pues, que ha pesar de los cambios sufridos por los indígenas estos se mantienen, se conservan, sostienen principios de reciprocidad que si bien no representa la forma

obligatoria de la sociedad trobriandesa, admirablemente descrita por el etnógrafo Bronislaw Malinowaki, (1) se evidencia en el sentido de colaboración mutua que caracteriza a la mayor parte de las comunidades nuestras. Un hombre puede prestar los instrumentos para pescar o cazar a otro sin hacer reparo alguno, aunque se espera que ante una situación similar la compensación, igualmente sucede en el trabajo de la tierra, lo he visto en comunidades como los Guambianos, se trabaja por parcelas, juntos laboran en la de alguno de ellos, horas más se trasladan a la del otro y así se colaboran permanentemente, nunca dejan de corresponderse, actitud que ha ido desapareciendo gracias a las influencia de los blancos.

1.4 CAMBIOS EN LA ECONOMIA INDIGENA

Los factores externos que comienzan a influenciar a la comunidades, afectan no sólo culturalmente, su cosmovisión y forma de adaptarse al medio, también social y económicamente son desarticulados, podemos aquí enunciar con Marx, "El modo de producción de la vida material condiciona en general al desarrollo de la vida social, política e intelectual. No es

(1). -B. Malinowaki "Crimen y Costumbre en la Sociedad Salvaje"

Reciprocidad y Organización actual Pag. 38.

El Principio de Reciprocidad Permea Pag. 53

Reciprocidad como base de la estructura Social P. 61

la conciencia de los hombres la que determina su existencia, es por el contrario, la existencia social la que determina su conciencia". (Marx. 1.973 p.9.).

Nuevas condiciones de vida se señalan en medio de las comunidades con la invasión de los colonos que sin un sentido claro del orden necesario en el medio ambiente hace imposible la convivencia, ya no por los conflictos sociales, sino por la alteración del ciclo natural, del equilibrio de la naturaleza. Los colonos no solo se aprovechan del espacio indígena; sino que irrumpe su hábitat haciendo la vida imposible, se extinguen las especies, destruyen la flora, desaparecen las plantas medicinales y el alimento se escasea.

"El hombre como agente consciente o inconsciente que altera las relaciones del número entre los organismos, al destruir una clase de vida elimina el enemigo de alguna especie o a la fuente alimentaria de otra y al introducir una nueva forma de vida en un área, incrementa los enemigos o el alimento de diferentes especies y de ese modo transforma el equilibrio que pudo haberse alcanzado. "(Aguilera J. A. p. 32).

El mismo Estado como impulsor de formas económicas, buscando el aprovechamiento del territorio y la expansión del desarrollo nacional, es acelerador de relaciones histórico-sociales.

Cuando se implementan nuevas formas de desarrollo de las fuerzas productivas, preferencialmente el uso de la mano de

obra y otras formas de apropiación de los medios de producción particularmente la tierra. Se cristalizan cambios en la organización social, el hecho de no comprender históricamente una unidad política o cultural homogénea, son frutos de un proceso que los afecta en forma desigual, hay modificaciones no sólo internas, sino en su relación con la sociedad no indígena, la comunidad se desarticula totalmente.

El florecimiento de la sociedad de producción mercantil es simultánea al florecimiento de un sistema político encarnado en el Estado. De ahí la unidad entre funciones del Estado y la dinámica de la reproducción capitalista.

Cuando el Estado entra a dar y garantizar las condiciones generales de producción en su dinámica administrativa, eminentemente económico, entra entonces en conflicto con las comunidades.

2. DERECHO, PROPIEDAD Y DE DESARROLLO HISTORICO

Es necesario hacer un recorrido histórico que nos defina el concepto de propiedad el cual mostrará los rasgos distintivos de la propiedad de la tierra, diferenciando del dominio de otros bienes.

Surgida del tronco común del derecho civil, la propiedad adquiere a través de la historia una particular contextura, señalada más que por la distinta naturaleza que pudiese atribuirse al vínculo jurídico que une al propietario con la tierra, a las modalidades propias de contenido económico y social que les son connaturales y que se revelan en forma inconfundible cuando se observan las consecuencias que ocasiona en las sociedades humanas.

2.1 PROPIEDAD INDIVIDUAL, NATURALEZA Y CARACTERES

El siglo XIX sostiene un tipo de propiedad cuyos fundamentos como institución jurídica, en definitiva, se remontan al derecho clásico de los romanos. Bien es cierto que es la Revolución Francesa de 1.789, a través de sus leyes básicas, la que impone en el mundo el concepto individualista del

derecho de propiedad, al que califican de sagrado e inviolable. (1)

Pero más que un criterio nuevo de apreciación jurídico - política, la Revolución en Francia importa, respecto al dominio, un retorno al jus utendi, fruendi et abutendi, imperante en Roma, la cual defendía tal principio de carácter mercadadamente individualista definido como la plena potestad sobre una cosa.

De tal forma, antes que la garantía a un derecho que es consubstancial a la calidad humana, el individualismo jurídico de la Revolución Francesa contempló la propiedad como un arma política que puso en manos de todos para subsistir el poder.

"Este derecho del "Dominio" no es universal. Sólo acceden a él los sectores ubicados en la cúspide del poder, el cual se

(1).-La Declaración del 15-16 de febrero de 1.793, establecida en su artículo 10, "los derechos naturales, civiles y políticos de los hombres son: La libertad, igualdad, seguridad, la PROPIEDAD, la garantía social, la resistencia a la opresión". Enunciaciones similares contienen la declaración del 24 de junio de 1.793 y la Constitución del año III (22 de agosto de 1.795) y la Constitución de 1.799 que dice: se fundamentan sobre los verdaderos principios del gobierno representativo, sobre los SAGRADOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD, la igualdad y de la libertad.

halla debidamente jerarquizado. La connotación romana sobre la propiedad es asumida integralmente y por consiguiente esta tiene una dimensión absoluta. El señorío, la nobleza de sangre, el mayorazgo, predisponen a esta propiedad, la cual dispensa relaciones señoriales o patriarcales con la servidumbre del campesinado, sobre el cual se ejerce una "protección" a cambio de tributo en trabajo, en especie e incluso en dinero. El derecho a la propiedad adquiere la categoría de "natural". Tanto la religión como el derecho y fundamentalmente la ideología de la relación señorío-servidumbre juegan un papel esencial en la reproducción de este tipo de estructura. A mayor dominio y "almas muertas" pertenecientes a esta unidad social, mayor poder, distinción y jerarquía". (Triana 1.984 p.226).

La relación hombre-naturaleza pierde la mayor parte de su contenido para dar paso a la relación dinero-mercancía-dinero, con respecto a este bien fundamental de producción y de vida.

La teoría del "Contrato Social", parte de la igualdad de los hombres entre sí y la plena libertad de la individualidad. Vale decir que los derechos que la Revolución denomina "naturales", deben necesariamente ejercerse en un ámbito de superficie ilimitada. La propiedad en consecuencia, importa la facultad del titular del derecho de usar, gozar y disponer de las cosas "de la manera más absoluta", como lo consagro en Francia el Código de Napoleón.

La perpetuidad es la medida del dominio referida a su tiempo

de duración, la exclusividad, la garantía legal en relación a terceros; la facultad "reliberi disponendi" todos ellos unidos, dan personalidad a lo que se denomina "propiedad individualista". Y su importancia verdadera se revela cuando se trata de la propiedad del suelo, por las características que este presenta, desde un punto de vista físico y a la vez económica de su indestructibilidad e inagotabilidad. No concurren esas condiciones generalmente en otros bienes susceptibles de propiedad privada.

"... Es necesario recordar que en los distintos sistemas de propiedad inmobiliaria que presidieron al que nos ocupa, la facultad de disponer libremente de la cosa o bien no existía o, al menos, era condicionada por la ley. De la propiedad de los comunales indígenas, se pasa al reparto periódico de las tierras, mas sin convertir al ocupante en propietario sino en mero usufructuario; la propiedad familiar, que le sucede, excluye el derecho de disposición entre los acordados al titular de ella; mucho menos lo encontramos en el desdoblamiento que se produce en la propiedad de la tierra conforme al sistema instaurado en la Edad Media. De modo que es recién con la propiedad individualista que se reconoce al propietario la libertad de disponer en absoluto y conforme a sus intereses hasta a su arbitrio de la tierra que le pertenece, sin más restricciones que las impuestas por el orden administrativo o en salvaguarda del derecho de terceros. Es por ello que este "derecho de usar y disponer de las cosas de la manera más absoluta" (Código Napoleón, artículo 544),

configura uno de los pilares del ordenamiento jurídico individualista, cambio la faz política, económica y social de la humanidad, preparando el camino a nuevos principios y nuevas teorías a veces contradictorias. (Occa. 1972. p. 72).

Paralelamente con el individualismo jurídico, adviene el liberalismo económico, los verdaderos creadores de la ciencia económica, partiendo de los principios filosóficos que sostuvo la Enciclopedia, fundamentan la propiedad en el contrato tácito en el que reposa la sociedad. Se incurre, pues, en el error de atribuir a la sociedad el derecho de dominio en su origen exclusivo, argumentándose en consecuencia con la teoría política de la revolución.

2.1.1 INCORPORACION DE CONCEPTO DE DOMINIO

La expansión territorial española sobre América traía todo un desarrollo jurídico, social y económico definidos en el dominio de las tierras conquistadas y con ellos la exigencia de gozar y usar lo obtenido, las relaciones económicas y sociales impuestas al Nuevo Mundo, generaron rebeldía o sumisión por sometimiento militar.

"...La necesidad de controlar a la población de asegurar la inmovilidad de la mano de obra y definir sistemas de tributaciones en las comunidades y la Corona española condujo al otorgamiento de títulos de propiedad en favor de los

indígenas durante el proceso de pacificación". (Triana 1985, p. 229).

"... Estos títulos sobre tierras de resguardo permitirían la supervivencia económica siendo este el reconocimiento sobre el derecho de propiedad, pero igualmente legitimaría por parte de los indios los concedidos a los españoles radicados en tales territorios, igualmente a partir de ese momento se reconocía y fortalecía el Estado Central, Único dispensador de las tierras en favor de quien éste señalará". (Triana 1985 p. 229)

"...El derecho de propiedad en el régimen hispano-colonial, fue ligado a una estructura montada sobre los principios y prerrogativas de la conquista lo cual tuvo su expresión en el monopolio de la tierra, del comercio internacional, de los cargos públicos y de un sistemas regaliano reglamentado alrededor de las minas, las salinas, los estancos, el comercio de esclavos y la explotación de negros, indígenas, mestizos como base de toda la estructura social". (Triana. 1985. p. 229)

Con la independencia no hubo cambios significativos en la estructura de la hacienda iniciada en la colonia y generadora de conflictos con los resguardos indígenas.

"...La república no sólo heredó los límites del Nuevo Reino de Granada sino las concepciones (de origen romano) establecidos en la legislación española sobre la propiedad inmueble, entendida como la de gozar, disfrutar y abusar de ella en forma absoluta. En la Constitución de 1.886 se reiteró el

principio de que no habría inmuebles por fuera del comercio, igualmente se ratificó el derecho de dominio eminente del Estado sobre los terrenos baldíos ubicados dentro de los límites del territorio nacional, en aras de un manejo coherente de tales tierras.

2.1.2 ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES SOBRE PROPIEDAD INDIGENA

A comienzos de este siglo, el enfrentamiento entre el colonato y los poseedores de títulos inscritos, muchos de ellos adquiridos en el siglo pasado, durante las penurias fiscales, a cambio de bonos de la deuda pública, obligó al Estado a redefinir y a precisar los alcances y límites de las propiedades". (Triana. 1985. p.231).

Los pleitos por tierras e invasiones se multiplicaron; en 1.926 la Corte Suprema de Justicia falló en favor de los poseedores inscritos, los únicos títulos válidos serían los emanados de la Corona Española o los otorgados por la República.

En relación a las comunidades indígenas la Sala de Casación Civil en fallo del 24 de septiembre de 1.962 dijo; "Ha sido de la doctrina nacional el que el dominio de las tierras de resguardo pertenecen a las respectivas parcialidades indígenas que se manifiestan primeramente; la distribución de las tierras, en usufructo, y después en propiedad, tal como lo

preceptúan las leyes 89 de 1.890, 104 de 1.919, 38 de 1.921 19 de 1.927 y 81 de 1.958.

El Consejo de Estado en fallo del 6 de junio de 1.972, "Estos resguardos, o sea las tierras de un pueblo o reducción que pertenecían a su propia comunidad, eran, en principio, inalienables. Sólo por excepción y mediante expediente, podía el superior gobierno permitir la enajenación de una parte de las tierras del Resguardo, cuando los propios indios así lo solicitasen".

Estas disposiciones permitan a las comunidades indígenas conservar su propia dinámica cultural, aunque la realidad a nivel nacional se reduce más a la teoría que a la práctica.

Con la competencia concedida al INCORA, en el artículo 94 inciso 3 de la ley 135 de 1.961, esta institución decide sobre el problema de las tierras en las comunidades indígenas, establece el concepto de reservas y de constituir resguardos de tierras en beneficios de grupos o tribus en el territorio nacional.

El INCORA manifiesta la intención de "defender" las tierras de los invasores colonos, parcelaba entonces las tierras y las adjudicaba individualmente, bajo el sistema de unidad agrícola familiar entrando en contradicción con la ley 31 de 1967 en el artículo 11 ,sobre integración y protección de las comunidades indígenas .

La aplicación indebida de estas políticas han generado consecuencias negativas para la organización social de algunas comunidades debido al nuevo sistema de tenencia de la tierra, que generan las implantación de formas de producción diferentes antagónicas, de lo cual nos describe Engels, "La primitiva propiedad comunal de la tierra correspondía por un lado, a un estado de desarrollo de los hombres en el que los horizontes de estos quedaba limitado, por lo general, a las cosas más inmediatas, y presuponía, por otro lado, cierto excedente de tierras libres que ofrecía margen para neutralizar los posibles resultados adversos de esta economía primitiva, al agotarse el excedente de las tierras libres, comenzó la decadencia de la producción comunal. Todas las formas más elevadas de producción que vinieron después condujeron a la división de la población en clases y, por tanto, al antagonismo entre las clases dominantes y las clases oprimidas". (Marx, Engels. Obras Completas. p. 85).

Las misma leyes de Reforma Agraria no demuestran sino un sutil proteccionismo hacia los sectores aborígenes y sus tierras. La contradicción es patente, en cuanto el reformismo agrario busca la modernización de los sectores rurales para adaptarlos a los niveles de desarrollo industrial.

Sobre tales consideraciones Antonio García comenta los criterios de la legislación indigenista y sus posibles objetivos.

- a. Una legislación que aceptando en forma radical al respecto por los derechos individuales o por una apariencia de democracia, reconoce sin distingos de situación social, la igualdad de los hombres ante la ley, pero persigue la división de los resguardos y fomenta la propiedad individual.
- b. Una legislación que comprende la situación real del indígena y por su sentido social de la política, opta por un régimen "proteccionista", aceptando una incapacidad indígena para transmitir el dominio de la tierra comunal.
- c. Una legislación que por una concepción de la nacionalidad, respeta las instituciones comunales pero proclama la reducción del indio a la vida civilizada, utilizando para ello las misiones religiosas, concibiéndose la integración del indígena como una mera cuestión religiosa e ignorando una conducta económica y social.

En la dotación de tierras a las comunidades indígenas, el Estado en su confianza en lograr una integración progresiva de los indígenas a la vida política, social y económica de la nación dispuso:

A través de la Ley 30 de 1.988 derogar tácitamente por el artículo 32 lo que regulaba la creación de las reservas de las tierras baldías para indígenas y, en general sobre la adjudicación de tierras; reformaban el artículo 94 de la ley 135 de 1.961 y según disposiciones del decreto 2001 de 1.988,

reglamentario de las normas sobre constitución de resguardos y adjudicación de tierras a las comunidades, instituyeron procedimientos precisos para tales efectos y aún en el artículo 60 del decreto 2274 de 1.988, se establecen imposibilidades para el INCORA de adjudicar baldíos ocupados por indígenas para otra finalidad que no sea la constitución de resguardos en favor de sus ocupantes. Deben tomarse además en consideración las disposiciones de la ley 89 de 1.890 artículos 30 y siguientes, el decreto 74 de 1.898 art. 115, la ley 104 de 1.919, la ley 19 de 1.927 y la ley 81 de 1.958 art. 7 y 8.

2.1.3 JURISDICCION AGRARIA INDIGENA

Es bien sabido que el reconocimiento de la propiedad de la tierra, en favor de las comunidades que las han ocupado, no es una facultad discrecional sino una obligación del Estado, por ello resulta muy afortunada la creación de la jurisdicción agraria a la cual pueden acogerse las comunidades indígenas; como parte en el proceso cuando se violan sus derechos o se les niega lo propio por supuestos de ilegalidad, o negligencia de funcionarios, etc., permitiéndose resolver adecuadamente los conflictos agrarios, exigencia esta a la que se aspiraba ya desde la ley 200 de 1.936. Es la jurisdicción agraria donde se pueden manifestar los derechos innegables sobre la propiedad que pertenecen a los indígenas.

Por el decreto 2303 de 1.989 art. 29 se definió expresamente que los resguardos indígenas tienen capacidad para ser parte en el proceso agrario, pueden ser actores, demandantes o intervinientes, la intención, buscar una plena justicia en el campo. Aunque queda por saber quien tiene la representación de los mencionados resguardos, por cuanto, como toda persona jurídica, por su intermedio comparecerían al proceso con fundamento en lo previsto en el art. 3 de la ley 81 de 1.958 la sección jurídica de la "Dirección General de Asuntos Indígenas" hoy dependiente de Mingobierno, en lo relacionado a restitución de tierras que hubieran sido privadas mediante actos de violencia . En los demás asuntos el Cabildo, representante de la comunidad propietaria de un resguardo, será también el representante de esta según el art. 3, 7 y 23 de la ley 89 de 1.890.

3. POLITICAS AGRARIAS

El Estado es el más frío de los monstruos, miente también friamente, y de aquí la mentira rastrera que sale de su boca. "Yo el Estado, soy el pueblo".

"Federico Nietzsche. Así hablaba Zaratustra"

3.1 ESTRUCTURA DEL SECTOR AGRARIO

Sería pretencioso tratar de agotar un tema tan amplio y complejo como de las manifestaciones de las luchas de clases en el agro y sus interrelaciones en la política, la economía y la cuestión social.

El estado ha desarrollado diferentes mecanismos para orientar determinados esquemas de desarrollo en el agro atendiendo a la Dinámica de una economía dependiente que transita con dificultades hacia nuevos estudios y un nuevo orden más organizado.

La agricultura sigue desempeñando un papel vital en el desarrollo económico y social colombiano, por ello el conocimiento de la experiencia en materia de políticas, es

útil para evitar errores que significa retrasos en el progreso agrícola nacional.

Intentamos precisar las características principales del llamado problema agrario que a lo largo de este siglo ha generado serias dificultades en el campo.

La caracterización del problema agrario se hará fundamental a partir de 1.930, considerando que el notable proceso de industrialización que vivió el país desde esta fecha efectuó profundamente a este sector.

Investigadores del problema agrario nacional como Salomón Kalmanovitz y Antonio García, señalan como principal característica del problema agrario la retención de las tierras laborales por parte de un sector terrateniente que ensanchando sus dominios a costa de la tierra de los resguardos, ha determinado, en algunas zonas, una elevada concentración territorial y un creciente minifundio incapaz de absorber toda la fuerza de trabajo familiar, ocasionando que ya desde la década del 20, "el campesinado empezara a presionar sobre el latifundio, unas veces medios pacíficos y otras por medios violentos" (CIE-DANE, P. 482).

Organización de la clase obrera, con posiciones políticas, debates amparados en paro de labores y huelgas, posición también asimilada por los campesinos, que acudieron a la invasión como medio de lucha, buscando una equitativa distribución de la propiedad rural.

En la década de los 30, el café en su auge dio gran estabilidad a la economía exportadora, dando de hecho iniciación y evolución a los conflictos agrarios que fueron relegados y dejados en el más completo olvido, los arrendatarios y parcelarios demandaron un alza en los salarios o libertad para cultivar su producto.

Con el auge del sector manufacturero se consolidaron las bases del modo de producción capitalista que encontró serios obstáculos a su desarrollo en la economía de hacienda y en la economía campesina que requerían la sujeción del campesino, bien a su parcela dentro de la gran hacienda o a su pequeña propiedad.

A partir de 1.930, como consecuencia de la crisis mundial de los países capitalistas, la estructura agraria del país experimentó importantes modificaciones, puesto que al disminuir las importaciones de café por parte de los países industrializados, la baja de los precios repercutió en el ingreso de los campesinos, generando una agudización de luchas agrarias.

La situación del país se torno más compleja con la restricción de los empréstitos extranjeros que produjeran un receso en el mercado y las obras públicas. (Tirado p.226)

El desplazamiento del sector urbano al rural de trabajadores generó una lucha por lograr una propiedad jurídica de la

tierra. Se generalizaron huelgas, las invasiones y la presión sobre el latifundio.

Aparceros y arrendatarios se rebelaron contra las diferentes formas de explotación, consiguiendo que en 1.936 el gobierno "...diera los primeros pasos para tratar de resolver graves conflictos originados en la lucha por la tierra durante los años anteriores" (CIE = DANE p. 483).

Para amortiguar las luchas agrarias se decretó en 1.936 la ley 200 o ley de tierras, cuyos efectos en la estructura agraria no fueron significativos puesto que su principal objetivo fue distorsionar las relaciones entre campesinos (arrendatarios, aparceros, peones) y terratenientes. Muchos vendieron sus tierras ó las dedicaron a la ganadería, incidiendo en la escasa producción agrícola y la limitada capacidad importadora del país que no alcanzaba a satisfacer la demanda del desarrollo industrial, obligó a que en 1.944 el Estado diera facilidades y garantías a los dueños de las tierras para retornar a los viejos sistemas de aparcería y arriendo, con tal fin se aprobó la ley 100 de 1.944 que volvió a reglamentar los contratos de aparcería y prorrogó en cinco años más de plazo para revertir al Estado los predios incultos y limitó a arrendatarios y aparceros a cultivar productos pancoger.

Al seguir latente en el campo el problema de la inadecuada distribución territorial y las diferentes formas de explotación del campesinado, en 1.947 se desató la violencia

política que generó condiciones de creciente inseguridad rural, especialmente en las zonas cafeteras.

Se implementó después del enfrentamiento una pujante agricultura capitalista, más tecnología, mayor producción y comercialización. La maquinaria en el campo abasteció la industria con materia prima pero redujo el cultivo de productos alimenticios. (CIE - DANE p.485).

Progresivamente el desarrollo del capitalismo en la agricultura colombiana fue dejando como resultado una elevado concentración de propiedad rural y un alto nivel de proletarización de pequeños propietarios.

Por otra parte la inmensa desproporción entre la tierra dedicada a la agricultura y a la ganadería fue ocasionando una enorme subutilización del suelo que originó en el país dos tipos de economía:

1. El Latifundio, en las llanuras cálidas y en los altiplanos dedicados a la ganadería y al cultivo (valle).
2. El minifundio, localizado de manera especial en tierras de vertientes y con producción de autoabastecimiento. (CIE - DANE P.499).

Estas dos formas de tenencia y explotación de la tierra han determinado la existencia en el país de dos tipos de agricultura: una de productos alimenticios cultivados en

pequeñas parcelas y otra de cultivos agroindustriales, básicamente para exportación y que exige grandes inversiones de capital y por tanto la concentración y privatización de los medios de producción.

La existencia de estos dos tipos de agricultura nos demuestra que aunque predomine en la estructura agraria el modo de producción capitalista, aún quedan formas productivas precapitalistas que han determinado una estructura agraria caracterizada por modalidades de producción que van desde el complejo agroindustrial hasta el improductivo minifundio.

Tal situación crea desequilibrio socio-económico, pues encierra vías de acceso al pequeño productor ausente de beneficios, créditos, tecnologías y sólo fomenta la desocupación, la migración y la marginalidad social. (Antonio García p.231).

Históricamente estas características han establecido un conjunto de elementos que se proyectan como obstáculo para el libre desarrollo del sector agrario, debido a la presencia de elementos generadores de atraso económico y social que provienen especialmente de la polarizada concentración y privatización de los medios de producción.

Según el escritor Antonio García estos desajustes estructurales se expresan por lo siguientes hechos:

1. Más de un millón de familias campesinos requieren tierras y el incremento anual es de 40.000 familias campesinas.
2. Pese a los torrenciales migratorios, que en el decenio de 1.950 - 1.960 han comprendido la quinta parte de la población campesina, el crecimiento neto del sector rural es del 1,4%.
3. La baja capacidad ocupacional de los latifundios - con el 45% de las tierras agrícolas apenas emplean el 4% de la mano de obra rural - origina indirectamente la desproporcionada congestión de la fuerza de trabajo en los minifundios y los consiguientes fenómenos de subocupación de la capacidad productiva del campesinado y de insignificante participación en el ingreso agrícola. (García 1976 p.232, 233).

Como vemos se refleja la existencia de un problema agrario y los consecuentes conflictos sociales que genera una estructura deficiente al frenar los rendimientos y no permitir una distribución racional del ingreso agrario, ni un equitativo uso de los recursos naturales, humanos y tecnológicos, ni la integración del campesino y el indígena a la vida nacional.

Esta estructura deficiente, sostiene el panorama desolador de las comunidades indígenas a las que se les niegan derechos para mejorar su condición de vida y de producción; que si se obtienen de la agricultura moderna gracias a los créditos, tecnología o excelente maquinaria.

3.1.1. PRODUCCION AGRICOLA PARCELARIA, FRENTE A LA REFORMA AGRARIA

La cuestión agraria hace relación a la especificidad que asuma en una formación social concreta, la producción realizada a partir de ese elemento natural esencial: La Tierra.

Nuestro interés al analizar las políticas agrarias propuestas por el gobierno colombiano, tienen la ambición de intentar aclarar las manifestaciones y las intenciones de tales normas en relación a la comunidad indígena nacional, sin olvidar que ésta busca ante todo el supuesto de reactivar nuestra economía para colocarla a la altura de las exigencias internacionales y copar las necesidades generadas por las crisis económicas.

Múltiples son las manifestaciones de la crisis agraria: disminución de la oferta de alimentos y materias primas, mayor concentración de la propiedad territorial a través de la quiebra de pequeños y medianos productores y de la violencia, elevación de los costos de producción y deterioro de las condiciones de vida de la población rural, para no señalar sino algunas de tales manifestaciones.

todas ellas afectan a su vez el desarrollo del mercado nacional y retrasan la esperada reactivación de nuestra economía. Esta es la base del debate que nos conduce a observar como se afectan o desconocen los derechos de sectores que viven necesariamente del autoconsumo indígenas o

campesinos insertados en este modo de producción en bajas condiciones sociales, arrinconados en tierras de mala calidad o marginados con respecto a los mercados, en tanto que se incrementa la concentración de la propiedad territorial agraria.

Debe darse pues un marco interpretativo correcto, un indispensable registro de los hechos que permita comprender la naturaleza del problema agrario. Debe propenderse por una política agraria que aumente la paz y promueva una integración socio-política de las comunidades tanto indígenas como a campesinas en las zonas de frontera agrícola, que sea realmente distributiva de la tierra, regresando a estos sus tierras, hoy sujetos a relaciones de servidumbre personal.

Que solo llegaran a superar cuando se pueda negociar en forma autónoma su fuerza de trabajo y sean reconocidos dentro de los parámetros jurídicos de equidad e igualdad.

Es necesario examinar la condición que une al indígena y al campesino con la tierra, es un proceso antagónico al modo de producción capitalista, fenómeno olvidado por los investigadores de la realidad agraria que en sus análisis proponen la necesidad de incorporarlos a las formas modernas de agricultura.

Observar el significado histórico de las políticas estatales dirigidas a la pequeña producción y especialmente el cómo de

la articulación de la forma parcelaria a la agricultura capitalista. Los campesinos e indígenas demandan una reforma agraria radical, drástica y rápida que haga desaparecer toda la estructura latifundista y abra paso a una verdadera revolución agraria como parte de un proceso más amplio de grandes transformaciones.

La producción parcelaria esta dedicada, en su gran mayoría, los bienes alimenticios, no hay ninguna explicación para aportar al abandono de la agricultura parcelaria, sino el de la mayor rentabilidad que produce la agricultura moderna cuyos ingresos son muy superiores por beneficios en maquinaria y tecnología.

Estos son pequeños productores cada vez más integrados al mercado, al cual contribuyen en proporción altamente significativa.

"la consigna del derecho a la tierra se muestran por tanto, con toda crudeza, como una solución acorde a los intereses de los sectores latifundistas, así apareciera como benéfica para los campesinos que la enarbolaban.

La explicación de la subsistencia y la creciente integración de la producción parcelaria, debe hallar respuesta en factores que necesariamente hagan relación con el conjunto de la formación y especialmente al proceso de valorización de la

producción capitalista dominante... Si la forma parcelaria tiene tal elevada significación, es porque contribuye en forma positiva al mantenimiento de la tasa de ganancia exigida históricamente por el proceso de acumulación". (Moncayo,, 1979. p.171).

Basta al sistema garantizar su producción y productividad en niveles adecuados, pero sin que la magnitud de su ingreso se transforme realmente.

Los campesinos abandonan así su autonomía de otras épocas para ser sirvientes de las necesidades del capitalismo, para ser explotados sin salarios, ya que no son los agentes capitalistas quienes suministran la remuneración sino ellos mismos quienes se atribuyen lo que estiman indispensable para su subsistencia.

En lo relacionado con los indígenas se hizo una revisión de la política tradicional.

Alrededor del año 58, a raíz de los planteamientos de algunos entendidos en las disciplinas sociales, se empezó a revisar los viejos conceptos y políticas en materia de trato a las comunidades indígenas, tales lineamientos se hallan contenidos en la ley 81/58, la ley 135/61 y la ley 31 de 1967, leyes que asignan al Ministerio de Gobierno las atribuciones de proceder a la defensa y promoción de las poblaciones indígenas, y le asignan al Incora la función de realizar programas orientados a resolver las necesidades de tierras de los indígenas.

3.1.2. LEY 81 DE 1.958 FOMENTO AGROPECUARIO DE PARCIALIDADES INDIGENAS

Durante el gobierno de Rojas Pinilla, el Ministerio de Agricultura fomentó la propiedad privada entre los indígenas, a todos los sectores que convivían en regiones del país. Este plan legitimó la ocupación de tierras indígenas por parte de los colonos, estableciendo áreas limítrofes para el hombre blanco.

La política de estabilización que tambaleaba por el afianzamiento de los grupos guerrilleros que funcionaban como repúblicas independientes amenazando el control estatal y político, que al incursionar sobre campesinos e indígenas se movilizaban como autodefensas de masas y promovían la protección a los indígenas y el otorgamiento de tierras suficientes para su desarrollo, devolviéndoles las usurpadas por los latifundistas y modernizando el sistema de cultivo.

El Estado a su vez promovía un Proyecto ley propuesto por Víctor Mosquera Cháux para impedir el avance de tales políticas guerrilleras. De aquí surgiría la Ley 81 de 1.958 "Fomento agropecuario de parcialidades indígenas", hacía un reconocimiento expreso de la resistencia de los resguardos a su disolución forzada e inspiraba su incorporación gradual y no traumática.

Frente a la tesis de destrucción física de los resguardos, optaba por una más sutil a través de la incorporación de sus habitantes a la economía monetaria, al consumo de productos

industriales y a la transformación de sus sistemas de trabajo y producción, proyecto aprobado en su totalidad.

Era la política de pacificación del campo, de atracción de los campesinos mediante políticas reformistas y la neutralización de los grupos insurgentes.

El Proyecto que dio origen a la expedición de esta ley, fue presentado por primera vez al Congreso por los representantes caucanos Víctor Mosquera Cháux y Mario Aurelio Hormiga, en las sesiones de 1.947, en aquella oportunidad no alcanzó a ser aprobado y fue llevado sin modificaciones de consideración nuevamente a conocimiento del legislativo. En el año de 1.958 hay coincidencia entre muchos estudiosos al considerar esta ley como una ruptura en el viejo modelo de relación del Estado con las comunidades indígenas.

En 1.947 se exponía por los proponentes en sus motivos para sustentar el proyecto:

Comunidad o división? Sobre este punto de la división de los resguardos se ha levantado una larga polémica de carácter ideológico, económico, social y por ende político.

"Era la Política de pacificación del campo, de atracción de los campesinos, mediante políticas reformistas y la neutralización de los grupos insurgentes. "A los campesinos hay que darles algo para que tengan que perder". Uno de los

raciocinios que sirvió de formulación de estrategia a nivel rural". (Triana 1980, p.65).

"...Por eso Mosquera Cháux en su ponencia hacia la crítica de las dos tesis contrapuestas en materia de resguardos indígenas, la primera según él, acogida por socialistas y partidarios de corrientes afines, que veían en la explotación comunal indígena y en el régimen del resguardo, la aptitud para su tránsito directo, mediante formas modernas de colectivismo, entendido éste como la mejor forma de explotación agropecuaria. La segunda tesis se levantaba en la enseñanza de quienes predicaban a ultranza la partición de los resguardos fundamentados en que las parcialidades indígenas no daban su mayor rendimiento a la economía nacional y están ocupando una extensa zona del territorio patrio que trabajadas individualmente podrían ser una inagotable ventero de producción agrícola y de desarrollo pecuario. Consideran además que el indígena elemento humano que habita y posee los resguardos, esta en franca decadencia física e intelectual y se halla en un retraso multicientenario de civilización y de cultura, factores que hacen inaprovechable su actividad económica rudimentaria y primitiva."(Anales de la Camara 1947)

Ideológicamente estos planteamientos están enmarcados dentro de los más rígidos postulados de la escuela liberal y del individualismo político que no reconoce límites al derecho de propiedad privada.

"...En la oposición antagónica de estas tendencias puede encontrarse una figura intermedia representada por quienes,

como nosotros, piensan que el problema debe resolverse en forma real y práctica considerando las situaciones económicas y jurídicas concretas.

En verdad, hay resguardos indígenas cuyo aporte económico es poco menos que ínfimo, al paso que el espeso núcleo humano, de aparentes aptitudes para el agro, esperaban ansiosos la oportunidad de cultivar la tierra que otros detentan o mantienen inactivas. Pero si esto es cierto, no lo es menos que el Estado ha sido indiferente ante las necesidades de los indígenas y los ha abandonado a su propia suerte, sin estímulo ni apoyo, sin recursos para mejorar sus medios y recursos técnicos, sin herramientas, sin facilidades de crédito, sin vías de comunicación, sin escuelas, sin habitaciones higiénicas, sin instrucción, han comprometido históricamente su esfuerzo conjunto y solidario en la noble tarea del incremento de la riqueza pública.

Ciertamente no sería lógico pregonar la inconveniencia de las parcialidades indígenas sin darles una oportunidad a sus componentes, de poner a prueba la bondad de esas organizaciones bajo la acción tutelar del Estado. A remediar el incalificable y prolongado descuido oficial que han venido soportando". (Anales Cámara 24 de Octubre de 1.947) Presidencia de la República, 1991, pag. 104.

Completaba su racionamiento Mosquera Cháux proponiendo:

1. Solución a la situación política del oriente caucano.
2. Frente a la solución política de Tierradentro "lugar de ubicación y donde el Estado se ha mantenido en un injustificable abandono, se aplicaran políticas reformistas mediante el fomento agropecuario que contenga a los grupos armados.
3. Dar oportunidad a los componentes del resguardos para determinar por sí mismo sobre la convivencia o inconvivencia de disolver y repartirse la tierra entre sí, aunque se deben vincular al resto de la economía, facilitándoles medios para el ejercicio de sus aptitudes industriales y agrícolas.
4. Superar el minifundio evidente.
5. Solucionar los litigios existentes entre comunas indígenas y extraños de parcialidades, degenerados en problemas de orden público.
6. Mejorar condiciones de higiene y sanidad.
7. Aumentar el índice de productividad de las comunidades con apoyo del Estado.

Este proyecto fue aceptado en su totalidad convirtiéndose en ley.

Se creó la Sección de Asuntos Indígenas. Por la misma ley con carácter administrativo para ejecutar lo dispuesto por la ley. Artículo 10. En los departamentos en donde existen diez o más parcialidades indígenas (resguardos) funcionará una oficina llamada Sección de Negocios Indígenas, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Esta sección tuvo funciones de policía a su cargo, además intervención en elección de cabildos, elaboración de censos, estudios de títulos de resguardos, representación de parcialidades, asistencia técnica, desarraigo de la coca, formación de cooperativas y facultad de dictar resolución sobre división de resguardos.

En la práctica la ley se orientaba hacia el control absoluto de los resguardos a través de estas secciones y para el adelanto de programas se creó el Fondo del Fomento Agropecuario mediante aportes de la nación, se intentaba poner a disposición del Estado un instrumento eficaz para llevar a cabo la nueva política indigenista fundada en el desarrollo económico de las comunidades.

No disponen ni de herramientas, semillas, abonos, ni utensilios de labranza, ni maquinaria agrícola, se les concederían además créditos de responsabilidad de las parcialidades.

El Estado debe resignarse a correr el riesgo de invertir

gratuitamente unos cuantos pesos para aligerar las necesidades de un grupo de compatriotas que permanece en el olvido, por ser psicológicamente inferior a las agitaciones sociales remiso a premializarse para la defensa de sus intereses económicos. (Anales de la Cámara, Octubre 24 de 1.947).

En esta ley se insiste en la segregación de los lotes de resguardo en favor de las poblaciones, siempre que de aquella separación no resulte grave e irreparable pérdida de la misma parcialidad a los indígenas usufructuarios de las porciones afectadas.

Esta ley art 7 incorpora también el procedimiento para la división del resguardo aunque solo podía ser decretaba a solicitud de la totalidad del cabildo respaldado por las dos tercias partes de los indígenas, sin distinción de sexo, inscritos en el censo correspondiente, lo cual significo un viraje en la política anterior, de la división forzada señalada en el decreto 1421 de 1.940, en donde se habilitaba al gobierno, por vía administrativa, si un resguardo existía o había dejado de existir, siguiendo este procedimiento se declaró la inexistencia y la adjudicación como terrenos baldíos.

De un buen número de resguardos cuyos cabildos no dispusieron de medios para obtener oportunamente la documentación que les acreditaba como titulares del dominio de las tierras comunales, creando conflictos con otras comunidades al interior de la misma por razón de la tierra.

Con el artículo 8 de la ley 81 de 1.958 se intentó un correctivo a estos conflictos.

La ley facultó al gobierno para hacer extensivas las disposiciones comentadas a otras zonas del país y creó el Instituto Indigenista Colombiano cuya interpretación y funciones se fijó mediante el decreto 1634 de 1.960.

El primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Patzcuaro, México, en abril de 1.940, elaboró el texto de la convención que instituía el Instituto Indigenista Interamericano. El gobierno de Colombia autorizado por la ley 123 de 1.943, adhirió a dicha convención, al depositar el instrumento de ratificación que fue registrado el 10. de abril de 1.944 al tomar del art. 10 de la convención de Patzcuaro.

El gobierno nacional adquirió el compromiso de crear el Instituto Nacional Indigenista, con las funciones previstas en la norma referida.

A su compromiso vino a responder el art. 11 de la ley 81/58 y a la ley y funciones definidas por los art. 36 y 37 de la ley 1634 de 1.960 y por el mismo decreto fue creada la División de Asuntos Indígenas, inspiraba entre otras razones, en la necesidad de dar un carácter administrativo capaz de poner en ejecución la política definida en la ley 81 de 1.958 y responder a los compromisos adquiridos por Colombia en la convención de Patzcuaro.

Otra medida de la ley 81 de 1.958 contempla que los resguardos que no teniendo títulos escriturarios no comprueban su carácter de tales con la prueba supletoria prevista por la ley 89 de 1.890, en un plazo de cinco años, contando a partir de la vigencia de las secciones de negocios indigenistas se consideran como baldíos y se sujetaran a las disposiciones sobre esta materia.

En este caso los indígenas serían considerados como poseedores con derecho preferente a la adjudicación. En el primer caso se deja a merced de los tribunales y juzgados del país, la solución de los conflictos de tenencia y la segunda facilita a los particulares la ocupación de terrenos de resguardos, convertidos, por parte de esta ley, en baldíos, por ausencia o pérdida de los títulos respectivos.

3.1.3. LEY DE REFORMA SOCIAL AGRARIA "LEY 135 DE 1.961"

El Estado revisa sus políticas de producción agropecuaria formulando objetivos y disposición de medios, nos remitamos aquí a los años 60, donde las transformaciones económicas y sociales sufridas por el país, implicaron cambios en las formas y las funciones del Estado, como exigencias de la realidad histórica.

El desarrollo del capital financiero e industrial, donde el mercado urbano crece y el círculo de exportaciones impone un estímulo para la expansión de la agricultura comercial.

Las relaciones atrasadas y la pequeña propiedad rural entraron en crisis. La estructura de la tenencia de la tierra, con su alto grado de concentración, la escasa tecnificación de la producción rural y la permanencia de relaciones atrasadas se evidenciaron como frenos a la elevación de la producción y productividad rurales y a la ampliación del mercado interno.

Durante el Frente Nacional y su primer gobierno, Lleras Camargo, y sus programas de reforma agraria, pretendían dar soluciones a una sociedad señalada como "dual, donde un sector atrasado, pobre estático y subdesarrollado, debía ir de la mano con uno moderno, industrial y desarrollado, implicando un acercamiento entre los sectores campesinos e industriales.

Buscaba igualmente estabilizar la vida rural transformada y sacudida por la violencia política, los guerrilleros como los militares, en todos los rincones del país y en aquellos especialmente desprotegidos, desestabilizaban a toda la comunidad.

Los estudios antropológicos sobre algunas comunidades indígenas pusieron de manifiesto aspectos de su cultura y economía negados por la historiografía oficial. Un nuevo lenguaje, una nueva concepción, se empezó a esbozar en el campo indigenista; se identificó al indio como "marginado" pero con miras a beneficiarse de programas oficiales de mejoramiento económico y social.

Fueron considerados rezagos del pasado, exponentes de formas culturales arcaizantes, que podrían eventualmente conservarse dentro de un proceso paulatino de interpretación al resto de la "cultura nacional".

Se trataba de hacerlos beneficiarios de las ventajas de la civilización, mejorando sus condiciones de vida, trabajo y sus posibilidades de consumo, facilitando así, su forma de integración y superando los esquemas de segregación tradicional. Mejorar las oportunidades del indio para ser "aceptado" por la sociedad nacional. La metodología: transformación de su economía o "civilización vegetal", mediante técnicas que mejoraran sus índices de producción, de productividad y de consumo.

En esta óptica los indígenas se consideran clientes potenciales de productos diversos y no como simples trabas, por ejercer el monopolio de la tierra, como lo veía la concepción hacendil o el colonato tradicional.

Los indígenas podrían en este esquema suministrar alimentos y materias primas a bajos costos.

La cuestión indígena aparece en esta coyuntura "marginal", aunque enmarcada en una concepción novedosa, en la que desaparece el "indio" y se mira con interés la "comunidad" indígena susceptible de transformarse en cooperativo y de consumo. (Adolfo Triana. Legislación Indígena, p. 59. 1980).

La situación del país en estos momentos de crisis general, tanto a nivel del Estado, como de su base económica, la baja de precios del café, dieron lugar a la recesión económica, paralizando los esfuerzos industriales, resentidos por la escasez de divisas y la estrechez del mercado interno, unida a esta circunstancia la migración del campesinado a las grandes ciudades generando lumpenización.

Los violentos procesos de expropiación en las mejores tierras del país y el surgimiento de un sector agroindustrial, contrastaba con la persistencia de grupos armados, que amenazaban la estabilidad institucional, razón por la cual el gobierno se vio en la necesidad de reorientar la política económica y especialmente la del sector agrario.

Con la Reforma Social Agraria de 1.961, institucionalizada mediante la ley 135, el Estado colombiano pretendió incorporar al sistema económico de producción, numerosos núcleos humanos y regiones que permanecían marginados del desarrollo nacional, al igual que reformar la estructura agraria caracterizadas por la inequitativa distribución de la propiedad rural.

La agricultura comercial acuso un notable desarrollo durante la época de los cincuenta, vinculando las áreas planas al cultivo en forma mecanizada y desplazando de ellas la ganadería extensiva, lo que si bien reducía las necesidades de importación de bienes agrícolas, planteaba nuevos problemas de una parte, el avance de las explotaciones capitalistas en el

campo precipitaba la formación de vastos contingentes de mano de obra que fuera absorbida por la industria al mismo ritmo de su expulsión del campo, y de otra se empezaba a presenciar un creciente distanciamiento entre la agricultura comercial y la agricultura tradicional, distanciamiento que al tiempo se convertía en anacrónica la antigua relación latifundio - minifundio, respectiva bajo la cual se miro el problema agrario en las tres décadas anteriores, se reflejaba no solo en el desarrollo técnico de la agricultura productora de materias primas sino en un reforzamiento de las características de la agricultura tradicional, tras la cual se empezaba a ocultar la descomposición campesina en la forma de sub-empleos.

Desde luego el problema agrario asumía muchas características, pero al buscar las causas del crecimiento del desempleo, la burguesía descubría de golpe la relación entre éste y el desarrollo agrícola.

De hecho, la incapacidad de la industria para absorber productivamente la fuerza de trabajo del campo se escondía, tras la visión del problema agrario, el cual, al menos desde el punto de vista de la burguesía, no era definido ya por la presencia del latifundio o por los efectos económicos de la concentración de la propiedad territorial, sino más bien por la presencia de una agricultura que por su rápido desarrollo conlleva a la posibilidad de retener la fuerza de trabajo en el campo, acelerando con ello el desempleo urbano. Así, en

lugar de ver el desempleo como la incapacidad del capitalismo para absorber la descomposición campesina, se prefirió ver en ésta, y en la agricultura que la provocaba, la causa del desempleo y por supuesto hacia ella debía apuntar la solución. (Bejarano. 1978, p. 229).

El hecho de que el 3.4% de las tierras se encontraron irracionalmente explotadas y la existencia de un latifundio improductivo, plantea como solución la que después de muchos debates, sería la ley 135 de 1.961.

Sin embargo la Reforma Agraria de 1.961 no fue solo producto de factores internos, en ella, incidieron también factores como la revolución cubana y las precisiones de organismos internacionales, que condicionaron sus empréstitos, en América Latina, a la ejecución de reformas agrarias.

Algunos de estos factores internos al igual que externos, hicieron posible esta reforma:

1. La expansión del capitalismo en la agricultura y el auge de la industria.
2. La necesidad de los partidos políticos tradicionales de seguir conservando el poder.
3. Necesidad de neutralizar movimientos campesinos de oposición formados como secuela de la violencia.

4. La presión de organismos internacionales que condicionaron los empréstitos a la ejecución de reformas agrarias.

Una vez sancionada la ley 135, para lograr los objetivos propuestos se considero necesario:

1. Expropiar con indemnización las tierras inadecuadamente explotadas, para luego entregarlas con títulos de propiedad individual.
2. Con proyectos de colonización, incorporar tierras a la producción.
3. Establecer programas de apoyo con crédito, cooperativas y asistencia técnica. (Peláez 1.973 p.101, 102).

La ley 135, cuyo principal objetivo fue "...Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la inequitativa propiedad rústica y su fraccionamiento antieconómico", tuvo fuerte oposición por parte del sector terrateniente y latifundista que veía amenazado sus intereses, hecho que desde un principio le restó fuerza, incluso al intento desarrollista de la reforma. Esta se fue limitando a la recuperación de las tierras inexplotadas y de baldíos. La afectación de tierras estimadas adecuadamente explotadas o situadas en los valles de mayor vocación agrícola y en que se disponía de mayor infraestructura fue prácticamente nula.

Solamente para los efectos de construir distritos de riego

podieron ser afectadas algunas tierras de esos valles. El organismo encargado de la ejecución de la Reforma Agraria es el Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA-. De aquí surge el término "incorar", para significar que una tierra o un propietario habían sido afectados por la ley de Reforma Agraria.

Obviamente, al ser "incorada" una tierra, ésta quedaba prácticamente fuera del comercio, perdía valor comercial y sujeta al proceso de adquisición o expropiación. La forma de pago dependía del grado de explotación. Ante el peligro de "incorización" muchos propietarios resolvieron explotar mejor sus tierras, especialmente en los valles y en las zonas donde se proyectaban sistemas de riego artificial, orientado sus explotaciones, a la producción más o menos modernizada de artículos de consumo industrial como algodón, soya, arroz y en general, a un relativo mejoramiento de las técnicas agrícolas y ganaderas.

Dicha entidad estaba facultada para utilizar en la política de reforma agraria, tierras públicas o privadas (por compra o por expropiación). Con una norma posterior (Ley 4 de 1.973) introduce aclaraciones sobre las tierras que pueden ser materia de expropiación de términos vagos y ambiguos que se traducen, en la práctica, en la reducción a un mínimo, casi simbólico, de las tierras privadas expropiadas.

El INCORA debía ejecutar los programas que en su mayoría serían financiados por organismos norteamericanos.

1. Crédito supervisado: programa creado con el fin de otorgar préstamos y asistencia técnica a minifundistas y a beneficiados del INCORA. Fue financiado por el AID y el BIRF.
2. Programas de distritos de riego y drenaje para adecuación de tierras y los programas de colonización. Fueron financiados por el BID.

El programa jurídico, a excepción de la compra de tierras, fue financiado por el AID. (Peláez p.101, 102).

En 1.967, por decreto 755 se creó la ANUC, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, como organismo de presión para agilizar los proyectos de Reforma Agraria, la ANUC rechazó los parámetros gubernamentales y asumió una posición radical en la lucha por la tierra, exigiendo la entrega de la tierra a quienes no la posean y quieran trabajarla, pidiendo la eliminación del monopolio y la liquidación del minifundio, cooperativas para pequeños y medianos propietarios. (Kalmanovitz.1978, p.311).

Los indígenas del Cauca, en 1.971, ante la inoperancia de la Reforma Agraria, organizó el Consejo Indígena del Cauca (CRIC), quien retomando las propuestas del Quintín Lame planteaba:

1. Recuperar las tierras de los resguardos y ampliar los existentes.

2. Fortalecer los cabildos y no pagar terrajes.
3. Defender el patrimonio cultural indígena (Friede 1976 p.34, 36) motivo que generó la creación de otras organizaciones similares, aspiraciones que fueron reprimidas en la reunión del INCORA.

En el gobierno de López (1.974-1.978), se trazó un nuevo programa de Reforma Agraria, que dejó de lado los objetivos principales de la ley 135 y, por medio del Plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI), impulsó un programa de crédito para campesinos medios, que fue completado con la ley de aparcería que concedió plenas garantías a los terratenientes para continuar explotando a arrendatarios y aparceros, puesto que, al asegurarse la posesión de sus latifundios, los dotó de instrumentos legales para seguir marginando a la población indígena y campesina del país. (Kalmanovitz, 1975, p.316).

Como resulta obvio, la Reforma Agraria Colombiana tiene muy escasa significación en lo que se refiere a afectación - adjudicación de tierras de propiedad privada. Su política distributiva parece haber estado centrada en la adjudicación de tierras públicas, como consecuencia de la reversión del Estado de tierras abandonadas o de zonas periféricas y endeudadas.

Mediante este proceso se deja, prácticamente intacta, la concentración en manos privadas de la propiedad territorial en

Colombia, y se adjudican áreas que en la mayor parte suponen altos costos en la habilitación de las tierras para una puesta en producción, de las mismas, medianamente eficiente.

De esta manera, la concentración en la tenencia y propiedad de la tierra parece haberse acentuado durante el proceso de la Reforma Agraria.

Este proceso de mantenimiento y asentamiento de la concentración de la propiedad de la tierra se da entre otras formas secundarias, mediante la introducción de formas empresariales capitalistas en el agro colombiano. De esta es notable la creciente tendencia a producir café con trabajo asalariado. Es manifiesto, pues, el sentido de una política de reforma agraria que no afecta esta concentración de la propiedad territorial. Parece haberse presentado el intento de sustituir una política redistributiva de la tierra y demás recursos productivos por una política de apoyo crediticio mediante programas de desarrollo rural integrado, impulsados gubernamentalmente desde 1.972.

3.1.4 PROYECTO DEL INCORA PARA LA POBLACION INDIGENA

Por intervención del jefe de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, Gregorio Hernández de Alba, y teniendo en cuenta la nueva concepción indígena, se incluyó en la legislación agraria dos artículos sobre el problema indígena: el 29 y el 94.

El art. 29 se refería a la población indígena afectada por programas de colonización y titulación jurídica de tierras, adelantada por el Estado, reformado el art. 3 de la ley 60 de 1.916, determinó que no podían hacer adjudicaciones de baldíos en zonas ocupadas por indígenas sin el previo concepto favorable del gobierno.

Según Morales Benítez, Ministerio de Agricultura en ese momento, "La economía de las comunidades indígenas agrícola y ganadera, se caracterizaba por su nivel primitivo, decadente, de técnicas rudimentarias y la utilización de energía vegetal o animal, el Estado aprovechando las formas comunales de trabajo mediante la concentraciones parcelarias, debía abocar el problema de superar el minifundio de algunas parcialidades indígenas, bien mediante su reagrupamiento o a través de las superficies adicionales". (Triana 1978. p. 62.).

El art. 94, facultó adicionalmente al INCORA para prestar cooperación a la sección de negocios indígenas en la redistribución de la tierra a cargo de los cabildos, hacer los reajustes correspondiente, prestar asistencia técnica para incrementar la producción agrícola.

En consecuencia, el programa agrario para la población indígena, se orientó, básicamente, en dos sentidos:

1. Para los indígenas de resguardos, programas que transformaran su situación interna, convirtiendo a sus miembros en campesinos eficientes.
2. Para los indígenas de selva o de sabana, programas que permitieran sus asentamientos en resguardos o reservas.
(Triana 1978 p.63).

Con la ley primera de 1.968, se facultó al INCORA para dividir los resguardos en unidades agrícolas familiares y crear reservas en áreas de misiones. Un año más tarde, el decreto 2117 reglamento el art. 94 de la ley, estableció el procedimiento para la constitución de reservas indígenas, aunque en el lenguaje del INCORA, estas no tienen categoría de resguardo, (Triana 1978. p. 65).

En relación a las reservas, cabe aclarar que en el país existen dos clases: de carácter general y de carácter específico. Las reservas generales se refieren a baldíos cuyo aprovechamiento somete el Estado a condiciones limitativas y hasta prohibitivas, con el objetivo de proteger los recursos naturales renovables y salvaguardar la economía nacional. Este tipo de reserva no tiene linderos fijos, y el INDERENA es el organismo encargado de controlar su explotación forestal; con el fin de evitar la erosión de los suelos y el agotamiento de la fuente de agua.

Las reservas de carácter específico tienen carácter jurídico de dominio privado o fiscal del Estado y exigen el

levantamiento de un plano. El INCORA es quien crea y administra este tipo de reservas, cuyo objetivo es el de garantizar a los indígenas la posesión pacífica de la tierra y una efectiva asistencia técnica que beneficia a la comunidad para que sus miembros obtengan los mejores resultados y se incorporen de manera consiente al proceso nacional de desarrollo.

De ahí, que las reservas específicas pueden entenderse como una medida de protección para las comunidades indígenas, ubicadas ,generalmente, en las zonas de colonización.

Algunos proyectos del INCORA incluyó programas para la población indígena, fue el proyecto Cauca Nr 2, aprobado mediante la resolución 140 del 6 de julio de 1964, cuyo objetivo fue desarrollar en unas 10.000 hectáreas programas de titulación de tierras, construcción de vías, crédito supervisado y servicio social campesino. El proyecto comprendió los municipios de Belarcazar, Inza, Toribio en Tierra dentro y los municipios de Silvia y Totoró. Con el programa de titulación de tierras, el INCORA pretendió beneficiar 1.100 familias de Resguardo, cuyas tierras eran insuficientes para el abastecimiento de toda la comunidad.

"....Entre 1.973 y 1.980 el INCORA sólo creó 4 Reservas un Resguardo , donde se ubicaron 336 familias y un total de 1700 personas que representaban el 1.42% de la población indígena del Cauca.

El proyecto Arauca fase 2, creado en 1974 cobijó una zona de asentamiento de numerosos grupos indígenas que dependían básicamente de la recolección, la caza, la pesca, y que no habían desarrollado técnicas agrícolas, los colonos les habían arrebatado casi todas sus tierras y era vigente la creación de reservas.

En otros departamentos, Meta, Putumayo, Vichada, Putumayo, Casanare intentó crear reservas para las comunidades que allí habitaban. " (Pireneque, 1981 U.N)

3.1.5. DESARROLLO Y ALCANCES DE LA REFORMA AGRARIA

Para hacer la evaluación de la Reforma Agraria de 1.961, es necesario tener en cuenta que fue producto no solo de la presión del campesinado, sino de los intereses internos y externos relacionados con las circunstancias socio-económicas que vivía el país y que tendían a promover el desarrollo capitalista del agro.

Su desarrollo tuvo, como era esperarse, momentos claramente diferentes hasta su ocaso, esto se reflejó en los recursos asignados por la misma, en los ritmos de ejecución de éstos y el tipo de acciones y en el propio manejo político del Estado para el manejo de la Reforma Agraria.

El instituto designado para la ejecución del programa, creado por la misma ley, tuvo sus antecedentes en otras entidades

dispuestas básicamente para la colonización de baldíos; de ahí que la reforma haya enfatizado tanto en los Distritos de riego y la colonización, dejando al margen los objetivos sociales de la ley 135, como la necesidad de promover la redistribución del ingreso y un adecuado desarrollo social que beneficiaría a la población rural, a pesar de habersele dado al INCORA capacidad para la ejecución de obras de infraestructura y mejoramiento social.

La Reforma Agraria se orientó inicialmente con el criterio principal de fomentar la producción y la productividad, antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social en beneficio del campesino, etapa llamada desarrollista, cuyo empeño corresponde al énfasis exagerado en los distritos de riego y otras obras de desarrollo tecnológico.

A pesar de las amenazas expropiativas, la estructura de la propiedad se encontró muy lejos de ser transformada; los patrones de concentración se fortalecían haciendo más fuerte la incidencia de ésta concentración sobre la ocupación de la mano de obra rural, incrementándola la crisis ocupación, y tierras monopolizadas.

A pesar de las amenazas expropiativas fueron bastante tenues si se produjeron algunos cambios en el aprovechamiento del suelo y en la incorporación del capital; las incertidumbres despertadas en los primeros años de la Reforma Agraria condujeron de una u otra manera a un propósito de mayor

racionalidad en el aprovechamiento del suelo, mediante la utilización de instrumentos de fomento proporcionados por el Estado.

Las tendencias hacia la "modernización" de la gran propiedad ya eran perceptibles y no se alteraron en esta época. El profesor Antonio García cataloga la Reforma Agraria de 1961 como de tipo Marginal, considerando que dicha reforma "...no apuntó hacia la ruptura del monopolio sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de la estructura latifundista, sino a la reparación superficial y hacia la preservación histórica de esas estructuras, desviando la presión campesina o presión nacional sobre la tierra hacia la colonización de tierras baldías de propiedad fiscal y localizadas en zonas periféricas".(García,1976,p.237).

Encauzada la Reforma Agraria, hacia la ampliación de la estructura física y la colonización en los primeros 10 años de actividades del INCORA en el país, los resultados fueron los siguientes:

1. Casi el total de las actividades realizadas por el INCORA entre 1961 y 1972 fueron adjudicaciones de tierras baldías de propiedad fiscal localizadas en zonas marginadas ,por lo cual no hubo redistribución sino incorporación al proceso de producción.

2. Durante 1961-72 se expropiaron únicamente 33 predios que apenas representan el 0.4% de las tierras adquiridas por el INCORA por un procedimiento legal que condicionó la expropiación a negociaciones previas con el propietario.
3. Las tierras expropiadas por el INCORA se asignaron a 13.800 familias que representan menos del 1% del área agrícola aprovechable.
4. La mayoría de las compras y apropiaciones se efectuaron en zonas de adecuación de tierras, donde el instituto concentró el 30% de sus inversiones. (García, 1973, p.52".)

Durante la primera década de actividades del INCORA el criterio para las adjudicaciones fue el de la "Unidad Agrícola Familiar", consistente en un predio que explotado racionalmente estaría en condiciones de suministrar a la familia los ingresos suficientes para subsistir. Sin embargo, este sistema de dotación de tierras incrementó el minifundio, obligando en 1.971 a adoptar una nueva modalidad de adjudicación que propendía a la formación de explotación comunitarias campesinas con propiedad, trabajo, gestión y usufructos colectivos y constitución de cooperativas de comercialización en el área de cada proyecto de reforma integradas nacionalmente en una estructura secundaria -CECORA- conformada según el modelo de cooperativa de participación estatal. (García, 1973. p.52).

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC- presiono al gobierno para que adoptara como modalidad de adjudicación la Empresa Comunitaria, que junto con las cooperativas de servicio se asociarían a la Central de Cooperativas de Reforma Agraria (CECORA).

En 1.970, la ANUC pidió al gobierno la revisión total de los avalúos catastrales y rechazó la política de colonización de baldíos y parcelaciones accidentales y un año más tarde, durante la Asamblea de Fúquene, al proclamar su primer mandato campesino definió claramente las líneas ideológicas del campesinado, como clase social independiente, planteando la necesidad de una Reforma Agraria que "...transforme radicalmente la estructura agraria del país y sustituya por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de tierra que al mismo tiempo garantice la justicia social y el desarrollo económico" (García, 1.976. p. 248-249).

En relación con los efectos económicos de la Reforma, cabe resaltar la consolidación del derecho de propiedad de los colonos y la agilización del mercado de tierras, producto de haberse constituido la reforma en un sistema legal de expropiación. Pero en lo relativo a la tenencia y distribución de la tierra, la Reforma no produjo cambios significativos aunque sí contribuyó al deterioro de las formas de producción precapitalistas como el arrendamiento y la aparcería al tiempo que impulsó el desarrollo capitalista de la agricultura. (Kalmanovitz, 1.976, p.178).

Comparando la distribución de la propiedad rural entre 1.960 y 1.971, salta a la vista el incremento en el grado de concentración de la propiedad, hecho que nos confirma la poca eficacia de la Reforma en cuanto el plan de redistribución de la propiedad rural.

Después de una década de actividades del INCORA, que mostraba en conclusión un balance negativo, especialmente en relación con los objetivos sociales de la ley 135, se desecharon definitivamente los objetivos planteados inicialmente y con el "Acuerdo de Chicoral" expresados en las leyes 4a. y 5a. de 1.973, surgió una nueva modificación a la política agraria.

Con la ley 4a. se modificaron los criterios para expropiación y mecanismos de indemnización, haciéndose prácticamente imposible la expropiación de latifundios. La ley 5a. estableció los mecanismos de capitalización del sector agrario y reestructuro los sistemas de créditos para abrir vías a la transferencia masiva del capital al campo, buscando una modernización de producción: tierra, trabajo y capital. (Bejarano, 1,978, p.258-259).

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC- presiono al gobierno para que adoptara como modalidad de adjudicación la Empresa Comunitaria, que junto con las cooperativas de servicio se asociarían a la Central de Cooperativas de Reforma Agraria (CECORA).

En 1.970, la ANUC pidió al gobierno la revisión total de los avalúos catastrales y rechazó la política de colonización de baldíos y parcelaciones accidentales y un año más tarde, durante la Asamblea de Fúquene, al proclamar su primer mandato campesino definió claramente las líneas ideológicas del campesinado, como clase social independiente, planteando la necesidad de una Reforma Agraria que "...transforme radicalmente la estructura agraria del país y sustituya por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de tierra que al mismo tiempo garantice la justicia social y el desarrollo económico". (García, 1976. p.248-249).

En relación con los efectos económicos de la Reforma, cabe resaltar la consolidación del derecho de propiedad de los colonos y la agilización del mercado de tierras, producto de haberse constituido la reforma en un sistema legal de expropiación. Pero en lo relativo a la tenencia y distribución de la tierra, la reforma no produjo cambios significativos aunque sí contribuyó al deterioro de las formas de producción precapitalistas como el arrendamiento y la aparcería al tiempo que impulsó el desarrollo capitalista de la agricultura. (Kalmanovitz, 1976, p.178).

Comparando la distribución de la propiedad rural entre 1.960 y 1.971, salta a la vista el incremento en el grado de concentración de la propiedad, hecho que nos confirma la poca eficacia de la Reforma en cuanto al plan de redistribución de la propiedad rural.

Después de una década de actividades del INCORA, que mostraba en conclusión un balance negativo, especialmente en relación con los objetivos sociales de la ley, se desecharon definitivamente los objetivos planteados inicialmente y con el "Acuerdo de Chicoral" expresados en las leyes 4a. y 5a. de 1.973, surgió una nueva modificación a la política agraria.

Con la ley 4a. se modificaron los criterios para expropiación y mecanismos de indemnización, haciéndose prácticamente imposible la expropiación de latifundios. La ley 5a. estableció los mecanismos de capitalización del sector agrario y reestructuro los sistemas de créditos para abrir vías a la transferencia masiva del capital al campo, buscando una modernización de producción: tierra, trabajo y capital. (Bejarano, 1979, p. 258 - 259).

Para facilitar el desarrollo capitalista en el campo, dos años más tarde, se aprobó la ley 6a. cuyo principal objetivo fue acelerar la transición de las formas de producción precapitalistas.

Así, en el decenio 70-80 la política agraria estuvo encaminada principalmente a fortalecer el desarrollo capitalista de la agricultura como respuesta a la necesidad de producir bienes agrícolas de exportación y abastecimiento de materias primas para la industria.

En materia agraria, la política que se activo se encuentra consignada en el Plan de Desarrollo Integrado DRI que

desarrolló programas de protección al mediano productor mediante el aporte de recursos económicos y tecnología.

"...El programa DRI no sustituiría a la Reforma Agraria pero sí transformaría la estructura social del campo colombiano; estas expectativas se fundaban tanto en los recursos del mismo, los cuales comprendían inicialmente 70 millones de dólares del BIRF y 50 del BID, como en la estrategia de coordinación de las agencias de los diferentes sectores, comprometidos en el programa". (Fajardo D. pág. 131. 1.985)

El DRI tenía varios objetivos:

- Incrementar el ingreso real y el empleo de las familias campesinas mediante el aumento de la producción y la productividad.
- Racionalizar la vinculación de la economía campesina al mercado.
- Disminuir el déficit de infraestructura básica y de otros servicios sociales.

Durante los años 80 la estructura de la propiedad agraria se manifiesta un elevado índice de concentración de la propiedad y del capital representado en las plantaciones cafeteras, en desmedro de la pequeña agricultura.

Otros factores que generan crisis serán el monopolio de la tierra y la dependencia tecnológica con respecto a las multinacionales, factores que muestran como desestimuladores de inversión en el campo.

"...Se haría pues necesario una perspectiva política que trascienda y defina cambios sustanciales en cuanto a la estructura de la tenencia y utilización de la tierra, en primer lugar, a las reacciones del país con el capital multinacional, en segundo lugar y finalmente a las relaciones entre el capital y el trabajo". (Fajardo D. pág.161. 1.985)

4. CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE PROTECCION E INTEGRACION DE LAS POBLACIONES INDIGENAS

4.1 LEY 31 DE 1.967.

Por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales en los países independientes, adoptado por la cuadragésima reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. (Ginebra 1.975)

CONVENIO 107

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 5 de junio de 1.957, en su cuadragésima reunión.

Después de haber decidido adoptar diversas posiciones relativas a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional.

Considerando que la Declaración de Filadelfia afirma que todos los seres del mundo tienen derecho a perseguir su bienestar

material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, en seguridad económica y en igualdad de oportunidad; considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribuales y semitribuales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica y culturales impide beneficiarse plenamente de las derechos y oportunidades de que disfruten los otros elementos de la población.

Considerando que es deseable, tanto desde el punto de vista humanitario como por el propio interés de los países involucrados, perseguir el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de esas poblaciones, ejerciendo una acción simultánea sobre todos los factores que le han impedido hasta el presente participar plenamente en el progreso de la colectividad nacional de que forman parte.

Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la producción de las poblaciones de que se trata, su integración progresiva en sus respectivas colectividades nacionales y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo.

Observando que estas normas han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud, en niveles apropiados y en sus respectivos campos y que se propone obtener de dichas organizaciones que presten de manera continua, su colaboración a las medidas destinadas a fomentar y asegurar la aplicación de dichas normas.

Se adopta con fecha del 26 de junio de 1.957, el siguiente convenio que podrá ser citado como el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales.

Este Convenio recoge las siguientes normas:

- Parte I, sobre principios generales y a quienes se les aplica.
- Parte II, sobre las tierras. Sobre el derecho de propiedad, sobre los modos de transmisión de la propiedad y de goce de la tierra. Sobre los programas agrarios, la asignación de tierras y el otorgamiento de medios necesarios para el fomento de la tierra.
- Parte III, Contratación y condiciones de empleo. Garantizar protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo. Asistencia médica y social. Derecho de asociación.
- Parte IV, formación profesional, artesanías e industrias rurales. Sobre el gozo de la formación profesional. La artesanía y la industria desarrollándose como factores de desarrollo económico.

- Parte V, sobre sanidad y seguridad social.
- Parte VI, educación y medios de información, donde se exige el conocimiento de la lengua vernácula o materna a cada indígena, buscando preservar el idioma materno.
- Parte VII, administración. Sobre los miembros de la Organización Internacional del Trabajo obligados a coordinar y ejecutar las medidas tendentes al desarrollo social, económico y cultural de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta las características particulares, sus prácticas consuetudinarias y sus sistemas de manejo.

Por reconocer la gran importancia de este convenio y en especial lo relacionado con el Título II, ya que atañe al empeño en este trabajo, transcribiremos los artículos que lo componen.

Artículo 11. Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión, sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.

Artículo 12. No deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales, sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional, relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones.

Cuando en esos casos fuese necesario tal traslado a título excepcional, los interesados deberán recibir tierras de

calidad por lo menos igual a las que ocupaban anteriormente y que le permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando existan posibilidades de que obtengan otra ocupación, y los interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, se les deberá conceder dicha compensación, observándose las garantías apropiadas.

Se deberá indemnizar totalmente a las personas así trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 13. Los modos de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra, establecidas por las costumbres de las poblaciones en cuestión, deberán respetarse en el marco de la legislación nacional, en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones, y no obstruyan su desarrollo económico y social.

Se deberán tomar medidas para impedir que personas extrañas a dichas poblaciones puedan aprovecharse de esas costumbres o de la ignorancia de las leyes por parte de sus miembros para obtener la propiedad o el uso de las tierras que le pertenezcan.

Artículo 14. Los programas agrarios nacional deberán garantizar a las poblaciones en cuestión, condiciones equivalentes a las que disfrutaban otros sectores de la colectividad nacional.

Muchos son los comentarios que ha suscitado este convenio, algunos salen a su defensa, otros más lo señalan como importante por las disposiciones y declaraciones de buena voluntad, pero no tomado en cuenta por los gobiernos que lo acogieron.

Algunos señalan que este programa ha sido aprovechado, en especial, en la dotación de tierras a las comunidades, siendo el soporte legal para tales eventos, los indígenas se han apoyado en el mismo para reforzar sus tareas de organización y reivindicación de sus derechos.

"...Este texto (Ley 31 de 1.967) respira la filosofía de "atraso" al referirse a las poblaciones indígenas y sugiere a los gobierno establecer los mecanismos de interacción con "exclusión de cualquier medida tendiente a su asimilación artificial" a fin de que sus integrantes puedan beneficiarse con igualdad de derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás elementos de la población.

Como muchos de los convenios internacionales, éste quedó flotando en el reino de las buenas intenciones, sin embargo, muchos de sus enunciados fueron esgrimidos por las organizaciones en su enfrentamiento con las autoridades." (Triana,1985, pág. 262, 263.)

4.2 LEY 21 DE 1.991 (Convenio 169 de la OIT)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su septuagésima reunión, cumplida en Ginebra, en junio de 1.989, ha realizado una revisión del Convenio 107 y ha elaborado un nuevo texto, ratificado por el Congreso mediante la Ley 21 de 1.991 (marzo 4), en la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado por la septuagésima reunión de la OIT.

CONVENIO 169

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1.957. Recordando los términos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación. Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1.957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia a fin de eliminar la orientación hacia la simulación de las normas anteriores.

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus

identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los estados en que viven.

Observando que en muchas partes del mundo no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales, en el mismo grado de la población de los estados en que viven y que sus leyes, costumbres, valores y perspectivas han sufrido a menudo una erosión.

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales.

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, para la Educación la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud, así como el Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones.

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del convenio sobre poblaciones indígenas y tribales 1.957, (Convenio 107). Y decidido de dichas proposiciones revisan la forma de un convenio sobre poblaciones indígenas adopta el Convenio 169 de junio de 1.989, el cual señala:

Título I. Políticas generales adoptadas a los pueblos indígenas, el gobierno debe responsabilizarse del desarrollo indígena en condiciones de igualdad al resto de población nacional, protegiendo sus valores y prácticas socio-culturales.

Título II. Tierras. Artículo 13. El gobierno debe respetar la importancia que para las culturas y valores espirituales indígenas reviste su relación con la tierra y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Artículo 14. Deberá reconocerse a los indígenas el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

El gobierno deberá tomar medidas necesarias para garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión, además deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras.

Artículo 15. Los recursos naturales existentes en las tierras indígenas deberán protegerse y deberán ser consultados cuando exista algún programa de explotación o protección sobre los recursos existentes en tales tierras; estos participaran en los beneficios que reporten tales actividades o serán indemnizados por cualquier daño que puedan sufrir.

Artículo 16. Los pueblos indígenas no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan, sólo bajo su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Deberán indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia del desplazamiento.

Artículo 17. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados; deberá igualmente impedirse que personas ajenas quieran arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18. La ley aplicará sanciones contra todo uso no autorizado de las tierras indígenas por personas ajenas a ellas.

Artículo 19. Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfrutaban otros sectores de la población asignación de tierras, garantizando una existencia normal ante un posible crecimiento numérico.

Título III. El gobierno garantizará una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo.

Título IV. Se les facilitará en lo posible asistencia técnica y financiera apropiada teniendo en cuenta las técnicas tradicionales y características culturales; fomentará actividades que generen una economía de subsistencia.

Título V. El gobierno velara porque hayan servicios que garanticen asistencia médica y social buscando una completa salud física y mental.

Título VI. Manifiesta la necesidad de garantizar la educación en todos los niveles, formación profesional, recomienda la adopción de programas bilingües.

Título VII. Se garantizaran los contactos internacionales para facilitar la cooperación entre los pueblos indígenas.

Título VIII. El gobierno impulsará el presente programa y reconocerá demás instituciones que lo aseguren.

Título IX. Las presentes disposiciones no deben menoscabar las ventajas garantizadas a los pueblos en virtud de otros convenios o leyes.

Título X. Este convenio obligará solo a los miembros de la Organización Internacional del Trabajo y que lo hayan ratificado ante el director general.

En general esta nueva ley busca el desarrollo y la integridad de las comunidades indígenas, siendo un punto de apoyo moral ideológico y jurídico a través del cual avanzan hacia un mejor desenvolvimiento de sus relaciones internas como con el resto de la ciudadanía. Vale la pena resaltar que las normas por

si solas no eliminan conflictos sociales cuyas raíces son bien profundas. Estamos frente a una nueva alternativa, el que se logre el respeto por las leyes y la dignidad indígena por parte de los detentadores del poder y de otra parte que ante las nuevas garantías no surjan nuevas formas de destrucción entre las comunidades producto de su relación ambiciosa por el poder concedido por el derecho internacinal como interno y a través de las instituciones.

El gobierno debe promover en todos los estamentos institucionales como educativos el respeto y la tolerancia por la diferencia, impulsando así la defensa de este sector social.

5. LA FUENTE DEL DERECHO INDIGENA

Examinar la normatividad primitiva exige conducirse a la realidad propia de la comunidad tribal y sin recurrir a la antropología no podemos apreciar el más antiguo derecho, podemos así completar el conocimiento a través del estudio de uno de los medios para la organización política: la regulación o derecho tribal.

Es necesario conocer la identidad, las formas sociales de tales grupos, en la cual las categorías jurídicas de nuestra sociedad no tienen correspondencia (contrato, propiedad, delito, familia, etc.).

Se impone estudiar el orden regulador dentro de lo que es el complejo de las formas sociales de la tribu.

Partimos del Totemismo que se ha considerado como el antecedente sustitutivo de la religión y la base de los principios de la organización social más remota.

"...El aspecto social del totemismo se manifiesta sobre todo el rigor con el que se observa la prohibición y en la amplitud y profundidad de las restricciones. Los miembros del clan totémico, se consideran como hermanos y hermanas obligados a ayudarse y protegerse recíprocamente. Cuando un miembro del clan resulta muerto por un extraño, toda la tribu a la cual pertenece el reo es responsable de su acto criminal, y el clan al cual pertenecía la víctima exige solidariamente la

expiación de la sangre vertida. Los vínculos totémicos son más fuertes que los vínculos familiares, en el sentido que nosotros les atribuimos. Uno y otros no coinciden porque el tótem se transmite generalmente por línea materna, y es probable que la descendencia paterna para nada se reconozca en un comienzo. De ello resulta una restricción tabú, en virtud de la cual los miembros de la misma tribu o clan totémico no deben contraer matrimonio entre ellos." (Freud, 1.984,p 124)

Tótem, clan y tabú pueden ser consideradas las formas sociales básicas y más generalizadas en las comunidades tribales. Su descripción permite entonces, en cada caso concreto establecer el núcleo del sistema regulativo. Tampoco hay que ser rigurosos en ello, pues existen clanes sin tótem y existen tabúes que desbordan el círculo clásico. Se pudiera con lógica civilista decir que el totemismo explica la regulación de los bienes mientras que el tabú es atinente a las relaciones humanas. Sin embargo, principios tabúes son el fundamento de apropiación de las cosas.

La magia, el mito y la iniciación también pertenecen a este bloque de marcada incidencia reguladora de la comunidad.

La iniciación no sólo es un acontecimiento religioso sino jurídico en cuanto se habilita al varón para tener acceso a los bienes, lugares prohibidos y a las mujeres. Esta presente el ritualismo que es intrínseco a ciertos actos jurídicos.

"...La magia como fuerza legal auténtica contribuye a la vigencia de la ley tribal en cuanto restablece el equilibrio e

impide la violencia. Cuando un acto ilícito es cometido la presión social hace actuar al brujo. El infractor conocedor de qué fuerzas naturales obran contra él, busca un reflejo o acepta la retribución" (Malinowski B, 1.969).

El mito cumple una función reguladora en cuanto condensa pautas de comportamiento "...El expresa, realza y codifica las creencias, salvaguarda los principios morales, y los impone, garantiza la eficacia de las ceremonias rituales y ofrece reglas prácticas al ser humano. Todos esos relatos constituyen para los indígenas la expresión de una realidad original, más grande y más rica que la actual, y que determina la vida inmediata, las actividades y los destinos de la humanidad"(1).

Además los mitos tienen el alcance de "explicar" las reglas de conducta y la virtud de que su formulación ritual restablece el orden.

La ley no constituye un sistema de normas específicas e independientes. Ni siquiera se asemeja a lo que actualmente llamamos sistema jurídico, el cual es creado para protegerse de algo, el temor hacia algo, el defenderse contra una sociedad o de otros individuos, donde se ve amenazada su identidad o su existencia, propendiendo igualmente a la necesidad de ejercer un poder influyendo en el comportamiento de otros o sencillamente tender a regular o institucionalizar

1."Mircea Eliade, Aspectos de los Mitos 1976, pág.32 ED.Eudeba

la desigualdad entre los hombres en lo que a poderío y propiedad se refiere.

La regulación Tribal: Es un complejo de órdenes antes que un sistema compacto, donde reglas y formas sociales presentan dependencia, donde unas no puedan subsistir sin las otras, ante la no observancia de una, entra en rigor la otra, que forja el cumplimiento de la primera. La legislación indígena no representa un cuerpo homogéneo de normas, perfectamente unificados.

Se asigna un amplio campo a la responsabilidad colectiva. Si un individuo comete algo ilícito todo su grupo, clan o familia se hace responsable.

De acuerdo con Mircea Eliade, las sociedades "primitivas" se diferencian de las sociedades modernas por el hecho de que las primeras rechazaban insistentemente el sentido de la historia entendida como acontecimiento sin modelo transhistórico, por oposición al "hombre histórico" el cual es en la medida en que se hace a sí mismo en el seno de la historia.

Balandier opina que lo político no debe divorciarse de lo cultural considerado en su totalidad: "Se ha puesto en evidencia una correlación global entre los dos sistemas cuanto menos se haya adelantada la integración cultural suele ser más eficaz la integración política. Se ha demostrado el mito y el ritual como un lenguaje que facilita los argumentos

justificadores de las reivindicaciones en materia de derecho, de estatuto y de poder. El mito comporta efectivamente una parte ideológica, no deja de ser una carta social, que garantiza la forma existente en la sociedad con un sistema de distribución de poder, del privilegio y de la propiedad, tiene una función justificadora de la cual suelen valerse los guardianes de la tradición y los administradores políticos".1.

En este sentido se enfatiza que la relación entre poder y sociedad es una relación cargada de sacralidad, pues toda sociedad asocia el orden que le es propio a un orden que rebase ampliándose hasta el cosmos, para las sociedades tradicionales, el poder se halla sacralizado, porque toda sociedad subraya su voluntad de eternidad y teme el retorno del caos como realización de su muerte.

1. Balandier George, Antropología Política, Ed. Península 1976, Barcelona.

6. EL ESTADO MODERNO Y EL DERECHO.

"Y en la creencia de su grandeza lo que hacían era privarnos de todos nuestros derechos, la razón el orden, la tranquilidad, la paz y la justicia".

"Vicencio Torres Márquez
Indígena Aruaco".

"...En los estados modernos el derecho aparece externamente como la codificación formalizada del poder, pero también como el sustento de la legitimidad del Estado frente a la sociedad civil y la propiedad. Es tal el poder del Estado, que lo que este no reconozca dentro de su control es ilegal y antijurídico." (Triana 1985, p. 215).

Siendo la propiedad y las relaciones sociales correspondientes el centro de atención del Derecho, este a su vez vela por su conservación, expansión, defensa y legalidad. Esta dinámica está insertada históricamente en las luchas políticas por el mantenimiento de ciertos modelos económicos. (Triana, 1985).

En el siglo XIX, en plena era industrial, la próspera burguesía culmina la revolución política (demoliberal) y realiza la revolución económica. El Estado es organizado para realizar los intereses sectorizados de la burguesía pero no se ve forzado a dar cabida a otros sectores más populares. La

confrontación política se desarrollo dentro de pautas constitucionales.

En la filosofía marxista existe una estrecha solidaridad entre Estado y Derecho. El derecho no es como se concibe en el Estado Natural, una ética trascendente, ni tiene su fuente en la inteligencia y la conciencia de los hombres, sino que es el resultado de las relaciones económicas en la sociedad dada, sostiene las relaciones sociales capitalistas y las condiciones generales de la producción.

"No es en general el Estado el que condiciona a la sociedad civil, sino a la inversa, y que, por tanto, la política y su historia deben explicarse partiendo de las relaciones económicas y del desarrollo de éstas y no al contrario".(1)

La superioridad de una clase económica sobre otra le sirve para utilizar el derecho como instrumento de opresión, que el Estado no deja de ser el pilote sobre el cual monta sus +privilegios de clase explotadora.

El Estado y el Derecho aparecen solidarios en beneficio de ciertos sectores y protección disfrazada para otros, bajo el supuesto de igualdad ante la ley se legitima esta contradicción, o sea la ley expresa las relaciones sobre las

Karl Marx, Engels Federic, Origen del Estado y la Propiedad Privada , 1962.

cuales descansa el poder del Estado, tales relaciones son básicamente las consignadas respecto de la propiedad y sus relaciones de cambio el cual alcanza su desarrollo y cúspide en el Estado capitalista.

El Derecho como soporte del Estado fija los límites y legitima un orden social y los alcances del poder.

"A nivel de los grupos campesinos y particularmente en las comunidades indígenas sobreviven penosamente las estructuras internas del poder y toda la gama de codificaciones internas que constituyen la vida cultural y material de cada grupo. Estos grupos pugnan por su autonomía y conservación de su territorio, frente a las expropiaciones generadas desde el Estado central a través del colonato y la la actividad normativa jurídica sobre la propiedad". (Triana, 1.985).

La función económica principal del Estado es garantizar las condiciones generales de la producción, ésta entra en conflicto con la existencia de etnias y comunidades.

Esta función tiene como implicaciones principales garantizar la propiedad privada, las reglas de cambio, de competencia y el trabajo asalariado libre, crear la infraestructura para asegurar la producción en especial calificar la fuerza de trabajo.

"...Las mencionadas funciones chocan con la existencia de sociedades indígenas o etnias en las cuales la tierra y la

fuerza de trabajo están reguladas por la comunidad y no por el mercado, ésta obstaculiza el libre acceso a la tierra, a la fuerza de trabajo, a los recursos naturales y frena la generalización de la propiedad privada. Si bien en las actuales etnias indígenas, la comunidad cerrada quedó atrás y existen múltiples vínculos mercantiles sobre la tierra, los productos y la fuerza de trabajo, la persistencia de terrenos indígenas, bajo la forma social ejerce un cierto predominio propio ajeno al poder central, continúa siendo un obstáculo para adelantar las funciones económicas estatales". (Triana, 1985).

6.1 POLITICAS DE INTEGRACION INDIGENA EN LOS AÑOS 80

El vacío aparente de políticas estatales hacia los indígenas en Colombia, en buena parte indica la posición de éstos dentro de la nación colombiana, simultáneamente deja traslucir como el Estado deja el manejo directo de estas poblaciones al arbitrio del poder económico y político no estatal, hacendados, comerciantes, gamonales, colonos, misioneros, etc.

El Estado colombiano, poco intervencionista, de por sí, ha descargado tradicionalmente sobre la iglesia católica una parte de sus responsabilidades, en materia indígena. El Concordato firmado en 1886 con la Santa Sede, confía a la iglesia la tarea de "reducir los indígenas a la vida civilizada" y le otorga para ello competencias administrativas

en los territorios de misión, que corresponden más de la mitad del país.

En particular, le confiere la tutela sobre el sistema educativo. En otros ámbitos, y principalmente en lo que tiene que ver con el desarrollo de la actividad económica en las llamadas regiones de frontera, el Estado ha permitido y facilitado el libre juego de los intereses privados. De hecho, desde el comienzo de la República, el único verdadero interés de su política indigenista ha sido la institución del resguardo, que abarca únicamente a la población indígena que vivía en las tierras altas.

Hay que esperar hasta los años ochenta e inclusive los noventa, para que progresivamente se ponga en marcha una nueva política que no va a carecer tampoco de ambigüedades y dilaciones.

6.1.1. EL COMPES Y SU DIAGNOSTICO

Se redacta en 1.980 un diagnóstico sobre la población indígena en Colombia, aprobado por el COMPES, la más alta instancia de administración pública a este respecto.

A pesar del reconocimiento de la importancia de las formas tradicionales de autoridad indígena, el Estado no prevé los mecanismos que deben acompañar a los programas oficiales y no

organiza tampoco una concertación entre las diferentes agencias del Estado implicadas en la política indigenista.

El diagnóstico se constituyó en el primer paso hacia la adopción por el COMFES, en 1.980 de un nuevo compromiso.

6.1.2. PRODEIN "PROGRAMA DE DESARROLLO INDIGENA

Igualmente durante los años ochenta surgió un nuevo programa de apoyo a las comunidades con interesantes ambiciones;

EL PRODEIN, Programa Nacional de Desarrollo de Población Indígena, que en 1984 intentaba una consolidación de nexos territoriales, el fortalecimiento de los grupos étnicos, participación en modernas alternativas de subsistencia que permitiera a las comunidades mejorar su sistema productivo, organización y calidad de vida y apoyo a los cabildos indígenas, entidades públicas de carácter especial encargadas de proteger los resguardos (Consejo de Estado, 16 de noviembre de 1.983), intenta conjugar el desarrollo y el respeto de la identidad étnica con la propuesta de un "desarrollo concertado", la creación de resguardos en vez de reservas, se convierte en doctrina nacional.

6.1.3. P.N.R. "PLAN NACIONAL DE REHABILITACION".

En 1.986 el P.N.R, Plan Nacional de Rehabilitación, es el gran

programa del momento. El Estado se propone garantizar las condiciones de un desarrollo "autocentrado" dirigido a las zonas del país tradicionalmente abandonadas por el poder público y afectadas por la pobreza, la lucha armada y la inseguridad, para tal fin se diseñan políticas varias como inversión en infraestructura, intervención en dominio de tierras, dotación de servicios. Este plan sin embargo, se convirtió en un motivo de confrontación entre comunidad y Estado estos exigían control directo del programa y respaldo a sectores no considerados por el PRN.

La lenta ejecución de los recursos y la gradual paralización de los proyectos afectó la credibilidad del gobierno en las regiones, a ello se agregan los procesos políticos complejos que tienden a desmantelar los propósitos centrales del plan en términos de reconciliación del estado en las comunidades.

Las acciones de la guerra sucia marcadamente aguda en las áreas de conflictos agrarios, produjeron en solo 12 meses 14 masacres entre enero y abril de 1989, la ausencia de flujos de recursos y los cambios en la concepción política del plan como factores que frenaron el desarrollo participativo del P.R.N.

6.1.4. "ELECCION POPULAR DE ALCALDES"

La política de elección popular de alcaldes, se manifestaba igualmente como alternativa conmovedora para los indígenas, ya

que éstos en nuestro medio no habían tenido representación política alguna, significaba ya un valor simbólico de por sí muy válido. Sin embargo, la mayoría de los alcances o beneficios de las comunidades se encuentran en situación de nulidad o impotencia para hacer respetar una autonomía ampliamente reconocida y reivindicada. El Estado, igualmente, se halla desprovisto de medios efectivos para ser el protector de los indios ante los guerrilleros, paramilitares, el ejército o mafia organizada. Colombia es un país de agudo distanciamiento entre el derecho y los hechos entre el país formal y el país real.

6.1.5. ADJUDICACION DE TIERRAS ."INCORA".

En 1.990 el Estado, por intermedio del Ministerio de Agricultura, promovió lineamientos en política agropecuaria, sobre la redistribución de tierras. "Se dirigían acciones para la adquisición, de 140.000 hectáreas y adjudicación, clarificación, extinción y titulación de tierras, donde el INCORA tendría en cuenta la concentración de la propiedad , disponibilidad de tierras, la demanda manifiesta de las familias por tierra y la calidad de vida de la población.(1).

(1).Políticas de Colombia Ministerio de Agricultura. Lineamientos de la Política Agropecuaria, Balance y Perspectivas. Febrero de 1.990.

El INCORA agilizará los tramites ordenados por las zonas tendientes a solucionar problemas de tierra de la población indígena. De otra parte, intenta la titulación de tierras baldías en municipios donde exista la mayor presión sobre la propiedad territorial, definiendo unidades máximas de titulación con el fin de evitar la concentración de la propiedad.

El INCORA coordinará y propiciará la acción de otras entidades en materia de crédito, transferencias, de tecnología, comercialización y servicios complementarios para el desarrollo de los asentamientos campesinos, de acuerdo con lo establecido en el decreto 282 del 30 de enero de 1.990.

6.1.6. LA REVOLUCION INSTITUCIONAL ."GOBIERNO, GAVIRIA"

Durante el gobierno de César Gaviria se da el gran revolcón en materia política, social y económica, la agudización de la crisis social llevó a buscar soluciones urgentes, intentando un nuevo orden jurídico y político que acogiera a todos los sectores.

La política de Gaviria propende apasionadamente colocar la sociedad colombiana en altos niveles de vida, ello genera igualmente un elevado costo, medidas en el sector económico representado por un proceso dinámico de modernización y libre cambio, acompañado de una presencia más decidida en los mercados internacionales, medidas en el sector financiero y

régimen cambiario en las tasas de impuestos, privatización de las empresas públicas en busca de eficiencia y calidad de servicios y un elevado nivel de producción y desarrollo del mercado, contemplándose la liberación de las exportaciones e importaciones, fortalecidos con estímulos a través de créditos e incentivos tributarios.

Tal proceso de apertura económica se acometerá de manera gradual a la vez que representa una estrategia de desarrollo cuya prueba de consistencia necesariamente tiene que medirse en términos de su contribución efectiva a la disminución de la tasa de desempleo, el crecimiento competitivo de la economía, vía la modernización de su aparato productivo y a la conquista de nuevos espacios en los mercados internacionales.

"...En desarrollo de estos propósitos es claro que se requiera mayor intercambio de bienes, servicios, capital, tecnología y para ello nuestras fronteras deben abrirse a fin de someter ala prueba de la competencia internacional y a la vez atraer nuevos recursos y experiencias a aquellos sectores aquejados por estructuras monopólicas, notoria ineficiencia y absolescencia tecnológica, efecto de su prolongada atadura al modelo de sustitución de importaciones y causa de múltiples imperfecciones del mercado a través de los eslabonamientos insumo-producto, afectan severamente otras actividades como es el caso del sector primario de la economía". (1)

(1). -Carlos Gustavo Cano. La SAC ante la Apertura Económica. Revista SAC. Septiembre 1990.

No es suficiente aplicar unas políticas macroeconómicas coherentes para garantizar la prosperidad y el bienestar de la sociedad y el crecimiento de los diversos sectores económicos, la experiencia nos muestra muy a las claras que, en el caso particular de las actividades agropecuarias, es preciso complementar tal estrategia con una vigorosa y sostenida política sectorial que haga del campo un destino más promisorio para los flujos de ahorro e inversión para los colombianos. Es esta la vía más eficaz para aclimatar la paz, alcanzar la reconciliación, afianzar la seguridad alimentaria, generar empleo productivo y mejorar las condiciones de vida de quienes habitan áreas rurales.

Debe pues, además, contemplarse la debilidad institucional que por lo largo tiempo ha afectado el sector rural, es esta la posibilidad de vernos abocados a un pacto de convivencia social. La modernización del Estado debe asegurar la participación comunitaria, representadas en sus organizaciones socio-económicas y gremiales en la función de planificación económica, social y territorial y en la programación del gasto público, a través de la concertación a escala nacional, regional y local, lo cual supone una presencia en los organismos encargados de orientar tales procesos, sería esta una prenda de garantía de un verdadero cambio institucional tan necesario a las comunidades indígenas y campesinas.

7 . ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

"Todos entendemos que el indígena ha estado en voz silencio. No se ha oído el clamor del indígena. Pero la conciencia del indio no se ha acabado sino que todavía existe.

Y ahora vemos que se ha llegado el momento de proclamar nuestro derecho y nuestro ejemplo. Porque en cuanto a la propiedad, en cuanto a la tierra, en cuanto a la cultura. en cuanto a la religión y cuanto al gobierno interno, hemos tenido todo esto completo y nuestro.

A todo esto nosotros estamos mirando. Y como hay muchos que buscan ayudarnos, que buscan recuperarnos, nosotros les decimos: Esta tradición sirve y nosotros los indígenas no creemos que sea un mal para nosotros... Nosotros sabemos que nos podemos desarrollar con nuestra propia cultura, con nuestro propio gobierno, no admitiendo que todavía busquen meternos cosas que no son nuestras".

"Declaración de un delegado

Arhuaco. Nuestra Lucha es tu

Lucha. ANUC."

7.1 SITUACION ACTUAL PUNTOS DE REFORMA

El revolcón institucional promovido por el gobierno Gaviria para dar una amplia cobertura e impulso al proyecto de

apertura económica, agilizó y contribuyó hacia la organización y reforma del Estado, considerado como una urgencia política, asegurar la convivencia nacional, con los partidos políticos, se propuso crear una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución Política Colombiana.

El desarrollo político que se presenta es de contenido y significado bien distinto al que se ha señalado en años anteriores, se consagro mediante el decreto Legislativo de Estado de Sitio 927 de mayo 3 de 1990, el cual ordenó la organización electoral, escrutar votos tendientes a la convocatoria e integración de una Asamblea Nacional Constituyente, que reformaría o crearía una nueva Constitución Política.

El acto constituyente primario (plebiscito) es en tan sentido, la expresión máxima de voluntad política, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza, escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior, es soberano y autónomo en sus decisiones y sus determinaciones no son jurídicas, sino políticas, responden a la coyuntura histórica en que se producen y el grado de consenso que logra conquistar del cual depende su efectividad y realización.

Es un acto latente de voluntad en actitud de acecho frente a los peligros de distorsión del Estado, o su aberrante ejercicio por parte de quienes ejercen el poder, obedecen igualmente a la consciencia colectiva de la Nación es anterior y superior al Régimen Constitucional.

Aunque es clara la participación popular, bien podríamos decir que hay circunstancias que vician su voluntad, algunos participan fundamentados en la creencia de que no hay otro camino para el cambio de la sociedad colombiana, o de que será la forma efectiva, sustancial y radical de una nueva existencia social, muchos participan positivamente aún desconociendo total o parcialmente la significación del evento, otros por cumplir un deber electoral o por el cumplimiento político partidista, muy pocos conociendo el sentido real de la convocatoria.

Bien vale la pena reconocer la limitación señalada a la soberanía popular, al trazarle cauces predeterminados a e inmodificables en el temario, extendiendo una barrera a la querer popular, sin importar si existen condiciones concretas de existencia que no encuentra en tal currículum.

El Presidente electo y los representantes los partidos unidos definieron las reformas jurídicos - constitucionales siendo trasladada la voluntad soberana de la nación a un recinto cerrado , decidieron las fórmulas que serían de agrado de todos.

Diez puntos señaló el ejecutivo como temas de estudio en la reforma constitucional; Reforma del Congreso, del Ministerio Público y la Administración Pública de Justicia, los Derechos Humanos, los Partidos políticos y la oposición, los regimenes departamentales y municipales, los mecanismos de participación

ciudadana, el Estado de Sitio, los Temas económicos y el control fiscal.

Así se nos presenta como una cuestión jurídico - constitucional, que esta íntimamente relacionada y ligada con las exigencias al Estado en la nueva época del desarrollo capitalista que se nos impone .

No se trata, de una adecuación de las ramas del poder público, sino de transformaciones que permitan una adecuación más flexible del aparato estatal a las exigencias del mercado, y que hagan posible que sus funciones se cumplan bajo las mismas reglas de eficacia propias de las unidades privadas.

Eliminanse pues, los escollos que faciliten o contribuyan a profundizar el proceso en curso.

La modernización de la administración de justicia, especialmente en lo relativo al manejo presupuestal, la determinación variable de su estructura, la atribución de competencias reglamentarias y hasta el ejercicio de atribuciones que pertenecen al ejecutivo o al legislativo con base en "leyes marco".

La redefinición de entidades territoriales para completar y perfeccionar las tareas de la particular forma de descentralización que viene impulsando desde los últimos años, así como la redefinición de sus fuentes, para poder impulsar la abolición de la dependencia presupuestal de la Administración

central que aún subsiste, la consagración en la Constitución de la participación comunitaria fórmula que permite convertir antiguas responsabilidades estatales en responsabilidades comunitarias y ciudadanas acompañadas de administradores locales, del régimen de consulta popular.

La reordenación de las formas institucionales de administración territorial, la modernización del régimen de Hacienda pública y la instauración del régimen fiscal de gestión y resultados.

Todas al servicio de la redefinición de su papel (del Estado) frente a las condiciones materiales de producción, cuyo análisis de fondo esta aún por efectuarse.

En cuanto al funcionamiento político, la reforma constitucional apunta a la superación de la crisis de legitimidad que desde hace un tiempo viene padeciendo, crisis directamente asociada con las dificultades crecientes del Estado para integra controlar y cooptar a los sectores populares y sus luchas; con las deformadoras practicas clientelistas y el bipartidismo excluyente, con la injerencia decisoria de las fuerzas armadas y de la permanente utilización del Estado de Sitio, con las formas pasivas de resistencia que representan la abstención electoral y la indiferencia e incredulidad frente a la democracia y la acción estatal.

La Constitución es pilar inherente a la legitimación y al funcionamiento de las relaciones sociales imperantes.

Nada más oportuno, entonces, si se trata de crear la imagen de reforma o sustitución del orden vigente, de reajustarlo al nuevo balance de fuerzas políticas del país, que llenar a una reforma constitucional con participación amplia, o como se dice comúnmente "democrática".

7.1.1. PROPUESTAS INDIGENAS A LA A. N. C.

Aprovechando la coyuntura algunas comunidades indígenas, sobre todo las del área andina, que durante un largo proceso han logrado organizarse, a través de Congresos indígenas, luchando por su autonomía, autodeterminación y ante todo por un respaldo estatal. Por primera vez a lo largo de nuestra historia obtienen un espacio político, respaldando la necesidad de un pacto nacional y nuevas relaciones sociales.

Dos han sido los candidatos a la Asamblea Nacional Constituyente por las comunidades Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry, quienes llegaron por un consenso electoral indígena, como por un respaldo de otros sectores sociales.

A los grupos indígenas cuya posición frente al Estado siempre ha significado la negación de sus derechos bajo el presupuesto de ser "bárbaros", "salvajes" reclaman se consagren la defensa de los "Derechos Humanos", el reconocimiento de las

diferencias étnicas, culturales, políticas y el reordenamiento territorial.

Resulta grato saber que los representantes de los indígenas manifiestan un plan completo sobre sus necesidades, un proyecto que contribuye a un mejor orden institucional, en la exigencia que se designa al nuevo Estado colombiano.

Varias fueron sus propuestas de carácter político, económico y social manifiestas por estos delegados.

Dentro de las políticas encontramos, el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana, la autonomía de sus autoridades tradicionales y el derecho a sus propias formas de organización. Respeto sobre la propiedad y los territorios ocupados desde tiempos inmemoriales. Defensa de los recursos naturales. Circunscripción especial que garantice la participación de los grupos étnicos en los cuerpos colegiados. En una palabra la autonomía necesaria y un necesario reconocimiento, considerando que el Estado ha probado desde el exterminio descarado hasta el integracionismo con apariencia humanitaria, pasando por la encomienda el reduccionismo la evangelización y el desarrollismo, se busca acceder a formas modernas de unidad nacional basada en el ejercicio de la democracia entre pueblos distintos .

A nivel económico proponen un impulso a su forma comunitaria de producción y distribución de bienes . Derecho a un

presupuesto propio, pues no es posible pensar en formas del auténtico desarrollo que estén ligadas a cualquier forma de dependencia, más aún cuando los recursos naturales y los medios de producción están enajenados, la posibilidad de evolución tecnológica interferida o imposibilitado el ahorro interno. Por lo tanto los territorios étnicos se ven condenados a seguir siendo objeto de saqueos de sus recursos por entes y personas foráneas, multinacionales o nacionales corruptos, sin que ello redunde en el surgimiento de fuerzas económicas que contribuyan esencialmente al desarrollo de los indios o contribuyan al desarrollo nacional.

El Estado busca contribuir a corregir los desequilibrios que han llevado a estas poblaciones y sus regiones al actual estado de marginamiento y empobrecimiento, conduciéndolo a la libre producción, contribuyendo a la economía nacional, para lo cual concederá un sistema político administrativo de autonomía relativa vinculado al Estado Central, la cual se impulsara por la concepción como entidad territorial.

Dentro de las propuestas sociales solicitan se les permita una educación propia, elaborando su propio plan educativo, preservación del medio ambiente, la defensa de los Derechos Humanos, la eliminación de la discriminación racial y cultural.

Hay que tener en cuenta que en lo social las áreas étnicas se encuentran las mayores deficiencias en este orden, hay que dar por sentado el fracaso del sistema por subvenir a las

necesidades mínimas de su población, por falta de voluntad del poder central. Ni la salud, ni la producción, ni los niveles de vida de esta población podrán superarse mientras la acción sobre ellas esté determinada por la imposición de políticas de concepciones y métodos que les son completamente ajenos.

En lo cultural, un reconocimiento y protección de su cultura, su medicina tradicional, su lenguas y sus creencias religiosas.

En lo jurídico, que se consideren los numerosos tratados internacionales refrendados como ley, en los cuales se afirma la determinación de respetar cada uno de los derechos de las minorías étnicas, al mismo tiempo que rechaza toda la forma de discriminación y racismo, garantías que permiten afirmar su autonomía y su derecho colectivo al territorio, lengua, justicia, economía y administración.

Es benéfico para la paz nacional y la reconciliación ciudadana que se logre el desarrollo y se busquen las medidas reformistas que cobijen a todos los sectores sociales, este es un reto para nuestro destino social más que un simple coyuntura político-jurídica.

8. DERECHO Y CONSTITUCION

8.1 CARACTERES CONSTITUCIONALES:

La igualdad ante la ley aparece como el interés general de todo enunciado constitucional, todos los ciudadanos pueden participar en el Estado ya que la soberanía está en cada uno de ellos.

Sin embargo, existe un dilema entre las relaciones de las comunidades indígenas y el Estado o se afirman a través de un carácter contestatorio o mantienen una actitud de reserva en sus desacuerdos con el poder. Se exige pues, el reconocimiento del Estado para legitimarlo como grupo u organización, la legitimidad proviene de lo alto, sin ello no habrá acceso ni intervención en la vida económica o política nacional.

La Constitución según Burdeau es la organización del ejercicio del poder del Estado e igualmente define el marco político que sustenta la organización de la sociedad civil, los sistemas de propiedad o no propiedad, los derechos y garantías civiles reconocidas a los individuos en forma genérica y los mecanismos de fuerza que sustentan el andamiaje de la sociedad.

Los individuos entran a operar en sus relaciones sociales o económicas en condiciones de igualdad, contribuyendo al beneficio común y al crecimiento del Estado por todos aceptado.

"En las comunidades indígenas, cuya integración no depende del previo consentimiento de sus integrantes, o de un acuerdo deliberado de voluntades, sino que responden a estructuras sociales históricas no insertadas dentro de los modelos de desarrollo capitalista, son considerados salvajes, arcaicos o en le mejor de los casos precapitalistas. Y como el Estado tiene como proyecto político dinamizar y generalizar relaciones económicas basadas en el contrato y en el consentimiento de individuos aislados, productores o poseedores de mercancías, entre las cuales se cuenta la fuerza de trabajo, debe establecer los mecanismos jurídicos, económicos y sociales para su asimilación, integración e individualización. En una palabra para su incorporación a la sociedad civil, como ciudadanos "libres" o "independientes" de ataduras culturales o económicas "atrasadas". (Triana, 1.985. p.223).

8.1.1. DERECHO DE PROPIEDAD ,MANEJO JURIDICO-ECONOMICO

El Estado tiene la pretensión de servir al interés general por encima del bien individual, y la propiedad es el sostén de tal consideración, "el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de la propiedad".C.P.N.

" Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles", anuncia el artículo 58 de la actual Constitución política.

"El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad" Artículo 60 de la Constitución Nacional.

El concepto de propiedad fue consignado también en la antigua constitución en sus artículos 30, 31, 32, aquí como en toda Latinoamérica nos permite reconocer la ubicación doctrinaria constitucional a la cual deben acogerse todos los nacionales. Tal ubicación podemos señalarla dentro del liberalismo económico y el individualismo político-jurídico.

Bien podríamos reconocer que uno de los problemas básicos y motivo de inspiración en la anterior como en la actual Constitución, es el problema económico e igualmente como generador de conflictos sociales, este es causa central del resto de los problemas que esperan pronta solución.

Por ello al preguntarnos por qué la Nación "duerme en un letárgico sueño" con tierras tan pródigas y tan enorme caudal de riquezas naturales, se apresura a destacar las diversas razones económicas que originan el letargo, por falta de capitales, de brazos, de población de riquezas acumuladas. la mala utilización y aprovechamiento de las tierras, la mala distribución, exigiéndose a las naciones acoger normas, impuestos, condiciones que restablezcan la economía y nos

permita salir de pobres y encontrar así la dignidad, civilización y libertad tan ajenas a nuestra realidad histórica.

El derecho de propiedad considerado en su alcance originario como el mas antiguo medio de permitir que el hombre pueda gozar y disponer de los bienes materiales que necesita para su vida, nada tendría de objetarle, pero cuando dentro de los códigos se le consagra en el carácter de absoluto, perpetuo y transmisible, cuando se oculta u opaca su vinculación con el trabajo personal productivo y cuando se deja que "hombres libres" decidan su voluntad e interés sobre él, en virtud de preceptos individualistas que se limitan a obrar como meros espectadores del acontecer económico-social, se olvida que a impulsos de la codicia y ambición humana ese esquema ideal puede convertirse pronto en fecunda fuente de abusos individuales y de clase y no prevee lo que en realidad se produjo.

Que la propiedad privada se concentra en pocos excediendo en mucho lo que podría necesitar para sí, en detrimento para los demás, alimentados por obra del individualismo y del capitalismo transformado en fuente de poder, de ganancias, rentas e intereses características ajenas a su finalidad original.

La concepción de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y de que la misma reciben igual tratamiento debe ser

exigida ante la vida, de otra manera esto sería más que una burla; el Estado es pocas veces consecuente con el discurso que propaga a los cuatro vientos.

8.1.2 CONQUISTA INDIGENA EN LA NUEVA CARTA FUNDAMENTAL

Hallar soluciones a los niveles más elementales de la vida cotidiana exige una verdadera expresión democrática, fórmula en la cual encontraría mayor credibilidad y aseguraría su permanencia el Estado capitalista, en apariencia o en realidad mostrar interés por resolver las necesidades de todos le garantiza el control social.

Así surgen en la "Democracia" colombiana figuras jurídicas señaladas en la actual Constitución política que con la motivación de la integración nacional se proclama pluralista democrática y participativa, acogiendo por primera vez en la historia sectores políticamente marginados, como a los indígenas a quienes concedió derechos específicos tales:

Título I, artículo 7, 8 y 10.

Título II, capítulo 2, artículo 63 y 68 inciso 6.

Título VIII, capítulo 5, art. 246.

Título XI, capítulo 1, art. 286, 287 y 288.

Algunos de los derechos consignados habían sido reconocidos en distintos convenios internacionales ratificados por Colombia, pero en la práctica no cumplidos ahora se decide una conducta

obligatoria y coactivamente exigible encaminada a que sea alcanzada.

Es bien claro que los preceptos jurídicos no eliminan por sí los conflictos sociales con larga historia y por el contrario algunas conquistan deben manejarse con gran serenidad e inteligencia de lo contrario, conducirían a malograr o incrementar desigualdades en las relaciones internas de las comunidades; fenómeno que ya visualizamos, en el momento de elegir candidatos al Senado por las comunidades, donde la ambición y la lucha por el poder, el individualismo hacen su expresión con prontitud. Al aventurarse las comunidades en un espacio socioeconómico admiten o de alguna manera se les impone la necesidad de producción y del desarrollo que pueden ofrecer a la ampliación del mercado nacional.

Asumirán una vida de contravenciones sostenidas por el cambio, por la lucha que representa la competencia, el buscar utilidades y producir rentabilidad, fenómenos particulares de la llamada apertura económica a la cual debemos adaptarnos todos lentamente.

De todas maneras Colombia sigue siendo un país agrícola, es precisamente allí donde las comunidades tienen al servicio y eficacia su fuerza de trabajo y la posibilidad de producción, se hacen urgente pues las ayudas tecnológicas, herramientas, materiales, créditos y todo tipo de auxilios que permitan un avance en el sector agropecuario; cada día el Fondo Nacional

del grano se agota o resulta insuficiente, este es un espectro que toma realidad, la tierra y su producción se convierten en lo esencial, y no da ninguna espera.

Ante las tendencias contemporáneas del Estado, se hace necesario un reordenamiento territorial consignado en el Título XI de la Constitución Nacional en sus artículos 285 al 331, designa a los territorios indígenas como entidad territorial con competencias y funciones específicas (arts. 286 y 287).

Con lo cual el Estado busca una subdivisión político-administrativa, la cual deja la eficiencia de los servicios a cada entidad, la organización depende de la iniciativa y voluntad de cada región, cada una de ellas debe buscar satisfacer las necesidades que conoce, con cuerpos propios de inversión, con un control comunitario y ciudadano de la gestión pública, es la política de la descentralización, este ordenamiento territorial no corresponde a una técnica organizativa del Estado sino al desmonte de las responsabilidades del Estado central y las instituciones públicas.

Se conceden muchos derechos en el campo social, pero el reconocimiento no va acompañado de la responsabilidad estatal y si a la comunidad, ya no pueden apelar al Estado como benefactor o interventor, a cada comunidad le toca decidir como satisfacer sus necesidades y el Estado sólo será un arbitro que ayudará a decidir.

Es pues el desmonte intervencionista del Estado, aunque como benefactor poco conocimos de sus favores.

Entramos pues en la fase neoliberal más agresiva donde la competencia y la productividad son la vanguardia, se olvida el discurso de la construcción al interior del país y se busca una economía hacia afuera.

9. CONCLUSIONES

Hay un factor cultural relevante que nos señala una distinción profunda entre las sociedades occidentales y las comunidades indígenas; y es el factor tiempo.

Para los indígenas el tiempo es natural como nos señala Shakespeare en casi todo su recorrido literario, este se mide por su el canto del ruiseñor o de la alondra, un nacimiento o la muerte se define por la tormenta, la tempestad o el terremoto, la luz del día o el croar de las ranas en el crepúsculo del día, el tiempo se toma no como un fin.

Para nuestra sociedad el tiempo es el tiempo mecánico, el reloj de bolsillo, se expresa con la producción y se consolida tan solo hace 150 años a finales del siglo XIX con el mito del progreso, e igualmente en el mundo literario esta expresado de forma clara, Julio Verne es un ejemplo de ello.

El sentido del atraso entre los indígenas no existe, se consideran o se saben distintos, el tiempo no les define nada. La tierra siempre ha sido toda la alegría del indio, el indio ha desposado la tierra, siente que la vida viene de la tierra y vuelve a ella, este puede ser diferente a todo menos a la posesión de la tierra que sus manos y su aliento labran y fecundan religiosamente, es pues la base de su existencia

inmediata y total y ante esta existe un modo de producción cuya esencia es la propiedad colectiva o familiar que le permite el desarrollo parcelario y autoconsumo y en ello son antagónicos a la sociedad blanca cuyo modo de producción es el capitalista que tiene como base la propiedad privada, de profundas exigencias, por ser la competencia uno de sus pilares.

El modo de producción capitalista ha llegado a ser dominante en la estructura del sector agrario y su penetración cobró particular fuerza a partir de la segunda posguerra, ha disuelto gran parte de las relaciones precapitalistas, y ha generado una creciente proleterización de la población rural.

Uno de los rasgos característicos de la estructura agraria es la creciente ampliación de la órbita de influencia, fenómeno que ha sido generando un constante aumento de masa proletaria, a consecuencia de la privatización y concentración de capitales y medios de producción.

El objetivo principal de la Reforma Agraria de 1961 no fue modificar la estructura de tenencia y explotación de la tierra, sino producir en el campo las relaciones capitalistas de producción de ahí el énfasis en los programas de colonización, buscando en el fondo desviar la presión campesina hacia zonas marginadas.

Las perspectivas del desarrollo capitalista en el campo,

impulsado por la Reforma Agraria y las condiciones estructurales en las cuales se producen este desarrollo han acentuado las relaciones de dependencia con el imperialismo, lo cual expresa al origen y destino de las inversiones y en la forma como tales reformas han ido condicionando la estructura agraria.

En consecuencia, las políticas del Estado en materia agraria no han sido el resultado de medidas de orden económico, sino en general obedecen a necesidades de carácter político y privado.

El problema agrario tiene que ver con las posibilidades de industrialización, con la expansión y profundización de los mercados internos, con la redistribución del ingreso entre diversas capas sociales, con la modernización de la desequilibrada estructura de clases, con la ruptura del marginalismo o segregación cultural y política de la población campesina e indígena.

Una solución adecuada al problema agrario lo anotaba Antonio García, no es posible encontrarlo dentro de los marcos de las reformas agrarias convencionales, marginales, o de simples políticas de mejoramiento agrícola, la solución es un verdadero cambio estructural, entendida como un vasto y articulado proceso de transformación en la apropiación y distribución de la tierra, en la gestión económica, en las relaciones sociales y en el sistema de poder.

La mayoría de las comunidades han sido despojadas paulatinamente de sus tierras por misioneros o colonos, se caracterizan hoy por extremas condiciones de pobreza en la mayoría de sus miembros y por un enorme deterioro de sus valores culturales; producto del choque con la sociedad mayor.

Los programas propuestos por el Estado cuyo principal objetivo fue dotar de tierras a las familias indígenas desposeídas, no logró mejorar la situación de estas comunidades que hoy no logran generar un ingreso necesario para su subsistencia, debido a la baja producción de sus parcelas, condicionadas a ejercer actividades de otro tipo impuestas por la sociedad mayor, formando parte del grueso proletariado.

El cambio de proceso cultural debilita la organización social comunitaria, en parte por el predominio de las relaciones capitalistas de producción que han conducido a reafirmar intereses individuales de los colectivos.

Los miembros de las generaciones jóvenes de las comunidades son conscientes del proceso del cambio que esta viviendo el mundo que los rodea se incorporan a nuevos sistemas y herramientas de trabajo que les permitan reducir la enorme desventaja de sus economías frente a la producción capitalista.

El hecho de que la realidad de los grupos indígenas sea heterogénea por sus peculiaridades y grados de asimilación

dificultan la lucha frontal contra un modelo económico impuesto, sin embargo durante los últimos 20 años lograron altos niveles de organización que permiten exigir reivindicaciones de autodeterminación, respeto y reconocimiento social, la búsqueda de reconciliación ciudadana debido a las situaciones de violencia generalizada les concedió un gran espacio en la nueva Constitución política.

Muchos de tales derechos habían sido concedidos por convenios internacionales como el 107 de 1957, ratificados por el Gobierno Colombiano, los cuales se quedaron en retórica oficial, ya que pocas veces fueron garantizados y por el contrario constantemente desconocidos.

Todo nuestro derecho esta impregnado de relaciones sociales capitalistas, nuevos valores y nuevas necesidades azotan interrumpidamente, ese derecho petrificado e insuficiente, inepto para adecuarse a la necesidades emergentes.

No negamos que se han dado progresos dentro de la ciencia jurídica y de la legislación, pero todo ello se queda corto frente a los requerimientos sociales, tal desajuste muchas veces lo hace aparecer como rezagado.

En las sociedades latinoamericanas se comprueba de un modo particularmente agudo la subsistencia de enormes diferencias en la distribución de la riqueza y la existencia de una enorme

masa, ampliamente mayoritaria colocada en posición de menoscabo víctima de la desnutrición, carente de vivienda, falta de educación y atención médica, además acosados por una deuda externa impagable, ya que el solo pago de intereses y amortizaciones a la banca internacional genera grandes sacrificios sociales.

Al igual que el resto de las nacionales de la región, Colombia ha sido sometida ha estrictos programas de ajustes de impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se encuentra a la zaga de la transformación del sistema financiero internacional y explora alternativas para reducir la deuda.

A nuestra manera de entender las conquistas logradas por las etnias o grupos indígenas son muy sospechosas en la Carta Fundamental se señala al respeto por la prioridad, la diferencia el modo de ser de esa cultura, sin embargo si nos detenemos y observamos pacientemente nos encontramos que todos permitían cumplen un objetivo bien discutible.

Es claro que ya se manifiesta al interior de muchos grupos incorformidad respecto quien será quien mejor los representa, generando conflictos ante el Senado o el Congreso al interior de ellos al igual den separaciones, luchan por el poder.

Al señalando como entidades territoriales cumpliendo las exigencias que para tal institución se requieren como buscar

cumplir por esta las necesidades básicas (Salud y Educación) de cada ente territorial con inversión propia y proyectos presentados al Estado control para su aprobación y un poco de beneficio.

Es bien claro que los indígenas no pueden satisfacer tales márgenes de necesidades en forma eficiente pues sus recursos además de los naturales son mínimos ya que su modo de producción el precapitalista solo les permite producir elementos de autoconsumo y en ningún momento excedentes de valor.

Se me hace que lo que se logro fue la legitimación de programas estatales como PRN, COMPES, REFORMA AGRARIA creados en años anteriores con el interés de salvar la necesidad del desarrollo de las comunidades sirviendo al elevado crecimiento del mercado nacional y vincularlos debidamente al proceso de apertura económica de cuyo interés bien sabemos que conduce a la competencia y eficacia en la producción. Y esto en la etnias no conduce más que implementar con la aceptación inocente de estas el acelaramiento de fenómeno llamado Aculturación.

Al terminar esta investigación conocimos los resultados electorales, para las curules en el Congreso de la República en la cual fueron electos por circunscripción especial dos representantes de las comunidades, para el Senado por ausencia de una reglamentación y por un elevado porcentaje electoral en

favor de los indígenas se apelo al Consejo Electoral siendo electo un tercer miembro indigena al Senado circunstancia que desborda todas las premoniciones políticas tradicionales, y nos señala nuevas expectativas en la relación Políticas Estatales y las Comunidades Indigenas una alta y apremiante labor se despeja en el destino de la comunidades.

10. BIBLIOGRAFIA

1. ANGEL B. MARGARITA. Estudio Socio-Económico en la Comunidad Indígena. Tesis de Grado 1.982. U. N.
2. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Dilema Político o Jurídico. Universidad Nacional. Ilsa. 1991.
3. BEJARANO JESUS ANTONIO. Industrialización y Política Económica. Colombia Hoy. Santafé de Bogotá. Ed. Guadalupe. 1978.
4. COLOMBIA CIE-DANE. La Agricultura Colombiana en el siglo XX. Santafé de Bogotá, Ed. Antes, 1976.
5. CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. 1991
6. DIAZ ARENAS PEDRO AGUSTIN. Estado y Tercer Mundo, Constitucionalismo. Ed. Temis. Santafé de Bogotá, 1991.
7. EASTMAN JORGE MARIO. Política Indigenista. Colección Legislación Doctrina y Jurisprudencia. Mingobierno. Memoria 81-82.
8. FAJARDO DARIO. Hacienda - Campesinos y Reforma Agraria. 1985. Univerdad Nacional.

9. FAJARDO DARIO, BLANQUER MICHEL. Descentralización en Colombia. Universidad Nacional, 1991.
10. FRIEDE JAUN. El Indio en la lucha por la tierra. Santafé de Bogotá. Ed. Punta de Lanza. 1.976.
11. GARCIA ANTONIO. Sociología de la Reforma Agraria en América Latina. Buenos Aires. Ed. Cruz del Sur. 1973.
12. GARCIA ANTONIO. Reforma Agraria y Economía Empresarial en América Latina. Ed. Universitaria. Santiago Chile. 1976.
13. GODOLIER MAURICE. Economía, Fetichismo, Religión en las Sociedades Primitivas. Siglo XXI. Ed. México. 1.980.
14. GONZALES DAVID. La Revolución Social y el Problema Agrario. Revista Ideología y Sociedad. 1.975.
15. GROS CHRISTIAM. Colombia Indígena. Ed. Presencia. Bogotá. 1.991.
16. INCORA. Reservas Indígenas. Subgerencia Jurídica. División de titulación de Tierras. Sección de Resguardos y Reservas Indígenas. Bogotá. 1982.
17. JIMENO MYRIAM Y TRIANA ADOLFO. Estado y Minorías Etnicas en Colombia. Fundein. Cuadernos de Jaguar. 1.985.

18. KALMANOVITZ SALOMON. El Desarrollo de la Agricultura. Ed. La Carreta. Medellín. 1975.
19. KALMANOVITZ SALOMON. Desarrollo Capitalista en el Campo. Colombia Hoy. Bogotá, Ed, Guadalupe. 1978.
20. MALINOWSKI BRONISLAW. Crimen y Costumbre en la Sociedad Salvaje. Ed. Ariel. Buenos Aires, 1969.
21. MANDEL ERNESTO. Tratado de Economía Marxista. Editorial. Ariel, 1972.
22. MARX KARL. Introducción a la Crítica de la Economía Política. Ed. Pasado y Presente. Buenos Aires. 1973.
23. MONCAYO VICTOR MANUEL. Derechos Humanos y Zonas Rurales. Bogotá, Ciencia y Cultura. 1979.
24. OCCA OSCAR E. La propiedad de la Tierra. Universidad de Córdoba. Argentina. 1972.
25. PIRENEQUE FABIO ORLANDO. Resguardo Indígenas. Tesis de Grado. U.N. 1.981
26. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Fuero Indígena Colombiano. Normas Nacionales. 1.991.
27. ROJAS BIRRY FRANCISCO Y LORENZO. Ponencia a la Asamblea Nacciol Constituyente.

28. TIRADO MEJIA A. Introducción a la Historia Económica de Colombia. Medellín. Ed. La Carreta. 1.972
29. TRIANA ADOLFO. Legislación Indígena Nacional. Ed. América Latina. Bogotá, 1980.
30. TRIANA ADOLFO. La Autodeterminación de los países y la Autonomía de los Grupos Etnicos. Cuadernos del Jaguar #1. Bogotá. 1970.
31. ZULETA E. La Tierra en Colombia. Medellín Ed. Oveja Negra. 1973.
32. ZULETA E. Democracia y Participació. Revista Universidad Valle. Cali. 1990.
33. ARCHIVOS CAMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPUBLICA, Agrupados bajo el título Archivos del Congreso.