



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES Y GOBERNANZA DE TIERRAS EN COLOMBIA





RESTITUCIÓN DE **DERECHOS** **TERRITORIALES Y** **GOBERNANZA DE** **TIERRAS EN COLOMBIA**



Carlos Eduardo Vargas Manrique



Cita requerida:

Vargas Manrique, C.E. 2021. *Restitución de derechos territoriales y gobernanza de tierras en Colombia* Bogotá, FAO.
<https://doi.org/10.4060/cb4275es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-134263-3

© FAO, 2021



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografía de la cubierta: ©FAO



ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	1
2	OBJETIVO Y ALCANCE DEL DOCUMENTO	3
3	ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y DE POLÍTICA DE LOS AVANCES EN LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES PARA COMUNIDADES ÉTNICAS	5
3.1.	Referentes normativos y de política	5
3.2.	Territorialidad étnica y derechos territoriales	8
3.3.	Restitución de derechos territoriales de las comunidades étnicas	10
4	LA GOBERNANZA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, LOS BOSQUES Y LA PESCA	13
5	APRENDIZAJES DE LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES DE GOBERNANZA EN LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES EN COMUNIDADES ÉTNICAS	19
5.1.	Incorporación de las directrices de gobernanza de la tierra con las comunidades locales habitantes de las áreas protegidas y sus zonas de influencia	19
5.1.1.	Lecciones y aprendizajes en materia de gobernanza	23
5.2.	Fortalecimiento de la sostenibilidad de procesos de restitución de tierras	25
5.2.1	Fallos de restitución de derechos territoriales para comunidades étnicas	28
5.2.2	Lecciones con respecto a la gobernanza de la tierra	32
5.3.	Fortalecimiento de la implementación de la política pública de tierras y territorios	33
5.3.1	Aprendizajes relacionados con la gobernanza	38
6	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA DE LA FAO, DESDE UNA MIRADA INTEGRAL	41
	BIBLIOGRAFÍA	43



FIGURAS

Figura 1. Resultados del Proyecto de Protección de Tierras	7
Figura 2. Restitución y derechos territoriales	11
Figura 3. Objetivos y principios de las DVGT.	14
Figura 4. Pilares de la DVGT.	17
Figura 5. Acompañamiento técnico de la FAO a las caracterizaciones de las afectaciones Territoriales: tres sentencias.	28

CUADROS

Cuadro 1. Características generales de las comunidades sujetas a la intervención	21
Cuadro 2. Resultados del componente de fortalecimiento al acceso al registro de tierras despojadas para las comunidades étnicas víctima del despojo.	27
Cuadro 3. Caracterizaciones de las afectaciones territoriales desarrolladas en el proyecto de Sostenibilidad de procesos de restitución de tierras	29
Cuadro 4. Información general de las comunidades con decisión de fondo	30
Cuadro 5. Resultados y productos del primer componente del proyecto de fortalecimiento.	36
Cuadro 6. Caracterizaciones de afectaciones territoriales desarrolladas en el Proyecto defortalecimiento de la implementación de la política pública de tierras y territorios	37



AGRADECIMIENTOS

El autor agradece los valiosos insumos técnicos, aportes y reflexiones de ALEJANDRA VEGA, BEATRIZ ARISMENDI, MARÍA ALEJANDRA CHAUX, MARÍA PAOLA RIZZO Y DERLY ALDANA. Sin estos, el trabajo no hubiera logrado sintetizar, de manera apropiada, las lecciones aprendidas de la gobernanza de la tierra, los bosques y la pesca en los procesos de restitución de derechos territoriales de las comunidades étnicas.

Igualmente, es importante brindar un reconocimiento especial a los integrantes de los equipos de trabajo de los tres proyectos que implementó la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), así como a la labor que viene desempeñando la Unidad de Restitución de Tierras (URT) para avanzar en la protección y preservación de los derechos económicos, sociales y culturales de los territorios colectivos pertenecientes a los grupos étnicos en Colombia.

Finalmente, el autor extiende un agradecimiento a los miembros de las comunidades indígenas y afrocolombianas que participaron de manera activa en los proyectos que impulsó la FAO junto con la URT. Sus contribuciones, inquietudes y acciones concretas, en materia de gobernanza de la tierra, se constituyen en cimientos para fortalecer, proteger y preservar los saberes tradicionales, la gobernabilidad y los derechos territoriales de las comunidades étnicas.



INTRODUCCIÓN



El conflicto armado y los fenómenos históricos de violencia que han afectado los diversos territorios del país han ocasionado múltiples daños económicos y sociales a la población, en especial a las comunidades rurales y étnicas que habitan en los municipios y zonas más vulnerables del territorio nacional. Aunque, desde 2016, el Gobierno de Colombia firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) e inició el proceso de desmovilización y reintegración de los excombatientes a la vida civil, los territorios que afrontaron la violencia hoy no han cesado de sufrir esta condición. Con la incursión de otros grupos al margen de la ley, que se disputan nuevamente los territorios, se ha acudido, como en el pasado reciente, a las prácticas de confinamiento, desplazamiento y despojo de la población. Lo anterior pone en riesgo la vida y los derechos fundamentales de los habitantes y las comunidades étnicas. Según el Registro Único de Víctimas (RUV), para septiembre 2020 un poco más de 9 millones de personas se habían declarado como víctimas del conflicto, mientras 7,3 millones de estas se constituyeron en

sujetos de atención y reparación integral. El RUV también señala que el principal hecho victimizante ha sido el desplazamiento forzado¹, seguido por el homicidio. Del número total de víctimas, el 12,5% corresponde a población negra o afrodescendiente, y el 4,3% a comunidades indígenas.

Las comunidades étnicas continuamente han sufrido situaciones de desplazamiento forzado, confinamiento, despojo² y ocupación ilegal de sus territorios por acción de grupos al margen de la ley, actores legales y segundos ocupantes, que han vulnerado sus derechos territoriales consagrados en la ley y la Constitución de 1991. En este sentido, la Organización de Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura (FAO) –preocupada por la protección de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y por construir alternativas y salidas a la profunda problemática de despojo y afectación de los derechos territoriales– recientemente ha adelantado, junto con la Unidad de Restitución de Tierras (URT), un conjunto de acciones orientadas a: 1) caracterizar las afectaciones de los derechos territoriales de comunidades negras e indígenas en el marco del proyecto *Incorporación de Directrices de*

¹ Para agosto de 2020, y a nivel nacional, se reportaban ocho millones de casos.

² El despojo se tipifica como una afectación territorial que ocurre cuando existe un proceso de apropiación total o parcial del territorio utilizando vías o medios legales o ilegales (URT, 2017).



Gobernanza con las Comunidades Locales Habitantes de Áreas Protegidas y sus Zonas de Influencia; 2) afianzar el acceso al registro de tierras despojadas para las comunidades étnicas víctimas del despojo o abandono forzado en regiones priorizadas, esto como el eje central del proyecto *Fortalecimiento de la Sostenibilidad de los Procesos de Restitución de Tierras*; y 3) mejorar el acceso al proceso de restitución de tierras y derechos territoriales a las comunidades étnicas víctimas de despojo o abandono forzado en regiones priorizadas por la URT, como parte del proyecto *Fortalecimiento de la Implementación de la Política Pública de Tierras y Territorios*. Tales iniciativas contaron con el apoyo y financiamiento de la Unión Europea y el Gobierno de Suecia.

Un elemento central que se destaca en los tres proyectos y que los vincula como una experiencia relevante para Colombia fue la incorporación de las *Directrices de Gobernanza de la Tenencia de la Tierra*

(DVGT). Esta integración se constituye en un eje esencial para fortalecer las capacidades de las comunidades locales en el manejo, la gestión y la administración de los recursos naturales de los territorios, y mejorar el reconocimiento jurídico de los derechos territoriales y los deberes de la tenencia de la tierra de las comunidades étnicas.

Con base en estas ideas fuerza, el presente documento busca visibilizar los aportes y contribuciones de cada una de las iniciativas, como aprendizajes, en materia de *Gobernanza de la Tenencia de la Tierra*. Por ende, la sistematización de las tres experiencias y sus lecciones aprendidas parten de la revisión de los antecedentes institucionales de política sobre la restitución de derechos territoriales, la presentación de los principios generales y aplicados de las DVGT, los aprendizajes adquiridos en las tres iniciativas y algunas recomendaciones de política desde la mirada integral de la FAO.



2 OBJETIVO Y ALCANCE DEL DOCUMENTO



El presente documento tiene como propósito central realizar una primera aproximación a los casos y experiencias en los que la FAO, a través de sus proyectos con socios institucionales, ha contribuido a la restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas, y a las lecciones aprendidas que se desprenden de estos en materia de gobernanza de la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca.

Por consiguiente, este ejercicio brinda unas primeras reflexiones sobre los aprendizajes de la gobernanza y su aplicación en los proyectos que han incorporado, en sus componentes, el acompañamiento técnico de la FAO. Esto con el propósito de avanzar en la protección y restitución de los derechos territoriales de las comunidades étnicas en Colombia. En este sentido, y para los tres proyectos mencionados en la introducción, se analizan aquellos componentes ligados con las caracterizaciones de afectaciones en territorios colectivos de pueblos indígenas y afrocolombianos; y, a partir de sus resultados, se extraen las principales lecciones aprendidas en relación con la gobernanza de la tenencia de la tierra.

3.1. Referentes normativos





3

ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y DE POLÍTICA DE LOS AVANCES EN LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES PARA COMUNIDADES ÉTNICAS



y de política

Realizar una mención o análisis de los procesos de restitución de tierras en Colombia, ineludiblemente, conduce a considerar el marco de referencia legal que estableció la Ley 1448 de 2011, así como su iniciativa precursora: el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, que fue liderada en su momento por Acción Social³. Esta iniciativa se desarrolló en tres fases.

La primera, adelantada entre 2003 y 2005, se orientó a proteger los bienes y predios abandonados producto del desplazamiento forzado individual y colectivo. Esto debido a que las entidades responsables de generar información sobre esta materia contaban con rezagos en el registro y el catastro, y con pocos datos actualizados por problemas técnicos y falta de articulación con otros sistemas de información (Acción Social, 2010).

Igualmente, esta fase buscaba recopilar información acerca de los “derechos de la población sobre la tierra” en situación de conflicto. Esto permitió evidenciar limitaciones como: carencia de datos sobre “poseedores, tenedores, ocupantes y derechos territoriales de grupos indígenas y afrocolombianos” (Ac-

ción Social, 2010), debilidad en derechos de propiedad de la tierra y falencias de conocimiento de población y funcionarios sobre la normatividad vigente.

Los resultados de esta primera fase se estructuraron en torno a: 1) la construcción de una red interinstitucional de protección de tierras, con soporte en el nivel nacional y territorial; 2) la definición conceptual del objeto de la protección, que facilitaba la identificación y salvaguarda de los derechos y vínculos con la tierra abandonada como resultado del conflicto; 3) el diseño de metodologías y herramientas, que permitían establecer rutas de protección para el desplazamiento colectivo⁴, selectivo e individual⁵; y 4) el desarrollo de estudios complementarios destinados a definir un enfoque diferencial con énfasis étnico y de género, y orientando esfuerzos a la provisión de bienes públicos para la población desplazada.

La segunda fase del programa, desarrollada entre 2005 y 2008, implicó la adopción de medidas de protección de los derechos a partir de rutas trazadas y validadas en las regiones. Sus principales resultados se con-

³ Institución pública que fue sustituida por Prosperidad Social (DPS).

⁴ Encaminada a proteger y salvaguardar los derechos de la población sobre predios localizados en áreas que están en riesgo o situación de desplazamiento.

⁵ Destinadas a proteger los derechos ejercidos sobre un predio.





centraron en: 1) el fortalecimiento institucional, fundamentalmente en la transferencia de capacidades a organismos y entidades con competencia en el marco legal y reglamentario, las rutas protección y los mecanismos de captura de datos y sistemas de información; 2) el establecimiento del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta); 3) la divulgación y fortalecimiento de las capacidades de las comunidades; 4) la incorporación de procedimientos y criterios para preservar los derechos patrimoniales de mujeres, niñas, niños, adolescentes y huérfanos; 5) una mayor cobertura de las medidas de protección de derechos; 6) la divulgación de la propuesta de ruta de protección de los derechos de los territorios étnicos, con la finalidad de salvaguardar los derechos de los territorios de grupos indígenas y afrocolombianos en condición de riesgo o desplazamiento forzado por el conflicto, la construcción de megaproyectos, la minería, etc.; 7) la titulación que privilegiaba a la población desplazada; y 8) la definición de las tipologías del despojo, tales como la venta forzada, la venta por valores bajos, las hipotecas sobre predios despojados, la apropiación de territorios étnicos, y la solicitud de titulación de predios abandonados (Acción Social 2010).

La tercera fase de esta iniciativa, que se implementó durante el período 2008-2012, planteó como un importante desafío la restitución de tierras. No obstante, enfrentaba una doble disyuntiva: las limitaciones para contar con información clara y expedita sobre el despojo, debido al temor de las víctimas, y los bajos niveles de denuncia relacionados con las dificultades de los despojados para probar la comisión del delito. Bajo estas premisas, la tercera etapa del programa avanzó en la definición y

la validación de una ruta de restitución y reparación, a partir del desarrollo de un proyecto piloto⁶. Asimismo, el programa orientó sus esfuerzos a construir el instrumento de protección como mecanismo idóneo para prevenir el despojo, la titulación para la población víctima del desplazamiento, la generación de cartografía sobre la tenencia de la tierra y la divulgación de estrategias y acciones dirigidas a la población desplazada y víctima del despojo de tierras (figura 1).

Una evaluación de los resultados, comprendida entre 2003 y 2010, logró establecer que el proyecto protegió a 142 931 derechos ejercidos por más de 107 000 personas en 115 494 predios⁷.

En 2011 se promulgó la Ley 1448 o *Ley de Víctimas*, con el propósito de definir un conjunto de medidas jurídicas, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas para aquellas personas o comunidades que han sufrido daños e “infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos” (artículo 3.º), como consecuencia del conflicto armado que ha sufrido el país. En este mismo sentido, estas personas o colectivos deben, en el “marco de la justicia transicional, hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, justicia y reparación; y garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales” (artículo 1.º).

La Ley de Víctimas también ha propuesto medidas particulares de atención, asistencia y reparación para las comunidades étnicas. Dichas medidas están orientadas a proteger, respetar y conservar sus usos y costum-

⁶ De igual manera, esta fase contribuyó a la formulación del Programa de Restitución de Bienes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como a brindar insumos al Ministerio del Interior, de ese entonces, y de Justicia para la preparación del proyecto de ley denominado Acción de Restitución.

⁷ Estas propiedades contaban con una superficie de 3,7 millones de hectáreas y beneficiaron a cerca del 33% de las mujeres afectadas y 65% de los hombres víctimas del despojo que fueron atendidos por la iniciativa.



Figura 1. Resultados del Proyecto de Protección de Tierras



Fuente: elaboración propia con base en Acción Social, 2010.

bres, así como los derechos colectivos de estos grupos poblacionales. Igualmente, en el marco del artículo 205, se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley con la finalidad de establecer regulaciones de derechos y garantías a las víctimas de comunidades indígenas, rrom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en relación con: 1) definir un marco legal de la política de atención, reparación integral y restitución de tierras a las comunidades étnicas, conforme a la Constitución, mecanismos y jurisprudencia internacional; y 2) desarrollar normatividad con fuerza de ley para el diseño de una política diferencial para las víctimas de grupos y comunidades étnicas, que considere los derechos a la aplicación de la consulta previa en la

definición de tales lineamientos.

De acuerdo con el articulado de la Ley de Víctimas –y después de surtida la respectiva consulta previa– se promulgaron tres nuevos decretos ley en 2011, que otorgaban garantías jurídicas a los grupos étnicos: 1) el Decreto Ley 4633 de 2011 para atender a las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas; 2) el Decreto Ley 4634 de 2011, destinado a reparar y restituir los derechos de las víctimas del pueblo rrom o gitano; y 3) Decretos Ley 4633, Decreto 4634 y Decreto Ley 4635 de 2011, orientados a atender a las víctimas de la población y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Cada uno de estos decretos ley tiene como



objetivo construir un marco normativo e institucional “de la política pública de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos de las víctimas pertenecientes a los diferentes grupos o comunidades étnicas”(Decretos Ley 4633, Decreto 4634 y Decreto Ley 4635) . En el contexto de los principios y derechos de los pueblos indígenas que señala el Decreto-Ley 4633, en sus artículos 5.º, 7.º, 9.º y 11.º, algunos de los fundamentales hacen referencia a la reparación integral, el restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos indígenas, el respeto a la ley de origen, la ley natural, el derecho mayor o propio de los pueblos indígenas y el derecho fundamental al territorio. Por su parte, las comunidades afrodescendientes también contemplan entre sus derechos la verdad, la reparación integral, la justicia y el derecho fundamental al territorio, entre otros de gran importancia, según el Decreto Ley 4635 de 2011, en sus artículos 37, 38, 39 y 40.

Igualmente, la Ley 1448, en sus disposiciones, no solo planteó un procedimiento para la restitución de tierras a las víctimas del despojo y el abandono forzado, sino también recomendó la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). De acuerdo con el artículo 104, el propósito de la URT es “servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados”, así como llevar el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas.

Según la Ley 1448 de 2011, además de las anteriores funciones, la URT también concentró sus acciones en recolectar pruebas de despojos y abandonos forzados⁸, identificar física y legalmente los predios que carecían de información catastral y tramitar frente a las instituciones competentes los procesos de restitución

de los predios despojados.

3.2. Territorialidad étnica y derechos territoriales

Tanto las comunidades indígenas, como las negras y afrodescendientes tienen una relación y vínculos profundos con la tierra y el territorio. Esta relación ancestral para los diversos grupos indígenas que habitan el país data de milenios y –aunque con la colonización europea se intentó resquebrajar– ha perdurado en el tiempo como uno de los grandes valores inmateriales y espirituales de los pueblos indígenas, que aún hoy guían sus diseños y destinos. Para las comunidades negras y afrocolombianas la relación se ha traducido como una extensión simbólica del territorio que tuvieron que abandonar forzosamente sus ancestros (producto de su arribo a América como esclavos), pero que han reconstruido de manera histórica, cultura, ritual y ancestral en diferentes regiones del país, especialmente en el litoral pacífico y en la región Caribe. Por lo tanto, para las comunidades étnicas la tierra y el territorio son una parte integral de su cosmovisión, definen su identidad cultural y espiritual, y proporcionan los medios de vida necesarios para su supervivencia y las de sus futuras generaciones.

De acuerdo con la URT (2017), el territorio para las comunidades es un derecho que no prescribe, “es vital para las comunidades”. Cuando el territorio es alterado o vulnerado por actores externos se ocasiona una “pérdida de su identidad y su cultura como colectivo, se afectan sus estructuras político-organizativas, se impide el desarrollo de proyectos y planes de vida y, sobre todo, se pone en riesgo su existencia como grupos humanos étnicamente diferenciados”.

Por esta misma razón, los Decretos Ley 4633

⁸ El abandono sucede en el momento en el que el conflicto armado restringe o limita el acceso o goce de los espacios o lugares de uso y aprovechamiento colectivo e individual (URT, 2017).



y 4635 de 2011 consideran a los territorios étnicos y a la garantía de la presencia de estos grupos humanos en ellos como principios y derechos fundamentales para las comunidades, equiparándolos a la reparación integral, la justicia, la ley de origen, la participación y la verdad, entre otros. Por lo tanto, y como lo señalan estas normas, el Estado se encuentra obligado a recuperar los territorios étnicos usurpados o despojados, y a garantizar el retorno de los grupos étnicos a estos para el goce efectivo de sus derechos constitucionales.

Otras normas base que soportan los derechos territoriales de las comunidades étnicas y que han servido de referente para garantizar el goce efectivo de los derechos son la Constitución Política de 1991 y la Ley 70 de 1993. En la Constitución Política, a partir de los artículos 7.º, 63.º, 329.º y 330.º, el Estado colombiano “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural” del país; promulga el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de la propiedad colectiva (o comunal); promueve la constitución de los resguardos indígenas como entidades territoriales no enajenables; y ordena afianzar su gobernabilidad, a través de la conformación de consejos de acuerdo con las tradiciones y costumbres de los grupos étnicos. De la misma forma, al ordenamiento jurídico colombiano se incorporó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de la Ley 21 de 1991.

Por su parte, la Ley 70 realizó un reconocimiento a los territorios y tierras baldías que habían ocupado históricamente las comunidades negras y afrocolombianas, e instó al Gobierno Nacional para proteger y preservar sus asentamientos, identidad cultural, derechos fundamentales, territorios, recursos naturales y sistemas productivos tradicionales.

Otro instrumento que ha resultado útil para

proteger los territorios de propiedad colectiva indígena y comunitaria de la población negra y afrocolombiana, y que ha venido mejorando su alcance y aplicación, es la consulta previa. Esta se configura como un derecho fundamental de las comunidades étnicas –conforme a las consideraciones del Convenio OIT 169 de 1989 y la Constitución Política de 1991⁹ cuando se adoptan medidas legislativas y administrativas, o se adelantan proyectos, obras de infraestructura o actividades que generan un impacto directo o indirecto sobre los territorios colectivos o comunidades. En este contexto, la consulta previa se orienta a proteger y preservar la integridad cultural, la estructura social y económica de los pueblos étnicos y tradicionales, así como a garantizar el derecho a la participación.

De acuerdo con la Directiva Presidencial 10 de 2013, las siguientes actividades, acciones o proyectos están sujetos a consulta previa: 1) medidas legislativas o administrativas que afectan los grupos étnicos; 2) prospección o explotación de recursos naturales en sus territorios; 3) decisiones sobre enajenación de tierras o transferencias de sus derechos de propiedad; 4) programas de enseñanza a niños con interés en aprender sus lenguas; 5) aumento o modificación de las vías en territorios de propiedad colectiva; 6) formulación y ejecución de proyectos de investigación científica; 7) y acciones de erradicación de cultivos de uso ilícito; 8) adopción de medidas de salud en grupos étnicos, entre otros. Igualmente, es importante la jurisprudencia de las Cortes en relación con los procesos de consulta previa, en especial, la Sentencia SU-123 de 2018 respecto a la afectación de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables sobre territorios de propiedad colectiva, y la Sentencia

⁹ Es importante mencionar que la consulta previa se ha incorporado al marco jurídico nacional a través de la Ley 21 de 1991 y la Directiva Presidencial 10 de 2013. De igual forma, existe una rica jurisprudencia constitucional con respecto a la consulta previa sobre licencias ambientales (SU-039 de 1997), adopción de medidas administrativas (C-169 de 2001), erradicación de cultivos ilícitos (SU-383 de 2003), explotación de recursos naturales (C-620 de 2003), derecho a la diversidad e integridad étnica y cultural, y a la conformación de gobiernos indígenas (T-737 de 2005), profesionalización docente (C-208 de 2007), inconstitucionalidad del estatuto de desarrollo rural, Ley 1021 de 2006 (C-030 de 2008) y consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007 (C-461/08).



T-063 de 2019 sobre la protección de los derechos a la integridad étnica y cultural de las comunidades indígenas.

En suma, y de manera general, la batería normativa y jurídica relacionada con la protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas es amplia y contempla la Constitución Política de 1991, la Ley de Víctimas, la Ley 70 de 1993 y la Ley 21 de 1991, que reglamentan el proceso de consulta previa en Colombia, con base en el Convenio 169 de la OIT. De igual manera, y a partir de la Ley de Víctimas, se desprenden, como se mencionó, tres normas el Decreto Ley, el 4633, el Decreto 4634 y el Decreto Ley 4635, los cuales están orientados a la preservación de los derechos territoriales de los grupos étnicos. Finalmente, toda jurisprudencia de la Corte Constitucional brinda fuerza y aplicabilidad a los procesos de consulta previa

3.3. Restitución de derechos territoriales de las comunidades étnicas

La Ley 1448 de 2011, junto con los Decretos Ley señalados, reiteran la protección y acceso a los territorios étnicos. En particular, el Decreto Ley 4633 ordena al Estado la reparación integral del derecho al territorio a las comunidades indígenas, así como su protección y restitución de sus derechos conforme a su condición de víctima, también involucra el *saneamiento espiritual* de acuerdo con sus tradiciones ancestrales, así como la reparación de la relación que los pueblos indígenas mantienen con su territorio de manera colectiva, cultural y espiritual. Este decreto también señala que el Estado debe adoptar medidas que conduzcan a la garantía del goce efectivo del derecho colectivo sobre aquellos lugares sagrados que se hayan restringido o estén con un elevado riesgo de limitar su acceso como consecuencia del conflicto armado.

Por otro lado, el artículo 11 del Decreto 4634 señala la importancia de restituir las tierras despojadas o abandonadas a los miembros del pueblo rrom, así como la reparación integral

expresada en medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, tanto en el ámbito individual, como el colectivo, y de forma material y simbólica.

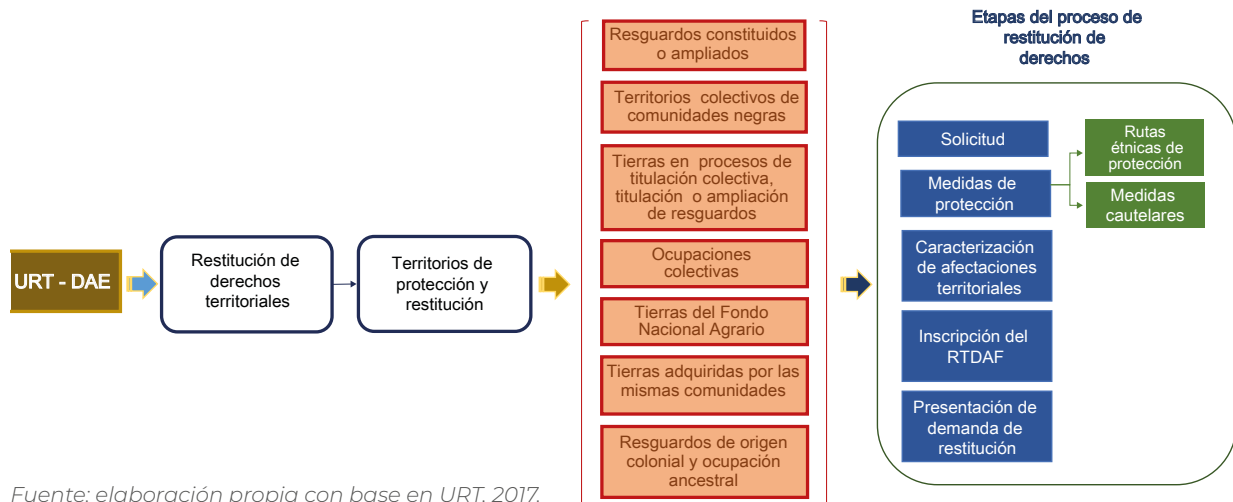
De manera similar, el artículo 40 del Decreto Ley 4635 hace referencia al derecho fundamental al territorio, que expresa “el ejercicio efectivo del derecho colectivo” sobre los territorios de las comunidades negras y afrocolombianas. La norma también recoge la dimensión cultural, ancestral y espiritual de los territorios colectivos, y enfatiza en la garantía del Estado para el goce pleno y efectivo de los derechos territoriales de esta comunidad étnica. El decreto igualmente hace mención a la indivisibilidad de los derechos de las comunidades negras y afrodescendientes para proteger la integridad cultural y étnica de estos grupos y sus derechos colectivos.

Con la finalidad de atender, particularmente los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales, los Decretos 4633 de 2011 y 4801 de 2011 ordenaron la creación de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) en la URT. Esta dependencia, en el contexto de su cadena de valor y para los casos de restitución de derechos territoriales, desarrolla cuatro procesos: “1) focaliza casos de restitución de tierras en territorios étnicos, y se caracterizan las afectaciones halladas; 2) previene daños y protege territorios étnicos; 3) presenta demandas de restitución de derechos territoriales ante los jueces encomendados para esta labor; y 4) divulga las herramientas de restitución y protección” (URT, 2017) (figura 2).

De igual modo, la labor de la DAE se concentra en generar insumos técnicos, aportar elementos y gestionar la restitución de la tierra y derechos territoriales para las comunidades. En este sentido, los territorios colectivos sujetos a protección y restitución de sus derechos comprenden: (i) los resguardos constituidos o ampliados, (ii) territorios colectivos de comunidades negras, (iii) tierras en procesos de titulación colectiva, titulación o ampliación de resguardos, (iv) ocupaciones colectivas; (v) tie-



Figura 2. Restitución y derechos territoriales



Fuente: elaboración propia con base en URT, 2017.

rras del Fondo Nacional Agrario; (vi) tierras adquiridas por las mismas comunidades y (vii) resguardos de origen colonial y de ocupación ancestral, entre otros.

Una vez surtida esta fase, la URT adelanta las etapas requeridas para efectuar el proceso de restitución de derechos territoriales. La primera etapa es la solicitud, que implica que las afectaciones territoriales, como el abandono o el despojo se hubiesen generado después del 1.º de enero de 1991, que estas se encuentren relacionadas con el conflicto armado y se haya realizado una focalización o priorización de los territorios para realizar el proceso de restitución.

En segundo lugar, se define el tipo de medidas de protección que se realizarán de acuerdo con el riesgo que se identifique. Por lo tanto, las comunidades étnicas pueden requerir la protección de sus derechos territoriales a partir de dos medidas: 1) carácter administrativo (ruta de protección étnica); y 2) carácter judicial (medidas cautelares).

Las rutas de protección étnica se constituyen

¹⁰ Tales como la Personería, la Defensoría del Pueblo y las procuradurías regionales o provinciales.

¹¹ Para las comunidades indígenas, otras entidades colaboradoras claves y estratégicas son la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos - ORIP, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC y aquellas que pertenecen a la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas. Mientras que para las comunidades afrocolombianas también resulta importante consultar fuentes comunitarias, organizaciones de comunidades, observatorios, bases de datos, medios de comunicación, etc.

como una medida que tiende a prevenir afectaciones territoriales colectivas. Estas contemplan cuatro procesos, a saber: 1) la solicitud de protección; 2) el estudio preliminar; 3) la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas a causa de la violencia (RTDA); y 4) la orden de protección.

Para las comunidades indígenas y para las negras y afrodescendientes existen diferencias en la implementación de la ruta. Los pueblos indígenas realizan la solicitud ante la URT directamente, mientras que las comunidades negras lo efectúan a través de un agente del Ministerio Público¹⁰. Por otro lado, para los grupos indígenas, el estudio preliminar lo realiza la URT con la colaboración de la Agencia Nacional de Tierras (ANT); y para las comunidades negras y afrocolombianas este insumo técnico se construye a partir de la información proporcionada por la ANT¹¹ para establecer la presencia y delimitación del territorio colectivo, con el apoyo técnico del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y el Ministerio del Interior.

Por su parte, la inscripción al Registro de Tie-



rras para las comunidades indígenas se oficializa a partir de una solicitud que la URT envía a la ANT para realizar este proceso; y, una vez efectuado, retorna a la Unidad para aplicar la ruta de protección. En el caso de las comunidades afrocolombianas, la ANT desarrolla directamente el registro. Por último, la realización de la orden de protección para los grupos indígenas implica la expedición, por parte de la URT, de un acto administrativo para la oficina de instrumentos públicos; mientras que para el caso de las comunidades negras el Ministerio del Interior elabora el acto administrativo, y a través de la ANT se remite a la oficina de instrumentos públicos.

En relación con las medidas cautelares, estas se configuran en acciones provisionales de protección judicial que se implementan en los territorios de propiedad colectiva indígena y negra, con la finalidad de suspender o impedir afectaciones presentes o futuras relacionadas con el impacto de la violencia y conflicto armado. La URT (2017) señala que las medidas cautelares son solicitadas a través de un juez de restitución para suspender o interrumpir situaciones o hechos que afecten a los derechos territoriales, y no procuren su protección.


En tercer lugar, se elaboran las *caracterizaciones de afectaciones territoriales*, que se constituyen en un análisis detallado orientado a identificar afectaciones, alteraciones, daños o violaciones a los derechos territoriales étnicos en el contexto de la violencia y el conflicto armado (figura 3). Usualmente, para su análisis, las caracterizaciones contemplan diversas temáticas como: extensión del territorio susceptible de la afectación; estado del proceso de formalización de la propiedad; usos y aprovechamiento del territorio; antecedentes de los procesos de afectación; situación de los predios con terceros ocupantes; identificación de proyectos, iniciativas o apuestas que impliquen la extracción de recursos naturales desarrollados por actores públicos o privados en el territorio o áreas de influencia; estado de las iniciativas legales e ilegales en el territorio; censo de la población que ocupa el territorio, y

que pueden ser potencialmente afectada; barreras jurídicas y legales que impiden la protección de los derechos territoriales; y descripción de las situaciones que han ocasionado las afectaciones, entre otras importantes. Por lo tanto, el análisis de las caracterizaciones de afectaciones territoriales resulta fundamental para documentar y gestionar la demanda que permita restituir los derechos territoriales de las comunidades étnicas afectadas.

En cuarta instancia, y a partir de la verificación de las afectaciones, alteraciones o daños territoriales, la URT procederá a inscribir el área del territorio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). En los casos que no se logren identificar o precisar las afectaciones territoriales, la URT expedirá un acto administrativo rechazando la inscripción en el registro.

Por último, y frente a la identificación efectiva de las afectaciones territoriales en resguardos o consejos comunitarios y su respectiva inscripción en el RTDAF, la URT procederá solicitando –a un juez o tribunal con esta función– la apertura de un proceso para restituir los derechos territoriales de las comunidades étnicas afectadas. Cabe aclarar que el proceso que instaura la URT pertenece al ámbito de la justicia transicional y, generalmente, la demanda interpuesta comprende la siguiente información: 1) identificación de la comunidad solicitante o persona; 2) identificación del territorio; 3) descripción de los hechos; 4) presunciones; 5) informe de caracterización; 6) domicilio de los titulares; y 7) acciones que permitan garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales de las víctimas que han sido vulneradas.

La URT (2017) establecerá que una vez que se corrobore “el requisito de procedibilidad” o la inscripción en el RTDAF, el juez deberá ordenar el “acto admisorio” en los siguientes 15 días calendario para establecer si cabe o no la restitución de los derechos territoriales. Las Directrices voluntarias sobre gobernanza



4

LA GOBERNANZA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, LOS BOSQUES Y LA PESCA

de la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (DVGT) surgen de los aprendizajes y experiencias de comunidades campesinas, étnicas y diversos actores rurales en el mundo para la gestión efectiva de sus recursos naturales. Por ende, las directrices promueven **“la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, con respecto a todas las formas de tenencia”, tanto como “pública, privada, comunal, indígena, consuetudinaria e informal”**¹².

Las DVGT también se encuentran orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación de la población más vulnerable. Aunque las directrices contribuyen a adoptar acciones para combatir el hambre y superar la pobreza, ha ampliado su enfoque para involucrar los “medios de vida, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible”(FAO, 2012). Todos estos aspectos, que se abordan de manera integral, contribuyen a mejorar la gobernanza en los territorios.

Desde 2012, la FAO –entendiendo la importancia y potenciales impactos de esta iniciativa mundial– ha impulsado la implementación de las DVGT en varios países y regiones, con

la finalidad de avanzar en los anteriores propósitos globales. Para ello, se ha ocupado de establecer algunos principios generales y de aplicación, que han permitido la divulgación de derechos y responsabilidades ligadas con la tenencia de la tierra y la promoción de marcos de referencia jurídicos y de política (FAO 2012). En el contexto de los principios generales, las DVGT promueven el reconocimiento y respeto a todos los titulares legítimos y a sus derechos de tenencia, salvaguardar los derechos legítimos de la tenencia frente amenazas e infracciones, promover el goce de los derechos legítimos, facilitar el acceso a la justicia para proteger la vulneración de los derechos legítimos, y prevenir disputas asociadas con la tenencia.

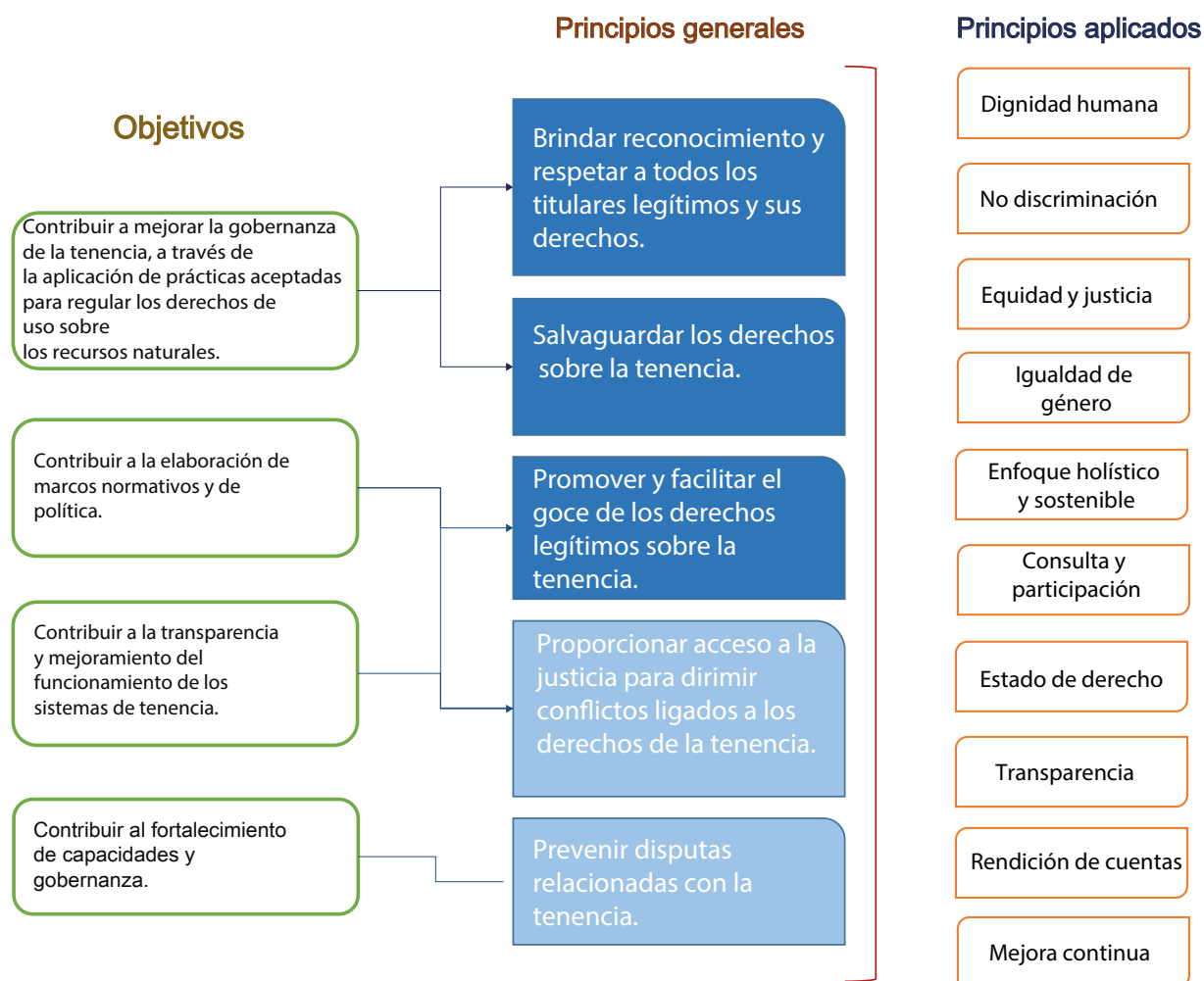
Por su parte, los principios de aplicación están estrechamente ligados al respeto de la dignidad humana, la igualdad de género, un enfoque holístico y sostenible, la promoción de la consulta y la participación, las garantías del Estado de Derecho, la transparencia, la rendición de cuentas, y la mejora continua y el seguimiento (figura 3).

Desde esta misma perspectiva, los Estados deben diseñar o establecer marcos normativos y de política capaces de promover la gobernanza responsable de la tenencia de la

¹² FAO, 2012 Directrices voluntarias sobre gobernanza de la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca en el contexto de la seguridad alimentaria nacional en Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) (disponible en <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/activities/vggt/es/#:~:text=Las%20Directrices%20voluntarias%20sobre%20la,como%20medio%20para%20erradicar%20el>). Acceso: 25 de noviembre de 2020



Figura 3. Objetivos y principios de las DVG T



Fuente: elaboración propia con base en FAO, 2012.

tierra, los bosques y la pesca, y respetar los derechos legítimos de la tenencia –que no cuentan con protección jurídica– para asegurar la igualdad de género, la equidad social y el acceso de la tenencia a la población más vulnerable. De igual modo, los Estados, en el contexto de la aplicación de las DVG T, deben definir las responsabilidades y competencias de las entidades encargadas de los procesos de tenencia de la tierra, así como contemplar los diferentes cambios, reformas o modificaciones que se requieran para mejorar los alcances de la tenencia, conforme a los nuevos contextos o demandas de las comunidades o

poblaciones particulares.

Otro de los frentes esenciales que promueven las DVG T es el reconocimiento jurídico de la tenencia, así como la asignación de sus *derechos o deberes*. Como parte de este reconocimiento, las directrices recomiendan definir salvaguardas, con el objetivo de garantizar todas las acciones relacionadas con el reconocimiento legal de la tenencia, las cuales se ciñen a la legislación nacional e internacional, y a los compromisos acordados voluntariamente en escenarios multilaterales. Asimismo, es importante garantizar el derecho a la tenen-



cia para los pueblos indígenas y comunidades étnicas, así como para la población campesina y rural. Este reconocimiento de derechos y titulación debe ser extensivo tanto a hombres como mujeres, familias, jóvenes, comunidades y, fundamentalmente, a la población rural pobre y vulnerable.

Este contexto de reconocimientos de derechos implica una importante labor del Estado para impedir el desalojo, el desplazamiento y el despojo de la población, hechos que van contravía de la legislación internacional y de los acuerdos y compromisos adquiridos en tratados de carácter global. Las DVGT también recomiendan que aquella tenencia que los Estados controlan o detentan sobre la tierra, los bosques y los sitios de pesca deben contar con propósitos más amplios a nivel económico, social y ambiental, respetando las estructuras de tenencia de los individuos y las comunidades, e incluyendo los sistemas tradicionales que aún existen en los territorios rurales.

Las DVGT instan a los Estados a efectuar un inventario actualizado de la tenencia de la tierra, los bosques y las pesquerías de su propiedad, así como de las comunidades e individuos –incluyendo grupos étnicos–, con la finalidad de regular su administración y distribuir equitativamente los beneficios de aquellos sistemas y estructuras de tenencia que pertenecen al sector público.

De igual manera, los actores territoriales estatales y no estatales, como lo señalan las directrices, deben reconocer qué activos y dotaciones del territorio, como la tierra, los bosques y los sitios de pesca, representan “un valor social, cultural, espiritual, económico, medioambiental y político” para las comunidades étnicas (DVGT, 2012). Estos grupos, a través de la gobernanza sobre los recursos, deben asegurar la

adopción de derechos equitativos e igualdad de acceso a los miembros de las comunidades, especialmente a las mujeres. También es importante que los Estados brinden herramientas técnicas a los grupos étnicos para ampliar sus capacidades, principalmente en materia de participación para la toma de decisiones sobre los derechos de la tenencia. Además, que en los procesos de formulación de las políticas se contemplen, integren e incorporen los significados y valoraciones que representa la gobernanza de sus recursos para las comunidades étnicas.

Para cumplir este último propósito, las consultas y el consentimiento previo de las comunidades sobre iniciativas, proyectos o medidas legislativas y administrativas deben ser principios esenciales para fomentar la gobernanza y una apropiada gestión de sus recursos¹³, así como lo debe ser la asistencia técnica para el diseño participativo de políticas y el reconocimiento de los sistemas tradicionales para facilitar la resolución de conflictos.

Las DVGT también promueven el reconocimiento de la tenencia informal de la tierra, los bosques y la pesca, siempre y cuando esta respete y se adecúe a las legislaciones nacionales vigentes y a los derechos formales de propiedad, y vinculen criterios de igualdad de género.

Otro de los mecanismos que fomentan las directrices voluntarias es la transferencia y cambios en los derechos y deberes de la tenencia. A partir de las dinámicas del mercado se pueden trasladar, transferir y reasignar deberes y derechos sobre esta¹⁴, producto de las inversiones, reajustes de tierras, redistribución, restitución o expropiación. Desde esta perspectiva, es importante que los Estados promuevan mercados de tierras equitativos, justos y transparentes, así como transacciones y

¹³ Con la finalidad de apreciar en detalle los elementos esenciales del Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI), consúltese el documento publicado por la FAO: Consentimiento libre, previo e informado: un derecho de los Pueblos Indígenas y una buena práctica para las comunidades locales. Un manual dirigido a profesionales en el terreno. <http://www.fao.org/3/a-i6190s.pdf>

¹⁴ De igual manera, existen otro tipo de responsabilidades, obligaciones o restricciones para proteger y respetar los derechos y deberes sobre la tenencia de terceros, tales como el usufructo y la utilización de las servidumbres, entre otros.



diferentes modalidades de arrendamiento. Lo anterior con el objetivo de desestimular prácticas como la concentración de la propiedad y la especulación de la tierra, que terminan por afectar a las comunidades rurales y étnicas, y no favorecer a la competencia y acceso equitativo de recursos a la población y las comunidades más pobres y vulnerables. De igual forma, la adopción de regulaciones, el establecimiento de registros y la divulgación de la información afianzan los mercados de tierras y fortalecen los derechos y deberes sobre la tenencia, además de posibilitar el establecimiento de medidas de salvaguarda para los miembros de los hogares rurales; todo esto con la finalidad de asegurar la titularidad de derechos sin restricciones.

Las inversiones orientadas al uso y aprovechamiento de la tierra, los bosques y la pesquería, ya sean estas públicas o privadas, no solamente mejoran la seguridad alimentaria, sino también fortalecen la producción agropecuaria de manera sostenible, generando mayores ingresos. En este contexto, los Estados, a partir de las DVGT, deben promover inversiones que beneficien a pequeños agricultores, y sus sistemas de producción, para reducir la pobreza y fomentar la seguridad alimentaria, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos, el fortalecimiento del desarrollo rural, la mejora del empleo y la ampliación de los medios de vida. Todos ellos acordes con la legislación nacional y la normatividad internacional.

Las inversiones que afianzan los derechos y deberes sobre la tenencia en comunidades étnicas deben destinarse a mejorar las capacidades productivas y de gestión de los recursos naturales de estas, sin poner en riesgo los valores sociales y culturales de los pueblos.

Para ello, las inversiones, proyectos y medidas que se adelanten en los territorios pertenecientes a comunidades étnicas deben circunscribirse a los procesos de consulta y participación, con el propósito de identificar sus impactos potenciales y los beneficios que las comunidades devengarán de las in-

versiones o iniciativas que se desarrollen en el territorio.

En relación con la concentración parcelaria, las DVGT mencionan que los Estados pueden acudir a estos instrumentos o mecanismos voluntarios de reajuste de tierras con la finalidad de mejorar la disposición y utilización de los predios y así fortalecer la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. De igual manera, los Estados pueden proponer la creación de bancos de tierras y salvaguardas para adelantar reajustes y procesos de tenencia transitoria de predios, orientada a aquellos productores con tierra insuficiente o déficit de suelos, pero sin provocar la fragmentación de propiedades en detrimento de la producción y la diversificación agropecuaria.

En el marco de las directrices, la restitución operará frente a la pérdida de derechos en la tenencia y, por ende, recomienda a los Estados la devolución de parcelas o propiedades que han sido despojadas a propietarios o sus herederos. De no ser posible la restitución, los Estados deben brindar una compensación rápida y justa, equivalente a los bienes o propiedades perdidos o despojados, asegurando la incorporación de criterios de igualdad de género. De igual manera, se debe garantizar que las demandas que se interpongan por motivos de restitución no tengan retrasos. Esto con la finalidad de que los beneficiarios puedan disfrutar efectivamente de los derechos de tenencia.

En materia de reformas distributivas, las DVGT recomiendan adelantarlas de forma participativa y transparente, para mejorar el acceso equitativo a la tierra de manera amplia y reducir así la elevada concentración de la propiedad. De este modo, se introducen criterios sociales, económicos y ambientales con la finalidad de beneficiar a aquellos que poseen tierra insuficiente o que carecen completamente de ella. Los Estados, para lograr estos objetivos, deben orientar sus esfuerzos a delimitar los alcances de las reformas e identificar las tierras exentas de estas estrategias; así como garantizar el acceso al crédito, los segu-



ros de cosecha, la extensión rural, la vivienda, los insumos productivos, entre otros; todos como activos o medios complementarios a los procesos de distribución.

La expropiación y compensación de los predios que acompañan las reformas de distribución de la tierra implican, para las directrices, que deben realizarse de manera transparente y con criterios de participación, respetando a los titulares legítimos del derecho de tenencia, especialmente, la población pobre y vulnerable. Por lo tanto, en los casos de compensación, los Estados deben procurar una indemnización y valoración justa y equivalente a los derechos expropiados, siempre y cuando se consiga un interés común. En caso de requerirse medidas de desalojo, traslados o reasentamientos, se recomienda evaluar la posibilidad de cambios en el uso del suelo o contemplar escenarios alternativos que per-

mitan minimizar los impactos negativos que generan estas medidas sobre las comunidades y poblaciones.

En relación con la administración de la tenencia, las DVGT instan a los Estados a avanzar en la estructuración e interoperabilidad de sistemas como catastro, registro y licencias, con la finalidad de proteger los derechos de propiedad, los títulos colectivos y los sistemas tradicionales de tenencia (figura 4). De igual manera, la administración de la tenencia implica realizar una valoración justa y equitativa de los derechos producto de las inversiones, expropiaciones y tributación que se efectúan en las tierras, predios o parcelas. La valoración y la información que se genera es fundamental para establecer precios aproximados de los derechos de tenencia conforme al derecho nacional e internacional

Figura 4. Pilares de la DVGT



Fuente: elaboración propia con base en FAO, 2012.

De igual manera, el recaudo de impuestos y tributos regula los incentivos de los agentes sobre los derechos de la tenencia, las inversiones y las transacciones que se desarrollan en el mercado de tierras; y orienta las decisiones de los actores territoriales desde una perspec-

tiva económica, social y ambiental. Por su parte, la ordenación reglamentada del territorio genera los estímulos y brinda orientaciones para mejorar la implementación de los planes de ordenamiento territorial. De esta manera, busca avanzar en el desarrollo equilibrado y



sostenible de los territorios, asegurando así el reconocimiento de la gobernanza de la tierra, los bosques y la pesca.

La resolución de controversias sobre derechos de tenencias, en el marco de las directrices, se configura en una oportunidad para que los Estados dispongan de mecanismos, instancias y entidades que permitan ofrecer soluciones acertadas y efectivas a los conflictos que se generan sobre los derechos a las tenencias. Lo anterior, acudiendo a mecanismos formales y de carácter informal o alternativo¹⁵, con criterios de igualdad de género. De igual modo, los acuerdos de cooperación, que involucran los derechos sobre la tenencia y que rebasan las fronteras de las naciones, son de suma importancia para las directrices, debido a que implican la definición de regulaciones y políticas multilaterales que permiten delimitar, de manera funcional, áreas comunes, como rutas de migración, lugares de pesca o de aprovechamiento de recursos, que comparten ciertos límites fronterizos.

Finalmente, las directrices abordan los efectos del cambio climático y las situaciones de emergencia, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación. Frente a la primera problemática, las DVGT hacen énfasis en el respeto a los derechos de las personas, los grupos y las comunidades que pueden resultar afectados por los impactos del cambio climático, a partir de un desplazamiento o reasentamiento, sin que ello ponga en riesgo el acceso a los recursos de terceros.


Es importante que los Estados respeten y protejan los derechos sobre la tenencia de los habitantes del territorio que han sido afectados por desastres, a través de regulaciones, marcos de acción, programas de prevención y respuestas rápidas en situaciones de desastres, a partir de la selección de zonas de reasentamientos transitorios. Lo anterior con el propó-

sito de asegurar las tenencias de poblaciones afectadas y evitar la pérdida de sus medios de vida. De igual manera, las DVGT amplían su alcance a las etapas de rehabilitación y reconstrucción, para brindar y proveer todas las herramientas disponibles que permitan el retorno voluntario, digno y seguro de las comunidades e individuos a sus territorios, y mitigar así las controversias y disputas sobre los derechos a la tenencia.

Las DVGT también recomiendan que los Estados diseñen mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación a los proyectos o iniciativas de gobernanza de la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca, así como el fortalecimiento de la seguridad alimentaria. En el desarrollo de las herramientas de evaluación es de vital importancia involucrar al sector privado, la sociedad civil, los gobiernos, las comunidades y los actores del territorio, no solo con el objetivo de garantizar la recolección de la información que se pretende medir, sino también para fortalecer la labor de divulgación y aprendizajes de las diferentes iniciativas.

En Colombia, como se describirá más adelante, se ha recolectado un conjunto de lecciones y aprendizajes sobre la restitución de derechos territoriales donde se aplican las DVGT.

La primera de estas aborda las caracterizaciones territoriales del Proyecto *Incorporación de directrices de gobernanza de la tierra con las comunidades locales habitantes de áreas protegidas y sus zonas de influencia*, desarrollado entre 2016 y 2020; la segunda describe el proyecto *Fortalecimiento de la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras*, que se implementó entre 2014 y 2016; y la tercera parte presenta los principales logros del proyecto *Fortalecimiento de la implementación de la política pública de tierras y territorios*, adelantado entre el 2017 y el 2020.



5 APRENDIZAJES DE LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES DE GOBERNANZA EN LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES EN COMUNIDADES ÉTNICAS



5.1. Incorporación de las directrices de gobernanza de la tierra con las comunidades locales habitantes de las áreas protegidas y sus zonas de influencia

Esta iniciativa¹⁵ se desarrolló entre los años 2016 y 2020, y fue financiada por la Unión Europea. La FAO lideró el proyecto, cuyos socios principales fueron WWF Colombia, Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), la URT, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upra), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC).

La iniciativa se adelantó en el marco de cuatro productos y objetivos generales:

1. **Promover el diálogo social para la solución de conflictos a través de mesas nacionales y locales de concertación**, con la finalidad de fortalecer la plataforma de diálogo social e intersectorial a nivel nacional y local, para la implementación de las DVGT en las áreas del sistema de parques nacionales naturales y sus zonas de influencia.
2. **Identificar estrategias de superación de conflictos de gobernanza y tenencia de la tierra**, con el propósito de definir e implementar una estrategia de manejo de conflictos de gobernanza territorial en las cinco áreas de Parques Nacionales Natura-

les, sus áreas de influencia y los municipios seleccionados.

3. **Aportar a procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades afro e indígenas en zona de influencia de áreas protegidas**, para facilitar y apoyar procesos de restitución de tierras a comunidades étnicas de manera que se incida en la gobernanza.

4. **Implementar una estrategia de comunicaciones** (FAO, 2020a).

Aunque el proyecto devengó importantes lecciones en materia de incorporación de las DVGT en cada uno de sus componentes, los aprendizajes sobre gobernanza de restitución de derechos territoriales se evidenciaron de manera más palpable en el producto y objetivo 3 del proyecto.

En este sentido, este componente proporcionó importantes elementos a los procesos de caracterización de afectaciones a los derechos territoriales en territorios étnicos, indígenas y afros, traslapados con Parques Nacionales Naturales, áreas de manejo ambiental especial y regiones con altos niveles de diversidad cultural y ambiental. Los territorios y comunidades que priorizó el proyecto fueron el pueblo Wiwa (las comunidades La Laguna y Guamaka), el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur (Cocomasur) y las comunidades Ñukanchipa Llakta y Murui Muinane. Estos territorios y comunidades se encuentran localizados en el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta, el Santuario de Flora

¹⁵ Proyecto FAO GCP/COL/160.



y Fauna Acandí y el Parque Nacional Natural La Paya, respectivamente.

Estas comunidades coincidían en presentar problemas y tensiones por el acceso y tenencia de la tierra, así como sobre la vulneración de sus derechos territoriales como producto de la violencia y el conflicto armado interno. Para estas comunidades resultó relevante emprender las etapas requeridas del proceso de restitución de derechos territoriales con el fin de asegurar la restauración y el goce efectivo de sus derechos, así como fortalecer sus estructuras de gobierno. Por lo tanto, el trabajo de caracterización que se efectuó, en el marco del proyecto de gobernanza, se armonizó con los cinco principios generales de las DVG.T.

El proyecto intervino aproximadamente 97 000 hectáreas, de las cuales el 57% correspondieron a territorios no adjudicados, pretendidos o por sanear, y el 43% restante se asoció con territorios adjudicados y formalizados¹⁶.

El proyecto de gobernanza trabajó de manera conjunta con cerca de 695 familias sujetos de restitución de derechos territoriales, que se tradujeron en aproximadamente 3000 personas¹⁷.

La labor de caracterización se adelantó de manera estrecha con la URT, la cual desarrolló las siguientes actividades:

1. Proporcionar la metodología y los lineamientos técnicos y jurídicos para desarrollar los casos de caracterización de afectaciones a derechos territoriales étnicos.
2. Suministrar la asistencia técnica y jurídica.
3. Aportar información sobre el contexto étnico territorial para cada uno de los casos.

¹⁶ Para el caso de las comunidades Wiwa de La Laguna y Guamaka, el proyecto intervino una extensión de 8451 hectáreas que pretendían ser saneadas. En relación con Cocomasur, se atendió un territorio de 64 556 hectáreas, de las cuales el 60,4% fue adjudicado por el antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), hoy ANT, así como, otra área que ascendió a un poco más de 25 000 hectáreas, con la intención de buscar su ampliación como parte de las aspiraciones del consejo comunitario. Respecto al Resguardo Agua Negra del pueblo Murui Muiname, se atendieron 13 556 hectáreas, de las cuales el 81,1% cuentan con pretensión de titulación, adicionales a las 2 557 hectáreas que fueron previamente adjudicadas. Entre tanto, en los territorios de la comunidad Nukanchipa Llakta, del pueblo Kichwa, se realizó la intervención a 11 000 hectáreas, con la aspiración a que sean adjudicadas, debido a que, en ese momento, no se había constituido el resguardo.

¹⁷ De estas, el 48% ascendió a mujeres y el 51% a hombres.

4. Efectuar la revisión de los documentos y los avances de insumos, realizar recomendaciones y brindar lineamientos técnicos a los equipos.

5. Apoyar el relacionamiento con las comunidades étnicas sujeto de la caracterización de las afectaciones.

6. Brindar asistencia en la logística y operatividad de las acciones en campo.

Por su parte, la FAO lideró las siguientes acciones:

1. Convocar, evaluar los perfiles de los candidatos y vincular laboralmente a los profesionales en los equipos.

2. Asegurar la logística y el financiamiento, y facilitar las operaciones de las acciones en terreno.

3. Garantizar la coordinación técnica y operativa de cuatro equipos interdisciplinarios conformados por 16 profesionales.

4. Adelantar la revisión de documentos de avance y realizar recomendaciones de modificación y ajuste a los insumos técnicos elaborados.

5. Realizar el relacionamiento con las comunidades étnicas sujetos de la elaboración de las caracterizaciones.

El cuadro 1 resume las particularidades de los territorios y las comunidades afectadas por la vulneración de sus derechos territoriales, desde la perspectiva de la oferta ambiental, la identidad cultural, los aspectos socioproductivos y los hechos del conflicto armado.



Cuadro 1. Características generales de las comunidades sujetas a la intervención

Comunidades	Oferta ambiental	Identidad cultural	Aspectos socio productivos	Conflicto armado
Cocomasur	Se encuentra en la llanura costera del Pacífico, en la de la provincia biogeográfica del Chocó-Magdalena. El distrito biogeográfico de Tacarcuna hace parte de esta provincia y del área de estudio. Incluye las estribaciones de la Serranía del Darién por encima de los 400 msnm, desde la provincia de San Blas, continuando hacia el sur hasta la cuenca del río Tibirre. En este distrito se encuentran las siguientes unidades biogeográficas: Zonobioma húmedo tropical del Pacífico – Atrato; Helobiomas del Pacífico – Atrato y el Orobioma del Baudó – Darién. Existe una importante riqueza y diversidad biótica, con 42 especies de reptiles, 58 especies de anfibios, 500 de aves y 167 de mamíferos, entre otros.	El proceso organizativo de las comunidades negras que se denominaron Cocomasur en 2002 comenzó desde la década de los 60, cuando se establecieron la mayoría de las comunidades y asentamientos en la parte sur de Acandí. El mayor porcentaje de las familias provenían de Medio Atrato, de San Juan y otras zonas del Pacífico chochoano, así como del Atlántico, en especial de Cartagena. Entre las características culturales de las comunidades de Cocomasur está la solidaridad, a través del trabajo colectivo como el convite, la mano cambiada y algunas formas de trueque, que permiten el desarrollo de actividades productivas, educativas o recreativas sin la mediación del dinero.	Practican una economía de subsistencia, que integra distintas actividades relacionadas con la agricultura, la minería artesanal, la pesca, la caza, la recolección de productos secundarios del bosque, el aprovechamiento forestal, la ganadería de subsistencia y las actividades artesanales. Las principales actividades productivas están asociadas con la agricultura tradicional, mediante el sistema de tumba y pudre, apelando a las prácticas culturales de la minga y la mano cambiada, y utilizando para ello los diques aluviales de los ríos.	Se puede precisar cómo del lado occidental del Golfo de Urabá las Farc-EP tenían fuerte control militar y político antes de 1991, a través del Frente 34, alternado con una presencia contrainsurgente del Ejército Nacional y la Fuerza Naval. Respecto a la conformación del paramilitarismo, los hombres de Carlos Castaño lograron unificar los diversos grupos ilegales que existían en la región, en lo que se denominó las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU). Esta organización operó en la zona desde 1994, hasta su desmovilización en el 2006. Actualmente, las Autodefensas Gaitanistas (AGC) controlan buena parte del Golfo de Urabá.
Wiwa de La Laguna y Guamaka	Se ubica al nororiente de la SNSM. Desde el punto de vista biogeográfico, el territorio hace parte del gran bioma de bosque húmedo Tropical. A este se asocian ecosistemas del orobioma bajo de la SNSM y La Macuira y del orobioma medio de Santa Marta, con características que corresponden con las descripciones para el orobioma de selva subandina. Tiene una elevada riqueza de fauna y flora: 669 especies de flora, 512 de aves, 87 de mamíferos, 81 de reptiles y 43 de anfibios.	Según la cosmovisión de los pueblos indígenas de la SNSM, y en particular de los Wiwa, el mundo tuvo su origen en el espíritu. De ese principio surgió la madre espiritual como la esencia o energía que fue conformando todo el mundo, el orden del territorio ancestral y el conocimiento para administrar y cuidar lo creado. El damana se constituye en la lengua materna del pueblo Wiwa y pertenece a la familia lingüística chibcha. Sin embargo, resultados de trabajos lingüísticos muestran que existe un debilitamiento en los procesos de transmisión del damana entre generaciones.	Establecen sus cultivos de pan coger en áreas aledañas a sus viviendas. Estas se denominan socolas o huertas, que constituyen el sistema de producción de alimentos para el autoconsumo del resguardo y garantizan la seguridad alimentaria de las comunidades Wiwa.	Entre 1987-2000 hace presencia el Ejército Popular de Liberación (EPL). En 1988 se conforma y actúa el Frente Virgilio Rodríguez. Más adelante, en 2002, comienza una contraofensiva en la SNSM por parte del Ejército Nacional. Entre 2007-2018 se evidencia una recomposición del conflicto armado, un reacomodo de las organizaciones indígenas y la acción colectiva por la garantía y restitución de los derechos territoriales. Sin embargo, posteriormente, otros actores armados recuperan el control territorial y sus prácticas de violencia.



(Cont.)

Comunidades	Oferta ambiental	Identidad cultural	Aspectos socio productivos	Conflicto armado
Resguardo Agua Negra de pueblo Murui Muinane	Localizado en las selvas de la provincia biogeográfica de la Amazonía, en uno de los puntos de alta biodiversidad llamados refugios biogeográficos, en este caso en el refugio del Putumayo. En la región amazónica colombiana se han identificado cerca de 40 tipos de ecosistemas, de los cuales el 80% se encuentran representados por bosques naturales.	La cosmovisión del pueblo Murui proporciona los fundamentos propios de la comunidad, al considerarse hijos de la coca, el tabaco y la yuca dulce. Los cuatro pilares bajo los cuales se erige la cosmovisión de esta etnia son: el gobierno propio, el territorio, la medicina tradicional y la educación.	El sustento de las comunidades se basa tradicionalmente en la pesca, la caza y los cultivos de pan coger (plátano, maíz, yuca, arroz, entre otros). La economía local está dinamizada por los cultivos de uso ilícito, no solamente de manera directa (mediante la producción y procesamiento), sino de manera indirecta, al trabajar como jornaleros en las parcelas de otras personas, bien sean indígenas o no indígenas de las veredas circundantes.	Históricamente el sur del país y sus habitantes han sido afectados por distintas oleadas y ciclos de violencia generados por organizaciones armadas ilegales. Estas confrontaciones y luchas por la obtención del control de los territorios han sido propiciada por la extracción de los recursos naturales, particularmente por la industria del petróleo y cultivos de uso ilícito.
Comunidad de Ñukanchipa Llakta, del pueblo Kichwa		Para este pueblo la naturaleza es una parte vital de su existencia. La relación armónica con la naturaleza se mantiene desde tiempos ancestrales gracias a la guía espiritual-natural que ofrece la planta sagrada del yagé.	Estas comunidades desarrollan prácticas tradicionales de subsistencia, dentro de las que se destacan la agricultura basada en sistemas de producción de chagras, la pesca, la cacería, la recolección, la extracción de madera y las plantas medicinales que se asocian con el conocimiento de la medicina tradicional.	

SNSM, Sierra Nevada de Santa Marta

Fuente: elaboración propia con base en Granados, 2019.

La acción del proyecto en los territorios colectivos comprendió tres pasos metodológicos, a saber: 1) el **inicio de la caracterización**, que incluyó la actualización del estudio preliminar, el análisis del contexto, la primera teoría e hipótesis del caso, la estrategia para el levantamiento de la información y la adecuación de los instrumentos; 2) el **levantamiento de la información**, que vinculó la recolección de la información por componentes, la recopilación de otras pruebas y la identificación de controversias inter o intraétnicas; y 3) la **elaboración del informe de sistematización**, que recogió

el análisis, la redacción del informe de caracterización, la divulgación y la validación de los hallazgos.

En el contexto del desarrollo del proyecto y las caracterizaciones de afectaciones de derechos territoriales se efectuaron actividades de consulta y participación, que aglutinaron 405 personas: 237 que logró reunir la comunidad Wiwa, 76 participantes de Cocomasur, 41 de la comunidad Ñukanchipa y 51 de Agua Negra. Para adelantar estos ejercicios se utilizaron las siguientes herramientas metodológicas:



- Cartografía social
- Línea de tiempo
- Grupos focales
- Entrevistas estructuradas o semiestructuradas
- Mapeos históricos
- Líneas de tendencia sobre los componentes ambientales del territorio y uso del suelo
- Matriz de análisis de conflictos socioambientales
- Inventarios participativos de especies de flora y fauna de uso tradicional
- Recorridos territoriales con las comunidades.

El producto central elaborado fue el Informe de caracterización de las afectaciones a los derechos territoriales colectivos étnicos. Fue acompañado del material probatorio y los documentos borradores de demanda. El informe de caracterización identificó las siguientes afectaciones: desplazamiento, abandono y confinamiento, despojo, alteraciones al uso del territorio y a su integridad cultural, al derecho a la autonomía, la autodeterminación y gobierno propio, vulneración a la protección de los sistemas productivos, a la seguridad alimentaria y al ambiente sano. Junto con el inventario de las afectaciones señaladas, se elaboraron borradores de las demandas para la URT, con la finalidad de que fueran aproba-

das e interpuestas a los jueces especializados de restitución de tierras y derechos del territorio.

5.1.1. Lecciones y aprendizajes en materia de gobernanza

Entre los diferentes aspectos que abordan las directrices de gobernanza de la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca aplicados en este componente del proyecto, se destacan los siguientes:

1. La participación activa de las comunidades fue indispensable, puesto que sus conocimientos y experiencias fueron esenciales para identificar las afectaciones a los derechos territoriales y fueron efectivamente incorporadas en el desarrollo de las caracterizaciones. Se evidenció la necesidad de brindar un valor más profundo a los procesos y espacios de transmisión de conocimiento e información para afianzar la participación más comprometida de las comunidades. Estos aprendizajes están vinculados al 6.º principio de aplicación de las DVGT (consulta y participación) y al reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de la tenencia, en especial aquellos asociados con las tierras, pesquerías y bosques públicos, así como con los pueblos indígenas y



otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.

2. La conformación de equipos de trabajo de carácter intersectorial y multidisciplinario contribuyó a proporcionar una mirada integral al ejercicio de caracterización de afectaciones y garantizó la visibilidad de diversidad de derechos que fueron vulnerados como resultado de los impactos del conflicto armado. Estos aprendizajes se relacionan con los principios de aplicación 5.º (enfoque holístico y sostenible), 6.º (consulta y participación), y con las directrices relacionadas con el reconocimiento jurídico y asignación de los derechos y deberes de la tenencia, particularmente con las asociadas a los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia. Tales aprendizajes también se asocian con las directrices de transferencia y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia, especialmente relacionadas con la restitución de derechos territoriales, además de los derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia.

3. El estrecho vínculo entre la protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas y la preservación de las áreas protegidas representa una oportunidad y elemento preciado para fortalecer la gobernanza y gestión de los recursos naturales y ambientales. Capitalizar esta profunda relación le brinda a las directrices, no solo una perspectiva integral a su implementación, sino también la posibilidad de incidir en las decisiones y en el diseño de políticas públicas. Estos aprendizajes tocan los principios de aplicación 5.º (enfoque holístico), 7.º (estado de derecho) y 8.º (transparencia), que se asocian con el enfoque holístico y sostenible, el estado de derecho y la transparencia. También se asocian con las directrices relacionadas con el reconocimiento jurídico y la asignación de derechos y deberes de la tenencia, principalmente con las tierras, pesquerías y bosques públicos, y los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.

4. De la experiencia de apoyo al desarrollo de las caracterizaciones, se rescata que una óptima gobernanza de los territorios étnicos y de propiedad colectiva implica la protección y recuperación de una amplia gama de derechos, en los que se contemplan los humanos, étnicos, territoriales, sociales, culturales, económicos y ambientales, entre otros. Esta experiencia se recoge en los principios de aplicación 1.º (dignidad humana), 3.º (equidad y justicia) y 5.º (enfoque holístico y sostenible). De igual manera, estos aprendizajes se asocian principalmente con el reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de la tenencia, y con la transferencia y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia.

5. Las caracterizaciones de afectaciones territoriales no solamente se constituyen en un ejercicio participativo –que hace parte de las etapas del proceso de restitución de derechos territoriales de las cuatro comunidades étnicas atendidas–, sino que también se traduce en un reconocimiento jurídico a los derechos a la tenencia y a la adecuada gobernanza de los recursos naturales fundamentales de los territorios y de los grupos étnicos. Esto se debe a que las comunidades étnicas tienen la oportunidad de conocer de primera mano las herramientas jurídicas con las cuales pueden proteger el territorio y las etapas que se implementan en los procesos de restitución de derechos territoriales. Estos aprendizajes se vinculan con los principios de aplicación 6.º (consulta y participación) y 7.º (estado de derecho), además con las directrices asociadas con el reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de la tenencia, en particular las asociadas con salvaguardas; tierras, pesquerías y bosques públicos; así como con los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.

6. Reparar los daños a las comunidades étnicas víctima y restaurar y retornar sus derechos territoriales contribuyen al fortalecimiento de la aplicación práctica de las DVGT. Así mismo, legitima y corrobora la importancia de la



gobernanza de la tenencia y los recursos naturales en las comunidades étnicas y brinda elementos técnicos para el diseño de políticas o estrategias en esta dirección. Estos aprendizajes se relacionan con los principios de aplicación 3.º (equidad y justicia) y 8.º (transparencia). De igual modo, se asocian con la definición de marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia.

7. Como se extrae de la implementación de proyectos –y en particular de la caracterización de las afectaciones territoriales y etapas posteriores de los procesos de restitución de derechos–, es importante que las entidades públicas con competencia en estos temas se involucren, de manera armónica, en el aporte de insumos técnicos y la sostenibilidad de la restitución de los derechos. Estas lecciones se vinculan a los principios de aplicación 9.º (rendición de cuentas) y 10.º (mejora continua). De igual manera, estos aprendizajes se asocian con las directrices relacionadas con el establecimiento de marcos de política, jurídicos, organizativos vinculados con la tenencia y las acciones de promoción, ejecución, seguimiento y evaluación de las directrices de gobernanza.

8. En el ámbito del desarrollo metodológico se identificaron limitaciones en la disponibilidad de información para construir el contexto territorial y barreras para la obtención de información primaria con las comunidades y la institucionalidad. De igual manera, se encontró que los formatos para la elaboración de los productos no correspondían a los requerimientos metodológicos; esta situación retrasó el desarrollo y elaboración de los insumos técnicos. En suma, es importante que los requerimientos metodológicos –parte integral de la cadena de valor del proceso de restitución de los derechos territoriales– se afiancen de manera coordinada con las instituciones y comunidades vulneradas. Aunque este componente parece ajeno al fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia, es indispensable

para precisar la información base de las caracterizaciones y, paralelamente, asegurar y brindar sustento técnico a las demandas de restitución de los derechos territoriales (Granados, 2019). Este aprendizaje se asocia con los principios de aplicación 9.º (rendición de cuentas) y 10.º (mejora continua), así como las directrices relacionadas con la promoción, ejecución, seguimiento y evaluación de las directrices de gobernanza.

5.2. Fortalecimiento de la sostenibilidad de procesos de restitución de tierras

En el marco de la expedición de la Ley de Víctimas, el proyecto de fortalecimiento de la sostenibilidad de la restitución de tierras¹⁸ se formuló en 2013, con la finalidad de apoyar a la URT y a la Unidad para las víctimas en su labor de reparación y restitución integral a las víctimas del conflicto armado interno y del despojo de tierras. En su diseño, el proyecto también incorporó los Decretos Ley 4633 y 4635, que están orientados a proteger los derechos territoriales de las comunidades étnicas frente a eventos de violencia y conflicto. En tanto, esta iniciativa y sus intervenciones, financiadas por el Gobierno de Suecia, atendió tres problemáticas particulares sensibles (FAO, 2017):

1. El abandono y despojo de territorios colectivos de pueblos indígenas y de comunidades afrodescendientes.
2. La débil sostenibilidad de las familias restituidas para el retorno a sus tierras, su permanencia y el goce efectivo de sus derechos.
3. Aspectos críticos de la URT para mejorar y fortalecer su misión institucional.}

A partir de las barreras halladas, los objetivos del proyecto se encaminaron a fortalecer el acceso al registro de tierras despojadas para las comunidades étnicas víctimas del despojo

¹⁸ Proyecto FAO GCP/COL/050/SWE.



o abandono forzado en regiones priorizadas; el mejoramiento de la estabilidad socioeconómica de las víctimas restituidas; y el aumento de la capacidad institucional de la URT.

En materia de protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas, el acompañamiento técnico que proporcionó la FAO durante el proyecto de fortalecimiento de la sostenibilidad procesos de restitución de derechos territoriales se concentró en tres aspectos:¹⁹) el desarrollo de lecciones aprendidas en relación con las caracterizaciones de casos de abandono y despojo de territorios colectivos, que se documentaron a partir de la recolección de información en campo, con la participación de actores relevantes del proceso de restitución y el desarrollo de un ejercicio de reflexión institucional en la URT; esto con la finalidad de generar recomendaciones de ajuste y mejora; 2) la selección de nueve equipos de caracterización para elaborar los análisis de afectaciones territoriales a comunidades étnicas con base en criterios establecidos por la URT y la generación de capacidades técnicas, implementando dos metodologías (la vinculación de equipos de profesionales para adelantar las caracterizaciones y la selección de nueve operadores para desarrollar el ejercicio)¹⁹; y 3) la elaboración de 10 caracterizaciones de casos de abandono o despojo de comunidades étnicas, y un estudio preliminar.

Los 10 procesos de caracterización de afectaciones se desarrollaron en los pueblos Si-

kuani, Sáliva y Amorúa, en el departamento del Vichada, en los municipios de Puerto Carreño y Puerto Colombia; la comunidad Ette Ennaka-Chimila, localizada en Magdalena y César, en la Sierra Nevada de Santa Marta y el municipio de San Ángel; el pueblo Jiw, ubicado en el Resguardo La María y Barrancón, en San José del Guaviare; el Consejo Comunitario de Yurumanguí, en el Valle del Cauca, Buenaventura; el Consejo Comunitario de la Nueva Esperanza del Hoyo, localizado en el departamento del Cauca (Patía); el Consejo Comunitario de Caunapí, en Tumaco, Nariño; el Consejo Comunitario de Raposo, localizado en Buenaventura, en el Valle del Cauca; el Consejo Comunitario de Pedeguita, localizado en Riosucio, Chocó, y Turbo, Antioquia; y el Consejo Comunitario de La Larga en Mutatá, Antioquia. Por otro lado, el estudio preliminar se adelantó en las comunidades Huitotos, Embera, Inga, Pijao, Coreguaje y Andoque localizadas en Florencia, Caquetá.

El proyecto intervino en su totalidad 256 927 hectáreas, de las cuales 97,5% correspondieron a consejos comunitarios y el 2,5% restante a resguardos. De igual manera, la iniciativa atendió 4381 familias²⁰: 80,5% en comunidades negras y 19,5% en grupos indígenas (cuadro 3).

Los resultados de este componente del proyecto se presentan de manera sucinta en el cuadro 2.

¹⁹ Como parte del proceso se vincularon ONG, universidades y fundaciones, y se conformaron cuatro equipos de trabajo para elaborar las 10 caracterizaciones; uno para realizar un estudio preliminar y tres operadores más para acompañar técnicamente los tres procesos de caracterización de afectaciones.

²⁰ Correspondiente a 14 115 personas.



Cuadro 2. Resultados del componente de fortalecimiento al acceso al registro de tierras despojadas para las comunidades étnicas víctima del despojo

Resultado	Logros generales
Cohesión social y reapropiación de su territorio	La cohesión social de las comunidades se vincula a un propósito común: recuperar y legitimar sus derechos territoriales. Para lograrlo, es central que los miembros de la comunidad se involucren de manera directa a través de los ejercicios de rememoración de los hechos victimizantes. La reapropiación de su territorio se promueve cada vez que se recorren e identifican los lugares de especial relevancia cultural, social y espiritual. Los insumos metodológicos dentro del proceso de caracterización (recorridos, entrevistas, mapas parlantes, entre otros) son herramientas que construyen los procesos de recomposición territorial.
Respaldo a la legitimidad de las autoridades propias	La concertación en el proceso de caracterización, la consulta permanente y el involucramiento de las organizaciones en la toma de decisiones se traduce en un respaldo al ejercicio organizativo, y posiciona la labor de las autoridades étnicas. Este proceso, además, fortalece la estructura organizativa en sí, puesto que el papel que desempeñan las organizaciones y comunidades dentro de los procesos de caracterización incluyen elementos técnicos, metodológicos, comunitarios y administrativos.
Involucramiento de miembros de la comunidad	Este constituye un impacto relevante del proceso, puesto que la dinámica de los ejercicios de caracterización genera que miembros de la comunidad se involucren y vinculen al ejercicio sin distinción de género o edad. La memoria sobre el territorio pertenece a hombres, mujeres, jóvenes, adultos y ancianos. Es así como en los diferentes espacios hay confluencia de integrantes de la comunidad que están vinculados al proceso de caracterización, algunos desde los ejercicios de recuperación de información, desde los recorridos por el territorio o desde la toma de decisiones.
Diálogos comunitarios	Desde el mismo momento en que se socializa el decreto y las comunidades deciden iniciar un proceso hasta las etapas finales del ejercicio de caracterización, las comunidades inician procesos permanentes de diálogo interno que conducen a: definir su participación, establecer acuerdos para el manejo de la información y asumir responsabilidades directas en los distintos momentos y fases del proceso de caracterización. Los diálogos se fortalecen de manera interna al conseguir consensos, acuerdos y tener una posición clara de la comunidad frente al proceso. Los diálogos también son relevantes para la solución de conflictos al interior de la comunidad e incluso para la resolución de conflictos con otras comunidades o grupos étnicos.
Ejercicio de ciudadanía	El fortalecimiento de los derechos de propiedad de la tierra y de los territorios que se promueven con este proceso otorga a los grupos étnicos un reconocimiento especial, elimina la incertidumbre que genera no ser propietario de la tierra. Con esta condición, las comunidades pueden planear el desarrollo del territorio conforme a sus visiones y repensar el territorio cuando se tiene la plena certeza de que les pertenece. Ello se traducirá en mayor arraigo, movilización de recursos y formulación de planes de vida en el largo plazo.
Beneficio colectivo sin discriminación	Al ser este un proceso de carácter jurídico que retorna a las comunidades el derecho sobre su territorio, el beneficio es colectivo. No hay un miembro actual o futuro de la comunidad que no resulte favorecido o reparado en sus derechos territoriales ante las decisiones que otorga un fallo de restitución.
Recuperación de la confianza frente la institucionalidad	En sus fases de demanda y fallo proferidos, estos ejercicios constituyen para las comunidades indígenas y afrocolombianas una nueva forma de relacionamiento con el Estado, al que ven distante por su falta de presencia. En general, las comunidades consideran que el Estado no cumple los compromisos que acuerda con estas. Por ende, el ejercicio de admisión de la demanda constituye un elemento de cumplimiento, reconocimiento y de reivindicación de los derechos de las comunidades por los distintos actores institucionales y gubernamentales frente a las complejas y adversas situaciones de afectación de derechos territoriales.

Fuente: elaboración propia con base en FAO, 2017.



5.2.1 Fallos de restitución de derechos territoriales para comunidades étnicas

Como se mencionó, la FAO brindó apoyo técnico para la formulación de las 10 caracterizaciones de afectaciones territoriales. De este total, tres se tradujeron en sentencias de restitución de derechos territoriales, que se desarrollaron en los siguientes lugares: 1) cuenca

del río Yurumanguí, en Buenaventura, Valle del Cauca; 2) el resguardo Issa Oristuna-Ette Buteriya-Dyiwana, localizado en los departamentos del Magdalena y Cesar, particularmente en la Sierra Nevada y el municipio de San Ángel; y 3) en la comunidad Kanalitojo ubicada en Puerto Carreño, departamento de Vichada (figura 5).

Figura 5. Acompañamiento técnico de la FAO a las caracterizaciones de las afectaciones Territoriales: tres sentencias

La FAO realizó el acompañamiento técnico a **10** caracterizaciones étnicas de las cuales:

- **Siete** cuentan con una **demanda de restitución** ya presentada y en trámite.
- **Tres** cuentan ya con **sentencia de fondo**:



Fuente: FAO, 2020b.





Cuadro 3. Caracterizaciones de las afectaciones territoriales desarrolladas en el proyecto de Sostenibilidad de procesos de restitución de tierras

No.	ACCIÓN APOYADA POR EL CONVENIO	COMUNIDAD	ASENTAMIENTO	Ubicación (Depto /Municipio)	Grupo	No. Familias	No. Personas	No. Hectáreas	Estado de la Caracterización	Fecha presentación de la demanda
1	Caracterización	Pueblos Sikuani, Saliva y Amorúa	Kanalitajo	Vichada/Puerto Carreño/Puerto Colombia	indígenas	32	141	570	Culminada	May-15
2	Caracterización	Ette Ennaka-Chimila	Issa Oristuna-Ette Buteriyá-Diywana	Magdalena y Cesar-Sierra Nevada-San Angel	indígenas	493	2.238	2.655	Culminada	Jul-15
3	Caracterización	Pueblo Jiw	Resguardo La Maria	San José del Guaviare	indígenas	13	66	478	Culminada	En proceso/sin presentar
4	Caracterización	Pueblo Jiw	Resguardo Barrancón	San José del Guaviare	indígenas	400	880	2.500	Culminada	En proceso/sin presentar
5	Caracterización	Consejo Comunitario del Yurumanguí	Cuenca del Río Yurumanguí	Valle del Cauca-Buenaventura	afros	911	2.869	54.776	Culminada	Ago-15
6	Caracterización	Consejo Comunitario de la Nueva Esperanza-El Hoyo	Nueva Esperanza-El Hoyo	Cauca/Patía/El Hoyo	afros	202	1.050	10.500	Culminada	Ene-17
7	Caracterización	Consejo Comunitario Caunapi	Cuenca del Río Caunapi	Nariño/Tumaco	afros	300	1.500	8.877	Culminada	En proceso/sin presentar
8	Caracterización	Consejo Comunitario de Raposo	Cuenca del Río Raposo	Valle del Cauca-Buenaventura	afros	475	2.314	20.536	Culminada	En proceso/sin presentar
9	Caracterización	Consejo Comunitario de Pedeguita	Pedeguita-Mancilla	Chocó/Riosucio-Antioquia/Turbo	afros	850	SD	48.971	Culminada	En proceso/sin presentar
10	Caracterización	Consejo Comunitario de La Larga	La Larga-Tumaradó	Antioquia-Mutata	afros	1.155	3.057	107.064	Culminada	En proceso/sin presentar
11	Estudio Preliminar	Huitotos, Embera, Ingas, Pijao, Koreguaje, Andoques	Yurayaco-Florencia-Puerto Rico-San Vicente del Caguán-Milán-Aracuara	Caquetá/Florencia	indígenas	529	2.142	SD	Culminada	
TOTAL						4.831	14.115	256.927		
RESUMEN										
AFROS						4	3.893	10.790	250.724	
INDIGENAS						7	938	3.325	6.203	
TOTAL						11	4.831	14.115	256.927	

NOTAS: 1. Algunos datos de población y hectáreas pueden sufrir leves modificaciones durante el proceso de ajuste de demandas. 2. Las sumatorias no incluyen los datos del Estudio Preliminar, pues hasta tanto no se defina iniciar el proceso de caracterización no puede estimarse que esta población ya ha sido beneficiada con la intervención, no obstante por la valiosa información que entrega dicho informe y por la importancia en la toma de decisiones de cuales comunidades se priorizarán para futura caracterización, se incluyó la información en este cuadro.



El cuadro 4 sintetiza la información general de los tres casos mencionados con sentencia proferida o decisión de fondo.

Cuadro 4. Información general de las comunidades con decisión de fondo

Comunidad	Consejo Comunitario del Yurumanguí	Pueblo Ette Ennaka-Chimila	Pueblos Sikvani, Saliva y Amorúa
Asentamiento	Cuenca del Río Yurumanguí	Issa Oristuna-Ette Buteriyaya-Dyiwana	Kanalitojo
Ubicación	Valle del Cauca-Buenaventura	Magdalena y Cesár-Sierra Nevada-San Angel	Vichada/Puerto Carreño/Puerto Colombia
Grupo	Afros	Indígenas	Indígenas
No. de Familias	911	493	32
No. de Personas	2 869	2 238	141
No. de Hectáreas	54 776	2 654,7	570
Decisión de fondo	18 de diciembre de 2017	20 de noviembre de 2018	28 de junio de 2019

Fuente: FAO, 2020b.

Caso 1. Comunidades negras en la cuenca del río Yurumanguí

Se constituye en un territorio colectivo adjudicado en el año 2000. Algunos predios fueron propiedad privada, hasta que el dominio se extinguió mediante la Resolución 727 de 1969. No obstante, los anteriores propietarios continuaron realizando transacciones con los predios. Se presentaron dos opositores asegurando poseer títulos de dominio: una empresa minera y particulares, quienes se consideraban descendientes del antiguo propietario al momento de la extinción de dominio.

Las principales afectaciones sobre el territorio colectivo se expresaron en impactos del conflicto armado, tales como masacres, desplazamientos y confinamientos. Como hechos subyacentes del conflicto, se evidenció la presencia de cultivos de uso ilícito, aspersiones aéreas y presión sobre la tierra por solicitudes de títulos mineros y minería ilegal. De igual manera, la inseguridad jurídica de la propiedad colectiva se reflejó en la omisión del registro catastral de la resolución de extinción de dominio de las propiedades que se superponían con el territorio colectivo.

La sentencia del juez de restitución ordenó: 1) considerar al consejo comunitario como víctima colectiva; 2) proteger la zona, puesto que se traslapa con la reserva forestal; 3) realizar la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria del traslape; 4) realizar el plan retorno de las comunidades desplazadas; 5) individualizar el territorio colectivo y actualizar las fichas catastrales; y 6) formalizar las prácticas ancestrales de minería tradicional.

Caso 2. Comunidad indígena Ette Ennaka-Chimila en el Resguardo Issa Oristuna-Ette Buteriyaya-Dyiwana

Constituido en 1990, está conformado por varios asentamientos, algunos de ellos dentro del Resguardo Issa Oristuna (con pretensión de ampliación) y otros de ellos con aspiración de constitución de resguardos. Entre los principales problemas se identificaron inconsistencias entre la resolución de constitución del resguardo, el registro catastral y la propiedad efectivamente entregada a la comunidad.

De igual manera, algunos predios pretendidos para la ampliación eran de propiedad privada, pero no se vinculó a los propietarios al proceso.



Otra de las afectaciones relevantes, que se incorporaron en la demanda de restitución, fue la fragmentación del territorio ancestral, situación que condujo a los miembros de la comunidad a reducir el goce efectivo de sus derechos territoriales, y aumentar el riesgo de su desaparición física y cultural.

Respecto a una potencial realización de consulta previa, se evidenciaron posibles solicitudes de exploración y explotación minera, y la construcción de un complejo penitenciario. En relación con las afectaciones territoriales, desde la perspectiva ambiental se hallaron: contaminación, deforestación, amenaza de extinción de especies y múltiples solicitudes de títulos mineros. Desde el ámbito sociocultural, se detectó una débil soberanía alimentaria, abandono forzado y confinamiento; mientras que frente a las falencias sobre derechos de propiedad e inseguridad de la tenencia se evidenció la necesidad de demarcar, delimitar y titular el territorio colectivo.

La sentencia de restitución que dictó el juez restauró los siguientes derechos y obligaciones: 1) garantizar el derecho fundamental al agua; 2) realizar la verificación de segundos ocupantes; 3) revisar la delimitación simbólica, geoespacial e histórica del territorio ancestral Ette Ennaka-Chimila, a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia y el Ministerio del Interior; 4) delimitar y titular, mediante labor de la ANT, el territorio correspondiente a Nara Kajmanta e Itti Takke; 5) adelantar, a través de la ANT, la adquisición de tierras y ampliación del resguardo; 6) acompañar, con apoyo de la ANT, el retorno y reubicación de la comunidad Diwana; 7) actualizar y rectificar los linderos de inmuebles restituidos, a través de las acciones que desarrolle la ANT, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos (ORIP); y 8) realizar un censo a la población de las comunidades indígenas afectadas.

Caso 3. Comunidad indígena Kanalitojo

Desde 1995, a la comunidad se le había negado las solicitudes de constitución del resguardo. Dentro de las problemáticas examinadas

se halló que parte del territorio fue adjudicado a particulares, quienes habían continuado realizando transacciones. También se habían evidenciado conflictos con particulares e intimidación de la comunidad por medio de acciones policivas de lanzamiento, así como una reiterada negación institucional de la existencia de la comunidad indígena.

Entre las principales afectaciones de derechos territoriales que ha sufrido la comunidad, se destacan los impactos del conflicto armado que han alterado la relación con el territorio para vivir en él, aprovecharlo y defenderlo, tales como el confinamiento y las amenazas. De igual manera, la invisibilización y la ausencia de reconocimiento estatal se han reflejado en la falta de conocimiento sobre la cultura nómada y los obstáculos para adjudicaciones que permitieran afianzar la constitución del resguardo. En materia de debilidad de medios jurídicos de defensa del territorio, se destacan las reiteradas acciones punitivas de desalojo y la negación de acciones de tutela.

Con base en estas afectaciones, las sentencias de los jueces de restitución sobre la restauración de los derechos territoriales se encaminaron a: 1) implementar proyectos productivos agropecuarios acordes con los usos y costumbres de las comunidades, a través de la Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Prosperidad Social; 2) atender la problemática de acceso a tierra de comunidades indígenas en la Orinoquía con determinaciones que se adopten desde el nivel del Gobierno Nacional, departamental y municipal; 3) adelantar cursos técnicos de formación en producción agropecuaria ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); 4) garantizar la nulidad de las adjudicaciones dentro del área solicitada en restitución, a partir de la labor que desarrolla la ANT; 5) constituir el resguardo y englobe de los predios que lo conforman, con apoyo de la ANT y la ORIP, como un elemento clave de la restitución de derechos territoriales; 6) inscribir la sentencia en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios, dentro del área solicitada, mediante la



ORIP; 7) efectuar la entrega material del territorio, con el apoyo de la URT y la Defensoría del Pueblo; 8) realizar la actualización de la georreferenciación de los predios, a través de la URT; y 9) identificar y proteger sitios de caza, pesca y recolección por fuera del resguardo necesarios para la supervivencia y buen vivir de la comunidad (FAO, 2020b).

5.2.2 Lecciones con respecto a la gobernanza de la tierra

Con respecto al primer componente del proyecto de fortalecimiento de la sostenibilidad de procesos de restitución de tierras, en el contexto de gobernanza de la tenencia, se pueden extraer los siguientes aprendizajes:

1. La concertación con las comunidades fue un elemento esencial para brindar apropiación y sostenibilidad al ejercicio de la protección y la defensa de los derechos territoriales. En este sentido, el desarrollo de las caracterizaciones de afectaciones permitió la participación de todos los actores, tanto organizativos como institucionales, y su mejora de conocimientos y capacidades. El ejercicio de las caracterizaciones contribuyó al fortalecimiento del conocimiento de los derechos territoriales de las comunidades étnicas, a su comprensión de

los procesos que entrañan estos derechos, a afianzar la capacidad de gestión territorial y a mejorar la cohesión social. Todo esto con la finalidad de agenciar, de manera autónoma e integral, su propio desarrollo en los territorios de propiedad colectiva. Estos aprendizajes se alinean con los principios de aplicación 2.º (no discriminación), 6.º (consulta y participación) y 10.º (mejora continua), así como con las directrices asociadas con los derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia y el reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de la tenencia; especialmente en temas de salvaguardas; tierras, pesquerías y bosques públicos; los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, así como la tenencia informal.

2. Los 10 procesos de caracterización y de estudio preliminar también permitieron vincular a miembros de las comunidades en el proceso de acompañamiento técnico y elaboración de las caracterizaciones de afectaciones y estudios. Estos aprendizajes, que siempre se revierten en los territorios, no solo contribuyeron a ampliar las capacidades técnicas de los profesionales que acompañaron las caracterizaciones, sino también permitieron mejorar el conocimiento y comprensión de su territorio, desde el ámbito cultural, político, productivo y



comercial. De esta manera se fortalecieron los vínculos de confianza entre los integrantes de las comunidades sujetas de la intervención y la institucionalidad, representada por la URT. Estas lecciones se asocian con los principios de aplicación 3.º (equidad y justicia), 5.º (enfoque holístico y sostenible), 6.º (consulta y participación) y 9.º (rendición de cuentas).

3. Otro de los aprendizajes en materia de gobernanza residió en el trabajo conjunto, coordinado y articulado entre las instituciones públicas con competencia en la protección de los derechos territoriales, las comunidades étnicas afectadas y otros actores territoriales clave, como los privados. Como producto de esta articulación se movilizaron esfuerzos y recursos de entidades del nivel nacional y local con la finalidad de brindar sostenibilidad a los procesos restitución de los derechos territoriales. Estos aprendizajes se correlacionan con los principios de aplicación 9.º (rendición de cuentas) y 10.º (mejora continua). De igual manera se vinculan con los marcos de política, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia y la promoción, ejecución, seguimiento y evaluación de las directrices de gobernanza.

4. La implementación del componente del proyecto orientado a mejorar el acceso al registro de tierras despojadas para las comunidades étnicas –a través de la construcción de caracterizaciones de afectaciones territoriales– también logró evidenciar la elevada capacidad de adaptación y resiliencia de las comunidades étnicas vulneradas. En las caracterizaciones se identificó cómo las familias y comunidades afectadas lograron recuperarse rápidamente y hacerle frente a las carencias y privaciones de los servicios públicos básicos en el momento de su retorno a las propiedades despojadas y territorios abandonados por efectos del conflicto armado interno. En varias ocasiones los predios restituidos carecían de infraestructura básica social como vías, energía eléctrica, agua y saneamiento básico; y algunas familias y comunidades retornadas

tampoco contaban con una oferta adecuada de salud, educación o justicia. No obstante, las falencias en las capacidades institucionales no se configuraron en obstáculos para el retorno de las familias a sus tierras y territorios (FAO, 2017). Estas lecciones de gobernanza se vinculan con los principios de aplicación 3.º (equidad y justicia), 5.º (enfoque holístico y sostenible) y 6.º (consulta y participación), además con las directrices relacionadas con las transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia, especialmente en materia de inversiones públicas.

5. Las sentencias proferidas por los jueces de restitución en los tres casos apoyados por la FAO se han traducido en un ejemplo palpable de que, a pesar de las dificultades en el acceso a la justicia por la presunta violación de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas, se han logrado restaurar y reconocer los derechos legítimos de la tenencia en territorios de propiedad colectiva. Este se constituye en un avance significativo en el fortalecimiento de las directrices de gobernanza de la tenencia de la tierra y se vincula con los principios de aplicación 1.º (dignidad humana), 6.º (consulta y participación), 7.º (estado de derecho) y 9.º (rendición de cuentas). De igual modo, estas lecciones se relacionan con el reconocimiento jurídico y la asignación de derechos y deberes de tenencia, y las transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia, particularmente la restitución de derechos territoriales.

5.3. Fortalecimiento de la implementación de la política pública de tierras y territorios

Este proyecto²¹, financiado por el Gobierno de Suecia e implementado entre 2017 y 2020, se formuló en un momento crítico del país, que implicó la posibilidad de la terminación del conflicto armado interno con las Farc-EP, a partir de las conversaciones de paz en La Habana. El proyecto se fundamentó en tres aspectos esenciales:

²¹ Proyecto FAO GCP/COL/076/SWE.



1. El ejercicio de solicitud y reclamación de derechos territoriales de grupos étnicos, a través del ingreso de las comunidades al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). Para ello, un paso indispensable fue la elaboración de las caracterizaciones de afectaciones territoriales, las cuales fueron determinantes para adelantar la etapa posterior, que comprende la presentación de la demanda de restitución a los jueces especializados.

2. El acompañamiento y apoyo que brindó el proyecto a la implementación de iniciativas productivas de las familias rurales, una vez el juez de restitución dictase sentencia en favor de la restauración de los derechos sobre los predios despojados. Este componente también garantizó la asistencia técnica y extensión agropecuaria, y la efectiva provisión de bienes públicos sectoriales y globales, para que no solo contribuyeran a mejorar las capacidades productivas de las familias, sino también sus niveles de vida.

3. El último componente se orientó al fortalecimiento institucional, para que entidades con responsabilidad en la restitución de predios y de derechos territoriales ampliaran su capacidad de respuesta, a través de una mejora en las cualificaciones, destrezas y habilidades de profesionales y funcionarios (FAO, 2017).

Al igual que el proyecto de gobernanza, esta iniciativa efectuó, en el primer componente, un apoyo técnico relevante orientado a la restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas. Estos esfuerzos se concentraron en el primer resultado del proyecto denominado *Comunidades étnicas víctimas de despojo o abandono forzado, en regiones priorizadas por la URT, han accedido al proceso de restitución de tierras*. Para alcanzar este logro, se adelantaron acciones destinadas a apoyar la fase administrativa del proceso de restitución de los derechos territoriales de comunidades étnicas²², que se abordaron de

manera detalla en el capítulo 2. Por lo tanto, la FAO, conjuntamente, a través del *Proyecto de fortalecimiento de la sostenibilidad de procesos de restitución de tierras* y posteriormente del *Proyecto de fortalecimiento de la implementación de la política pública de tierras*, acompañó técnicamente la elaboración de 19 caracterizaciones de afectaciones territoriales²³, de las cuales, en siete se adelantaron las demandas de restitución y en tres las sentencias o decisiones de fondo (URT, Embajada de Suecia y FAO, 2020).

Durante el período comprendido entre 2017 y 2018, el proyecto de fortalecimiento apoyó técnicamente la construcción de las caracterizaciones de afectaciones en cuatro territorios:

El Consejo Comunitario Guapi Abajo (Guapi, Cauca), el Resguardo indígena Nueva Bellavista y Partidero (Guapi, Cauca), el Resguardo indígena Llanos del Yarí, Yaguará II (San Vicente del Caguán, Caquetá; San José del Guaviare, Guaviare; La Macarena, Meta) y el Resguardo indígena Arara, Bacatí, Carurú y Lagos de Jamaicurú (Carurú, Vaupés; Miraflores, Guaviare).

Durante el segundo período de asistencia (2019-2020) el proyecto trabajó conjuntamente con las cinco comunidades restantes:

Las comunidades del Resguardo indígena Guayacán Santa Rosa (Buenaventura, Valle del Cauca), el Resguardo indígena Urada Jiguamiandó (Carmen del Darién y Riosucio, Chocó), el Consejo Comunitario Citronela (Buenaventura, Valle del Cauca), el Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato (Cocomaunguía) (Unguía, Chocó) y el Consejo Comunitario Ma-Kankamaná (Mahates, Bolívar). (URT, Embajada de Suecia y FAO, 2020).

El acompañamiento técnico realizado a las nueve comunidades fue desarrollado a partir de la *Metodología de caracterización de afectaciones*.

²² El desarrollo formal de estas etapas fue liderado y supervisado por la DAE de la URT.

²³ 10 del primer proyecto y nueve del segundo.



taciones territoriales étnicas diseñada por la URT y que comprende la siguiente ruta: la construcción de las caracterizaciones implica la conformación de un equipo interdisciplinario que, en su primera fase, recibe de la DAE un estudio preliminar aprobado; de no existir estos documentos preliminares, el equipo debe elaborarlos. En segunda instancia, y a partir de la revisión de las diferentes fuentes de información, se construyen los documentos insumo para las caracterizaciones denominados *la teoría del caso, el análisis de contexto y las herramientas metodológicas*. Con aprobación de la DAE de estos primeros insumos se adelanta con las autoridades étnicas una reunión de *preacuerdos metodológicos*, con la finalidad de desarrollar las acciones operativas requeridas para realizar el proceso de caracterización. Luego de este primer encuentro y de los acuerdos logrados y la respectiva aprobación de las autoridades, se desarrolla la reunión de *acuerdos metodológicos* y se proponen los tiempos y cronograma para iniciar el proceso de recolección de información primaria. Posteriormente, se realiza la *asamblea de inicio*, con la participación de los miembros de las comunidades y autoridades, y se procede a recolectar los insumos para la construcción de la caracterización de afectaciones²⁴. Por último, se formula el documento de caracterización y una versión borrador de la demanda, que serán revisados, ajustados y aprobados por la DAE (URT, Embajada de Suecia y FAO, 2020).

Un balance del proceso indica que se realizaron dos estudios preliminares, nueve caracterizaciones de afectaciones territoriales y se abrieron cinco espacios de resolución de controversias con las comunidades. Cada etapa fue liderada y supervisada por la DAE de la URT²⁵. En suma, el proyecto logró apoyar los procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas de un poco más de 672 000 hectáreas y 82 993 hectáreas de territorios colectivos de comunidades negras. Con esta intervención se beneficiaron 697 familias y 3 226 integrantes de los grupos indígenas, así como 2 311 familias y 9 316 miembros de comunidades negras (cuadro 6).

Otros de los resultados alcanzados por el proyecto involucraron la protección y ampliación de la seguridad jurídica y derechos de propiedad de más de 262 000 hectáreas de bosques en el departamento del Vaupés, para mejorar la **protección del bioma amazónico**; el reconocimiento de los derechos territoriales de la comunidad indígena del pueblo Siapidara (localizada en Guapi, Cauca); el proceso de retorno y reconocimiento del territorio de las comunidades indígenas Pijao, Piratapuyo y Tucano, constituido por las sabanas del Yarí y cuya superficie correspondía a 146 500 hectáreas compartidas de los departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta; y la preservación de 404 hectáreas de tierras ancestrales no adjudicadas a comunidades negras de la región del Pacífico.

²⁴ La URT, la Embajada de Suecia y la FAO (2020) señalan que las diferencias en enfoque o diversas interpretaciones que se encuentren en el proceso de recolección de la información implicará la definición de un espacio para facilitar acuerdos, consensos y resolución de controversias.

²⁵ Con este ejercicio se apoyaron técnicamente a 20 comunidades indígenas y cuatro pueblos afrocolombianos y palenqueros (URT, Embajada de Suecia y FAO, 2020).



El cuadro 5 presenta de manera sucinta los logros alcanzados por este componente del proyecto.

Cuadro 5. Resultados y productos del primer componente del proyecto de fortalecimiento

Resultados alcanzados	Productos desarrollados
1. Las comunidades étnicas han conocido la política de restitución de derechos territoriales	<ul style="list-style-type: none"> - Se elaboraron 12 términos de referencia con la DAE para conformar los equipos técnicos de caracterizadores; se contrataron profesionales jurídicos (siete), sociales (cinco), catastrales (cuatro) y ambientales (cuatro) para la realización de los nueve procesos de caracterización de afectaciones de los derechos territoriales colectivos. - Se realizaron tres capacitaciones sobre la Ley 1448 y sus Decretos Ley 4633 y 4635, sobre la metodología de caracterización de afectaciones territoriales étnicas y los documentos técnicos requeridos, como Teoría del caso, Análisis de contexto, Informe de caracterización y Borrador de demanda.
2. Las comunidades étnicas priorizadas han iniciado el proceso de caracterización con enfoque diferencial	<ul style="list-style-type: none"> - Se revisaron siete estudios preliminares de los territorios colectivos atendidos, en el periodo comprendido entre 2017 y 2020. - Se elaboraron nueve documentos de Teoría del caso, Análisis de contexto y Herramientas metodológicas para estos sujetos colectivos. Estos fueron aprobados por la DAE de la URT. - Se propuso que los sujetos colectivos fuesen los proveedores logísticos y operativos del convenio para todas las acciones de recolección de información en terreno (nueve de ellos se constituyeron en proveedores de servicios de alimentación, transporte y acompañamiento, entre otros). - Se realizaron nueve asambleas de inicio en los territorios colectivos descritos, donde se realizó la presentación de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. Participaron 799 integrantes de comunidades étnicas y se promovió la equidad de género. - Se desarrollaron 10 sesiones de trabajo en campo para la recolección de información de los procesos de caracterización, durante las cuales el equipo dedicó 69 días en campo exclusivamente a la aplicación de las herramientas metodológicas. - Se abrieron de cinco espacios de controversias interétnicas. - Se elaboraron nueve caracterizaciones de afectaciones territoriales
3. Las comunidades étnicas han sido inscritas en el registro de tierras abandonadas y despojadas forzosamente	<ul style="list-style-type: none"> - Se construyeron nueve borradores de demanda para territorios colectivos de comunidades étnicas, que fueron aprobados por la URT. Los documentos comprendían las siguientes secciones: identificación de la comunidad, identificación del territorio, contexto, antecedentes, hechos, síntesis de afectaciones territoriales, fundamentos de derecho, solicitudes especiales, presunciones, solicitudes cautelares, pretensiones, pruebas y notificaciones, y anexos. - Se expedieron siete actos administrativos a partir de las caracterizaciones de afectaciones territoriales. - Se presentaron siete demandas de restitución de derechos territoriales ante jueces de restitución de tierras.

Fuente: elaboración propia con base en la URT, Embajada de Suecia y FAO, 2020.

Cuadro 6. Caracterizaciones de afectaciones territoriales desarrolladas en el Proyecto de fortalecimiento de la implementación de la política pública de tierras y territorios

No.	ACCIÓN APOYADA POR EL CONVENIO	COMUNIDAD	ASENTAMIENTO	Ubicación (Depto /Municipio)	Grupo	No. Personas	No. Familias	No. Hectáreas	No. Hectáreas en ampliación	Estado de la Caracterización	Fecha presentación de la demanda
1	Caracterización	Pijaos, Tucano y Piratutuy	Resguardo Yaguará II Llanos del Yari	Caquetá/San Vicente del Caguán; Meta/La Macarena; Guaviare/ San José del Guaviare	Indígenas	284	85	146.500	No	Culminada	Abr-19
2	Caracterización	Cubeo, Tucano, Desano, Tuyuca, Tatuyo, Wanano, Carapano, Piratapuyo, Tariano, Makuna, Siriano, Maku, Jiw, Yurutu y Bará	Resguardo Arará, Bacatí, Carurú y Lagos de Jamaicurú	Vaupés/Carurú; Guaviare/Miraflores	Indígenas	1.599	346	264.042	242.160	Culminada	May-19
3	Caracterización	Afrodescendiente	Consejo Comunitario Guapi Abajo	Cauca/Guapi	Afrodescendiente	2.592	524	43.196	No	Culminada	Nov-19
4	Caracterización	Embera Siapidara	Resguardo Nueva Bella Vista y Partidero	Cauca/Guapi	Indígenas	115	45	42.5	92.5	Culminada	Nov-19
5	Caracterización	Wouman Noman	Resguardo Guayacár Santa Rosa	Valle del Cauca/Buenaventura	Indígenas	117	25	236	No	Culminada	Oct-19
6	Caracterización	Embera Dobida	Resguardo Urada, Jiguamiando	Chocó/Riosucio y Carmén del Darién	Indígenas	1.111	196	19.744	No	Culminada	En proceso/sin presentar
7	Caracterización	Afrodescendiente	Consejo Comunitario Citronela	Valle del Cauca/Buenaventura	Afrodescendiente	485	127	1.303	404	Culminada	Nov-19
8	Estudio preliminar y Caracterización	Afrodescendiente	Consejo Mayor de Unguia	Valle del Cauca-Buenaventura	Afrodescendiente	1.869	537	34.736	No	Culminada	En proceso/sin presentar
9	Estudio preliminar y Caracterización	Palenquera	Consejo Comunitario Ma-Kankamaná	Bolívar/Mahates	Afrodescendiente	4.370	1.123	3.354	No	Culminada	En proceso/sin presentar
TOTAL											
RESUMEN											
AFROS											
INDÍGENAS											
					4	9.316	2.311	82.589	404		
					5	3.226	697	430.565	242.253		

NOTAS: 1. Algunos datos de población y hectáreas pueden sufrir leves modificaciones durante el proceso de ajuste de demandas.

Fuente: FAQ, 2020b.





5.3.1 Aprendizajes relacionados con la gobernanza

Respecto a la restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas, se extraen varias lecciones del proyecto de fortalecimiento institucional de la política pública de tierras y territorios. Entre las principales se destacan:

1. La restitución de derechos territoriales de las comunidades étnicas que fueron gestionados a partir de la implementación del proyecto, ha conducido a fortalecer la gobernanza de la tenencia en los territorios colectivos, debido a que esto afianzó las figuras de consejos comunitarios y resguardos como espacios autónomos, productivos y sostenibles ambiental y culturalmente. Este aprendizaje se relaciona con los principios de aplicación 3.º (equidad y justicia), 5.º (enfoque holístico y sostenible) y 9.º (rendición de cuentas). De igual manera, se asocian con los derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia y el reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia, especialmente los relacionados con los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.

2. Las caracterizaciones de afectaciones territoriales –construidas de manera participativa y de la mano con las comunidades vulneradas– mejoró el conocimiento de sus derechos y deberes sobre la tenencia, las particularidades de las dotaciones y recursos naturales que posee su territorio, y las amenazas y riesgos de la ausencia de seguridad jurídica y falta de claridad en los derechos de propiedad. La protección de estos derechos territoriales pasa por el cabal reconocimiento del territorio, sus potencialidades, aptitudes, vínculos ancestrales y culturales. Estas lecciones se relacionan con los principios de aplicación 5.º (enfoque holístico y sostenible), 7.º (estado de derecho) y 8.º (transparencia). También se ligan con los derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia y, en general, con el reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia.

3. Puesto que las caracterizaciones de afectaciones son una etapa central del proceso de restitución de derechos territoriales, los aprendizajes sobre derechos y deberes de la tenencia se erigen en doble vía. Las comunidades afectadas reconocen el valor de sus derechos sobre la tenencia y la institucionalidad con competencia (URT, ANT, ORIP, Ministerios, etc.), e identifican su rol y herramientas para garantizar la protección de estos derechos sobre los territorios de propiedad colectiva. Estas lecciones se relacionan con los principios de aplicación 3.º (equidad y justicia), 7.º (estado de derecho) y 9.º (rendición de cuentas). De manera similar, estos aprendizajes se asocian con los derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia, el reconocimiento jurídico y la asignación de derechos y deberes de tenencia, y las transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia, especialmente la restitución de derechos territoriales.

4. Las capacitaciones y las asambleas que se realizaron con el apoyo de la FAO a las comunidades étnicas sobre los alcances, contenidos y objetivos de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), los Decretos Ley 4633 y 4635 del 2011, y la metodología de caracterización de afectaciones que se aplicó, se constituyeron en una invaluable oportunidad para divulgar la importancia de la estructura de gobernanza de las comunidades étnicas y sus miembros como titulares legítimos de los derechos de tenencia. Estos aprendizajes se asocian con los principios de aplicación 6.º (consulta y participación), 8.º (transparencia) y 9.º (rendición de cuentas). De igual modo, se vinculan con las directrices relacionadas con el reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia, en especial, con los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.

5. Los espacios de controversia inter o intraétnica, previstos en los decretos ley, que se establecieron en los procesos de construcción de las caracterizaciones de afectaciones de derechos territoriales también se configura-



ron en escenarios que permitieron a las comunidades visibilizar disputas, diferencias y reconocer problemáticas al interior de los territorios; y se constituyeron en insumos para las caracterizaciones. Estos espacios son de suma importancia para debatir temas de inequidad de género, ausencia de participación de los miembros de las comunidades, la necesidad de realizar procesos de rendición de cuentas, la falta de transparencia y la carencia de una visión o apuestas de los territorios; temáticas que son centrales para fortalecer los principios y cimientos de una buena gobernanza. Estas lecciones se alinean con los principios de aplicación 2.º (no discriminación), 3.º (equidad y justicia), 4.º (igualdad de género), 6.º (consulta y participación), 8.º (transparencia) y 9.º (rendición de cuentas). De igual forma, estas lecciones están relacionadas con las directrices de reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia, especialmente las asociadas con los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.

6. El apoyo y la experiencia de la FAO en la formulación de las caracterizaciones de afectaciones territoriales y el acompañamiento de las diferentes etapas que se deben surtir para la restitución de derechos territoriales a comunidades étnicas, así como la labor conjunta con la DAE de la URT para el desarrollo y elaboración de los borradores de demanda que se deben interponer ante los jueces de restitución, se han constituido en una oportunidad para que la FAO ponga en práctica las DVGT y transmita a las comunidades étnicas afectadas los objetivos de la gobernanza,

la adecuada administración de la tenencia, el reconocimiento jurídico y los derechos y deberes que entraña la tenencia de sus territorios. Estos aprendizajes se vinculan con los principios de aplicación 8.º (transparencia), 9.º (rendición de cuentas) y 10.º (mejora continua). Igualmente se encuentran relacionados con la construcción de marcos de políticas, jurídicos y organizativos asociados con la tenencia, además de la promoción, ejecución, seguimiento y evaluación de las directrices de gobernanza.

7. Otra de las lecciones que se desprende del proyecto de fortalecimiento institucional de la política pública de tierras y territorios ha sido el importante rol que han desempeñado entidades públicas relevantes en los procesos de restitución de derechos territoriales, como la URT, ANT, ORIP, IGAC, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. A pesar de los tropiezos, falencias institucionales y dilaciones en los procesos, existe un ambiente favorable para que el Estado garantice las acciones necesarias para el reconocimiento legal y la protección de los derechos y deberes de la tenencia de territorios colectivos, conforme al marco jurídico internacional y a la deuda histórica que el Estado tiene con las comunidades indígenas y afrodescendientes. Estos aprendizajes se asocian con los principios de aplicación 7.º (estado de derecho), 9.º (rendición de cuentas) y 10.º (mejora continua). Igualmente, estas lecciones se vinculan a las directrices ligadas con la definición de marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia y la promoción, ejecución, seguimiento y evaluación de las directrices.



6

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA DE LA FAO, DESDE UNA MIRADA INTEGRAL



A partir de las contribuciones y aportes técnicos que ha realizado la FAO a los procesos de restitución de los derechos territoriales en sus etapas clave –que ha sido el resultado de la implementación de los proyectos *Incorporación de directrices de gobernanza de la tierra y Fortalecimiento institucional de política de tierras y territorios*, entre 2016 y 2020– es posible trazar algunas recomendaciones generales de política o enunciados de estrategias que, en el futuro, permitan fortalecer la gobernanza de la tenencia de la tierra en territorios de propiedad colectiva. Entre las principales propuestas se desatacan las siguientes:

En relación con el reconocimiento, respeto y protección de los derechos territoriales legítimos de las comunidades étnicas, se han realizado avances importantes a nivel institucional y jurídico. De hecho, los Decretos Ley 4633 y 4635, y el Decreto 4634 y son un ejemplo claro de ello. No obstante, es necesario avanzar en mecanismos más ágiles y robustos a nivel jurídico e institucional, que permitan no solo restaurar los derechos territoriales, sino también afianzar la gobernanza y gobernabilidad de los territorios. A nivel institucional puede ser importante que se incorporen las DVGT, de manera integral, a los planes de ordenamiento social de la propiedad propuestos por la ANT, e instrumentos de planificación de las entidades territoriales como planes de desarrollo municipal y planes de ordenamiento

territorial (POT) para mejorar su componente estratégico y estructura (Vargas y Monsalve, 2020).

Es preciso avanzar en la democratización del acceso a los derechos territoriales para todos los miembros de las comunidades. Particularmente, es necesario que se asegure la equidad en el acceso de la tenencia a las mujeres y jóvenes, a partir de una revisión de los esquemas de asignación de derechos que efectúan las instituciones y gobiernos tradicionales, sus normas y reglas de juego; así como fortalecer las capacidades de las comunidades para la participación, empoderamiento y liderazgo de estos miembros de la población.

Igualmente, el fortalecimiento de las capacidades permite aumentar los niveles de cualificación de las comunidades, mejora los conocimientos sobre ventajas y potencialidades de sus territorios, así como de sus derechos y la forma más apropiada de acceder a ellos. Igualmente, afianza el diálogo de políticas con el Estado para asegurar la garantía y protección de sus derechos territoriales

Es indispensable que el reconocimiento, restauración y restitución de los derechos territoriales y de la tenencia de los grupos y comunidades étnicas vinculen de manera más adecuada la protección y cuidado de los recursos naturales en general; y en particular de la tierra, los bosques y las pesquerías.





A partir de los derechos y espacios históricos que han conseguido los pueblos indígenas y afrodescendientes con la Constitución de 1991, la Ley 70 de 1993, el Convenio 169 de la OIT, las diferentes regulaciones sobre la consulta previa e informada, la Ley de Víctimas y su normatividad asociada, el Decreto 1953 de 2014²⁶, la jurisprudencia de las cortes y la normatividad más reciente, se puede aseverar que a nivel institucional existe un camino recorrido que facilita la preservación de los derechos territoriales. Sin embargo, los riesgos de la continuidad del conflicto armado y la multiplicación de grupos armados ilegales, la presencia de cultivos de uso ilícito, la explotación minera ilegal, el acaparamiento de tierras y la deforestación, los megaproyectos y la expansión de los monocultivos y de títulos mineros se constituyen en hechos que aún vulneran los derechos territoriales de las comunidades étnicas. Por ende, la restitución se configuraría tan solo en una estrategia débil y poco eficaz si no se atienden apropiadamente los factores estructurales de las conflictividades territoriales y de las conductas ilegales. El Acuerdo Final de Paz intentó proponer algunas salidas que están en mora de implementarse apropiadamente.

En relación con el fortalecimiento de la tenencia informal y su legitimidad –como lo plantean las DVGT–, el Estado colombiano ha privilegiado estrategias y mecanismos para formalizar la propiedad privada y colectiva, con la finalidad de fortalecer la seguridad jurídica de los derechos de propiedad, incluyendo los territorios colectivos y resguardos. Por lo tanto, este mecanismo puede ser viable para aquellas comunidades y pueblos étnicos que con derechos sobre sus territorios y una importante relación ancestral e histórica, no han logrado una suficiente claridad sobre éstos.

Es importante diseñar una política para los territorios de propiedad colectiva que, con una mirada amplia, integral y participativa, revalorice y vincule los recursos naturales y ambientales a las dimensiones culturales y ancestrales de los derechos territoriales. Esto con el propósito de potenciar una dimensión central para los miembros de las comunidades, así como para sus estructuras de gobierno, en materia de las directrices voluntarias de gobernanza, sus principios de aplicación, la importancia de los sistemas tradicionales de tenencia y sus medios de vida para reducir la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria. Esta política o estrategia debe integrar la administración de la tenencia, la respuesta de los territorios frente a la variabilidad y cambio climático, y las situaciones de emergencia, así como el monitoreo, evaluación y seguimiento.

Estos últimos aspectos, aunque importantes, se encuentran ausentes en los instrumentos de planificación del territorio y aunque puedan estar visibles en los mecanismos propios de planificación de los territorios de propiedad colectiva, a través de sus prácticas y conocimiento ancestral en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, deben constituirse en apuestas estratégicas para los territorios étnicos.

Por último, la ruta de restitución de los derechos territoriales de las comunidades étnicas debe enmarcarse en una visión más amplia, que involucre la provisión de bienes públicos relacionados con la justicia, educación, vivienda, salud, agua potable con enfoque diferencial, así como la protección y preservación de sistemas productivos ancestrales que aseguren la sostenibilidad, la soberanía y la seguridad alimentaria.

²⁶ Mediante el cual permite el funcionamiento de territorios indígenas para la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Social. 2010. *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. La experiencia colombiana en la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las personas desplazadas internamente en contextos de violencia*. Bogotá.

Decreto 4634 de 2011, 9 de diciembre de 2011, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. *Diario oficial*: 48 278.

Decreto Ley 4633, 9 de diciembre de 2011, por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. *Diario oficial*: 48 278.

Decreto Ley 4635, 9 de diciembre de 2011, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. *Diario oficial*: 48 278.

FAO. 2012. *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. Roma.

FAO. 2016. *Consentimiento previo, libre e informado. Un derecho de los pueblos indígenas y una buena práctica para las comunidades locales*. Manual dirigido a profesionales en el territorio.

FAO. 2017. *Fortalecimiento de la sostenibilidad de procesos de restitución de tierras. Resultados y recomendaciones del proyecto*. Roma.

FAO. 2020a. *Incorporación de directrices de gobernanza de la tierra con las comunidades locales habitantes de áreas protegidas y sus zonas de influencia*. Memoria técnica: resultados y aprendizajes (2016-2020). Bogotá.

FAO. 2020b. *Aportes en caracterizaciones étnicas para restitución de tierras*. Presentación FAO.

Granados, Jorge. 2019. *Sistematización de la caracterización de afectaciones a los derechos territoriales étnicos con fines de restitución en: S. F Acandí, Playa y Playón Acandí- COCOMASUR(Chocó), PNN Sierra Nevada de Santa Marta- Comunidades de La Laguna (PM) y Guamaka, del Pueblo WIWA (Guajira) y P.N.N. la Paya- pueblos Murui-Muiname y Kichwa (Putumayo)*. Documento de trabajo. Componente 3. *Proyecto de incorporación de directrices de gobernanza con las comunidades locales habitantes de las áreas protegidas y sus zonas de influencia*. Bogotá.

Ley 1448 de 2011, 10 de junio de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial*: 48 096.



URT, Embajada de Suecia y FAO. 2020. *Fortalecimiento de la implementación de política pública de tierras y territorios*. Informe Narrativo.

URT. 2017. *Restitución de derechos territoriales étnicos*: Decretos - Ley 4633 y 4635 de 2011. Módulo introductorio para comunidades étnicas, funcionarios y público en general (disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/20124/298253/Restituci%C3%B3n+de+derechos+territoriales+%C3%A9tnicos+Decretos+-+Ley+4633+y+4635+de+2011.pdf/3a306aa2-3e36-2b91-f3fb-614f487e137a?t=1576783575983>). Acceso: 8 de diciembre de 2020.

Vargas, Carlos y Juan Monsalve. 2020. *Propuesta de incorporación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en instrumentos de planificación territorial: municipios en áreas de influencia de los parques nacionales naturales Nevado del Huila y Sierra Nevada de Santa Marta*. Bogotá: FAO.

RESTITUCIÓN
DE DERECHOS
TERRITORIALES Y
GOBERNANZA DE
TIERRAS EN COLOMBIA



Representación de la FAO in Colombia
FAO-CO@fao.org

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Bogotá, Colombia

ISBN 978-92-5-134263-3



9 789251 342633

CB4275ES/1/05.21