

# 9

Estado y Movimientos Indígenas en Colombia:  
Elementos para una aproximación histórica.

Carlos Mueses

**RESUMEN:**

La centralidad de la política estatal respecto a las comunidades indígenas ha sido la cuestión territorial, sin embargo, la confrontación de su formulación e implementación ha desbordado la mera batalla jurídica y opone el mantenimiento de una estructura particular de dominación.

Cuestiones como el control económico y social de los indígenas engrosan cada momento de la política indigenista que encuentra su punto de inflexión con la emergencia del movimiento indígena y el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

El objetivo del artículo es problematizar la relación del Estado y las poblaciones indígenas haciendo énfasis en sus mutuas dependencias: a una afirmación normativa de las reivindicaciones territoriales se le suma la politización de la etnicidad bajo los parámetros de un Estado Multicultural.

Por tanto, se sostiene que las comunidades indígenas han pasado de ser meros objetos de políticas públicas a constituirse en actores políticos válidos cuyas pretensiones van más allá del reconocimiento jurídico y reclaman una efectiva autonomía.

**PALABRAS CLAVE:** Estado colombiano, movimiento indígena, etnicidad.

**ABSTRACT:**

The centrality of state policy on indigenous communities has been the territorial issue, however, the comparison of its formulation and implementation has outgrown the mere legal battle and opposes the maintenance of a particular structure of domination.

Issues such as economic and social control of indigenous thicken every moment of the Indian policy that has its turning point with the emergence of the indigenous movement and the recognition and protection of cultural and ethnic diversity of the Colombian nation.

The article aims to problematize the relationship between the State and indigenous peoples with emphasis on their mutual dependencies: an assertion of territorial

claims legislation is compounded by the politicization of ethnicity within the parameters of a Multicultural State.

Therefore, it is argued that indigenous communities have gone from being mere objects of public policies to become political actors whose claims are valid beyond the legal recognition and effective demand autonomy.

**Keywords:** Colombian state, the indigenous movement, ethnicity.

**SOBRE EL AUTOR:**

Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Becario inicial de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). PICT No. 01700-2007.

## Introducción

La relación del Estado colombiano y las poblaciones indígenas no ha estado exenta de profundos enamoramientos y desencantamientos. Si ésta sólo se observara desde la proliferación de normas y desde el reconocimiento constitucional de los derechos territoriales indígenas, nos encontraríamos nuevamente en Colombia, como expresaría el escritor francés Víctor Hugo hacia finales del siglo XIX, con una “constitución para ángeles”.

No obstante, más allá del mero reconocimiento legal, la verdadera tensión se presenta en el plano de la implementación de las políticas públicas referidas a estas poblaciones. A pesar de contar con una avanzada normatividad, su efectiva implementación se confronta y negocia continuamente; de allí que la aplicación de una política indigenista en Colombia requiera ser comprendida no como la respuesta coyuntural a una situación considerada problemática, sino más bien como el producto de una dinámica estructural caracterizada por materializar, en diferentes momentos, un estado de la relación de fuerzas entre el Estado y las poblaciones indígenas.

Como en esta dinámica los actores sociales se transforman -y la historia es testigo de ello-, el propósito de este artículo es problematizar la relación del Estado y las poblaciones indígenas, haciendo énfasis en sus mutuas dependencias. Mediante una aproximación histórica, se propone explorar esta relación considerando un antes y un después de la Constitución Política de 1991, por ello, partimos de la pregunta acerca de los efectos y determinaciones del desarrollo de una política indigenista en la configuración actual de un Estado multicultural.

Sin embargo, esta sería una versión legalista y unilateral si no se consideran la reacción de las poblaciones indígenas y su dinámica interrelación con el Estado colombiano en el marco de la sociedad nacional, por lo cual asumimos como punto de inflexión la emergencia del movimiento indígena en la década de los setenta del siglo pasado, cuya importancia precede y sobrepasa el mismo reconocimiento legal de los derechos territoriales y culturales de estas poblaciones: su reivindicación favorece la politización de la etnicidad.

## Momentos en la política indigenista

La llegada de los españoles a suelo colombiano se remonta a los albores del siglo XVI. Entrando por la costa atlántica hasta la zona andina, su presencia estuvo marcada por la continua pretensión de establecer estrategias de ocupación y administración de los territorios y las poblaciones nativas. Teniendo como principio que “ninguna época histórica puede desprenderse totalmente de su inmediato pasado”<sup>1</sup>, asumimos que en la administración colonial se identifican tres momentos que anteceden a la política indigenista republicana:

“El primero, que coincide con el proceso de descubrimiento y conquista, es un período de experimentación y tanteos, representado por las capitulaciones entre la Corona y los primeros conquistadores que, con el título de adelantados, impusieron su voluntad personal en un proceso de explotación y rapiña que poco tenía que ver con una organización institucional. El segundo se inicia con la fundación de las primeras audiencias y la promulgación de las primeras Leyes de Indias [...]. En este momento es la monarquía, el Estado español, el que asume el control y ejercita sus plenos derechos soberanos sobre los nuevos territorios [...]. Las reformas introducidas por los reyes Borbones, a partir de Felipe V, en los comienzos del siglo XVIII, constituyen la tercera etapa, que se prolonga hasta la emancipación de los territorios americanos”<sup>2</sup>.

Ciertamente, la Corona española desde el descubrimiento y la conquista dirigió una política casuista, uniforme, reglamentarista e improvisada que “[...] mediante leyes y provisiones sueltas, causales, variables y no pocas veces contradictorias, [no lograba] ofrecer un cuerpo legislativo definitivo que abarcase todos los problemas que exigía la obra colonizadora”<sup>3</sup>. Por su parte, las poblaciones indígenas estaban expuestas al sometimiento y exterminio de la obra y, a pesar de hallarse

<sup>1</sup> JARAMILLO, J., 1989, 189.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 175.

<sup>3</sup> FRIEDE, J., 1989, 99.

amparadas por laxas políticas proteccionistas, como las Nuevas Leyes de Indias de 1542, se encontraban subordinadas a la explotación y el interés económico de los encomenderos españoles. De esta forma, su protección descansaba sobre la responsabilidad de la Iglesia:

“Los protectores legales de los nativos en las colonias americanas serían los eclesiásticos, a cuyo cargo estaría examinar las situaciones de convivencia entre indígenas y españoles y el velar por el cumplimiento de la política indigenista [...] el protector de los nativos actuaría con una facultad explícita de la administración metropolitana, para dictaminar los veredictos a favor de la causa indígena y entablar los juicios condenatorios a aquellos coterráneos infringidores de la ley colonial”<sup>4</sup>.

En función de este proteccionismo, en 1680 se reconoce el resguardo “[...] o tierras de resguardo, terrenos más o menos alinderados, que ocupaban los núcleos indígenas al mando de un cacique, hereditario o electivo [...]”<sup>5</sup>. Concebido como elemento necesario en “la transición de una situación de conquista a una administración colonial”, el resguardo favorece el establecimiento del control social y económico de la Corona española sobre las poblaciones indígenas<sup>6</sup>, así como la concesión de funciones políticas y comunitarias al cabildo, a fin de que sus miembros se conviertan en “intermediarios privilegiados entre la Corona y la comunidad”<sup>7</sup>. Este sistema era pensado

“[...] como un medio para limitar la influencia de los encomenderos y de hacer retornar sus beneficios a la Corona. El resguardo convirtió el tributo de los indígenas en patrimonio del Estado, al separar a los aborígenes tanto de los grupos españoles y mestizos como de los encomenderos, al otorgarles cierto grado de auto-gobierno [por medio

---

<sup>4</sup> CONSTAIN, N., 1994, 97.

<sup>5</sup> FRIEDE, J., *op. cit.*, 114.

<sup>6</sup> RAPPAPORT, J., 2000, 76.

<sup>7</sup> LAURENT, V., 2005, 55.

del cabildo] que les permitiera vivir pacíficamente en comunidades sedentarias”<sup>8</sup>.

Teniendo como principio este reconocimiento y como una medida tendiente al resguardo de las poblaciones indígenas, Simón Bolívar decreta la devolución de estos territorios en 1820, estableciéndose, mediante la promulgación de las leyes del 25 de mayo y 3 de agosto de 1824, el respeto de estas propiedades y defensa ante posibles agresiones. De igual forma, la ley 90 de 1859 del Estado Federal del Cauca “consagra el régimen comunal como un estado permanente de los resguardos”, configurándose así como un antecedente en la proclamación de la Ley 89<sup>9</sup>.

En el año 1887 se firma el Concordato entre la Santa Sede y la República de Colombia, donde se concede a la Iglesia Católica -mediante el establecimiento de un Convenio de Misiones- “la tutela sobre el sistema educativo y autoridad sobre los territorios de misiones (alrededor del 64% del territorio nacional)”<sup>10</sup>. Es decir, para las regiones de la Orinoquía y la Amazonía, la integración de las poblaciones indígenas, así como su control político, económico y cultural, se encontraba en manos de la Iglesia, “[o] mejor aún, la política del Estado con respecto a los indígenas [en estas zonas] fue cedida a los misioneros, lo que contribuyó en gran medida a otra forma de etnocidio, por la vía de la evangelización y del sometimiento espiritual de los salvajes”<sup>11</sup>. En consecuencia, este legado colonial de compartir responsabilidades -entre el Estado colombiano y la Iglesia Católica- frente a la protección e integración de las poblaciones indígenas viene a ser legalizado mediante la expedición de la ley 89 de 1890:

“A tenor de la Ley existen [...] tres categorías jurídicas de indios [...]:

1. los indios salvajes,
2. aquellos que están en proceso de integración a la vida civilizada,

<sup>8</sup> RAPPAPORT, J., *op. cit.*, 76.

<sup>9</sup> ARANGO, R., y SÁNCHEZ, E., 2004, 16-17. Paralela a estas medidas proteccionistas, la ofensiva de los terratenientes se resolvió en mecanismos jurídicos que propugnaron la división y/o disolución de los resguardos y cabildos como en 1810 (decreto del 24 de septiembre), 1832, 1834 y 1838.

<sup>10</sup> GROS, C., 1991, 218.

<sup>11</sup> Por ejemplo, la ley 72 de 1892 concede a los misioneros el ejercicio de la autoridad civil, penal y judicial sobre las poblaciones indígenas, limitando la aplicación de las leyes nacionales cuando estos hayan salido de su estado salvaje. VEGA, R., 2002, 19.

3. aquellos que, habiendo sido ya integrados a la civilización, están organizados en parcialidades y viven en resguardos o reservas.

Para las dos primeras categorías, el Estado en virtud del Concordato delega en la Iglesia su soberanía [...]. Para la tercera categoría, que tiene que ver con la población indígena que se calificaría hoy en día como campesina [el Estado asumiría directamente esta responsabilidad]<sup>12</sup>.

Esta ley fue decretada por Rafael Núñez y su promulgación encubre el conflicto partidista de mediados y finales del siglo XIX, sin embargo, se configura como el sustento de la política indigenista republicana, por tanto, en relación con las comunidades indígenas:

“[...] se constituyó en base de reivindicaciones territoriales e identitarias a lo largo del siglo veinte [...] al declarar las tierras imprescriptibles, inembargables e inalienables tuvo como primera virtud la de proteger la existencia de los resguardos. Al reconocer legalmente al cabildo numerosas funciones -tanto internas, dentro del resguardo, como frente a las autoridades nacionales- esta ley, además, planteó los fundamentos de cierta autonomía indígena”<sup>13</sup>.

A lo largo del siglo XX, no obstante, la aplicación de esta ley y, por ende, de la política indigenista republicana se ve amenazada, en especial lo relacionado con la protección de la propiedad comunal de la tierra, por causa de los intereses económicos de los terratenientes y la normatividad agraria. En efecto, el desmembramiento del Gran Cauca a inicios de este siglo provoca la decadencia de la aristocracia tradicional, posibilitando el “surgimiento de una clase agraria y comercial, de espíritu emprendedor, colonizador y expansionista”<sup>14</sup> que se fortalece en el régimen hacendario y la consecuente explotación de la mano de obra, mediante la expropiación de los territorios indígenas y el establecimiento de

---

<sup>12</sup> GROS, C., *op. cit.*, 218.

<sup>13</sup> LAURENT, V., *op. cit.*, 59.

<sup>14</sup> CASTILLO, G., 2004, 18.

las haciendas de terraje. Este sistema expansionista -en función del crecimiento de las haciendas- encontró soporte en la normatividad de la época:

“Ya a comienzos de este siglo, los sectores contrarios a los indígenas habían ya logrado la expedición de la Ley 55 del 29 de abril de 1905 que ratificaba y confirmaba “la declaración judicial y legalmente hechas, de estar vacantes globos de terrenos conocidos como Resguardos de Indígenas, así como también las ventas de ellas efectuadas en subasta pública”. La ley reconocía como título de propiedad de los terrenos de resguardo el adquirido por sus rematadores”<sup>15</sup>.

Este tipo de medidas empezaron con el gobierno del general Reyes (1905-1910) y ocasionaron “el rompimiento de la cohesión de las comunidades indígenas”, dividiéndolas entre los que querían mantener la propiedad colectiva de las tierras y los que deseaban convertirla en patrimonio privado. Efectivamente, esta cohesión en las dos primeras décadas del siglo XX se debilitaría, en primer lugar, en razón de que los indígenas “debían arrimarse a las haciendas en condiciones de semiesclavitud” bajo la forma de terrazgueros y, en segundo lugar, por la fijación de castigos para los indígenas que “estorbaran” la repartición de los resguardos contemplados por la ley 104 de 1919<sup>16</sup>.

No obstante, como reacción al proceso liquidacionista de los resguardos y el sistema económico expansionista de las haciendas, “iniciaría sus luchas el caudillo indígena de los paeces, Manuel Quintín Lame Chantre (Polindara 1883, Ortega 1967), quien promovió un movimiento, posterior levantamiento, entre 1910 y 1918 contra el latifundio y el terraje”<sup>17</sup>.

A pesar de que la ley 89 de 1890 se encontraba vigente, la normatividad agraria de la República Liberal de 1930 tampoco favorece la protección de los resguardos. Por ejemplo, la Ley de Tierras (ley 200 de 1936) no promueve la titulación bajo la figura jurídica de resguardo para los territorios indígenas, y su

<sup>15</sup> ARANGO, R., y SÁNCHEZ, E., *op. cit.*, 19.

<sup>16</sup> CASTILLO, G., *op. cit.*, 17-18.

<sup>17</sup> ARANGO, R., y SÁNCHEZ, E., *op. cit.*, 20.

énfasis se encuentra en limitar el latifundio y extender la función social de la propiedad. De igual manera, en la transición de los treinta y cuarenta

“[...] los gobiernos liberales de Santos, López y el conservador de Ospina emprendieron serias campañas para disolver los resguardos. Tal determinación se gestó desde el departamento o sección de tierras y aguas del Ministerio de la Economía Nacional, y se enmarcó dentro de la política de parcelación y aprovechamiento de los terrenos baldíos que adelantó, desde 1942, ese ministerio y que tuvo su mayor efectividad a partir del decreto/ley 918 del 20 de abril de 1944, con el cual se pretendió trazar un plan de colonización de baldíos en forma progresiva y científica [...]”<sup>18</sup>.

Con esta política de parcelación de resguardos en la región andina y colonización de terrenos baldíos en la Orinoquía y Amazonía comienza a expresarse, con mayor fuerza, la tendencia integracionista de la política estatal. Es decir, el modelo proteccionista de formas comunales de organización (resguardos y cabildos) encuentra resistencia frente a la normatividad agraria, por tanto, la implementación de la política indigenista se subordina, en adelante, a la promulgación de leyes generales y a la voluntad de los entes implementadores de las políticas. Para el caso de las poblaciones amazónicas, el problema de la política indigenista no se resumía en la protección de estas formas comunales, puesto que al adquirir estatus legal la colonización de terrenos baldíos se afianzaba también el proceso de integración e incorporación de esta población a la economía y sociedad nacional, mediante la ocupación de sus territorios y el desarrollo de un proyecto educativo agenciado por la Iglesia<sup>19</sup>.

En función de este proceso de integración e incorporación se crea la Comisión de Cultura Aldeana en el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938). Además, en este período se crean el Servicio Arqueológico Nacional

<sup>18</sup> RUEDA, J., 1994, 178.

<sup>19</sup> Con este propósito, la ley segunda del 23 de diciembre de 1943 estipula que los mandatarios de las Intendencias y Comisarías debían reducir “a poblaciones fijas a los salvajes o errantes atrayéndolos a la civilización y a la ley en cooperación con las misiones católicas”, con el fin de garantizar su protección. RUEDA, J., *op. cit.*, 178.

(1935) y el Instituto Indigenista de Colombia (1942), que contribuyó en la divulgación de la problemática indígena nacional y “logró interesar a ciertos sectores de la sociedad” estando bajo la dirección de notables intelectuales<sup>20</sup>.

Posterior a la época de “La Violencia”, las relaciones del Estado y las comunidades indígenas -mediante la ley 81 de 1958- se plantean “en términos de desarrollo y no de asimilación forzada ni de reducción”<sup>21</sup>, sin embargo, este desarrollo correspondía a una proyección estatal que, contrariamente a los intereses territoriales de las poblaciones indígenas, desconocía la ocupación ancestral de la tierra y promovía la ocupación de terrenos baldíos. En función de esta perspectiva, también se promulga la ley 135 de 1961 o Ley de Reforma Agraria, que “[...] otorga al INCORA [Instituto Colombiano de la Reforma Agraria] la posibilidad (sobre la base de la solicitud de los miembros de una comunidad) de decidir sobre la liquidación de un resguardo y sobre su desmembramiento”<sup>22</sup> y establece, también, la posibilidad de crear reservas indígenas<sup>23</sup>.

De este modo, la implementación de la política indigenista, cuya centralidad era el reconocimiento territorial, se condiciona al concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, creada en 1960<sup>24</sup>, y el INCORA. Por tanto, teniendo en cuenta que estas dependencias no tienen los “medios de intervención efectivos y está[n] sometida[s], por su ubicación en la administración, a los intereses clientelistas”<sup>25</sup>, el desarrollo de la política indigenista mantiene su dependencia a la asimilación y reducción de la problemática indígena a las formulaciones jurídicas y a la decisión personal de los actores institucionales, es decir, las poblaciones indígenas se someten a un proceso de integración que desconoce sus formas comunales de organización y reserva, para el Estado, el derecho de decidir jurídicamente sobre el futuro de estas formas. En este sentido,

<sup>20</sup> RUEDA, J., *op. cit.*, 179.

<sup>21</sup> GROS, C., 1991, 274.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 221.

<sup>23</sup> Mediante las Reservas Indígenas “[...] se pretendía dividir los resguardos en unidades agrícolas familiares y otorgarles a los indígenas el mero usufructo sobre las tierras baldías que ocupaban como medida transitoria, conservando el Estado el dominio de ellas, mientras se les reconocía una propiedad plena en unidades agrícolas familiares”. BORRERO, C., 2003, 49.

<sup>24</sup> Con la ley 81 del 31 de diciembre de 1958 se crea la Sección de Negocios Indígenas del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta sección pasaría a ser la División de Asuntos Indígenas por medio del decreto 1634 de 1960. ARANGO, R., y SÁNCHEZ, E., *op. cit.*, 21.

<sup>25</sup> GROS, C., 1991, 275.

la ratificación, en el año de 1967, de la Convención 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se presenta como una actualización en el plano internacional, pero sin efectos sobre la política interna.

En 1971 se crea el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), sucediéndole a este momento la conformación de nuevas organizaciones indígenas de carácter regional y una etapa de represión estatal. En este sentido, el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982)

“[...] después de haber percibido claramente el peligro y de haberse dado cuenta de que las comunidades indígenas de las diferentes regiones del país seguían una tras otra el camino abierto por el CRIC, propone una reorganización de su administración indigenista y la promulgación de un estatuto indígena que deje sin valor jurídico toda la legislación anterior”<sup>26</sup>.

Con el estatuto indígena, el Estado colombiano se otorgaba “el derecho de determinar y establecer cuándo y cómo existen las comunidades indígenas, quiénes son sus autoridades tradicionales, cómo deben obtener la personería jurídica y en qué caso el Estado puede suspenderla o cancelarla”<sup>27</sup>. De inmediato, el estatuto encuentra oposición de las organizaciones indígenas y finalmente el proyecto de ley es abandonado, cuestionado principalmente por la falta de concertación y participación de las nuevas organizaciones en la formulación de estas políticas. De forma similar, esta posición se mantiene frente a la elaboración en 1980 del “Diagnóstico sobre la Población Indígena en Colombia”, como una iniciativa de diferentes agencias gubernamentales y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

De esta manera, con el estatuto indígena y el “Diagnóstico sobre la Población Indígena en Colombia”, nuevamente la política indigenista se subordina a la voluntad de las administraciones de turno y a la promulgación normativa, producto de esta voluntad; ocasionando, a su vez, que a los indígenas “no se [les] reconoc[iera] capacidad para hablar en su propio nombre y [que] debían ser

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, 222.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, 224.

tutelados desde las instituciones para alcanzar su condición humana o de ciudadanía”<sup>28</sup>. Es decir, esta forma de proteccionismo estatal justificaba el desarrollo de un proyecto histórico de reducción e integración a la sociedad nacional de las comunidades, y postulaba una “necesaria transformación de las poblaciones indígenas por un indefectible camino de evolución unilineal”<sup>29</sup>. Proyecto que, conjuntamente, era llevado a cabo a través de la educación misional, a pesar de que, desde finales de la década de 1970, se promoviera la educación bilingüe y bicultural como un derecho de las comunidades indígenas y una política de Estado mediante el decreto ley 088 de 1976 y el decreto 1142 de 1978<sup>30</sup>.

Con el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) da inicio un nuevo momento en la política estatal, con la creación del Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas (PRODEIM) en el año 1984. Este programa institucionaliza la interlocución y concertación con las comunidades indígenas, acoge como principio las tesis del etnodesarrollo, propone la organización de un censo nacional de las poblaciones indígenas y la reestructuración del Consejo Nacional de Política Indigenista, creado en 1971. Además, aprueba un plan de inversiones para el cumplimiento de estos y otros objetivos<sup>31</sup>. De igual forma, el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) promulga la ley 52 de 1990, con el fin de determinar las funciones de las dependencias del Ministerio de Gobierno, entre ellas, las de la Dirección General de Asuntos Indígenas: la representación legal de las comunidades, la concertación como una prioridad en la adopción de la política indigenista, y la implementación y evaluación de programas y políticas de las entidades públicas y privadas con comunidades indígenas. De manera similar, propende velar por el cumplimiento de la legislación nacional y por la integridad de los territorios indígenas en función de la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos.

En conclusión, podemos afirmar que, desde la administración del Presidente Betancur, la política indigenista del Estado colombiano se modifica, institucionalizando la interlocución y concertación con las comunidades indígenas en la implementación de políticas públicas concernientes; todo ello, como un

<sup>28</sup> CASTILLO, E., y ROJAS, A., 2005, 29.

<sup>29</sup> CORREA, F., 1993, 321.

<sup>30</sup> CASTILLO, E., y ROJAS, A., *op. cit.*, 29.

<sup>31</sup> GROS, C., 1991, 280-281.

producto de “[...] la consolidación de las organizaciones sociales en los niveles locales, nacionales e internacionales [y el] reconocimiento a las organizaciones sociales como interlocutoras de sus poblaciones”<sup>32</sup>. De este modo, la consolidación de las organizaciones indígenas y el reconocimiento de su interlocución permitieron la cooptación institucional de la promoción y gestión de las comunidades indígenas de los procesos de recuperación y legalización de los territorios.

## Hacia la construcción de un Estado multicultural

La política indigenista del Estado colombiano hasta el reconocimiento de la interlocución indígena en 1980 y la constitucionalización de sus derechos en la década de 1990 se presentaba como “un quehacer unilateral (desde el Estado), unidireccional (hacia los indios) y de propósito único (incorporarlos a la nación), que buscaba sustituir los rasgos culturales de las comunidades indígenas por aquellos considerados comunes y constitutivos de la nacionalidad [...]”<sup>33</sup>. Esta tendencia integracionista se justificaba sobre la imagen de un indígena atrasado y salvaje, condenado a perderse en la modernidad: “pretender ser indio era querer pertenecer al pasado”<sup>34</sup>.

El período constitucional conducente a la transformación de la política indigenista del Estado se contextualiza en un período de crisis nacional. Para la década de 1980, el Estado colombiano se encontraba inmerso en una crisis de legitimidad, crisis que se manifestaba en la falta de credibilidad en los mecanismos institucionales de participación política y de tramitación de demandas. Además, la violencia multifacética que azotaba tanto al sector rural como a las ciudades dejaba entrever la incapacidad del Estado para asumir el control del orden público, y esto acrecentaba la descomposición social que, a su vez, servía para profundizar la crisis de confianza en el régimen político.

Esta situación de crisis política pretende ser asumida mediante reformas profundas a la Constitución colombiana, la cual se encontraba vigente desde 1886.

<sup>32</sup> CASTILLO, E., y ROJAS, A., *op. cit.*, 40.

<sup>33</sup> ITURRALDE, D., 1997, 91.

<sup>34</sup> FINDJI, M., 1993, 61.

Por esta razón se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente<sup>35</sup>, para que integre y organice la participación de las distintas fuerzas sociales y políticas del país en la redacción de una nueva Carta de Derechos. En este sentido, la Asamblea Constituyente se configura como el espacio institucional de participación política idóneo para la integración de las demandas de las comunidades indígenas.

La composición política de la Asamblea no permitió la hegemonía de ningún grupo político en la definición de los temas tratados en debate, de tal forma que ningún grupo por sí solo tuvo la posibilidad de controlar el desenlace de las deliberaciones<sup>36</sup>. No obstante, esta composición sí determinó las relaciones entre los diferentes grupos políticos y la toma de decisiones en este espacio, las cuales se caracterizaron por las coaliciones transitorias de estos grupos en cuanto a cuestiones políticas y cuestiones programáticas<sup>37</sup>. Al mismo tiempo, el desarrollo de esta estrategia, como una forma de sobrellevar la pluralidad política, promovió una falta de consenso por parte de los constituyentes para definir el modelo de sociedad y de Estado a plasmarse en la Constitución Nacional, o sea, esta carencia de unidad permitió la configuración dentro de la Carta de tres tipos de Estado: Social de Derecho, Neoliberal y Multicultural<sup>38</sup>.

Por otra parte, la aprobación de los proyectos y temarios propuestos por los representantes indígenas correspondió a una coincidencia de tipo ideológico o programático con otros grupos políticos, es decir, se dieron coaliciones<sup>39</sup> alrededor de determinados temas -como la reforma constitucional en sí- que no comprometían coincidencias de tipo político, si entendemos estas últimas como aquellas que buscan mantener o asegurar el poder de la fuerza política dentro de la

<sup>35</sup> Esta propuesta se sometió a consideración de los ciudadanos en los comicios de marzo de 1990 y se contabilizaron más de dos millones de votos a favor de la convocatoria de la Asamblea. En el mes de diciembre tuvieron lugar las respectivas elecciones para definir la integración de la Asamblea.

<sup>36</sup> Es importante resaltar la irrupción de grupos políticos independientes del sistema bipartidista, como la Alianza Democrática M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional, además de fuerzas significativas, como los indígenas, los evangélicos, la Unión Patriótica y ex guerrilleros del Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Quintín Lame. Respecto a la composición política de la Asamblea Nacional Constituyente, ver DUGAS, J., 1993, en especial 46-47.

<sup>37</sup> DUGAS, J., *op. cit.*, 69.

<sup>38</sup> MEJÍA, O., 2004, 34.

<sup>39</sup> Los representantes indígenas establecieron coaliciones con fuerzas políticas "mayoritarias", como la Alianza Democrática M-19, con el fin de que el temario indígena fuese aprobado dentro de las comisiones. No obstante, este temario -especialmente el régimen territorial indígena- sólo fue aprobado en plenaria, un día antes del cierre de las discusiones de la Asamblea Constituyente.

Asamblea o *a posteriori*. La participación de las comunidades indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente no tenía como objetivo el cuestionamiento del orden político del Estado colombiano y los partidos tradicionales<sup>40</sup>, pero sí cuestionaba la falta de participación indígena en el proceso de formulación e implementación de la política estatal dirigida a estas poblaciones, en particular la indigenista.

Con la Constitución de 1991, la participación indígena en este proceso se institucionaliza a partir del espacio alcanzado en las décadas de 1970 -con el movimiento indígena- y 1980 -con la modificación de la política indigenista-, y a través del reconocimiento jurídico de la interlocución y concertación con las poblaciones indígenas enunciado en la Carta Política. Es decir, el tratamiento político de la diversidad cultural se modifica y éste, a su vez, se relaciona con la forma como se concibe y se asume la diferencia cultural y el modo como se expresa en las acciones jurídicas y políticas por parte del Estado colombiano. Multiculturalidad y multiculturalismo entran en escena y, en consecuencia, la política indigenista denota un tímido salto: de la orientación proteccionista e integracionista hacia un proyecto construido con la participación de las comunidades y organizaciones indígenas, reconocidas, ahora, como “interlocutores y agentes de las políticas de Estado”<sup>41</sup>.

No obstante, este reconocimiento corresponde a una búsqueda permanente del Estado de un actor étnico constituido, reconocido y legitimado a fin de negociar su intervención, una política de presencia que tiene como finalidad aproximar al Estado a los asuntos internos de las comunidades, así como de permear a éstas con la racionalidad y modernidad instrumental disponibles. Para este momento, la acción estatal tiene que trabajar “por la transformación del indio *en sí* en indio *para sí*”<sup>42</sup>, con el fin de encomendar a sus interlocutores - territorializados y comunitarizados- ciertas responsabilidades frente a los asuntos

---

<sup>40</sup> La concertación de las fuerzas sociopolíticas que integraron la Asamblea Constituyente no incluyó todas las demandas de los representantes de las comunidades indígenas. Estas acciones institucionales emprendidas por estos representantes -que además no pretendían conquistar el poder del Estado- se comprenden como acciones *legitimistas* del sistema político colombiano, utilizando el término empleado por Gros para entender las acciones institucionales y extrainstitucionales de las comunidades indígenas. A esta misma conclusión llega Laurent cuando explora el tema de los partidos políticos indígenas en los noventa.

<sup>41</sup> CASTILLO, E., y ROJAS, A., *op. cit.*, 44.

<sup>42</sup> GROS, C., 1991, 319.

que les conciernen, en términos de política social y control del orden público, como una manera de satisfacer algunas de las reivindicaciones de las comunidades, así como el de asegurar indirectamente el dominio estatal en vastas zonas geográficas, mediante el reconocimiento territorial y jurisdiccional de las fronteras étnicas.

A esta nueva forma de gestionar la diversidad, Gros le denomina *gobierno indirecto* o *gobierno de baja intensidad*: una forma de gobierno que pretende legitimar la acción estatal en una delegación importante de competencias hacia las comunidades, en un franco reconocimiento de la autonomía indígena que, a su vez, procura solventar la incompetencia del Estado en la satisfacción de sus necesidades. En esta medida, la participación indígena en la solución de sus demandas permite, del mismo modo, la apertura de espacios de autorrealización de su etnicidad y, por tanto, demandar del Estado central mayor descentralización y autonomía. Sin embargo, esta nueva demanda, como en su momento ocurrió con la política indigenista<sup>43</sup>, se encuentra condicionada por formulaciones normativas generales, como el reconocimiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) y la voluntad política de los administradores de las entidades territoriales en el desarrollo del proceso de descentralización.

Es decir, este gobierno indirecto y su pretensión autonómica se enfrentan a políticas públicas en campos y espacios de acción que dificultan su gestión, puesto que se encuentran determinadas por la lógica de un Estado social de derecho sobrepuesta a los requerimientos específicos de un Estado multicultural. Por otra parte, entra a operar un contradictorio proceso neoliberal que “[...] afecta fuertemente a las comunidades indígenas, aumenta su crisis y las obliga a reaccionar y a defenderse, [paralelamente] proporciona toda clase de herramientas nuevas, de recursos que pueden ser aprovechados por ellas y sus organizaciones”<sup>44</sup>.

Los fenómenos de globalización, neoliberalismo y democratización cuestionan al Estado-nación como espacio de protección soberano [...] y su contenido [...]. Plantean problemas de gobernabilidad, ya que el neoliberalismo se acompaña de una crisis de las formas de control corporativistas, de un desmonte

<sup>43</sup> Específicamente, nos referimos a la subordinación de la aplicación de la Ley 89 de 1890, en especial la protección de las formas comunales de organización (resguardos y cabildos), a la normatividad agraria.

<sup>44</sup> GROS, C., 2000, 102.

del Estado y de crecimiento vertiginoso de las desigualdades sociales, poco compatibles con la cohesión social. Cuestionan las tradicionales formas de alcanzar legitimidad, ya que en un espacio democrático renovar [...] el poder tiene que proponer nuevos mecanismos de participación si se quiere reconstruir su legitimidad<sup>45</sup>.

En conclusión, con la Constitución Política de 1991 se avanza en la disposición de instrumentos legales e institucionales en función del reconocimiento de los derechos jurídicos, territoriales, culturales y de participación política de las comunidades indígenas. Sin embargo, tenemos a un Estado multicultural reducido a ser un proveedor de herramientas jurídicas y políticas: el reconocimiento de la autonomía de las comunidades indígenas en el manejo de sus asuntos y el proceso de descentralización política y administrativa son sólo dos de ellas. Por lo tanto, “[...] bajo la apariencia de reconocer la comunidad indígena y su autonomía, el Estado la produce y la reproduce, instituyéndola y legitimando así una frontera étnica que se obliga a proteger”<sup>46</sup>.

## **Reivindicación territorial y supervivencia cultural**

Como se anotó anteriormente, la política indigenista del Estado colombiano, con la promulgación de la ley 89 de 1890, estaba orientada a la protección de los resguardos y cabildos indígenas, y otorgaba facultades especiales a la Iglesia Católica para administrar, controlar e integrar a las poblaciones de los territorios de misión. Para el primer caso, a lo largo del siglo XX, esta política encuentra dificultades en el mantenimiento de la propiedad comunal de la tierra y los derechos territoriales indígenas; para el segundo, esta situación permitiría abusos y exterminio de la población indígena en razón de que ni el Estado ni la Iglesia podían llevar a cabo una política de presencia, administración y control de estos territorios y sus poblaciones, por lo tanto, se da vía libre a la llegada y consolidación del proceso de colonización en el final del siglo XIX y las primeras décadas del XX.

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, 106.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, 105.

De esta manera, en los albores del siglo XX, la explotación cauchera sucede al proceso de colonización de la Amazonía colombiana y configura a los territorios selváticos como regiones de economía extractiva y de usufructo privado<sup>47</sup>. Este sistema se consolida en detrimento de la población indígena, la cual es engañada por los caucheros mediante el intercambio de productos desconocidos por los nativos (sistema de enganche), pasando al endeude como una forma de mantener al indígena atado a un compromiso económico por los productos supuestamente intercambiados.

A continuación, “[c]uando el endeude dejaba de funcionar como mecanismo coercitivo se procedía al uso del terror para someter a los nativos”, de tal forma que estas prácticas de los colonos caucheros se generalizaron y adquirieron el carácter de etnocidio<sup>48</sup>.

El enganche pasó a ser brutal e indiscriminado, puesto que los indígenas empezaron a huirle al endeude o a suicidarse. Se empezaron a organizar cacerías de indígenas para forzarlos a trabajar en las caucherías. Y ya prisioneros, eran sometidos a un régimen de esclavitud, terror y muerte [...]<sup>49</sup>.

Frente a este régimen, no obstante, se registran los primeros actos de resistencia individual, mediante hostigamientos a los campamentos caucheros por parte de algunos capitanes indígenas Yucuna y Bora. De igual forma, se adelantaron acciones de no colaboración o resistencia pasiva individual y un tipo de cimarronismo frente a la explotación cauchera. Sin embargo, estas acciones fueron aisladas y correspondían a una decisión personal del indígena, por tanto, no configuraron un proyecto político de resistencia regional, al contrario de lo que sucedería en el departamento del Cauca en relación con el terraje.

En efecto, las comunidades indígenas de la zona andina también eran sometidas a la explotación económica, aunque no se podría hablar de etnocidio, y las mayores dificultades se presentaban alrededor del mantenimiento de la propiedad comunal de la tierra, en razón de que no había una implementación efectiva de la política indigenista, en especial de la ley 89 de 1890. Adicionalmente,

---

<sup>47</sup> ARANGO, R., y SÁNCHEZ, E., *op. cit.*, 15.

<sup>48</sup> VEGA, R., *op. cit.*, 46.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, 47.

con la proliferación de las *haciendas de terraje*<sup>50</sup> -sistema económico que fijaba entre sus objetivos la expropiación de los territorios indígenas como botín de guerra del conflicto partidista y principio en la consolidación de una clase social empresarial y terrateniente-, las condiciones económicas y sociales de las comunidades andinas no se distanciaban considerablemente de la situación padecida en el Amazonas.

Frente a esta realidad, las comunidades indígenas del Cauca, en cabeza de Manuel Quintín Lame Chantre<sup>51</sup>, empiezan a organizar la resistencia entre 1910 y 1920 en contra de los terratenientes y hacendados caucanos, extendiendo su accionar a los departamentos de Huila y Tolima. Este período de agitación y movilización indígena -denominado la *Quintinada*- se fundamentaba causalmente en “[...] la expropiación permanente de las tierras de parcialidad por parte de los colonos, hacendados y empresarios rurales expansionistas y la condición humillante de semiesclavitud en la cual vivían los indios terrazgueros [...]”<sup>52</sup>. Además, este movimiento estaba objetivado en la defensa territorial, el fortalecimiento del cabildo, la liberación de los terrazgueros y la afirmación de los valores culturales indígenas<sup>53</sup>.

La bandera de lucha, así como las consignas de Manuel Quintín Lame, se retomaría en las postrimerías del siglo XX, cuando las comunidades indígenas del departamento del Cauca emprenden decididamente un proceso organizativo en función de una reivindicación territorial y cultural, teniendo como antecedentes las

<sup>50</sup> Las haciendas de terraje eran propiedades privadas donde los indios sin tierra cultivaban sus parcelas, debiendo pagar una especie de arriendo al señor terrateniente en forma de días de trabajo y/o el producto de sus cosechas.

<sup>51</sup> Manuel Quintín Lame Chantre nace el 31 de octubre de 1880, en la hacienda de San Isidro (municipio de Silvia, en Cauca). Su infancia y juventud transcurren en función de la supervivencia y en medio del nomadismo, producto del régimen de terrazgo propio de la zona rural. El trabajo agrícola lo llevó a recorrer varias haciendas de la zona, al lado de sus padres y hermanos, sin embargo, iba forjándose en él otro tipo de interés, que lo lleva a aprender a leer y escribir. Desde 1910, Quintín Lame emprende la lucha y, después de cuatro años de agitación, las masas indígenas al mando del general Yajimbo se rebelan contra las fuerzas regulares del Estado. Para 1916, Quintín se consideraba como el enemigo acérrimo de los “derechos” de los terratenientes, encontrando el líder como respuesta varias aprensiones. A partir de 1919, Lame dirige su lucha hacia las zonas indígenas del sur del Tolima y el Huila. En 1920 funda el “Consejo Supremo de Indias” y en 1924 Quintín Lame, José Gonzalo Sánchez y Eutiquio Timoté, reconocidos como representantes de las comunidades indígenas de Ortega y Chaparral, fundan “San José de Indias”. En las décadas siguientes, la lucha de Quintín Lame se hace por medio de cartas y peticiones al Gobierno central, y a la edad de 87 años muere en Ortega (Tolima), el 7 de octubre de 1967.

<sup>52</sup> CASTILLO, G., *op. cit.*, 17.

<sup>53</sup> Sin embargo, en la década de los treinta, “el Movimiento Lamista decae frente a las nuevas corrientes del pensamiento agrarista, de tendencias comunistas, a las que se integrarán [José Gonzalo] Sánchez y [Eutiquio] Timoté”. ARANGO, R., y SÁNCHEZ, E., *op. cit.*, 20.

luchas campesinas agrarias de tipo gremial y la recuperación de las tierras de resguardo en Tierradentro, Guambía y Popayán<sup>54</sup>. En efecto, en febrero 20 de 1971

“[...] se lleva a cabo en el municipio de Toribío (Cauca) una gran Asamblea, que reúne por primera vez a un gran número de líderes indígenas, guambianos y paeces, venidos de diferentes comunidades de la región. El resultado [...] la creación de una organización regional de carácter pluriétnico, el CRIC”<sup>55</sup>.

La conformación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) promueve la adopción de un programa objetivado en la ampliación de las tierras de resguardo y el reconocimiento de la interlocución indígena en términos de elaboración e implementación de políticas públicas; de igual manera, manifiesta su rechazo frente a las condiciones de explotación económica y social de las comunidades indígenas<sup>56</sup>. El 6 de septiembre del mismo año se da lugar a una segunda asamblea en el resguardo de Tacueyó y se establecen como objetivos: 1. Recuperar las tierras de los resguardos; 2. Ampliar los resguardos; 3. Fortalecer los Cabildos Indígenas; 4. No pagar terrajes; 5. Hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación; 6. Defender la historia, lengua y las costumbres indígenas; 7. Formar profesores indígenas para educar de acuerdo con la situación de los indígenas y en su respectiva lengua<sup>57</sup>. Este programa sería el definitivo en la consolidación de la plataforma y las acciones políticas emprendidas por el CRIC.

<sup>54</sup> La lucha indígena se inscribe dentro del proyecto de reforma agraria de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y “una profunda crisis de la pequeña producción campesina”, en donde las comunidades indígenas, motivadas a que “sus demandas de acceso a la tierra fueran escuchadas por el gobierno”, se unen a esta organización. Sin embargo, la división de esta organización en las líneas Armenia -progobierno- y Sincelejo -recuperación de tierras- atrae a las comunidades a optar por la segunda y se conforma una Secretaría indígena nacional. LAURENT, V., *op. cit.*

<sup>55</sup> GROS, C., 1991, 214.

<sup>56</sup> El programa debatido y aprobado por el CRIC en febrero de 1971 fue el siguiente: “1. Exigir al INCORA la expropiación de las haciendas que han sido de los resguardos y entregar titulados en forma gratuita a las familias indígenas. 2. Ampliación de los resguardos en los casos donde existen minifundios a través de la ley de la Reforma Agraria en su parte de Concentración Parcelaria. 3. Modificación de la ley 89 de 1890 en la parte que trata sobre la mayoría de edad, ya que somos colombianos y ciudadanos de la República. 4. Participación del sector indígena en la modificación de esas leyes, pues somos nosotros los que conocemos nuestros problemas y sus soluciones. 5. Eliminación de la División de Asuntos Indígenas, ya que la consideramos inoperante. 6. No continuar pagando el impuesto de terraje”. GROS, C., 1991, 214.

<sup>57</sup> GROS, C., 1991, 215.

Como resultado de esta experiencia, en 1973 se crea la Unión de Indígenas Jivi Sikuaní en Meta y Vichada (UNUMA) y el Consejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA); la Organización Indígena de Antioquia (OIA) y el Consejo Regional Indígena de Risaralda (CRIR) en 1976; la Organización Regional Embera Waunana (OREWA) y el Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT) en 1980 y 1981, respectivamente<sup>58</sup>.

De esta forma,

“algunos de estos nuevos consejos y organizaciones regionales aglutinaron pueblos indígenas de familias étnicas comunes que se encontraban relativamente dispersos, con miras a potencializar las demandas sociales que cada cual hacía por separado. Otros fueron formas de promover una especie de reconversión de los movimientos campesinos, y que expresaron de alguna manera una nueva visión de la lucha por la tierra, esta vez desde la recuperación de las raíces ancestrales”<sup>59</sup>.

Luego de un período de represión estatal y persecución política a los líderes del CRIC<sup>60</sup>, la potencialización de las demandas indígenas en lo nacional y regional, así como la reconversión de los movimientos campesinos en función de la reivindicación territorial y cultural, se promovería la realización de un encuentro en Lomas de Hilarco (departamento del Tolima) en el año de 1980, dejando como resultado la creación de una Coordinadora Indígena Nacional, cuyo fin era la preparación de un congreso que diera origen a una organización de tipo nacional que coordinara las luchas regionales<sup>61</sup>. Efectivamente, en 1982 se crea la Organización Nacional de los Indígenas de Colombia (ONIC), la cual establece

<sup>58</sup> LAURENT, V., *op. cit.*, 74.

<sup>59</sup> BORRERO, C., *op. cit.*, 48.

<sup>60</sup> Frente a esta situación se conforma el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), que sucede a las estrategias de autodefensa de las comunidades indígenas en el departamento del Cauca, como respuesta a la persecución adelantada por los terratenientes -con el visto bueno de las fuerzas militares- desde 1975. Según Laurent, este período de represión tuvo su mayor expresión en el gobierno de Turbay Ayala.

<sup>61</sup> De igual manera, a principios de los años 1980, como respuesta a las críticas de la burocratización del CRIC y la proliferación de muchos asesores no indígenas en este consejo, “[...] indígenas guambianos y nasa -resguardos de Guambía, Jambaló y Novirao- que se habían separado del CRIC,

“[...] un programa de ocho puntos que incluye, entre otros, defensa de la autonomía indígena y de sus territorios, recuperación de tierras usurpadas, control de los recursos naturales situados en tierras indígenas, impulso a las organizaciones económicas, educación bilingüe y bicultural, recuperación e impulso de la medicina tradicional indígena, programas de salud y cultura y aplicación de la legislación indígena favorable a su causa”<sup>62</sup>.

Con estos principios programáticos, la ONIC además favorece el proceso organizativo de las comunidades indígenas de las zonas bajas, con el fin de “posibilitar una dinámica conjunta entre regiones andinas y regiones selva-llano [...]”<sup>63</sup>. De esta manera, se conforman organizaciones regionales en Casanare, Caquetá, Putumayo, Vichada, Guaviare, Arauca y en el departamento del Amazonas: el Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas, en 1985, y el Consejo Indígena del Amazonas, en 1986. Según Gros, estas organizaciones de la Amazonía y la Orinoquía, al contrario de las comunidades andinas, buscan detener su integración a la sociedad nacional y su énfasis no se encuentra en la recuperación territorial<sup>64</sup>. En este sentido, las poblaciones indígenas de las tierras bajas y sus organizaciones luchan por “frenar y moderar su brutal integración”, en razón de que sus territorios vienen a ser considerados como estratégicos para el desarrollo del país<sup>65</sup> y ello justificaría la explotación privada de los recursos naturales de la región.

Por otro lado, la ONIC definió su plataforma de acción “[...] reivindicando la cuestión de la autonomía indígena como punto central de su lucha [...]”<sup>66</sup>, siendo esta cuestión el comienzo de un nuevo episodio del movimiento indígena, en el cual la autonomía viene a ser objeto e instrumento de resistencia, al igual que

---

e indígenas pasto de Panam y Mallamuez, conformaron una organización diferente, en torno a la defensa del llamado ‘derecho mayor’, [...] el cual dio lugar a la organización denominada Autoridades Indígenas de Colombia, AICO”. ARANGO, R., y SÁNCHEZ, E., *op. cit.*, 24.

<sup>62</sup> BORRERO, C., *op. cit.*, 48.

<sup>63</sup> LAURENT, V., *op. cit.*, 76.

<sup>64</sup> No obstante, en 1988 “[...] el hecho más significativo en materia de lucha por la tierra fue la adjudicación del Predio Putumayo, en la Amazonía colombiana, compuesto por más de cinco millones de hectáreas. El predio correspondía a lo que se conoció como Casa Arana o Paraíso del Diablo”. BORRERO, C., *op. cit.*, 62.

<sup>65</sup> GROS, C., 1991, 273.

<sup>66</sup> LAURENT, V., *op. cit.*, 75.

la demanda de una educación contextualizada en las características socioculturales de las comunidades indígenas. En este sentido, un grupo de indígenas arhuacos expulsó a la congregación religiosa capuchina de la Sierra Nevada de Santa Marta, en el año de 1982, “[c]omo parte del proceso de lucha por la administración de su educación”<sup>67</sup> y como efecto también del proceso de incorporación de la educación en el proyecto político del movimiento indígena -iniciado por el CRIC-, con la creación del primer programa de Educación Bilingüe, en 1978, y la promulgación del decreto ley 088 de 1976 y el decreto 1142 de 1978.

### **Politización de la etnicidad**

La emergencia del movimiento se encuentra estrechamente relacionada con las condiciones socioeconómicas de las comunidades indígenas y la incapacidad del Estado colombiano para abrir espacios efectivos de participación de estos nuevos actores. Para el caso de las comunidades andinas, el movimiento indígena pretende reivindicar el respecto de sus derechos territoriales y culturales -por medio de la aplicación efectiva de la política indigenista-, y consolidar como principio la autonomía indígena, tanto en el manejo de sus asuntos -mediante el fortalecimiento de los resguardos y cabildos- como en el reconocimiento de la interlocución indígena.

Mediante la revitalización de resguardos y cabildos, el movimiento indígena en la región andina procura asegurar un espacio de reproducción cultural y un estamento de participación y ejercicio del poder político de las comunidades, es decir, el movimiento opta por no destruir ni sustituir estas instancias consuetudinarias. Por tanto, su apuesta se encuentra en el fortalecimiento de estas instituciones de origen colonial -como autoridades comunitarias tradicionales con el aval estatal- y no en la constitución de una nueva forma de organización sociopolítica. Por ello, en la década de 1970, el reconocimiento territorial y el fortalecimiento de resguardos y cabildos se constituían como prioridades del proceso organizativo; además, estos aspectos estaban amparados por la vigencia de la ley 89 de 1890, que declaraba como ilegal cualquier transacción económica

---

<sup>67</sup> CASTILLO, E., y ROJAS, A., *op. cit.*, 75.

con los territorios indígenas y reconocía estatus político a estas formas de organización comunal.

Desde esta década, el movimiento indígena emprende acciones de tipo jurídico, aunadas a la ocupación de tierras por parte de terrazgueros “que entraban [...] a ejercer su derecho sobre sus tierras ancestrales usurpadas, trabajándolas en época de rocería, siguiendo la tradición”<sup>68</sup>, con el fin no sólo de recuperar tierras y cuestionar formas de explotación económica, sino también de controvertir a la hacienda como el espacio donde era incuestionable la autoridad del terrateniente, donde no mandaba el gobernador del resguardo y no mandaba el alcalde municipal<sup>69</sup>.

Por un lado, las acciones en el plano jurídico del movimiento indígena permiten sustentar sus reivindicaciones en el marco de la ley; en tanto el Estado pone a disposición mecanismos de reclamación, el movimiento los instrumentaliza para dirigirle u orientarle sus exigencias. Por otro, se convierte en una competencia exigida al aparato institucional el aplicar o modificar la ley en beneficio de los intereses amenazados de las poblaciones indígenas, con el objetivo de reglamentar el comportamiento institucional y hacer efectiva la protección de los territorios indígenas y el ejercicio autonómico de estas poblaciones, aplicación que aparentemente es una decisión unilateral del Estado. Sin embargo, su promoción se encuentra directamente relacionada con las acciones emprendidas por el movimiento indígena a través de sus organizaciones, en función de exigir el cumplimiento de las normatividades generales y específicas, el reconocimiento de los territorios y la autonomía en el manejo de sus asuntos:

“[...] la lucha llevada a cabo sobre el plano jurídico sólo constituye un modo de intervención, una forma de acción al lado de otras. El conjunto está orientado hacia un objetivo central que se reafirma permanentemente y que se trata de realizar por diversos medios: desarrollar la autonomía indígena, la capacidad de las comunidades de

---

<sup>68</sup> FINDJI, M., *op. cit.*, 56.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, 53.

administrar por sí mismas y a través de su organización la totalidad de su actividad y de sus necesidades<sup>70</sup>.

De esta manera, al tiempo que el movimiento indígena enfrenta la no-intervención del Estado, también empieza a resistirle “el derecho a hablar en su nombre”<sup>71</sup>, es decir, se reclama para sí y las comunidades mayor autonomía, a partir de la implementación de una estrategia de gobierno indirecto o de baja intensidad. Esta fórmula es bien vista por el Estado, por tanto, se extiende a los Territorios Nacionales en la década de 1980:

“[...] atender las demandas indígenas ha contribuido a mostrar respuestas efectivas al conflicto social, en frentes en los que el costo político puede parecer relativamente menor y los resultados de alta rentabilidad política. Si tenemos en cuenta que esta población apenas representa un bajo porcentaje del total nacional y habita un vasto porcentaje del territorio colombiano, restituirles jurídicamente el control sobre dichos territorios y responder a algunas de las exigencias hechas para sus poblaciones garantizaba el dar respuesta a demandas sociales, atenuar el conflicto social al menos en una de sus manifestaciones y garantizar la expansión de su control en una amplia extensión del suelo nacional<sup>72</sup>.

De esta forma, el aparato institucional promueve el reconocimiento del carácter autonómico de las comunidades indígenas en sus territorios, sea esta autonomía reclamada por el movimiento indígena o corresponda a una proyección estatal en la definición de este principio como primordial para el proceso organizativo de las comunidades. Segundo aspecto que concierne a las comunidades indígenas en regiones donde la presencia tanto del Estado como del movimiento indígena ha sido muy débil; específicamente, nos referimos a las zonas bajas del país: llanuras y selvas.

---

<sup>70</sup> GROS, C., 1991, 231.

<sup>71</sup> CASTILLO, E., y ROJAS, A., *op. cit.*, 39.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, 45.

En las zonas bajas, cuando las organizaciones indígenas no pueden suscitar procesos locales de movilización y la política de presencia, administración y control estatal está ausente, el Estado, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG)<sup>73</sup>, promueve la capacidad de intervención de las organizaciones y, por ende, motivando su legitimación dentro de la población indígena, proyecta la autonomía de las comunidades como un principio tanto de las organizaciones como de sí mismo<sup>74</sup>. En este sentido, el objetivo al que apunta el movimiento indígena en las zonas de selva no es territorial, sino organizativo, como un requerimiento político para controlar y acceder en su territorio y que, siendo lo cultural el argumento respectivo que legitima el movimiento, es dirigido “a quienes en un cierto sentido han ‘perdido’ más de esta cultura, a los que saben menos, cuya identidad es la más borrosa y en ocasiones más controvertida” y para los cuales se “pide construir el discurso legitimador de la especificidad cultural, de los valores tradicionales, del derecho a la diferencia y a la identidad étnica”<sup>75</sup>.

Mientras que en la zona andina, las comunidades, partiendo del fortalecimiento de los cabildos y resguardos, fijan su proceso organizativo en el reclamo de reconocimiento, interlocución y autonomía frente al Estado; en las zonas bajas, este último promueve su autonomía a partir de la identificación de una territorialidad indígena, es decir, a partir de la delimitación de resguardos en la década de 1980, como una forma de organización sociopolítica de las comunidades y como una forma de control comunitario de los procesos de colonización. Control que cuestiona la concepción de la Amazonía como lugar de conquista y que supone

---

<sup>73</sup> Por ejemplo, en el año 1989 se constituye COAMA (Programa Consolidación Amazónica – Colombia), como una red operativa de ONG, con el fin de promover el reconocimiento legal de los derechos territoriales indígenas, apoyar a organismos estatales en la implementación de la legislación y política indigenista, y la consolidación de la autonomía indígena en la Amazonía a través de sus organizaciones. Este programa cuenta con financiación internacional, principalmente de la Comisión Europea y los gobiernos de Austria, Dinamarca, Holanda y Suecia. De igual forma, a fin de consolidar el estado social de derecho en la Amazonía conforme a los preceptos y principios constitucionales y los tratados internacionales, en el año 2001 se inicia el proyecto Fortalecimiento del Estado en la Amazonía oriental, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Fundación GAIA Amazonas y el Gobierno de los Países Bajos.

<sup>74</sup> GROS, C., 1991, 301.

<sup>75</sup> GROS, C., 2000, 74.

“[...] aceptar la aparición de actores étnicos organizados en comunidades territorializadas allí donde no había otra cosa que hombres y mujeres bajo tutela y porque los obliga en adelante a inscribir esa nueva realidad política y territorial en el marco institucional definido para su acción”<sup>76</sup>.

En este sentido, “el reconocimiento de una territorialidad indígena precede al reconocimiento de la autoridad política que de ella se deriva”<sup>77</sup>. Sin embargo, este reconocimiento pretende integrar a las comunidades al Estado-nación, por lo tanto, la movilización social de las zonas bajas no se circunscribe al ámbito territorial. De manera distinta,

“[l]as organizaciones indígenas que se instalan allí a partir de los años setenta y, sobretudo, en los años ochenta no van entonces a constituirse como el medio de conducir una lucha vital por la tierra, sino como una tentativa de manejar la rápida entrada de sus sociedades en el mundo de los blancos”<sup>78</sup>.

En consecuencia, volviendo al orden nacional, el Estado frente al movimiento indígena “después de haber resistido, cede; en otros [casos] promueve y construye”<sup>79</sup>. Por lo tanto,

“[...] las nuevas organizaciones indígenas [...] se presentaban como una respuesta a una doble exigencia: aquella de las comunidades partidarias del cambio, defendiendo a la vez un modo particular de existencia y su integración, y aquella del Estado en búsqueda de interlocutores con quien negociar una política más activa de intervención [...]. En efecto, si en algunos casos el Estado tenía que reconocer un poder indígena

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*, 86.

<sup>77</sup> GROS, C., 1991, 285.

<sup>78</sup> GROS, C., 2000, 74.

<sup>79</sup> GROS, C., 1991, 315. Retomando este planteamiento tenemos que, para el caso de las comunidades andinas, el Estado, en cuanto a reivindicaciones territoriales, resiste pero cede, mientras que para las poblaciones indígenas de selva y llano es el mismo Estado el que promueve y construye.

organizado, sin ninguna intervención estatal, con el fin de institucionalizar el conflicto y regularlo, en otro era el Estado mismo quien parecía tomar la iniciativa de la organización y manipulaba de esta manera a las comunidades indígenas”<sup>80</sup>.

Sin entrar a controvertir la génesis de las organizaciones indígenas, es claro que éstas y el movimiento se convierten en los medios por los cuales se tiene acceso al Estado con el fin de lograr la intervención de sus instituciones en la tramitación de los requerimientos sociales de las comunidades. Por el lado del movimiento indígena, estos medios se resuelven en la reivindicación de la identidad étnica y la reafirmación de los valores comunitarios como el sustento del ejercicio político de las comunidades y como principio en “la construcción de una identidad genérica que se sobrepone a las etnicidades particulares”<sup>81</sup>. Es decir, a partir de la instrumentalización política de una identidad genérica, el movimiento indígena pretende sobreponer una comunidad de intereses y exigencias generales para todos los indígenas en el país; existe un frente étnico común con el cual debe -y exige- contar el Estado. Sin embargo,

“una movilización que se organiza en torno a intereses colectivos que se esperan satisfacer, avanzando en su identidad indígena y los derechos que están relacionados con ésta, no puede carecer de efectos en el contenido de esta identidad [...] cuando esta subjetividad colectiva se activa de esa manera, la identidad en sí se convierte en una identidad para sí y todo hace pensar que ésta encontrará en la nueva [...] eficacia de su afirmación los medios de renovarse”<sup>82</sup>.

De esta manera, al tiempo que la instrumentalización de la identidad por parte del movimiento indígena se dirige a un posicionamiento político de las comunidades, también ha promovido la inserción de nuevos instrumentos, como la educación en la construcción del discurso particular de la etnicidad y en la afirmación de la

---

<sup>80</sup> GROS, C., 2000, 41.

<sup>81</sup> GROS, C., 1997, 23.

<sup>82</sup> GROS, C., 2000, 70.

identidad cultural de las comunidades indígenas. Es decir, en función de la construcción del discurso legitimador de la especificidad cultural, del derecho a la diferencia y a la identidad étnica y en la delimitación de las fronteras étnicas al interior del mundo indígena, se reivindica la especificidad de las etnicidades en la construcción del frente étnico común.

En esta forma, el movimiento indígena ha pasado de una estrategia de supervivencia, estrechamente ligada a una cultura de la resistencia, a una estrategia de modernización conducida en nombre de la etnicidad, con la finalidad de procurarse los espacios y los medios jurídicos y políticos puestos a disposición por el Estado, para modificar algunas de las situaciones problemáticas de las comunidades y el régimen de representación que asociaba lo indígena como incompatible con la idea de desarrollo y modernidad<sup>83</sup>.

Sin contradecir su carácter contestatario, el movimiento indígena se compromete conjuntamente con el Estado a dar respuesta a las necesidades sociales de las comunidades, y funciona como intermediario en la organización y tramitación de demandas y en la inserción de éstas en las agendas políticas de las entidades territoriales, teniendo como prioritaria la satisfacción de las solicitudes en lo local y, por ende, la sostenibilidad y el apoyo a los objetivos planteados por el movimiento. No obstante,

“la legitimidad, ahora reconocida, de las principales demandas indígenas, la creación de resguardos por el Estado y el hecho de que éste necesite un interlocutor organizado para dirigir bien su política han desembocado en la práctica en una cuasi institucionalización del movimiento”<sup>84</sup>.

En efecto, el movimiento indígena ha instrumentalizado su identidad a tal punto de ser acogida como una condición en el reconocimiento jurídico otorgado por el Estado. Sin embargo, esto no se agota en la institucionalización de las demandas, sino que corresponde a nuevas formas de representación -de uno y otro actor-,

<sup>83</sup> CASTILLO, E., y ROJAS, A., *op. cit.*, 48.

<sup>84</sup> GROS, C., 1997, 45.

donde la importancia de la política en la modernización de las sociedades indígenas es prioritaria.

### **A modo de conclusión**

Ciertamente fueron inconmensurables los efectos del reconocimiento de los resguardos y cabildos por parte de la Corona española. Pensados como la manera idónea para establecer el control territorial de las poblaciones indígenas y facilitar la obra evangelizadora, la defensa de estas formas jurídicas entraría a sustentar la reivindicación de los derechos sociales y culturales, tres siglos después.

En efecto, esta heredad colonial rápidamente entraría a ser confrontada, en tanto se convertía en un obstáculo para la apropiación territorial y la sujeción poblacional en los nacientes Estados-nación, por consiguiente, los embates se sostenían en normatividades generales auspiciantes del orden y el progreso que se materializan en estructuras y formas de dominación, como las haciendas y el terraje.

De allí que la efectiva implementación de una política indigenista requiera del patrocinio de las congregaciones religiosas y del concurso de la voluntad personal de los entes institucionales, hasta el punto que el mismo reconocimiento de los resguardos y cabildos tendría que someterse al concepto favorable de los organismos creados para atender la cuestión indígena.

Esta situación legitimaría la acción del Estado y le otorgaría el monopolio para decidir el cómo y el para qué de su intervención cuyo campo de probabilidades estaría condicionado, igualmente, por la subordinación de los requerimientos del multiculturalismo al privilegio de las normatividades generales.

Sin embargo, esta situación lentamente se va modificando. Con la emergencia del movimiento indígena, la cuestión territorial y cultural se abre espacio en las agendas políticas de las entidades territoriales y los procesos de concertación e interlocución alcanzan, además de legitimidad social, rango constitucional con la Carta Política de 1991.

El movimiento indígena, al igual que atacar al régimen hacendario y el pago de terraje, promueve la defensa de los derechos territoriales y culturales de las

poblaciones indígenas y busca controlar su integración a la sociedad nacional. En función de ello, instrumentaliza los dispositivos jurídicos que reconocen a los resguardos y cabildos para exigir una efectiva implementación, para constituir un proceso organizativo y favorecer su comunicación en el orden nacional e internacional.

Los efectos del proceso organizativo se medirían, en adelante, en la capacidad de las poblaciones y organizaciones indígenas para confrontar la acción unilateral y de propósito único del Estado, anteponiendo los procesos de concertación e interlocución frente a cualquier medida que les concierna. De este modo, el movimiento indígena recrea una identidad que, al politizarse, propugna por el reconocimiento de la autonomía de estas poblaciones para manejar sus asuntos, constituyendo un actor políticamente válido que acompaña, pero en gran medida cuestiona, la acción del Estado colombiano.

## Lista de Referencias

ARANGO, Raúl y SÁNCHEZ, Enrique. *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), República de Colombia. 2004.

BORRERO, Camilo. *Multiculturalismo y Derechos Indígenas*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular CINEP y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 2003.

CASTILLO, Elizabeth y ROJAS, Axel. *Educación a los otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. Popayán: Universidad del Cauca. 2005.

CASTILLO, Gonzalo. "Manuel Quintín Lame: luchador e intelectual indígena del siglo XX". En GNECCO, Cristóbal (ed.). *Manuel Quintín Lame. Los pensamientos del indio que se educó dentro de las selvas colombianas*. Cali: Universidad del Cauca y Universidad del Valle. 2004.

CONSTAIN, Nancy Cristina. “La proclama institucional-humanista de Juan del Valle, primer obispo de Popayán y sus connotaciones en el contexto encomendero”. En ZAMBRANO, Carlos Vladimir (ed.). *Memorias del VI Congreso de Antropología en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. 1994.

CORREA, François. “A manera de epílogo. Derechos Étnicos: Derechos Humanos”. En CORREA, François (ed.). *Encrucijadas de Colombia Amerindia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Concultura. 1993.

DUGAS, John. “La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?”. En DUGAS, John (comp.). *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?* Bogotá: Universidad de los Andes. 1993.

FINDJI, María Teresa. “Tras las huellas de los paeces”. En CORREA, François (ed.). *Encrucijadas de Colombia Amerindia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Concultura. 1993.

FRIEDE, Juan. “La conquista del territorio y el poblamiento”. EN JARAMILLO, Jaime (ed.). *Nueva Historia de Colombia I*. Bogotá: Editorial Printer. 1989.

GROS, Christian. *Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC. 1991.

GROS, Christian. “Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal”. En URIBE, María Victoria y RESTREPO, Eduardo (eds.). *Antropología en la modernidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Concultura. 1997.

GROS, Christian. *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2000.

ITURRALDE, Diego. “Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas”. En *Alteridades. Estado nacional, autodeterminación y autonomías*. México: México. 1997.

JARAMILLO, Jaime. "La administración colonial". EN JARAMILLO, Jaime (ed.). *Nueva Historia de Colombia I*. Bogotá: Editorial Printer. 1989.

LAURENT, Virgine. *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia e Instituto Francés de Estudios Andinos. 2005.

MEJÍA, Óscar. *Élites, Eticidades y Constitución en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional. 2004.

RAPPAPORT, Joanne. *La política de la memoria. Interpretación indígena de la historia en los andes colombianos*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca. 2000.

RUEDA, José Eduardo. "Los intelectuales de la República Liberal y el indigenismo". En ZAMBRANO, Carlos Vladimir (ed.). *Memorias del VI Congreso de Antropología en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. 1994.

VEGA, Renán. *Gente muy rebelde II. Protesta popular y modernización capitalista en Colombia (1909-1929)*. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico. 2002.