

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de North-South Institute.

© 2002, North-South Institute.

Documento Final — Colombia

***Posibilidades y perspectivas
de los Pueblos Indígenas en relación con las
consultas y concertaciones en el sector minero
en América Latina y el Caribe:
Exploración temática***

Agosto 2002

Elaborado por Gladys Jimeno Santoyo

Equipo de investigación:

Gladys Jimeno Santoyo, Omaira Mindiola, Julio Barragán, Claudia Puerta

Comité Asesor Indígena:

Armando Valbuena Gouriyú, Gabriel Teodoro Bisbicús, Arregocés Conchacala, Victoria Ballesteros

The North-South Institute is a charitable corporation established in 1976 to provide professional, policy-relevant research on relations between industrialized and developing countries. The Institute is independent and cooperates with a wide range of Canadian and international organizations working in related activities.

The contents of this study represent the views and the findings of the author alone and not necessarily those of The North-South Institute's directors, sponsors or supporters or those consulted during its preparation.

© The North-South Institute/L'Institut Nord-Sud, 2002
55, Murray Street, Suite 200
Ottawa, Canada K1N 5M3
Tel: (613) 241-3535 Fax: (613) 241-7435
Email: nsi@nsi-ins.ca Web: www.nsi-ins.ca

Copies are available from The North-South Institute, and can also be downloaded at www.nsi-ins.ca

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Jimeno, Gladys

Documento final, Colombia: posibilidades y perspectivas de los Pueblos Indígenas en relación con las consultas y concertaciones en el sector minero en América Latina y el Caribe: exploración temática / by Gladys Jimeno.

Includes bibliographical references.
ISBN 1-896770-45-2

1. Mineral industries--Colombia. 2. Indians of South America--Colombia--Land tenure. 3. Indians of South America--Legal status, laws, etc.--Colombia. 4. Political participation--Colombia. I. North-South Institute (Ottawa, Ont.) II. Title.

F2270.J54 2002 338.2'089'980861 C2002-901259-7

“El saber y la milenaria memoria cultural de las comunidades indígenas de la Sierra, los Ikja, los Kággaba y los Wiwa, dicen que la Sierra Nevada nos fue dejada desde el origen como nuestra casa, como nuestro cuerpo, en el que hemos de habitar, al que tenemos que cuidar como ser sagrado. Por esto debemos vivir en equilibrio y armonía con el agua, con el viento, con el sol, con la tierra, en paz con la naturaleza que es nuestra propia naturaleza.

“Si no vivimos en paz con la naturaleza no podemos vivir en paz con nosotros mismos.

“Nosotros sabemos cuidar nuestro territorio, conocemos y respetamos la Ley de Origen. Cuando la Sierra está habitada por gente que no conoce ni respeta nuestra ley, por gente que no vive la tradición indígena, entonces se hace daño a lugares sagrados, se hace daño a la Sierra y esto nos quita parte de nuestra fuerza, así es cada vez más difícil cuidar el mundo que es nuestra ley y mandato de origen.

“... ”

“Un fogón sin leña no hace fuego y la leña sin fuego no arde, así como una tradición indígena sin su lugar donde vivirla es como un fogón sin leña y sin fuego. Por eso los indígenas de la Sierra, los Ikja o Arhuacos, los Kággaba o Kogi y los Wiwa o Arzarios, en voz viva y palabra de Mamos, pedimos el derecho que tenemos a nuestra tierra, a nuestro cuerpo en el cual desarrollar nuestro espíritu, nuestra tradición y ley. Así dice nuestro saber y memoria cultural, así pensamos y lo decimos.”

-- Kogui (en DGAI 1998b)

-- Indice --

<i>1.-Resumen Ejecutivo</i>	6
<i>2.-Introducción</i>	8
2.1. El Proyecto	9
2.2. Metodología	10
<i>3.- Contexto</i>	13
3.1. Diversidad étnica y cultural en Colombia	13
<i>4.-Contexto de la minería en Colombia y Pueblos Indígenas</i>	22
4.1. Contexto político general	22
4.2 El paso de lo agrario a lo minero para los Pueblos Indígenas	22
4.3 Contexto histórico de la minería en Colombia	24
<i>5.-Contexto de derechos humanos y derechos mineros de los Pueblos Indígenas</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
5.1 El Convenio 169 de la OIT: tratado internacional de derechos humanos	27
5.2 Directriz Operativa 4.20 del Banco Mundial (OD 4.20)	28
5.5 Contexto Legal Actual para la Minería en Colombia	30
5.4 Pronunciamientos de Organizaciones Indígenas	34
<i>6.- La Consulta Previa en Colombia</i>	37
6.1 Desarrollos políticos frente a la consulta previa (1994-2001)	40
6.2 Desarrollos legales de la Consulta Previa	43
6.3 La Corte Constitucional sobre la Consulta Previa	48
6.4 Propuesta sobre Consulta Previa presentada dentro de un taller del Proyecto	49
<i>7.-Licencias ambientales y el Estudios de Impacto Ambiental (EIA)</i>	52
<i>8.- Perspectiva de Género</i>	53
<i>9.-Resumen de Casos</i>	55
9.1. Procesos de Consulta adelantados por los Pueblos Indígenas de La Sierra Nevada de Santa Marta. Pueblo Kogui (Kággaba), Ikja (Bíntukua o arhuaco), Wiwa (arzarío o sanká) y Kankwamo	55
9.2. Consulta Previa y concertaciones con el pueblo wayu: Baja Guajira o sur (Carbón), Media Guajira- Manaure (sal) y Chuchupa (gas), y Alta Guajira - Bahía Portete (Puertos Libres)	61
9.3. Caso de consulta con el pueblo Awá	68
<i>10.- Avances Del Proyecto</i>	71
10.1. Algunos Conceptos desde la perspectiva indígena	71

10.2. Propuestas de las comunidades y organizaciones indígenas participantes en el Proyecto	74
10.3. Recomendaciones y Conclusiones del Proyecto.....	80
<i>11.- Agradecimientos y reconocimientos</i>	<i>82</i>
<i>12.- Fuentes.....</i>	<i>83</i>
Anexos.....	86

1.- Resumen Ejecutivo

Los Pueblos Indígenas se encuentran actualmente frente a encrucijadas originadas en el modelo de desarrollo imperante de mercado y en los modelos de Estado y democracia occidental. Una de ellas es la dicotomía y antagonismo entre las dinámicas de afirmación y reproducción de su identidad cultural y las actuales tendencias nacionales e internacionales de explotación de los recursos naturales y dentro de ellas de los recursos de minería. Estas políticas de explotación de los recursos naturales han colocado a los Pueblos Indígenas, frente a una amenaza permanente a su autonomía, su territorio, su identidad cultural, en otras palabras, amenazan su integridad y supervivencia en la medida que afectan sus dinámicas de reproducción étnica y cultural.

Estas dinámicas de desarrollo y explotación de recursos naturales, así como las de protección a los derechos humanos de los Pueblos Indígenas, aunada a la experiencia en Colombia sobre consultas y concertaciones, hacen que se requiera profundizar en la reflexión sobre cuáles son en este momento las perspectivas de los Pueblos Indígenas, de sus autoridades tradicionales y de sus organizaciones en relación con los procesos de diálogo, concertación, consultas, negociaciones y al libre consentimiento, previo e informado, cuando se enfrentan a situaciones que puedan afectar negativamente su futuro.

El objetivo principal de este proyecto, es aportar en la reflexión de las perspectivas de los Pueblos Indígenas para la construcción de instrumentos interculturales efectivos capaces de reconocer los derechos étnicos, las autonomías y garantizar la supervivencia de la pluralidad cultural.

En este sentido se analizaron en el proyecto el ajuste nacional realizado a las políticas mineras en el país, se profundizó en la reflexión indígena local (limitada a los casos tratados) y de representantes de las organizaciones indígenas nacionales sobre sus experiencias en concertaciones, negociaciones, y consulta previa. Se recogió el desarrollo normativo y político nacional sobre consulta previa y su aplicación, y a partir del intercambio internacional dentro de los equipos internacionales del proyecto, se identificó la necesidad de abrir al análisis nacional, una nueva perspectiva del Convenio 169 de la OIT, el cual es el concepto de consentimiento previo, libre e informado. Este aspecto será abordado en la segunda fase del proyecto.

En Colombia, el conflicto armado interno atraviesa en estos momentos por una expansión e intensificación, que determina cuáles son los aspectos más críticos a ser enfrentados por los Pueblos Indígenas en sus formas de resistencia actuales para sobrevivir, como son la defensa de su territorio, el impedir el desplazamiento o destierro forzado, garantizar la protección a la vida individual de sus dirigentes, líderes y autoridades tradicionales y de los pueblos y comunidades colectivamente, entre otros. En este sentido la consulta previa como instrumento de aplicación inmediata, no es la prioridad actual política para los indígenas, ni para el Estado. Sin embargo, este receso en el tema, brinda el tiempo oportuno para la reflexión y su futura aplicación nuevamente. Esta reflexión es y será muy útil, en cuanto a pesar de que la consulta previa se ha dejado de aplicar de hecho por el Estado colombiano, en cambio la expansión y crecimiento de los proyectos mineros en territorios indígenas y de las comunidades negras campesinas y tradicionales, se está incrementando, y estos proyectos y dinámicas de crecimiento no solamente no son afectados por la violencia, sino que en diferentes casos, su establecimiento esta siendo favorecido por distintos factores de la violencia, e incluso amparados por algunos de los sectores armados ilegales en algunos casos.

El proyecto en esta primera fase realizó una exploración temática sobre cuáles son los puntos de vista de los indígenas al respecto, tomando como base las diversas experiencias tanto en el campo de la minería como en otros campos, ya que la consulta como procedimiento cubre los diferentes temas de manera integral. Se logró una apreciación más profunda de algunos conceptos fundamentales sobre el tema de las consultas y concertaciones de los Pueblos Indígenas, aunque aún es necesario profundizar en otros, inclusive sobre el mismo concepto de qué es consulta y concertación para ellos, qué es como instrumento jurídico y no jurídico de entendimiento en el contacto cultural y cuáles son sus posibilidades de ingerencia en las políticas de desarrollo nacional. En el taller conjunto realizado en Jawalla en Guyana, donde se reunieron los equipos investigadores de Canadá, Guyana y Colombia, surgió un nuevo tema de reflexión que abre perspectivas diferentes a la exploración temática entorno a consulta previa y concertaciones en Colombia. Este nuevo tema, se refiere al hecho que en las instancias internacionales de derechos humanos, la referencia al Convenio 169 de la OIT, se interpreta como un instrumento referido al libre consentimiento, previo e informado de las comunidades y no simplemente a una consulta en la que el tema de la decisión y las autonomías queda aún por resolverse. Este nuevo enfoque, es indispensable que sea retomado en la segunda fase de la investigación, en cuanto puede redefinir los alcances de la consulta previa y precisar el del consentimiento previo, libre e informado y sus implicaciones legales, de desarrollo y políticas en Colombia.

En cuanto a la experiencia sobre negociaciones, concertaciones y consulta previa, el trabajo inició el análisis de conceptos culturales de los Pueblos Indígenas, como desarrollo, identidad cultural, territorio, y también analizó los criterios y procedimientos que hasta el momento se han utilizado y definido, los ámbitos de su aplicación y sus alcances. También su sitio como un instrumento de protección de los derechos humanos colectivos de los Pueblos Indígenas como sujetos colectivos y los límites y particularidades de la consulta previa como instrumento de participación democrática plural y/o de articulación entre diferentes regímenes con autonomías de gobierno y la relación con lo nacional.

Este trabajo es apenas una primera exploración temática, la cual requiere sin lugar a dudas de una profundización en la investigación.

2.- Introducción

Los Pueblos Indígenas se encuentran actualmente frente a encrucijadas originadas en el modelo de desarrollo imperante de mercado y en los modelos de Estado tipo occidental. Una de ellas es la dicotomía y antagonismo entre las dinámicas de afirmación y reproducción de su identidad cultural y las actuales tendencias nacionales e internacionales de explotación de los recursos naturales. Estas políticas de explotación de los recursos naturales colocan a los Pueblos Indígenas de Colombia y de casi todo el mundo, frente a la amenaza permanente a su autonomía, a su territorio, a su identidad cultural, en otras palabras, amenazan su integridad y supervivencia en la medida que afectan sus dinámicas de reproducción étnica y cultural.

Simultáneamente los Estados nacionales se ven compelidos a avanzar en la aprobación e implementación de normas, tratados, directivas y declaraciones en torno a los derechos humanos y la protección de los Pueblos Indígenas y demás grupos étnicos, y en la necesidad de pasar de la exigencia de homogeneidad a acoger el pluralismo.

Diversas instancias intergubernamentales internacionales y movimientos sociales y/o políticos exigen el cumplimiento y respeto a los derechos por parte de los Estados nacionales, y esta presión es mayor en cuanto cada vez es más evidente que los grupos con diferencias culturales respecto a la sociedad nacional, históricamente han sido colocados en desventaja o sufrido grandes discriminaciones, vulneración a sus derechos, a sus posibilidades de ser y de expresarse, o han sido sometidos a esclavitud o servidumbre.

En América Latina los actuales modelos de desarrollo nacional fundamentados en la explotación de los recursos naturales, los sistemas de democracia, la ‘modernización’ de los Estados, la globalización de los mercados, las tendencias internacionales de privatización e individualización de lo público, crean en su avance diversas y profundas contradicciones sociales, económicas, políticas y culturales. Y sobre todo, se enfrentan con las sociedades y culturas que fundamentan sus estructuras sociales, económicas y políticas sobre bases diferentes a las del mercado y al esquema de sujetos individuales definidos por lo privado.

Algunos de los conflictos más graves que se han dado entre Pueblos Indígenas y Estado han surgido justamente cuando las dinámicas del desarrollo y de explotación de los recursos naturales han tenido una posición antagónica a los intereses de grupos indígenas u otros grupos étnicos, amenazando así la supervivencia étnica y cultural de estas sociedades. En estas situaciones de alto conflicto ha sido evidente la rigidez de los Estados y de los sectores privados empresariales, así como su falta de voluntad, para tratar de armonizar sus intereses de desarrollo con el respeto y la protección a los derechos de los Pueblos Indígenas. Estas definiciones políticas han colaborado en la polarización de los conflictos dificultando a su vez que las organizaciones de los Pueblos Indígenas puedan establecer políticas que le salgan adelante a esta polarización.

No es para ninguno de nosotros desconocido que estas modalidades de conflictos que han sido sociales, étnicos, culturales y ambientales, se han dado fundamentalmente alrededor de los megaproyectos de minería, de la explotación de hidrocarburos, de proyectos energéticos como la construcción de grandes represas hidroeléctricas, o vías de comunicación y transporte terrestre, o explotación de maderas. Junto a lo anterior, la situación de conflicto armado interno que vive Colombia, hace que los Pueblos Indígenas y las comunidades negras se encuentren en un cruce de caminos de la guerra que los afecta gravemente en su situación territorial, cultural, de autonomía y de vida.

Es en las zonas donde estos factores se conjugan dentro de territorios indígenas, que se han producido desplazamientos forzados o mejor, destierro de comunidades indígenas, negras, campesinas, desaparición forzada de dirigentes y líderes, amenazas a sus autoridades tradicionales y miembros de sus organizaciones, masacres y cercos de grupos armados que limitan a las comunidades en su libertad de circulación, de expresión, de organización y de vida, entre otras afectaciones. También es necesario decir, que en esas zonas de mayor violencia en Colombia es adonde se encuentran los polos de explotación de los recursos naturales y de proyectos energéticos o de minería.

El balance que podemos hacer de los efectos causados por estas obras o proyectos en el terreno de lo social, cultural o ambiental es muchas veces negativo. En muchos casos estos balances desfavorables alcanzan los intereses de los Estados y las empresas y no sólo a las comunidades.

Las consultas, concertaciones y el diálogo han sido instrumentos naturales con los que han contado los grupos étnicos en Colombia para tratar de acercar las diferencias, de zanjar los antagonismos y llegar a consensos que beneficien equitativamente a las diferentes partes involucradas en un determinado proyecto que anuda diversos intereses, mecanismos éstos que no siempre se han aplicado en la medida que el poder quiere imponer y no negociar.

De este uso natural del diálogo, de las consultas y las concertaciones se desprendió posteriormente el reconocimiento legal de éstos como instrumentos de participación y de protección a las autonomías de gobierno de sociedades en condiciones de desventaja o discriminación de cualquier tipo, y como un medio para intentar el reconocimiento del otro desde la aceptación y el respeto a la diferencia.

Sin embargo, a pesar de su inclusión en la normatividad legal internacional, y en menor medida en la nacional y de distintos esfuerzos porque se adopte cultural y legalmente su uso regular por parte del Estado, así como de los empresarios de compañías nacionales o multinacionales –entre otros– el ejercicio de la consulta, las concertaciones y los libres consentimientos con Pueblos Indígenas o grupos étnicos sigue teniendo resistencias y una aplicación escasa y mal entendida. Los Estados nacionales en América Latina, entre ellos Colombia, se han inclinado hacia desdeñar estos instrumentos interculturales de diálogo y más bien a imponer decisiones de gobierno autoritarias y arbitrarias que sólo consultan una de las perspectivas e intereses involucrados.

2.1. El Proyecto

Las dinámicas de desarrollo, explotación de recursos naturales y protección a los derechos humanos de los Pueblos Indígenas, aunada a la amplia experiencia en Colombia sobre consultas y concertaciones, hacen que se requiera profundizar en la reflexión sobre cuáles son en este momento las perspectivas de los Pueblos Indígenas, de sus autoridades tradicionales y de sus organizaciones en relación con los procesos de diálogo, concertación, consultas, negociaciones y al libre consentimiento, previo e informado, cuando se enfrentan a situaciones que puedan afectar negativamente su futuro.

Considerando los avances en el proceso de ajuste de la política minera en el país en contraste con la norma sobre consulta previa y su aplicación, y el análisis que está por realizar en el país sobre el consentimiento previo, libre e informado, es importante retomar la reflexión y el diálogo sobre el tema, aunque dado el conflicto armado interno la consulta no esté al orden del día, ni sea la prioridad política para los indígenas, las comunidades, ni para el Estado. Sin embargo, este receso en el tema, puede brindar un tiempo oportuno para la reflexión. Este es el objetivo principal de este proyecto, cuyo fin es aportar en la reflexión para la construcción de instrumentos interculturales efectivos capaces de reconocer los derechos étnicos, las autonomías y garantizar la supervivencia de la pluralidad cultural.

El proyecto en esta primera fase realizó una exploración temática sobre cuáles son los puntos de vista de los indígenas al respecto, tomando como base las diversas experiencias tanto en el campo de la minería como en otros campos, ya que la consulta como procedimiento cubre los diferentes temas de manera integral. Se logró una apreciación más profunda de algunos conceptos fundamentales sobre el tema de las consultas y concertaciones de los Pueblos Indígenas, aunque aún es necesario profundizar en otros, inclusive sobre el significado de los mismos conceptos de consulta y concertación para ellos, qué son como instrumento jurídico e intercultural de entendimiento en el contacto y cuáles son sus posibilidades de ingerencia en las políticas de desarrollo nacional. En el taller conjunto realizado en Jawalla en Guyana, donde se reunieron los equipos investigadores de Canadá, Guyana y Colombia, surgió un nuevo tema de reflexión que abre perspectivas diferentes a la exploración temática entorno a consulta previa y concertaciones en Colombia. Este nuevo tema, se refiere al hecho que en las instancias internacionales de derechos humanos, la referencia al Convenio 169 de la OIT, se interpreta como un instrumento referido al libre consentimiento, previo e informado de las comunidades y no simplemente a una consulta en la que el tema de la decisión y las autonomías queda aún por resolverse. Así, es necesario revisar el texto en inglés oficial del Convenio mencionado, su traducción oficial al español y redefinir los alcances de consulta previa y de consentimiento previo, libre e informado y sus implicaciones legales y generales en Colombia.

Esta primera fase, analizó también los diversos contextos nacionales de tipo político, legal e histórico, en los que han estado inmersos los procesos de consulta con Pueblos Indígenas. Si bien el ámbito de la investigación está circunscrito a los indígenas, algunos de los aspectos aquí tocados son comunes a otros sectores como las comunidades negras, especialmente si son tradicionales y agrarias.

Este proyecto surgió por iniciativa del Instituto Norte Sur (INS-NSI) de Canadá, quien contactó al Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia en Colombia (INER), y estableció el vínculo con el CIID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo del gobierno de Canadá) para tramitar la financiación y apoyo de este último. La ejecución nacional la realiza el INER y la coordinación internacional el INS-NSI. El proyecto se realiza simultáneamente en tres países: Guyana, Colombia y Canadá, y es financiado por el CIID.

2.2. Metodología

Por tratarse de una fase exploratoria que debía elaborar un perfil de conocimientos sobre prácticas de consulta y concertación, se integró un equipo de trabajo así:

- Investigadora principal: Gladys Jimeno Santoyo, psicóloga, derechos humanos, encargada de la revisión de la literatura sobre el tema, el trabajo en talleres, la organización y análisis de los datos y el tema, y la redacción del informe.
- Dos co-investigadores, antropólogos: Claudia Puerta y Julio Barragán: encargados del trabajo de campo para recoger de manera interactiva con las comunidades participantes, sus propias experiencias y expectativas sobre los procesos de consulta.
- Una coordinadora general: Omaira Mindiola, socióloga, con funciones administrativas y operativas del proyecto así como el seguimiento al manejo de los temas en el desarrollo de las actividades.

Aspecto operativo local

En el contexto colombiano, considerando el gran número de casos de consulta previa, en relación con la dimensión de esta primera fase del proyecto, se decidió tomar una muestra de experiencias, seleccionadas por los investigadores; así mismo se creó un Comité Nacional Asesor Indígena, en el cual participan las organizaciones indígenas representativas de los casos que se escogieron en la muestra y representantes de las dos Organizaciones Indígenas que tienen cobertura nacional, con el fin de obtener la perspectiva nacional y ampliar de esta manera los conocimientos sobre las experiencias en materia de estudio. Se logró también la participación de una mujer

indígena, líder y representante en este Comité. Bajo estas consideraciones se trabajó con una metodología de aproximación participativa que se inició con la misma conformación del Comité Nacional Asesor Indígena, integrado así:

- Armando Valbuena: pueblo wayu, Presidente ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC)
- Arregocés Conchacala: Cabildo Gobernador Organización Gonawindwa Tayrona, Pueblo kogui o Kággaba - Sierra Nevada de Santa Marta.
- Gabriel Bisbicús: Presidente UNIPA (Unión del Pueblo Awá), miembro de AICO (Autoridades Indígenas de Colombia)
- Victoria Ballesteros: pueblo wayú, Presidenta Asociación de Autoridades Tradicionales Akotshijirrawa

Si bien el Comité Asesor es representativo nacional, su participación en el proyecto se vio afectada por compromisos internos con sus organizaciones, de tal manera que a pesar de los esfuerzos de sus integrantes por atender las convocatorias según programación concertada, el Comité tuvo dificultades en algunas reuniones para la asistencia plena. Se evaluaron estas debilidades y se decidió proponer una reestructuración del Comité Asesor para la segunda fase del proyecto.

El nuevo Comité que iniciará su trabajo haciendo revisión del informe final, pero que sobre todo es el que se propone para la segunda fase del proyecto quedó así:

- Victoria Ballesteros: (Akotshijirrawa)
- Armando Valbuena: Presidente ONIC
- Oscar Uriana: Cabildo Gobernador Resguardo Mayabangloma (Pueblo wayu)
- Luis Miguel Carmona: Líder Pueblo Ette Ennaka o Chimila

Se le enviará de todas maneras el informe a Arregocés Conchacala y a Gabriel Bisbicús para recibir sus aportes.

Los sitios de las experiencias seleccionadas se encuentran en el norte del país: territorio wayu en el departamento de la Guajira y territorio Kággaba - Wiwa - Ijka - Kankwamo de la Sierra Nevada de Santa Marta. Su importancia radica en la manera como cada organización asumió tipos de comunicación y estrategias diferentes para llegar a la concertación con distintos sujetos intervinientes en el proceso de negociación: Comunidad - Estado; Comunidad - Multinacionales - Estado; Comunidad - ONG.

Durante la realización del proyecto los cuatro pueblos de la Sierra Nevada tomaron una determinación interna, por lo cual no asistieron al último taller nacional. La decisión de la Organización Gonawindúa Tayrona de no participar en el taller obedeció a guardar la coherencia con una decisión tomada el 6 de septiembre de 2001 por el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra en el marco del Consejo Ambiental Regional, de no hacer parte por el momento de los proyectos que en estos momentos se adelantan en el territorio de la Sierra, en especial aquellos que están en el Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra, caso sobre el cual se trabajó en el Taller hecho en Santa Marta. Para ser congruentes con esta decisión y en solidaridad con las otras tres organizaciones indígenas, la Organización Gonawindúa Tayrona, decidió abstenerse de participar por el momento del proyecto.

Los casos considerados son:

Departamento de la Guajira:

- Consulta y concertación para la legalización de los puertos ubicados en la Bahía Portete
- Concertación y negociación de la explotación de las salinas de Manaure
- Consulta y concertación para la etapa de exploración de carbón en Cerrejón Sur

Sierra Nevada de Santa Marta:

- Consulta y concertación del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada
- Consulta y concertación para la construcción del puerto carbonífero en inmediaciones de la desembocadura del río Cañas

Se tocaron algunas otras experiencias de consulta como marcos de referencia.

Actividades

Talleres:

- Con el fin de hacer una inducción sobre el proyecto, conocer las apreciaciones e inquietudes sobre el mismo y obtener las perspectivas con base en las experiencias de consulta previa de la comunidad indígena seleccionada para participar en el proyecto, se realizaron tres Talleres (3) con las comunidades, así: Un Taller con el pueblo Wayu exclusivamente; un Taller con la organización de pueblos de la Sierra Nevada la OGT, incluyendo en este último al pueblo Ette Ennaka o chimila por su vecindad, y otro Taller considerado una plenaria porque se hizo bajo una integración de todos los pueblos participantes, en el cual pudieron compartir el conocimiento sobre la experiencia de cada uno y sus perspectivas.
- El Comité Nacional Asesor se reunió la primera vez en Bogotá, posteriormente realizó sus reuniones previamente a los talleres con las comunidades, el día anterior, con el fin de preparar conjuntamente con el equipo investigador, la agenda y los contenidos del respectivo taller. Una de las debilidades del Comité Asesor fue su incipiente consolidación, lo que se reflejó en que siempre existió alguna ausencia en sus reuniones.

Los Talleres tuvieron dinámicas diferentes, según el pueblo indígena al que perteneciera la comunidad asistente y la naturaleza del caso de su experiencia. Se aplicó la técnica del recuento histórico, el trabajo colectivo y la exposición en plenaria. La presencia del Comité Asesor fue muy importante en la clarificación del manejo de las legislaciones y los contextos actuales. El representante de la Unipa del pueblo Awá, aportó en el taller local de Santa Marta la experiencia de este pueblo con la consulta previa de la construcción de una carretera, de la cual incluiremos el resumen de casos.

Trabajo de campo:

Además de recoger la información primaria necesaria para complementar la información secundaria que se venía recopilando, sirvió de instancia de capacitación informal a las comunidades que no manejaban claramente la norma sobre Consulta Previa, garantizando así una mayor seguridad en la participación de sus representantes en los Talleres.

Objetivos específicos:

- Definir los niveles de conocimiento sobre la consulta por parte de los indígenas.
- Identificación del nivel de realización de consultas (especialmente en el sector de la minería).
- Explorar la perspectiva indígena sobre temas claves relacionados con la norma de Consulta Previa, tales como: Consulta / negociación / concertación, participación, desarrollo / progreso, territorio, autonomía, relaciones de vecindad / intromisión, autoridad y representatividad / identidad cultural.

Estrategias metodológicas:

- Realización de pequeñas reuniones en distintas localidades de los resguardos para compartir con la población las intenciones del proyecto y los temas que se pretendían explorar, socializando así sus objetivos y su importancia para la comunidad; de esta manera se logró la participación activa de hombres, mujeres (jóvenes y adultos) en los talleres locales donde se estudió en pequeños grupos el marco normativo de la Consulta Previa en Colombia y se aclararon los temas claves que se manejan en los procesos, la mayoría de las veces con puntos de vista diferentes según los actores intervinientes.
- Entrevistas individuales con autoridades tradicionales y líderes que han participado en las experiencias de Consulta. En la Sierra Nevada en Valledupar se realizó entrevista con el Cabildo Mayor de la OIK y algunos miembros de la directiva de la organización. También con el Cabildo Mayor de la OWYBT y algunos miembros de la directiva de la organización.
- Visitas a autoridades tradicionales y a personajes importantes de la comunidad, en su propia residencia: brinda mayor confianza en la interlocución y se logran compromisos. En la Sierra Nevada se hizo visita a las autoridades tradicionales en Nabusimake, en las que participaron Directivas de la Confederación Indígena Tayrona y autoridades tradicionales arhuacas. También a las autoridades tradicionales Kággaba de la Cuenca del río Garavito (Bongá, Pueblo Viejo y Lwaka) en las que se hicieron reuniones con algunos Mama mayores del pueblo Kággaba y con miembros de la comunidad.

3.- Contexto

3.1. Diversidad étnica y cultural en Colombia

Colombia, según el último censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) en el año de 1993 y con las proyecciones actualizadas al año 2000 que ha realizado el mismo DANE, cuenta con una población de 41 millones 589 mil habitantes. Oficialmente se ha estimado la población indígena en el 2% de la población total, lo cual se correspondería aproximadamente a 821.780 indígenas. Los Pueblos Indígenas asumen que su población es aún mayor a la que fue censada y la calculan entre 1.600.000 y 2.000.000 de indígenas.

Los historiadores y antropólogos han hablado que para el momento en el cual se inicia el período de la Conquista española en América en el territorio que actualmente se corresponde con Colombia, habitaban entre 6 y 10 millones de indígenas, que tenían una organización social de una gran fragmentación política, ninguna formación estatal y menos aún formaciones imperiales como en otras regiones de América. Existía una gran diversidad de culturas, lenguas, formas de organización social y diferentes adaptaciones de vida según la gran diversidad de condiciones ambientales. (Pineda: 1995, entre otros)

En Colombia existen ochenta y cuatro (84) Pueblos Indígenas, con sesenta y cuatro (64) idiomas diferentes (muchos son bilingües), los cuales actualmente poseen el 25% del territorio nacional, titulado bajo la forma jurídica de Resguardos Indígenas.

Los ochenta y cuatro Pueblos Indígenas están distribuidos por todo el territorio nacional; habitan en 27 de los 32 departamentos del país y en cerca de 200 municipios (divisiones político-administrativas nacionales); están ubicados en todas las fronteras nacionales y en los diversos ecosistemas existentes.

Los Pueblos Indígenas más numerosos se encuentran en la Guajira, los wayuu que se calculan que son en total 280.000, de los cuales se encuentran en Colombia aproximadamente 130.000 y en Venezuela habitan unos 150.000 más; los Paeces en el Cauca que son cerca de 100.000; los Zenúes cerca de 60.000; los Quillancingas-pastos cerca de 40.000; los Embera cerca de

50.000. Así mismo existen otros Pueblos Indígenas, sobre todo en la región amazónica que viven tendencias de refundición multiétnica, con muy pocos miembros, entre 50 y 300.

Hay departamentos con una población indígena porcentual mayoritaria como es Guainía con el 97%, Vaupéz con el 48%, Amazonas con el 28 %, Cauca con el 23% y Guajira con el 22%.

Cuadro 1: PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA

No.	Pueblo	No.	Pueblo
1	Achagua (Aragua, Xagua)	43	Maku (Cacua, Ubde, Judpa)
2	Amorua (Wipiwe)	44	Masiguare
3	Andoke	45	Matapi (Judichiya)
4	Arhuaco (Ijka, Bintukua)	46	Miraña
5	Awá (Cuaiker)	47	Mocaná
6	Bara	48	Muinane
7	Barasano	49	Muisca
8	Bari (barira, Motilón)	50	Nonuya (Nunuya)
9	Betoye (Jirarre)	51	Nukak (de la familia Maku)
10	Bora	52	Ocaina
11	Cabiyari (Kawillary)	53	Paez (Nasa)
12	Carabayo (Yuri)	54	Piapoko (Deja, Dzase, Curipaco, Wenaiwca)
13	Carapana	55	Piaroa (Dearuka, Wotiheh)
14	Carijona	56	Piratapuyo
15	Chiricoa	57	Pisamira
16	Cocoma	58	Puinabe
17	Coconuco	59	Quillacinga –Pasto
18	Coreguaje	60	Saliba
19	Coyaima y Natagaima	61	Sikjaani (Guahibo, Jivi)
20	Cubeo	62	Siona (Ganteyabain)
21	Cuiba (Wamone)	63	Siriano
22	Cuna (Tule)	64	Taiwano (Eduria)
23	Curripaco (Baniva)	65	Tanimuka (Ufaina)
24	Desano (Wira)	66	Tariano
25	Dujos del Caguán	67	Tatuyo
26	Emberá (Catio, Chami)	68	Totoró
27	Ette Ennaka (Chimila, Simiza)	69	Tikjana
28	Guambiano (Misag)	70	Tsiripu (Mariposo)
29	Guanaca	71	Tukano (Dasea)
30	Guanano (Wanano)	72	Tuyuca
31	Guayabero (Mitua, Jiw)	73	U'wa
32	Ind. Cañamomo, Lomapieta, S. Lorenzo	74	Waunana (Noanama)
33	Inga	75	Wayu (Guajiro)
34	Kamsá (Kamentsá)	76	Wiwa
35	Kankwamo (Concuamo)	77	Witoto (Murui)
36	Cofán (Kofán)	78	Yagua
37	Kogui (Kággaba)	79	Yanacona (Mitimae)
38	Letuama (Lituaana, Detuama)	80	Yauna (Kamejeya)
39	Macaguaje (Airubain)	81	Yucuna
40	Macaguane (Hitnu)	82	Yukpa (Yuco)
41	Macuna (Sara)	83	Yuruti
42	Macusa	84	Zenu

Fuentes: DGAI - Min Interior 1998^a y 1988b; DANE 1993; Pineda 1995 (Ver también Anexo 1, mapa)

Los indígenas colombianos presentan una gran heterogeneidad cultural, territorial, demográfica, de estructuras de organización social, de organización política, formas de gobierno y regulación social propias, de sistemas espirituales, así como también una diversidad de sistemas económicos basados predominantemente en formas de no mercado. Hay pueblos que basan su economía en actividades de caza, recolección, pesca y agricultura itinerante, especialmente en las regiones de selva, sabana y desierto tropical. Otros pueblos recrean actualmente formas de economía agrícola y pecuaria “campesina” predominantemente en la zona andina. También existen pueblos que desarrollan actividades de pequeña minería y producciones artesanales.

A pesar de que sus economías no se basan en relaciones de libre competencia del mercado, mantienen distintas formas de articulación con éste, tanto a nivel del comercio, como también con diferentes formas de vinculación al trabajo asalariado en centros urbanos o en el campo. Combinan formas tradicionales de economía junto con formas de subsistencia asalariadas o de mercado. Mantienen la vigencia de sus sistemas económicos, con formas de intercambio y de redistribución tradicionales basadas en la recreación de lazos de reciprocidad, solidaridad y complementariedad ligados a principios integrales sobre la concepción de la vida, lo social, la naturaleza y lo espiritual. Cada pueblo indígena tiene su propia historia de relación y contacto con la sociedad nacional y las sociedades regionales y locales, con diferentes formas de reapropiación cultural, y mayores o menores grados de articulación al sistema de capitales.

El panorama de hoy en día es diverso: “la mayor parte de los Pueblos Indígenas cuentan con articulaciones políticas e institucionales, de mercado, comerciales y laborales, de servicios y hasta empresariales, con las sociedades nacionales y con entidades y agentes internacionales; y al mismo tiempo reproduce o reinventa en sus propios espacios sociales y territoriales sus propias formas culturales de ser. Pero siempre enfrentados a retos cada vez mayores por el avance físico, económico o cultural de “las fronteras de la civilización.”(DGAI: 1997)

En cuanto a su presencia en las fronteras nacionales y de vecindad internacional, existen Pueblos Indígenas en la totalidad de las fronteras terrestres nacionales: con los países de Panamá, Venezuela, Brasil, Ecuador y Perú. Los pueblos ubicados en territorios de frontera son por lo general binacionales, en cuanto segmentos y parcialidades importantes de estos pueblos habitan históricamente en territorios pertenecientes al país vecino. Es el caso del pueblo wayu, quienes habitan y son reconocidos en Colombia y Venezuela, los kofanes quienes habitan en Colombia y Ecuador, los cunas y emberas wounan en Colombia y Panamá, entre varios otros Pueblos Indígenas. Esta condición ha generado acuerdos binacionales especiales y específicos para dichos Pueblos Indígenas y su reconocimiento como binacionales.

Pueblos Indígenas y Ecosistemas

Habitan en todos los diferentes ecosistemas existentes en Colombia: en los territorios de selva y sabanas de la Orinoquía y la Amazonía; en la región andina en las tres cadenas montañosas o cordilleras; en la región Pacífica que tiene un especial ecosistema (selva tropical húmeda); en la costa del Caribe y el desierto semiárido de La Guajira. Se calcula que cerca del 60% de los recursos de la biodiversidad y de los recursos naturales renovables y no renovables, incluyendo el petróleo, la minería y los recursos llamados estratégicos, se encuentran en los territorios de los Pueblos Indígenas en el país. Tienen especial importancia geopolítica y estratégica para la futura y actual explotación de la riqueza natural y de la diversidad biológica, los ecosistema de selva húmeda tropical del Chocó biogeográfico, y los de la selva y sabana de la cuenca de la Amazonía y la Orinoquía.

Es indudable la relación que existe entre la gran diversidad biológica y la también extensa diversidad cultural de los Pueblos Indígenas de Colombia, la cual está íntimamente relacionada con

las diferentes estrategias de adaptación y de conservación de ecosistemas según el medio de cada pueblo y el conocimiento tradicional adquirido en siglos de existencia.

Tierras

La situación territorial actual de los indígenas en Colombia es el resultado de largas luchas históricas de estos pueblos por la recuperación de parte de las tierras de las que fueron despojados durante la Conquista, la colonización española y la República.

Durante la Colonia, la corona española otorgó dentro de sus políticas de sometimiento y de cristianización a distintos Pueblos Indígenas Amerindios de la Gran Colombia títulos de constitución de Resguardos Indígenas. Esta forma de Resguardo Indígena se mantiene hoy en día en Colombia, aunque con implicaciones legales muy diferentes a las coloniales. Actualmente, los Resguardos Indígenas son formas de propiedad privada territorial colectiva de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable. Su concepto se ha resignificado constituyendo hoy en día los Resguardos una forma jurídica que les permitió a los indígenas la recuperación de sus territorios o de parte de estos.

Los Resguardos tienen personería jurídica y se les reconoce a los Pueblos Indígenas el gobierno propio y la autonomía interna. Esta figura jurídica, también es una forma de reconocimiento por el Estado de que la posesión y uso del territorio para los Pueblos Indígenas es básico en las dinámicas de afirmación de sus identidades culturales y de reproducción étnica.

Las luchas indígenas por autodeterminación, territorio y cultura han logrado transformar las relaciones del Estado-Nación con los Pueblos Indígenas y han llevado al establecimiento de nuevas políticas de Gobierno en lo territorial y en el reconocimiento a los derechos de los Pueblos Indígenas consagrados en la Nueva Constitución de 1991 y otros desarrollos legales posteriores. Este reconocimiento compromete un avance en las definiciones sobre los derechos al uso, explotación y conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios, siendo su mayor exponente en estos momentos la legislación minera recientemente aprobada cuyo articulado en relación con los Pueblos Indígenas, van en contravía de derechos ya adquiridos.

La transformación de las relaciones Estado-Nación con los Pueblos Indígenas ya mencionada, se ha concretado de tal manera que desde hace aproximadamente una década o algo más, la mayoría de los Pueblos Indígenas colombianos, entre el 85 y el 90 %, han logrado la titulación colectiva de tierras, 28 millones y medio de hectáreas se encuentran tituladas como propiedad privada colectiva en algo más de 456 Resguardos Indígenas. (Anexo 2)

A pesar de lo anterior existen pueblos y/o comunidades indígenas que no han logrado acceder a la titulación integral de sus tierras, o que las que poseen no son las suficientes ni las adecuadas para garantizar su subsistencia y futuro. Estos Pueblos Indígenas, presentan mayor grado de vulnerabilidad y fragilidad para lograr su supervivencia futura y para ellos continúa siendo una prioridad la reivindicación territorial.

Los Pueblos Indígenas conciben el territorio como espacio simbólico, de recreación de lo cultural y lo sagrado, por lo tanto como fundamento de sus dinámicas de vida y reproducción étnica. Los territorios indígenas antes que ser un medio de producción, o una mercancía o una fuente de explotación de recursos, es el hábitat en el que se tejen las relaciones de identidad, de significación social, económica, espiritual y de gobierno. Es el espacio simbólico y material donde anudan las relaciones entre naturaleza, indígenas, el origen sagrado de lo humano y el sentido espiritual. Despojar a los indígenas de sus territorios es despojarlos de su cultura y de las matrices donde se acunan y renuevan sus identidades.

Las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS)

En la Constitución de 1991, fueron establecidas las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) como una nueva forma de división política administrativa. Las ETIS son otra forma -si se quiere aún más avanzada- de reconocer la autodeterminación de los Pueblos Indígenas, reconociendo a la vez su pertenencia a la nacionalidad colombiana. En las ETIS los Pueblos Indígenas tendrán autonomía territorial, de gobierno, jurídica, administrativa y fiscal, a la vez que les asigna responsabilidades administrativas y de gobierno propias. Las Entidades Territoriales Indígenas en la medida que contradicen muchas de las lógicas y dinámicas de poder político territorial regional propias de este país, han tropezado con diversos impedimentos para su reglamentación y posterior ejecución. Varios han sido los proyectos de ley elaborados por Comisiones Nacionales Especiales y una y otra vez su aprobación no ha sido posible, en cuanto su desarrollo está supeditado a la aprobación de la ley marco de ordenamiento territorial que incluye todos los aspectos nacionales y alrededor de la cual los intereses son diversos, contradictorios y difíciles de concertar.

Una vez más la situación de crisis política del país ha vuelto a alejar la concreción de esta reivindicación indígena; sin embargo sigue estando en la perspectiva de sus luchas y si se abre paso un reordenamiento nacional con acuerdos de reconciliación y de paz futuros, seguramente este punto será uno de los aspectos a tratar y concretar.

Identidad

Los Pueblos Indígenas de Colombia quizás con más fuerza que en otras partes debido a su condición de población minoritaria y seguramente gracias a las estrategias de resistencia que han sostenido, mantienen una gran vitalidad en sus vidas identitarias y sus dinámicas de recreación cultural. Los procesos de recuperación de tierras, titulación de Resguardos, recuperación del concepto de territorio tradicional y de sitios sagrados, se ha convertido en un factor de fortalecimiento de las tradiciones, de las autoridades internas, de prácticas propias en salud, educación, economías, medicina, chamanismo, espiritualidad. La tradición viene tomando fuerza, al mismo tiempo que los Pueblos Indígenas han ganado en experiencia en el contacto cultural, en la gestión con el Estado y con particulares. También se encuentran tendencias que desnaturalizan los sistemas propios, sobre todo bajo la influencia de la avalancha de ofertas de recursos y dineros entre ellos las transferencias de recursos del Estado a las poblaciones indígenas y los innumerables proyectos con los que son abordados. Esta oferta descontrolada de recursos, que no ha tenido en cuenta las estructuras propias de estas sociedades, muchas veces se ha convertido en un factor que ha desvirtuado el sentido colectivo de su finalidad y ha generado problemas de corrupción y presiones internas. Uno de los retos que las autoridades indígenas enfrentan en el momento es cómo establecer formas de control a estas tendencias y generar un control propio sobre el uso de estos recursos.

Autoridades Indígenas tradicionales y Organizaciones Indígenas

El fundamento de la autoridad y la legitimidad de ésta entre los Pueblos Indígenas se basan hoy en día en el grado en que se hayan aplicado el sentido, las exigencias y las costumbres tradicionales en el proceso de formación de esas mismas autoridades. Se valora profundamente el que se cumplan los pasos, los ritos, los requisitos, los secretos, para lograr una formación completa de una autoridad tradicional. Cuanto mayor haya sido la aplicación de la tradición en este proceso, mayores serán el reconocimiento y el respeto.

La autoridad tradicional es particular para cada pueblo indígena, en algunos pueblos es el 'sacerdote' o autoridad espiritual, para otros el médico, sanador o chamán, para otros el cacique, capitán o la autoridad política, o social basada en el prestigio cultural o en determinaciones materiales. En algunos casos la autoridad tradicional concentra en él la condición de ser autoridad espiritual y autoridad política, otras veces cada una de éstas y otras funciones como las de salud

recaen en diferentes tipos de autoridad. Cada cultura tiene su forma específica de escoger o de interpretar determinadas señales sobre quién puede ser autoridad, o también pueden ser factores culturales determinados por la ascendencia los que señalan la misión o los dones con que cuenta la autoridad. Cada pueblo indígena, así como cada tipo de autoridad conlleva sus formas particulares de aprendizaje y formación tradicional, como por ejemplo el estar separado de la vida comunitaria por años o en períodos específicos, restricciones alimenticias, vedas sexuales, sueños, aprendizajes, el uso de plantas sagradas y múltiples aspectos más son parte de los caminos de enseñanza.

Las autoridades tradicionales son de gran importancia, en cuanto siguen siendo el factor principal de cohesión de la identidad colectiva y de la cultura, así como de las regulaciones sociales y económicas, del ámbito político, de la relación con el mundo espiritual y lo sagrado, de las restricciones y permisos en lo ambiental, del ejercicio de la justicia y el control propios, incluso de la vigencia de los sistemas de redistribución y reciprocidad. Son las autoridades tradicionales las que avizoran el futuro y alertan sobre los peligros traídos por el desarrollo o el rompimiento de los equilibrios con la naturaleza o con el sentido de lo sagrado o con los deberes cosmológicos. Durante algunas décadas las autoridades tradicionales estuvieron relegadas a los planos estrictamente internos de sus pueblos, pero en la última década, las decisiones, reflexiones y participación de las autoridades tradicionales, según las formas propias de cada pueblo, en las decisiones que afectan el futuro son más estrechas y de mayor ingerencia. Existe actualmente una tendencia en los Pueblos Indígenas de Colombia de revaloración y renovación del papel activo de sus autoridades tradicionales en los aspectos cotidianos, sociales y políticos de la vida indígena y de las decisiones que afectan a los pueblos en su contacto cultural y con el desarrollo. Quizás en muchos aspectos tienen el mismo estatus que antes, en otros ha sido retomado un sentido que se había relegado, en otros casos su participación siempre se ha dado, pero ese hecho era guardado con celo y secreto.

No existe una única forma de autoridad tradicional indígena, existen una o varias en cada pueblo, en este sentido, las formas de las autoridades indígenas tradicionales son plurales. Durante las etapas de lucha reivindicativa violenta por las tierras y otros derechos, la primacía en la representación legal ante el Estado y la sociedad nacional no la ejercieron las autoridades tradicionales, sino por lo general líderes o dirigentes indígenas que a veces pero no siempre eran autoridades tradicionales o estaban cercanos a ellos. La representación legal durante algunas décadas se encontró más en cabeza de líderes, dirigentes, jóvenes que habían recibido formas de capacitación profesional o adquirido destrezas por sí mismos y que ejercieron activamente su papel de intermediarios culturales.

Fueron décadas durante las cuales junto a las autoridades tradicionales surgieron líderes y dirigentes indígenas que ejercían con mayor habilidad la defensa de sus reivindicaciones frente a los poderes políticos y económicos, lo cual fue fundamental para establecer algunas garantías para su supervivencia y la mejoría en sus condiciones de vida.

Esta capa de líderes y dirigentes representativos fue dando origen a organizaciones de tipo defensivo que les permitieron a los indígenas conquistas importantes en el país, como fue la reconstitución de resguardos ya disueltos, la recuperación de tierras que se encontraban en manos de grandes terratenientes, derechos de recibir una etnoeducación no evangelizadora, derechos mínimos de atención en salud y otros.

Estos movimientos reivindicativos y las luchas de los Pueblos Indígenas en el siglo pasado, dieron origen a diferentes organizaciones indígenas que aún hoy en día existen. Se creó la organización indígena del Cauca, CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), que representaba a un pueblo indígena, el Páez o Nasa, quienes liderados por Quintín Lame iniciaron la rebelión contra la expropiación de las tierras y las formas de servidumbre como los “terrazgueros” y otras en el Cauca, Tolima y Huila. Posteriormente se conforma el CRIT (Consejo Regional Indígena del Tolima), es otro de los sitios donde se dan fuertes movimientos de invasión de latifundios en procura de recuperación de parte de las tierras que habían sido Resguardos coloniales en otra época.

Así fueron conformándose diferentes organizaciones locales o regionales que representaban pueblos determinados. Con el empuje del CRIC, del CRIT y de unos dirigentes indígenas arhuacos (bintukua) de la vertiente de Valledupar, surge la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, que es la primera organización social que aglutina una forma de interlocución nacional con el Estado para dirimir conflictos, negociaciones, acuerdos, concertaciones, hacer denuncia, promover solidaridad y apoyo, especialmente en los temas de tierra, cultura y autodeterminación.

Se crea también a nivel nacional la organización Autoridades Indígenas de Colombia – AICO, que se hace fuerte en el sur del país y que promueve junto a otras organizaciones el fortalecimiento de las autoridades tradicionales.

Se crean en principio como filiales o cercanas a la ONIC varias organizaciones indígenas de carácter regional, como la OPIAC (Amazonía), la OIA (Antioquia), OREWA (Chocó), OZIP (Putumayo) y otras. La ONIC tiene en el momento cinco zonas macroregionales y estas organizaciones regionales son más claramente, autónomas.

Otras organizaciones regionales o locales son creadas por los mismos Pueblos Indígenas independientes de estas dos organizaciones nacionales como la Organización Gonawindúa Tayrona (OGT) de la Sierra Nevada de Santa Marta o la Confederación Indígena Tayrona (CIT), o la UNIPA de los Awá en Nariño, y existen una gran número de organizaciones locales como entre los wayuu por razones propias a su estructura social segmentaria y de descentralización política.

En este sentido es importante reconocer en Colombia, que junto al movimiento organizativo centralizado y politizado de las reivindicaciones indígenas, muchos Pueblos Indígenas han mantenido también sus dinámicas de organización locales y regionales, con un sentido reivindicativo y de lucha autónomo de estas estructuras centralizadas, pero no menos efectivo en la conquista de sus derechos ni menos solidario con las luchas de otros Pueblos Indígenas. Quizás con énfasis mayores en que la fortaleza organizativa está basada en el fortalecimiento cultural, como aún lo afirman hoy en día por ejemplo en la “Declaración del Consejo Territorial de Cabildos ante el Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta” del 6 de septiembre del 2001 los pueblos kogui, arhuaco, wiwa y kankuamo:

“La tarea más importante en la que nos encontramos los Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, sus autoridades y organizaciones representativas, es la formulación de las políticas indígenas para impulsar la consolidación territorial, el fortalecimiento de nuestro gobierno propio y la integridad cultural fundamentada en el desarrollo tradicional.”

Este tejido complejo de organización y representación, juega un papel importante y múltiple en el que cada nivel ha desempeñado papeles importantes, así las organizaciones nacionales, las regionales y locales y cada vez más con las autoridades tradicionales propias, incluyendo dentro de estas a los Cabildos gobernadores en aquellos Pueblos Indígenas que se apropiaron de dicha forma. Es indudable que con la revaloración de las autoridades tradicionales y de sus principios de autoridad y gobierno, éstas son nuevamente un factor poderoso en la recuperación y fortalecimiento de la identidad y la tradición. Viven los Pueblos Indígenas en Colombia procesos combinados en este sentido: si bien durante varios años fue fundamental la resistencia política organizada de los indígenas para garantizar sus territorios y culturas, en éste momento quizás se requiere junto a estos logros organizativos la presencia de las autoridades tradicionales y sus visiones, de tal manera que la recreación cultural vuelva a ser eje y no se asfixie lo propio por un excesivo desborde del ámbito de lo político.

Otra manera de verlo esquemáticamente es en la representación de los Pueblos Indígenas en Colombia, en la cual existen varios niveles que hay que reconocer y tener presentes: Las autoridades tradicionales y Cabildos Gobernadores, las organizaciones locales o de pueblo indígena, las organizaciones regionales que agrupan dentro de sí la representación de varios Pueblos Indígenas de

una zona con características particulares o similitudes entre sí, y las organizaciones de carácter nacional a las cuales están vinculadas de distinta manera las organizaciones regionales.

Además de lo anterior, los Pueblos Indígenas han ganado formas de representación también en el escenario político legislativo, teniendo una circunscripción electoral que les fue reconocida con la Constitución Nacional de 1991. Hubo indígenas constituyentes, varios han sido senadores, otros han sido elegidos sin circunscripción especial a las Cámaras de Representantes y numerosos participan en los Concejos municipales. Así mismo han sido nombrados por elección popular alcaldes indígenas en municipios con amplia población indígena y actualmente existe el primer gobernador indígena de un departamento, el departamento del Cauca. Las mujeres indígenas desde hace más de una década hacen parte de las juntas directivas de sus organizaciones y han promovido reflexiones sobre su papel específico, su condición de género y sus perspectivas, realizando reuniones y talleres sobre el tema y teniendo una secretaría sobre la mujer indígena en la ONIC. Varias mujeres indígenas han sido también representantes ante instancias legislativas y otras son hoy en día candidatas en las próximas elecciones.

En cuanto a la relación con el Estado, existen distintos niveles de interlocución y participación, algunas nacionales y otras sectoriales. Entre las nacionales se encuentran la Comisión Nacional de Tierras y la Mesa Nacional de Concertación de los Pueblos Indígenas (Decreto 1397 de 1996), el Comité de Derechos Humanos (Decreto 1396/96). Estas instancias se encuentran en este momento cuestionadas en cuanto a sus logros y su eficacia por las mismas organizaciones indígenas, quienes critican la voluntad del gobierno para el desarrollo de las políticas allí concertadas. Durante el año 2001 la ONIC oficialmente retiró su participación en dichas mesas por considerar que el gobierno no da ninguna respuesta seria a las problemáticas, por lo cual no están funcionando. (ONIC 2001)

Las leyes colombianas les reconocen a las autoridades tradicionales indígenas el carácter de ser autoridades públicas de carácter especial, lo que implica que las autoridades tradicionales tienen en Colombia un estatus de gobierno especial y tienen responsabilidades específicas en diferentes ámbitos sectoriales públicos (salud, educación, ambientales, entre otras). Estos niveles de participación en las administraciones sectoriales o de gobierno municipales son muy importantes aunque aún hoy en día está por explorarse más esta participación junto con el ejercicio de la jurisdicción especial indígena propia.

Pueblos Indígenas y Desarrollo Nacional

Colombia no ha sido ajena al impacto de la mundialización como fuerza dominante del siglo XX (PNUD 1999), que ha propiciado una relación mucho más estrecha entre países principalmente en el sector financiero, superando las fronteras de comercio, capitales, información, y regímenes políticos, así como los derechos individuales, hasta llegar a consecuencias extremas, como es la destrucción de lo colectivo, para conquistar los mercados a través de una selección permanente, en un contexto de competencia generalizada (Ramonet 2001). Un fenómeno consecuente con esta nueva política económica, es el progreso tecnológico de la información y las comunicaciones, que han facilitado y estrechado los contactos no sólo entre los países sino entre las personas particularmente.

La tendencia de liberalización, propia de la política económica nacional e internacional desde los decenios 1970 y 1980 forzó una mayor dependencia del mercado, ligada a una reducción de la función del Estado.

Por su parte, Colombia pasó de ser un país predominantemente agrícola, a basar su economía en gran proporción en el sector energético y minero con destino a la exportación, para lo cual ha impulsado la explotación de sus recursos naturales no renovables, sin descartar, de otra parte la explotación de los recursos naturales renovables como los bosques y los recursos de la biodiversidad.

Indudablemente el papel de los recursos naturales, mineros y energéticos, en el desarrollo económico y social del país, ha abocado a una revisión de las políticas de participación respecto a garantizar una nueva capacidad productiva en el mercado mundial de capitales; es así como se han propiciado explotaciones mineras en regiones estratégicas, amparadas por las modificaciones al Código Minero y la Legislación Económica, para estimular la inversión privada nacional y extranjera. “En la actualidad el país posee estimaciones de las reservas de los principales recursos naturales no renovables destacándose el potencial carbonífero y de hidrocarburos, es así como a Junio de 1998 se tenían una reservas de 6.648 Mton de Carbón, 2.625 MBEP de Petróleo y 6.800 GPC de Gas” (Rodríguez 2000)

La ejecución de grandes proyectos como respuesta a los planes de expansión y desarrollo minero, ha colocado a los Pueblos Indígenas de Colombia frente a una nueva disyuntiva y nuevos retos. Si en sus territorios se encuentra aproximadamente el 60 % de estas riquezas, según algunas estimaciones, sus territorios y su futuro se encuentran en medio de las encrucijadas del desarrollo, cabe preguntarse, ¿Cómo hacer que los Pueblos Indígenas sean beneficiarios del desarrollo nacional sin sacrificar su cultura ni sus territorios? ¿Qué derechos tienen los Pueblos Indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y cuya propiedad es actualmente del Estado?

Indudablemente este dilema entre desarrollo, multiculturalidad y diversidad, cruza el debate de las autonomías, la participación, las concertaciones y consultas a los Pueblos Indígenas y otros grupos étnicos como sujetos colectivos.

“La reactualización socioeconómica y la afectación directa de los territorios indígenas por el avance de los frentes extractivos de recursos naturales renovables, en dineros, la colonización y los macroproyectos hidroeléctricos y de obras públicas; los reordenamientos territoriales, las reformas del Estado ya anotadas; el avance de los medios masivos de comunicación, la violencia y el narcotráfico, incrementan los retos de la modernidad para los Pueblos Indígenas, depredan las condiciones de vida de aquellos, y elevan el nivel de dificultad de ellos mismos en cuanto al sostenimiento o mejoramiento de sus propios modelos de vida.” (DGAI 1997)

Se agrega a esta situación compleja, en el contexto colombiano, la actual situación de guerra interna (conflicto armado interno), la cual afecta de manera dramática a los Pueblos Indígenas en cuanto sus territorios son escenarios directos de las confrontaciones entre los distintos sectores armados. Los territorios ocupados por los grupos étnicos hacen parte de los territorios en disputa por el control geopolítico y militar de los diferentes sectores armados. Esto está generando diferentes situaciones graves, como la violación a sus autonomías, al libre acceso y circulación en sus territorios, la amenaza individual y colectiva a sus autoridades y líderes, el desplazamiento forzado dentro y fuera de sus territorios causando violaciones múltiples a sus derechos humanos.

Esta situación de violencia política, para asombro o incredulidad de muchos, se encuentra relacionada con el avance de proyectos de desarrollo y de explotación de recursos naturales, proyectos que a pesar de las condiciones de guerra continúan su crecimiento a la sombra de los conflictos. Las regiones en las que mayores proyectos y megaproyectos de desarrollo existen, son las regiones de mayor conflicto social y armado. (Ver los mapas de departamentos con índices de violencia armada más críticos y ver mapas de minería y petróleo, Anexos 3 y 4).

En los últimos años este impacto se ha visto en múltiples asesinatos y desapariciones de dirigentes y líderes indígenas que confrontaban especialmente las políticas actuales de desarrollo o determinados proyectos de explotación de recursos, es el caso del dirigente embera Kimy Pernía Domicó y Pedro Alirio Domicó en el caso de Urrá, o el de Cristóbal Secué, dirigente páez en el Cauca, y otros.

Estos hechos suceden no sólo con los indígenas sino también con dirigentes sindicales y líderes de comunidades negras y agrarias.

4.- Contexto de la minería en Colombia y Pueblos Indígenas

4.1. Contexto político general

Colombia, al igual que los otros países de América Latina, está afectada por la crisis económica internacional y esto se refleja en los datos del Producto Interno Bruto (PIB) el cual a partir de mediados de 1996 empezó a decrecer hasta llegar a -5.20% en el año 2.000. A pesar de que la recuperación económica se ha iniciado, ésta aún presenta cifras negativas, el desempleo crece y a la crisis económica se suma la crisis social, política, estatal y las consecuencias derivadas del conflicto armado interno.

A pesar y contrario a estas tendencias generales de la economía, la tendencia del sector de Minas e Hidrocarburos es hacia el crecimiento sostenido, razón por la cual este sector en el PIB total presenta desde 1990 en adelante, cifras crecientes. El PIB sectorial en 1998 era del 4,64 % y pasó a un 5,64% en 1999, creció en un punto y las expectativas son que esta tendencia continuará. (DANE-DNP 2000)

Al darse el tránsito hacia una economía de minería, se ajustaron a esta dirección políticas de desarrollo dirigidas a favorecer esta tendencia, lo cual ha generado nuevas problemáticas vinculadas al territorio, al medio ambiente, a la afectación de comunidades agrarias, de los Pueblos Indígenas y de las comunidades negras.

Acorde con lo anterior el Estado impulsó la revisión y modificación de la legislación en minería y otros temas relacionados con la explotación de los recursos naturales (como la participación y las consultas), y ha apoyado dentro de sus adecuaciones el desarrollo de diversas políticas de privatización.

Sin embargo, a pesar de que la diversidad étnica y cultural de la nación es un principio constitucional, y que la misma Corte Constitucional ha dicho en sus sentencias que es un derecho fundamental colectivo para Pueblos Indígenas y comunidades negras, éste principio aún no se ha traducido en políticas interculturales de Estado, ni en una cultura nacional de convivencia que respete la diferencia étnica y cultural.

Por esta razón, aunque hayan existido en determinados momentos políticas de gobierno o estatales interculturales hacia los Pueblos Indígenas o las comunidades negras, la aplicación de los criterios de diversidad cultural y étnica y de responsabilidad estatal en la protección y en el establecimiento de garantías a estos grupos para el pleno ejercicio de sus derechos, ha sido débil y contradictoria. Podríamos decir que generalmente el Gobierno ha cedido ante los intereses y las presiones de las políticas de desarrollo en detrimento de una política de respeto a los derechos, al bienestar general y a la convivencia pacífica.

4.2 El paso de lo agrario a lo minero para los Pueblos Indígenas

El modelo de desarrollo basado en lo agrario implicó en Colombia privilegiar durante casi siglo y medio o un poco más, las tierras andinas y de los valles interandinos en los que se desarrolló la agricultura campesina, latifundista o la agroindustria. En segundo lugar, se privilegiaron las tierras de sabana y llano dedicadas al establecimiento de ganaderías extensivas.

En los períodos de recuperación territorial por parte de los movimientos indígenas, las tierras donde era más difícil y más luchada dicha recuperación eran justamente las tierras con esta vocación. Así los resguardos que fueron más fácilmente constituidos y las tierras que les fueron reconocidas más rápidamente a los indígenas fueron las tierras que se encontraban fuera de estos sectores, es

decir en los territorios de selva, desiertos o semidesiertos, llanuras, costas y zonas fronterizas entre los países, alejadas del centro político administrativo nacional, y sin vocación agrícola. Algunos pueblos incluso fueron desplazados hacia territorios más alejados de las zonas andinas y que en ese momento no presentaban un interés estratégico para el modelo de desarrollo.

En parte de estos territorios es en donde en los años 20, 30 y 50 del siglo pasado, se empiezan a encontrar yacimientos de hidrocarburos y otros minerales apetecidos por la industria internacional. Amén del oro, que siempre ha sido fuente de gran ambición. (Ver mapas anexo 4: superposición de minería y resguardos indígenas)

Al iniciarse el cambio del modelo de desarrollo agrícola hacia el de minería extractiva y exportadora, los territorios ahora titulados como resguardos indígenas y poseedores de recursos mineros y energéticos en el subsuelo, se convirtieron en foco del interés de la minería nacional e internacional.

Las regiones de mayor concentración de recursos mineros que coinciden con territorios indígenas se encuentran en los departamentos de Antioquia, Chocó, Cauca, Tolima, Huila, Caldas, Risaralda y La Guajira. Si comparamos estas zonas con las zonas de minería colonial, vemos que se corresponden exactamente con las mismas regiones en las que en ese momento se dio el auge minero.

Cuadro 2: Recursos Mineros en Resguardos Indígenas por Departamento

Antioquia:	energéticos, preciosos, ferrosos, minerales no ferrosos
Chocó:	energéticos, preciosos
Cauca:	energéticos, preciosos, metálicos no ferrosos
Tolima:	preciosos, metálicos no ferrosos, minerales no metálicos
Huila:	energéticos, preciosos, minerales no metálicos
Caldas:	energéticos, preciosos, minerales no ferrosos
Risaralda:	preciosos
Valle del Cauca:	energéticos
Cesar:	energéticos
Guajira:	energéticos
Nariño:	preciosos, metálicos no ferrosos
Putumayo:	metales no ferrosos
Santander(N):	energéticos, preciosos, ferrosos, minerales no metálicos
Santander:	energéticos
Guainía:	preciosos
Boyacá:	energéticos, minerales no metálicos
Vichada:	energéticos, ferrosos
Quindío:	minerales no ferrosos
Amazonas:	energéticos
Atlántico:	minerales no metálicos
Magdalena:	minerales no metálicos
Bolívar:	preciosos, minerales no metálicos
Córdoba:	energéticos, ferrosos, minerales no metálicos
Vaupéz:	energéticos, ferrosos
Cundinamarca:	energéticos, ferrosos, minerales no metálicos

4.3 Contexto histórico de la minería en Colombia

La minería fue una actividad tradicional de los indígenas en el continente americano desde antes de la llegada de los españoles a América. Actividad ligada a sus economías y también a su ritualidad, a sus sistemas ceremoniales y religiosos, a su cotidianidad, al desarrollo artesanal, artístico o a la vestimenta de las autoridades o del guerrero. Con la conquista de América por los españoles se inició, atizada por la codicia desbordada de éstos, la persecución y búsqueda del oro existente en las sociedades aborígenes, el saqueo de tumbas y de los sitios sagrados y la búsqueda y apropiación de las minas.

Una vez culminada la etapa del saqueo, del engaño y el asalto, los españoles establecieron la explotación minera controlada por ellos, con mano de obra indígena, sometiéndolos a formas de servidumbre infrahumanas que los diezmaron y causaron en los primeros siglos de conquista y colonia una catástrofe demográfica. (Pineda 1995)

Inicialmente explotaron el oro de aquellos sitios en donde los indígenas lo hacían; una vez agotadas estas minas se aventuraron a la búsqueda de nuevos yacimientos. Desde este momento la minería estuvo signada por un carácter de saqueo, de oportunidad, de ser algo súbito y no planeado, de irrumpir en la vida social de las comunidades y sociedades nativas de una manera violenta y abrupta. Forma nefasta que aún hoy en día los proyectos mineros siguen reproduciendo de múltiples maneras, con adecuaciones a las circunstancias históricas contemporáneas.

Desde los albores de la Conquista, la Corona española trazó lineamientos sobre el oro expidiendo en 1504 la primera Cédula Real sobre Minas en la que estimulaba las expediciones y la conquista de nuevas tierras americanas bajo la promesa del oro, establecía alicientes, reglamentaba la libertad de acceso a la búsqueda y extracción del mineral, y establecía el primer tributo fiscal minero sobre el oro, el 'quinto real en oro'.

Las primeras regiones en las que se extendió la minería del oro española fueron en las que hoy en día denominamos Antioquia, el Bajo Cauca, el Bajo Nechí, Frontino, Buriticá, Marmato, Supía, Santa Rosa. Posteriormente en el Chocó, Novita, el río Atrato y otras zonas. Hacia finales del siglo XVI en la sola región antioqueña se consideraba que la extracción del oro era la actividad económica más importante y se calculaba cerca de 8.000 españoles y mestizos y unos 15.000 indígenas, dedicados a dicha actividad. (Preciado 1995)

Producto de los malos tratos, de la insalubridad, de la mala alimentación y los abusos, la población indígena sufrió un exterminio. Al cabo de un siglo de explotación sostenida los españoles requirieron mano de obra nueva. Apelaron entonces a la esclavitud de africanos, mercado cuyo centro fue Cartagena. La población de estas comunidades negras esclavizadas fue sometida igual o de peor manera al maltrato y al exterminio, tanto por la pérdida de su libertad, el destierro lejano, la desestructuración social a la que fueron sometidas, como por las condiciones de vida y laborales con la asignación en las minas de los trabajos forzados más pesados.

Los indígenas que sobrevivieron fueron entonces sacados de las minas para ocuparlos en los oficios de transporte terrestre y fluvial de los minerales y demás materiales requeridos, o fueron destinados al apoyo de labores propias del enclave minero, como la construcción de campamentos, la siembra y recolección de alimentos, la construcción de obras de vivienda o las obras para mejorar la explotación minera.

En el siglo XVII esta minería disminuyó por diferentes dificultades, pero hacia finales del siglo XVIII, el descubrimiento de nuevos aluviones dio un nuevo impulso a esta actividad, la cual se mantuvo hasta las guerras de independencia, guerra a la que los mineros criollos se vincularon con contribuciones financieras provenientes de estos recursos.

Evolución histórica de la legislación minera

A nivel legal, la Corona en el transcurso de estos siglos estableció paulatinamente los principios que regirían la minería en Colombia, dándole continuación a la tradición española. Las primeras *Ordenanzas de Minas* expedidas por el Gobernador Gaspar de Rodas en 1.584 sentaron tres principios fundamentales: “ a) los derechos y las riquezas del subsuelo pertenecen al soberano; b) la limitación superficiaria del área que el soberano podía entregar en concesión a cada persona, y c) la preeminencia del concesionario minero por encima del propietario de la tierra o del titular de una concesión agrícola.” (Preciado 1995).

Como reacción y respuesta a las innumerables denuncias y quejas de abusos que empezaron a llegar ante el Rey de España, la corona española expide la Recopilación de la Ley de Indias en el año de 1680, donde se establece una serie de instituciones de protección de los indígenas.

Con la declaración de la Independencia en el territorio de la Nueva Granada, se expidió el Decreto de Minería del Libertador, “el cual estableció el dominio nacional sobre el subsuelo y la adjudicación como medio jurídico por el cual podían los particulares explotar las minas; pero, con la propiedad que se le daba al adjudicatario, se le impuso la obligación de explotarlas, aún antes de la expedición del título.” (Preciado 1995).

Durante un largo período, la legislación en la materia fue muy variable; por ejemplo, en el Cauca a principios del siglo XIX las minas fueron declaradas propiedad del Estado, a excepción de la sal gema y las esmeraldas que pertenecían a la Confederación, y luego, hacia finales del siglo se procedió a establecer un régimen de acesión total en el cual el dueño del terreno era el dueño de las minas.

Bajo una modalidad diferente, en el Chocó se ampararon contratos a perpetuidad que eran registrados y notariados con escritura pública y que se transformaron en formas de acceso a derechos de propiedad privada y de concesiones específicas. En este período las minas que no cumplieron con los trámites requeridos fueron revertidas a la Nación. En el Chocó, después de este régimen, entró en vigencia un sistema de licencia o permiso minero y de concesión, tal como el que actualmente rige en lo fundamental en Colombia.

Estos vaivenes legislativos han dado origen en Colombia, aún en las décadas del 70 y 80 del siglo pasado, a demandas de particulares por el reconocimiento de derechos adquiridos en el sentido de la vigencia del carácter de propiedad privada sobre los recursos del subsuelo, reconocimientos que en algunas oportunidades han estado acompañados de litigios de resonancia nacional.

La legislación minera expedida a mediados y finales del siglo pasado, determinó los derechos exclusivos de la Nación sobre los recursos del subsuelo y como condición para la vigencia del derecho de acesión, el sostener las labores de explotación activas.

En este sentido también se expidió la Ley 20 de 1969 y el primer Código Minero que se adoptó en Colombia bajo el Decreto No. 2655 del 23 de diciembre de 1988, el cual acaba de ser modificado mediante la aprobación de la Ley 685 del 15 de agosto de 2.001 llamado el Nuevo Código Minero.

5.- Contexto de derechos humanos y derechos mineros de los Pueblos Indígenas

En 1991 se adopta una nueva Constitución Política la cual redefine el proyecto de construcción de nación con base en la diversidad étnica y cultural (artículo 7 de la CN): Colombia es una nación multiétnica y pluricultural. Esta nueva Carta Política avanza significativamente en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas y otros grupos étnicos o culturales.

Reconoce a los Pueblos Indígenas (también a las otras étnias) su carácter de sujetos colectivos y como tales, un conjunto de derechos colectivos de carácter fundamental, relacionados íntimamente con las luchas y aspiraciones de quinientos años de los mismos indígenas.

La Corte Constitucional reafirma y le da sentido a este derecho con la siguiente interpretación en su sentencia T-380/93, que dice en uno de sus apartes:

“...la comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser un sujeto de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana...”

Estos derechos fundamentales colectivos y especiales para los Pueblos Indígenas son: derecho al territorio (entendido como hábitat tradicional); derecho a la identidad cultural y la recreación de la diferencia; derecho a la autodeterminación (esto es autonomía de gobierno, jurídica, administrativa, fiscal y territorial); derecho a la participación (intercultural y plural); y derecho al desarrollo según sus propios planes de vida (guiados por sus cosmovisiones y sus sistemas sociales, económicos y espirituales). Estos derechos están en cabeza de los pueblos y su representación en cabeza de sus autoridades tradicionales, que son autoridades públicas de carácter especial en primera instancia.

Las normas colombianas antes de la Constitución traían esta definición para parcialidad o comunidad indígena: "...conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborígen, manteniendo rasgos y valores propios de su cultura tradicional, así como formas de gobierno y control social internos que los distinguen de otras comunidades rurales" (artículo 14 del decreto 74 de 1898)

Estos reconocimientos constitucionales y legales han sido el resultado de innumerables movimientos, reivindicaciones y luchas indígenas que han transformado el sistema normativo y jurídico colombiano y aún hoy en día significan una apuesta hacia transformar la relación del Estado Nacional con los Pueblos Indígenas, pues si bien hay condiciones y hechos estructurales que han cambiado y el marco normativo se ha modificado, las contradicciones al interior de la sociedad, la discriminación étnica, social y cultural, así como las inequidades subsisten.

Estas tendencias contradictorias son las que han permitido que junto a los procesos de cambio constitucional se hayan desarrollado dinámicas jurídicas y sociales de protección y garantías de los derechos de los Pueblos Indígenas y demás etnias. De 1991 en adelante se han dado numerosas Sentencias de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura, con interpretaciones avanzadas que incorporan la materialización jurídica de los conceptos de pluralidad y diversidad cultural, de autonomía o autodeterminación de los Pueblos Indígenas y de las responsabilidades públicas y de protección de los Pueblos Indígenas por parte del Gobierno y el Estado colombiano. Se trata de las sentencias de la Corte Constitucional

sobre el caso Uwa (SU - 039/97) y sobre el caso Urrá. (S.T-652/98) o la S-T 380/93 que acabamos de citar, entre otras.

En la Constitución, en leyes y decretos, se encuentran definidos los conceptos de territorio tradicional, resguardos indígenas (art. 63 de la CN) y las entidades territoriales indígenas -ETIS- (art. 286 de la CN) y su forma de gobierno (art. 330 de la CN).

En cuanto a la participación en los recursos económicos de la nación, los resguardos indígenas fueron asimilados a los municipios para su participación en los ingresos corrientes de la nación (art.257 de la CN), y se estableció que iniciarían con un 13 % el cual se incrementaría progresivamente hasta llegar a un 22 % en el año 2.002.

El otro derecho fundamental de gran importancia es el reconocimiento de la autodeterminación de gobierno y de la jurisdicción especial indígena, es decir, el reconocimiento a que los Pueblos Indígenas hoy en día mantienen vivos sus sistemas políticos de gobierno y control y sus sistemas jurídicos propios, y que los ejercen como forma de autogobierno, de control y regulación social, y también como aplicación de justicia. En este sentido se superó el esquema de que los Pueblos Indígenas se regían simplemente por usos y costumbres para reconocer que mantienen vigentes sistemas simples y complejos de gobierno y justicia.

5.1 El Convenio 169 de la OIT: tratado internacional de derechos humanos

La Constitución Nacional en su artículo 93 y 94 establece que los tratados de derechos humanos internacionales que sean ratificados por Colombia tendrán el mismo nivel de las normas constitucionales, es decir, los incorpora dentro del bloque de constitucionalidad.

El Convenio 169 de la OIT fue aprobado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991 y entró en vigor dos años después de su ratificación. Es un instrumento internacional de gran valor para el desarrollo, protección y defensa de los derechos humanos colectivos de Pueblos Indígenas y tribales en países independientes. Este tratado consagra una serie de derechos que apuntan en la misma dirección y en el mismo sentido de la actual Constitución Nacional.

Consagra por ejemplo la obligatoriedad de realizar consultas previas a los Pueblos Indígenas y tribales cuando alguna medida legislativa o administrativa sea susceptible de afectar su futuro (art. 6); igualmente, cuando los recursos del subsuelo pertenezcan al Estado y se vayan a autorizar prospecciones o explotaciones de recursos naturales en territorios indígenas, éstos deben ser consultados previamente a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida. En la Constitución Nacional en el párrafo del artículo 330 dice:

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”

La aprobación del Convenio 169 de la OIT le dio una gran fuerza jurídica a estos derechos, y dotó a los Pueblos Indígenas y grupos étnicos de un instrumento internacional y nacional vigoroso para la defensa y conquista de los derechos que desde hace más de un siglo venían siendo los ejes de sus reivindicaciones con el Estado y frente a diversos sectores de la sociedad nacional.

La utilización del Convenio en diferentes conflictos ha sido numerosa y amplia en los últimos siete años, su utilización empezó casi desde el momento en que entró a regir. Casi todos los Pueblos Indígenas a lo largo y ancho del país lo conocen y lo invocan o lo han invocado en la defensa de sus derechos. Todas o casi todas las organizaciones indígenas lo han estudiado, utilizado

y aplicado, sobretodo en el tema de la explotación de los recursos naturales dentro de sus territorios, el mismo concepto de territorio y la consulta previa allí señalada. Podemos decir que es justamente en este tema de la consulta previa a los Pueblos Indígenas en donde ha sido especialmente útil el debate. Debate que en Colombia empezó a finales del año de 1994, con el caso de la consulta previa a la exploración petrolera de la Oxy en el denominado Bloque Samoré, el cual parcialmente se sobrepone al territorio tradicional del pueblo Uwa. Mientras la Oxy y el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Minas y Petróleo planteaban que el único requisito era la consulta previa ambiental, consignada en la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Asuntos Indígenas (DGAI), y por su parte los indígenas y sus organizaciones, planteaban que la consulta previa era de orden constitucional (parágrafo del art. 330) y del orden de un tratado internacional de derechos humanos (Con. 169 de la OIT) y su contenido era referido no simplemente a lo ambiental sino a la preservación de la integridad étnica y cultural de un pueblo indígena cuando se daba la explotación de un recurso natural. Esta misma posición fue retomada por la Defensoría del Pueblo y por la Corte Constitucional en la sentencia sobre este caso.

Las problemáticas planteadas alrededor del caso U'wa, además de la exploración petrolera y la consulta previa también involucraba otros temas de conflicto, el no reconocimiento legal y constitución de un resguardo único para el pueblo U'wa respetando los límites de su territorio tradicional y el cabal reconocimiento de su autonomía.

Una nueva perspectiva sobre el tema de la consulta previa se abre, a partir de la precisión sobre si el Convenio 169 de la OIT, plantea como condición a los Estados y Gobiernos la realización de “consulta previa” o de “consentimiento previo, libre e informado”. Hasta el momento el texto en español del Convenio 169 de la OIT plantea la obligatoriedad de realizar consulta previa y participación adecuada de Pueblos Indígenas o tribales sobre la determinación de sus prioridades en el desarrollo; cuando se vayan a explotar recursos naturales en sus territorios y la propiedad pertenezca al Estado; o en general cuando se vayan a realizar obras, proyectos o a tomar decisiones administrativas que puedan afectar su integridad étnica y cultural. Pero si la referencia del texto original del Convenio 169 es hacia tener en cuenta de manera determinante el consentimiento previo, libre e informado de estas comunidades, el marco y el sentido de la ley cambia radicalmente. La clarificación de esta definición es importante en cuanto el debate cambia totalmente de eje: mientras el contexto de la consulta previa se inserta fundamentalmente (aunque no totalmente y lo decimos en el capítulo sobre la consulta) en los marcos de una participación intercultural adecuada, transparente, informada y otros criterios, el contexto de un marco legal internacional de consentimiento previo, libre e informado, coloca los procesos en el terreno de la articulación entre diferentes regímenes con autonomías precisas: la soberanía nacional y estatal y su debida relación de articulación y correspondencia con las autonomías de los Pueblos Indígenas y tribales que hacen parte de esa nacionalidad.

En este documento no profundizamos en esta reflexión, en cuanto surgió recientemente durante el taller internacional de la investigación y sobre la cual se necesita allegar más información y reflexión. Sin embargo, dada la importancia de sus implicaciones, no podemos dejar de enunciarla, en cuanto es necesario dilucidar los alcances reales del Convenio 169 de la OIT, el texto original y los alcances de estas discusiones a nivel internacional y nacional.

5.2 Directriz Operativa 4.20 del Banco Mundial (OD 4.20)

En 1991, el Banco Mundial elaboró lo que se conoce como la Directriz Operativa Concerniente a los Pueblos Indígenas-OD 4.20. (Según versión en español del 17 de noviembre de 1997, aún no oficial). Esta directriz recogió la política del Banco Mundial en relación a los Pueblos Indígenas en cuanto a los proyectos en los cuales estarían presentes como donantes o a través de la financiación de créditos. Formuló “definiciones básicas, objetivos de políticas, pautas para el diseño

e instrumentación de los componentes de proyectos para Pueblos Indígenas, y los requerimientos de procesamiento y documentación.” (OD 4.20, introducción, numeral 1)

El objetivo es:

“2. La directriz ofrece una orientación de política para: a) asegurar que los Pueblos Indígenas se beneficien de los proyectos de desarrollo, b) evitar o mitigar efectos potenciales adversos en los Pueblos Indígenas, causados por actividades apoyadas por el Banco. Se requiere acción especial en aquellos lugares en donde las inversiones del Banco afectan a los Pueblos Indígenas, tribus, minorías étnicas u otros grupos, cuya situación social y económica restringe su capacidad de proteger sus intereses y derechos sobre la tierra y otros recursos productivos.” (OD 4.20)

Esta Directriz temprana como política emanada de un Banco afectó varios de los proyectos financiados y se adelantó a desarrollos legales en varias naciones. A pesar de ello, la evaluación realizada en 1997 por el Banco da cuenta de la necesidad de su revisión y de las debilidades con que se ha encontrado.

“El historial de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe en lo que se refiere a identificación temprana de Pueblos Indígenas es bueno, ya que en 70 de los 72 proyectos, o el 97% se reconoció la presencia de comunidades indígenas en la zona durante la presencia de comunidades indígenas en la zona durante la preparación del proyecto. Sin embargo, la identificación de estas poblaciones no se tradujo siempre en la elaboración de planes para el desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDPI) ni en componentes específicos que cumplan con las especificaciones de la OD.” (Johns y Uquillas 1997)

Las conclusiones que los evaluadores extraen son:

“Se necesita más información sobre los Pueblos Indígenas de América Latina a fin de incorporarlas cabalmente en los proyectos de desarrollo. Las necesidades de los grupos indígenas varían mucho, desde seguridad en cuanto a la tenencia de la tierra hasta educación bilingüe y multicultural. Su capital social, incluidos los valores compartidos y la identidad étnica, son las características culturales más fuertes de las comunidades indígenas. El Banco puede aprovechar estos puntos fuertes y dar a los pueblos la oportunidad de plasmar su potencial humano y alcanzar sus metas de desarrollo, según las definen sus propias culturas y sociedades.

“Se debe procurar trabajar más intensamente con organizaciones indígenas y autoridades tradicionales. Por ejemplo, estas organizaciones han participado en la elaboración de nuevos proyectos cuando el proyecto entero beneficia a los indígenas...” (Johns y Uquillas 1997)

El Banco Mundial a partir de 1995 entró en evaluación de esta política y se encuentra en un proceso de redefinición de ésta a través de consultas regionales a nivel mundial.

Al respecto nos parece un gran retroceso en las políticas del Banco Mundial, el que una vez que se concretaron los contenidos del Convenio 169 de la OIT y se adelantaron precisiones sobre la consulta previa, o aún más, sobre el consentimiento previo, libre e informado para Pueblos Indígenas y tribales, el Banco Mundial no solamente no adecuó sus directrices a estas tendencias en el respeto a los derechos, sino que además cada vez más guarda silencio en la definición de sus políticas interculturales y de derechos humanos.

De todas maneras, en su momento, algunos proyectos financiados por el Banco, fueron alcanzados por la OD 4.20 y la exigencia de su aplicación coadyuvó en garantizar un mayor respeto a los Pueblos Indígenas. Sin embargo, es necesario advertir, que esta directriz se fundamenta y va orientada de manera unívoca al apoyo de los proyectos de desarrollo dentro de un contexto de

capital y de mercado, lo que limita su perspectiva hacia los Pueblos Indígenas, en cuanto el “desarrollo indígena” lo concibe sólo dentro de estos mismos parámetros del desarrollo capitalista. La política del banco naturalmente está al servicio de las políticas de inversión para el desarrollo mundial, aunque avanzó en integrar a los proyectos financiados por ellos exigencias dirigidas a lograr algunas adecuaciones culturales de éstos, y a tener en cuenta las diferencias étnicas y culturales.

En Colombia en el caso de las Salinas de Manaure, esta directriz fue un apoyo colateral para las reivindicaciones indígenas (ver el caso expuesto en el trabajo), aunque en este momento las revisiones del Banco Mundial configuran un retroceso frente a su misma directriz.

Los Pueblos Indígenas seguramente tienen grandes diferencias con los conceptos del Banco Mundial, sus políticas, sus objetivos y sus tendencias. Especialmente, en cuanto su perspectiva de futuro no es el de la asimilación al desarrollo capitalista, sino la afirmación y reproducción de sus sistemas de vida y modelos de desarrollo muchas veces fundamentados en relaciones de no-mercado, o con diferentes grados de articulación con el mercado.

Por otra parte, el Banco Mundial se encuentra vinculado a diversos proyectos mineros, entre otros, en los cuales los impactos ambientales, territoriales y culturales sobre Pueblos Indígenas y otras comunidades, no han sido evitados, minimizados, ni reparados, a pesar de la existencia de la OD 4.20.

5.5 Contexto Legal Actual para la Minería en Colombia

En Colombia el tema y las actividades mineras involucran estrechamente a los Pueblos Indígenas, tanto por que realizan pequeña minería, como por la creciente explotación de estos recursos dentro de sus territorios, y por que cada vez más frecuentemente son afectados por grandes proyectos mineros y energéticos.

Durante el trámite de preparación del primer Código Minero (Decreto 2655 de 1988), se realizó un proceso de consulta y concertación entre el Estado y representantes de los Pueblos Indígenas sobre los contenidos de esta legislación en relación a los derechos indígenas. Este proceso se dio por presión y solicitud de las mismas organizaciones indígenas y para esto se estableció una Comisión de Estudio y Reforma de los contenidos y una Subcomisión para el tema específico de Minería y Pueblos Indígenas. Participaron representantes del Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC y de la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC y tuvieron asiento además, diferentes entidades públicas, entre ellas la oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, representantes del Ministerio de Minas, y otros representantes gubernamentales, quienes realizaron un trabajo de concertación y elaboración de una propuesta conjunta de la Subcomisión con definiciones específicas y reglamentaciones a la explotación y uso de los recursos de minería en territorios indígenas. El Código expedido legalizó aspectos de especial importancia para los indígenas.

Este Código expedido en 1988 determinó, conforme a la Constitución vigente, que la propiedad de los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecen a la Nación (art. 3), lo mismo que los materiales pétreos y las salinas (la sal gema, la sal marina, las vertientes y aguas saladas, naturales y artificiales superior a 6 gr.B° y los espacios marítimos de jurisdicción nacional).

Este Código reguló la accesión como la forma de explotación de los recursos estableciendo las formas de transición y armonización de esta legislación con las legislaciones anteriores y los derechos adquiridos.

El logro más importante para los Pueblos Indígenas -aunque no era exactamente a lo que aspiraban, fue el establecimiento de las Zonas Mineras Indígenas, las cuales fueron definidas así:

“El Ministerio señalará y delimitará dentro de los territorios indígenas, zonas mineras indígenas en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones especiales del presente capítulo sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados en dichos territorios.”

Para permitir el cumplimiento cabal de lo anterior avanzó en la definición de territorios indígenas de manera concertada y quedó así:

“Para los efectos previstos en el artículo anterior, se entienden por territorios indígenas las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que aunque no poseídas en esa forma, constituyan ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales.

Para los mismos efectos, se entiende por comunidad o parcialidad indígena el grupo o conjunto de grupos de origen Amerindio, con identificación con su pasado aborigen, que mantiene rasgos, usos y valores propios de su cultura tradicional y formas internas de gobierno y control social que lo distinguen de otras comunidades rurales.” (Art. 124 del C M de 1988)

Esta definición si bien establece un régimen especial protector, pasa por encima de la reivindicación histórica que los Pueblos Indígenas han planteado: que les sea reconocida la propiedad sobre el subsuelo dentro de sus territorios.

Las anteriores definiciones significaron durante años un avance legislativo en el reconocimiento jurídico del concepto de territorio indígena y se adelantó a lo consignado en la nueva Constitución Nacional expedida en 1992.

Este Código también estableció el Derecho de Prelación:

“Las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que el Ministerio les otorgue licencia especial de exploración y explotación sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena. Esta licencia podrá comprender uno o varios minerales con excepción de carbón, minerales radioactivos y sales. El reglamento señalará el trámite y las formalidades de esta licencia especial.” (Art. 125).

Estableció la licencia especial la cual estipulaba el carácter colectivo de la accesión y su supeditación al gobierno indígena. Consignó la existencia de las áreas indígenas restringidas, lo cual constituyó un gran avance en el respeto cultural:

“La autoridad indígena señalará, dentro de la zona minera indígena, los lugares que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras por tener especial significado social o religioso para la comunidad o grupo aborigen, de acuerdo con sus creencias, usos y costumbres.”(Art. 130).

Señaló Zonas restringidas para actividades mineras y estipuló contraprestaciones económicas, regalías e impuestos, entre otros aspectos.

Este Código fue reglamentado parcialmente por el decreto 710 de 1990, en los aspectos atinentes a los indígenas, y dentro de esta reglamentación incluyó las competencias que le correspondían al Ministerio de Minas y las que le correspondían al Ministerio de Gobierno (hoy del

Interior) a través de la Oficina de Asuntos Indígenas, encargada de velar por los derechos de los Pueblos Indígenas. Conformó el COVAMI o Comisión de Vigilancia y Asistencia Minera de los Territorios Indígenas, integrada por un delegado del Ministerio de Minas y Energía, un delegado de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, y un delegado de la organización indígena más representativa, como organismo asesor del Ministerio de Minas y Energía en los asuntos pertinentes a la formulación y la ejecución de programas mineros especiales en las zonas mineras indígenas. Este Comité asesor cumplió un papel muy importante en el trámite de explotaciones mineras indígenas, como en la definición de políticas y en la resolución de diversos conflictos.

El Nuevo Código Minero (Ley 685/01), establece que la propiedad de los recursos del subsuelo son del Estado y no de la Nación de acuerdo a la CN de 1992, la cual así lo estableció en el artículo 332, al declarar que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, lo que constituyó un retroceso en derechos para todo el pueblo colombiano no sólo para los indígenas. El Nuevo Código dice:

“Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o en el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos. Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes.” (art.5)

Si la nación es la propietaria del suelo, el subsuelo y sus recursos renovables y no renovables, significa que todos los colombianos son titulares de dicha propiedad y por lo tanto el nivel de participación e ingerencia posible en la definición de las políticas públicas y de desarrollo sobre el subsuelo y sus recursos renovables y no renovables es mayor, y también es mayor la obligatoriedad para el Estado de dar cumplimiento a lo que se determine, pues es simplemente un administrador de los recursos. Al declararse que los recursos del suelo y subsuelo son propiedad del Estado, es éste quien autónomamente determina las políticas de uso y explotación, así como la amplitud o restricción de la participación social en la determinación del futuro de los recursos. En este sentido, la nueva Constitución del 92, expropió al pueblo colombiano de sus recursos renovables y no renovables.

En el art. 3° del nuevo Código se define que éste constituye una regulación completa y que

“Las reglas y principios consagrados en este Código desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del **parágrafo del artículo 330** y los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, **en forma completa**, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente. En consecuencia, las disposiciones, civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o por aplicación supletoria a falta de normas expresas” (negrillas nuestras).

Aunque este artículo trae un parágrafo remitiendo al cumplimiento de la ley y la Constitución, lo cierto es que con este artículo excluye del régimen minero nacional el requisito legal de la consulta previa que la misma Constitución Nacional estipula (parágrafo del art. 330 y de la Ley 21/91 o Convenio 169 de la OIT) y otras legislaciones como la ley 99/93 que regula y crea el Sistema Nacional Ambiental en su artículo 76 (establece la consulta previa cuando se vayan a realizar explotación de recursos naturales las cuales deben realizarse sin desmedro de la integridad étnica y cultural de las comunidades indígenas y negras). Esto en cuanto establece que la regulación es completa, y la consulta es omitida en el Nuevo Código Minero. (Vásquez 2001)

Este artículo constituye una maniobra legal para desde otro instrumento legal, impedir la aplicación cabal de la consulta previa en los casos de minería. Dados los antecedentes que en Colombia existen desde 1995 sobre la consulta previa, y las dificultades por parte de los diferentes agentes privados y públicos para adelantar concertaciones, consultas, negociaciones o decisiones transparentes y equitativas, es evidente que se introdujo legalmente un artículo que le permitirá a los sectores privados y al Estado obviar y no aplicar la consulta previa. Seguramente varios serán los conflictos que se presentarán por esta contradicción entre las normas.

El nuevo Código regula también las zonas reservadas, excluidas y restringidas. Las reservas especiales constituyen una forma de protección a la minería tradicional. En cuanto a las zonas excluibles de la minería, se hace en el código un recuento de criterios a aplicar y finalmente se determina que puede exceptuarse esta norma por la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida. Esto es válido para cualquier zona, excepto si la zona es parque nacional, lo cual vuelve a mostrarnos que la protección étnica y cultural está en segundo orden en relación con la protección ambiental. En el artículo 35 establece los criterios de zonas de minería restringida, es decir en las que se pueden adelantar proyectos mineros si se cumplen algunas condiciones. Los numerales que afectan a los indígenas dicen:

“c)En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural **siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente;**...

f)En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, **no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar,** con arreglo a lo dispuesto por el capítulo XIV de este Código” (negrillas nuestras)

A todas luces esta normatividad desconoce los principios de la interculturalidad, el carácter de autoridades públicas especiales de las autoridades indígenas y el principio de no adelantar ninguna explotación de recursos naturales que implique el desmedro de la integridad étnica y cultural de comunidades indígenas o negras. Y por otra parte al establecer a cada restricción una posible excepción, la restricción puede ser siempre exceptuada con el debido alegato y cumpliendo la formalidad de la ley.

En el capítulo XIV sobre Grupos étnicos se soslaya la responsabilidad del Estado de proteger la cultura y la integridad de los grupos étnicos, dejando esta responsabilidad en manos de los particulares que adelantan la explotación, es decir privatiza la relación entre Pueblos Indígenas y minería y en éste sentido tiende a desaparecer el interés público en la supervivencia de las diferentes etnias, y la responsabilidad del Estado de protegerlas y darles garantías de subsistencia.

Introduce en el artículo 124 la participación de los representantes de las comunidades indígenas en las propuestas de particulares para explorar y explotar, y tampoco en este tema de participación menciona la consulta previa como instrumento fundamental de la participación.

En el artículo 123, redefine el concepto de territorio indígena y excluye del texto la parte que antes decía: “y aquellas que aunque no poseídas en esa forma, constituyan ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales.”, aunque remite al Convenio 169 de la OIT. Es decir, recorta de manera sustantiva el concepto de territorio tradicional.

El derecho de prelación por parte de las comunidades indígenas para una determinada explotación se sostiene pero también se le establece una excepción posible. Eliminó este Código la exoneración de impuestos para los indígenas que realizan explotaciones mineras.

Mientras el anterior Código reconocía y establecía unas funciones de la oficina de Gobierno encargada de los Asuntos Indígenas, adscrita al Ministerio de Gobierno y después al del Interior, funciones que fueron de gran importancia en la protección de innumerables derechos y en la solución de diversos conflictos, en el actual Código se le quitan todas las funciones a esta oficina de gobierno y por ende al Estado.

Es necesario aclarar que a pesar de la vigencia del Convenio 169 de la OIT que establece que toda medida administrativa o legislativa que pueda afectar la integridad étnica y cultural de los Pueblos Indígenas debe ser objeto de una consulta previa transparente e imparcial, este código fue expedido sin la realización de un proceso de consulta previa adecuado y concertado. Las reuniones que se convocaron no configuraron una consulta con todos sus requisitos, lo cual se puede leer con claridad en el pronunciamiento aquí transcrito de los indígenas.

El nuevo Código Minero, representa un retroceso frente al anterior régimen especial minero para los Pueblos Indígenas, favorece el desarrollo de los proyectos de gran minería, el establecimiento de las grandes empresas y el desarrollo de los macro proyectos en detrimento de la pequeña minería, de la minería en zonas indígenas y de la minería de otras comunidades como las negras o las comunidades campesinas. (Vásquez 2001)

Por último, resulta significativo a nivel de las políticas internacionales y de la mundialización de tendencias, recordar que el CIDA como agencia internacional de desarrollo del Gobierno Canadiense, fue la entidad impulsora, asesora técnica permanente del Gobierno colombiano y diseñadora junto con un grupo técnico de funcionarios colombianos, del actual Código Minero y los contenidos allí consignados. También, que varios de los asesores y técnicos canadienses que invirtieron, tiempo, conocimientos y recursos para sacar adelante la elaboración y aprobación del actual Código, son a su vez asesores de empresas canadienses inversoras en Colombia para la explotación de recursos mineros.

5.4 Pronunciamientos de Organizaciones Indígenas

Tanto la ONIC como AICO, dos organizaciones indígenas de carácter nacional, se han pronunciado sobre el nuevo Código Minero y el retroceso que representa. AICO (Autoridades Indígenas de Colombia) desde octubre 1 de 1997 ya habían enviado un pronunciamiento al Ministro de Minas y Energía, haciendo uso del derecho de petición (art. 23 de la CN), el cual además de un análisis de los contenidos del proyecto que en ese momento se encontraba ya en curso de aprobación, solicitan que “se dé cumplimiento al derecho a la consulta previa”. Y continúan,

“Sobre dicho proyecto desde ahora manifestamos lo siguiente: El derecho mayor de los Pueblos Indígenas colombianos, por el hecho de ser los primeros americanos no es negociable; ya en el año de 1988, concertamos con el Estado colombiano el reconocimiento legal de unos mínimos derechos mineros, los cuales hacen parte del actual Código de Minas y se desarrollaron decretos reglamentarios que conforman la legislación indígena nacional y son derechos adquiridos de los Pueblos Indígenas por tener profunda significación espiritual, cultural, social y económica para la supervivencia de los Pueblos Indígenas.”

“Para nosotros el derecho es permanente, es raíz, es propio por lo cual no admitimos que un nuevo código o una nueva ley nos quite los derechos que ya se han reconocido en nuestro beneficio, como producto de nuestras luchas históricas.”

“1.Desconoce el derecho adquirido de los Pueblos Indígenas, de que se consideren como zonas o Áreas restringidas para actividades mineras, las Zonas que constituyan Reserva Minera Indígena,”

“2. Los artículos.....del proyecto de reforma del Código de Minas, comentado establecen un régimen desigual de derechos en beneficio de los grupos étnicos, desconociendo los derechos de los Pueblos Indígenas; el reconocimiento de derechos en materia de recursos naturales del subsuelo, para los grupos étnicos debe ser igual.

“Los Pueblos Indígenas tenemos reconocidos cerca de treinta millones de hectáreas en calidad de resguardos, territorios que por disposición constitucional y legal son imprescriptibles, inalienables e inembargables igualmente tenemos numerosas zonas Minera Indígenas, no es justo que se establezca un régimen de exclusión de los títulos mineros exclusivamente en beneficio de las áreas susceptibles de adjudicación como propiedad colectiva a comunidades negras y no se disponga lo mismo en relación con los resguardos indígenas, las reservas indígenas y las áreas susceptibles de titulación en calidad de resguardo.”

“3.En cuanto a los derechos sustantivos actualmente reconocidos en materia de Zonas Mineras Indígenas, el proyecto referido no reconoce el pluralismo jurídico establecido en la Constitución Nacional en beneficio de los grupos étnicos y contiene significativos recortes de los derechos hoy reconocidos en el Código de Minas en cuanto a los siguientes aspectos:

“-En primer término limita los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas actualmente reconocidos, en forma inconstitucional, ilegal e inconveniente.

“-En cuanto a derechos territoriales de los Pueblos Indígenas si se comparan los contenidos y alcances de las definiciones de Territorio indígena (...): Mientras que en la disposición vigente se reconoce la integridad de tales derechos (establecidos en la CN, en la Legislación Indígena Nacional, Ley 21 de 1991 o Convenio 169 de la OIT, Decreto 2164 de 1995)-: en la propuesta de reforma, se omite el reconocimiento como territorio indígena de las áreas que aunque no sean ocupadas en forma regular o permanente “constituyan ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales”, vulnerando profundamente nuestra concepción territorial y nuestros derechos.

“El término de cuatro meses señalado en el artículo...., hace nulo el ejercicio del derecho de prelación y reduce la participación indígena a la mera posibilidad de que individuos de cada pueblo sean contratados como trabajadores (...). El derecho de prelación debería proyectarse en el tiempo y mediante el establecimiento de la posibilidad legal de explotación directa o en asociación con personas naturales y/o jurídicas por parte de los indígenas, tal como hoy lo prevé el art. 128 del Código de Minas.

“El anterior argumento es más relevante aún, si se considera que tanto las autoridades indígenas, como las comunidades y territorios, son considerados por la legislación vigente como entidades de carácter público especial, por lo cual no es procedente establecer cortos y perentorios términos de silencio administrativo que limiten nuestros derechos y decisiones.

“-En segundo lugar el proyecto de Ley de Reforma del Código de Minas limita la posibilidad establecida en el artículo 127 del actual Código en el sentido de que: “Para la explotación de determinados minerales ubicados en las zonas mineras indígenas que han sido asignados en forma exclusiva a un organismo descentralizado, se establecerán por parte de este regulaciones y acuerdos especiales con el objeto de capacitar y ocupar la mano de obra de los miembros de las comunidades o grupos indígenas asentados en dichas zonas. Estas regulaciones y acuerdos deberán ser aprobados por el Ministerio con el concepto previo favorable de la Dirección de Asuntos Indígenas.”

“-En tercer término, la legislación Indígena Nacional vigente, prevé un régimen fiscal especial en beneficio de los Pueblos Indígenas colombianos que nos exonera del pago de impuestos, tasas, contribuciones y aún de ciertos servicios públicos; en tal sentido el art. 129 del actual Código de Minas, exonera al respectivo pueblo o grupo indígena de tales pagos en cuanto a la explotación dentro de la zona minera indígena, norma que no es reproducida en el proyecto lo cual vulnera los derechos e intereses indígenas.

“-En cuarto lugar y como un tema de fundamental importancia para el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural representada por los Pueblos Indígenas la no inclusión en el proyecto de reforma del Código de Minas de la institución relativa a “Las Areas Indígenas Restringidas dentro de las zonas mineras indígenas”, vigente actualmente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 del actual Código Minero, constituye un retroceso en cuanto a la política de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. Dicha institución fue reconocida aún antes de la CN de 1991, es inaceptable para nuestros pueblos y organizaciones indígenas que en la actualidad el nuevo Código de Minas no sea incluida y se modifique desfavorablemente o se recorte tal institución.

“-En quinto término, la exclusión en el Proyecto de Reforma del Código de Minas, de la participación económica de los pueblos y comunidades indígenas en las participaciones o regalías provenientes de explotaciones mineras ubicadas en territorios indígenas, prevista en la actualidad en el artículo 132 del Código de Minas, se constituye en otra vulneración de nuestros derechos adquiridos.

“Finalmente solicitamos muy respetuosamente retirar dicho proyecto del Congreso con el fin de que se surta el procedimiento legal que exige al Gobierno Nacional consultar a los Pueblos Indígenas, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarnos directamente.

Atentamente,”

Firman el representante legal de AICO (Martín Tenganá) y el Gobernador de Guachucal.(transcripción literal del texto)

Como se puede observar, no sólo se hizo caso omiso del procedimiento de consulta, sino que ninguno de los aspectos aquí planteados más de dos años antes de ser aprobado, fueron tenidos en cuenta. No es este el único pronunciamiento indígena, fueron muchas las reuniones en las cuales se solicitó la realización de la consulta de una manera adecuada y se abrió la discusión sobre los contenidos del proyecto de manera infructuosa. El Nuevo Código fue aprobado.

En este sentido, el análisis que hacen los dirigentes y las organizaciones indígenas es que la tendencia actual del Gobierno colombiano es hacia el recorte legal de los derechos ya establecidos a los Pueblos Indígenas, lo cual se puede ver en la legislación minera, en el concepto de territorio, en la reglamentación mediante el decreto 1320/98 recortando y desarmando la consulta previa, en el nuevo Código penal y en otras iniciativas. Detrás de estos recortes, plantean los indígenas, se sirven y favorecen otros intereses de tipo económico y político, intereses de inversión y rentabilidad de grandes capitales financieros, mineros, industriales, y se evitan las responsabilidades públicas estatales. (Análisis de Armando Valbuena, actual Presidente nacional de la ONIC en reunión de trabajo sobre el Código Minero).

6.- La Consulta Previa en Colombia

La Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y a las comunidades negras se actualiza en Colombia como un valioso instrumento de protección de los derechos étnicos a partir de la aprobación del Convenio 169 de la OIT como Ley 21 de 1991, la aprobación de la nueva Constitución Política de 1992 y con la aprobación de la ley 99 de 1993 que crea el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Medio Ambiente.

Los avances nacionales para establecer la consulta previa como un instrumento de articulación y diálogo entre culturas diferentes que gozan de autogobierno y autodeterminación, han sido contradictorios y enmarcados dentro de grandes tensiones políticas, sociales y económicas, agudizadas por la incomprensión y la baja tolerancia para abordar unas relaciones interculturales y aplicar la pluralidad en los conceptos de desarrollo social, bienestar y futuro.

Durante los años de 1995 a 1998, dentro del Gobierno nacional existieron grandes contradicciones internas sobre el procedimiento y el proceso de la consulta previa del Convenio 169, así como en general sobre la consulta y la concertación como un instrumento de diálogo, de decisión intercultural y de articulación entre las autonomías de grupos étnicos y las decisiones estatales nacionales, válido para el Estado colombiano y los Pueblos Indígenas o las comunidades negras. Las diferencias y contradicciones al interior del Estado se referían a casi todos los aspectos: qué significan consulta y concertación; cuáles son los alcances y el significado del mandato constitucional de salvaguardar la integridad étnica y cultural de Pueblos Indígenas y las comunidades negras; por qué no fraccionarla y reglamentarla sólo para lo ambiental. También sobre qué significa la debida articulación entre los intereses nacionales y los intereses especiales de los grupos étnicos, sobre los procedimientos legítimos y suficientes, sobre la armonización de los tiempos y formas de tomar decisiones, la interculturalidad, los intereses de las empresas nacionales e internacionales, los intereses nacionales y los étnicos, y otros temas.

Aunque la concertación y las consultas con Pueblos Indígenas -también con comunidades negras en los últimos años- han sido una práctica de hecho, implementar la consulta y la concertación como un instrumento jurídico formal de obligatorio cumplimiento generó dificultades y antagonismos adicionales.

Por una parte los sectores de gobierno de Minas y Energía, junto con el ambiental (los respectivos Ministerios) veían y ven aún hoy en día, en este instrumento simplemente un mecanismo y un requisito dentro de la expedición de licencias, permisos y demás trámites de explotación de los recursos naturales, los cuales deben ser ajustados a parámetros técnicos, ambientales y a las políticas de desarrollo y de explotación de recursos naturales. Dentro de estos dos sectores, tanto lo ambiental como lo minero son concebidos fragmentariamente, y ninguno de los dos sectores en sus concepciones dimensionan lo sectorial dentro de la globalidad y totalidad de las problemáticas relacionadas. Ésta indudablemente es una gran limitación y dificultad, por cuanto el nudo central del conflicto se encuentra justamente en la articulación de estas políticas sectoriales con las políticas de protección étnica y cultural de gobierno y los derechos y políticas de los mismos pueblos.

El sector de Gobierno encargado de la protección de los Pueblos Indígenas, en ese momento (aún hoy en día existe formalmente), la Dirección General de Asuntos Indígenas (DGAI) del Ministerio del Interior, planteó en esos años (1994 a 1998), la consulta y la concertación como un instrumento de fundamental importancia para establecer políticas y relaciones interculturales de gobierno respetuosas y equitativas, cuya aplicación transparente permitiría una mirada integral de las distintas problemáticas y perspectivas involucradas en un determinado proyecto. Proponía la consulta previa como un procedimiento para llegar a decisiones que articularan los intereses nacionales de desarrollo con los intereses específicos de las comunidades o los pueblos y que permitiría modificaciones, adecuaciones o también las negativas a la realización de proyectos en sus

territorios. Las negativas a los proyectos generarían por supuesto dificultades y formas de resolución adicionales. La posición de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior a partir de 1999, modificó radicalmente esta posición, desdibujando la existencia de la consulta, anulando el debate en torno a ella y su maduración y dejando de exigir su aplicación, es decir renunciando a impulsar este instrumento de protección de los derechos étnicos.

Las empresas explotadoras de los recursos naturales han visto la consulta como un requisito innecesario y un obstáculo más en el largo recorrido que tienen que realizar para acceder a una licencia de exploración o explotación de un recurso natural. Consideran que hace parte de los aspectos sociales que para ellos son de segundo o tercer orden frente a los estudios y parámetros técnicos, ambientales y los intereses de productividad, ganancias y rendimiento. Hasta ahora nunca la han considerado como un instrumento para crear condiciones sociales, culturales, económicas y ambientales armónicas que garanticen un medio social de respeto, pacífico y de bienestar para todos, de tal manera que el desarrollo de un determinado proyecto cuente con una base social sólida, que pueda así ser beneficiaria y a su vez beneficiar para un mejor desarrollo de los proyectos.

Por otra parte, la cultura empresarial ha estado acostumbrada a las negociaciones directas y privadas con miembros individuales de las comunidades con los cuales pactan beneficios sociales desde una perspectiva paternalista y de poder. Cultura empresarial que históricamente se ha apoyado en las relaciones de poderes político y económico nacionales, regionales o locales, inclinando las decisiones y las inversiones en una dirección unilateral y con escasa participación real o con una participación social manipulada.

Las empresas multinacionales han sido renuentes a asimilar otra cultura de negociación, a reconocer las diferencias culturales como una riqueza y no como un elemento que se puede manipular y someter con el ejercicio del poder, y a reconocer que los Pueblos Indígenas y las comunidades negras son sujetos colectivos y no la sumatoria de individuos que se pueden comprar individualmente.

Este debate también se dio al interior de los Pueblos Indígenas, de las comunidades que se encontraron frente a decisiones de proyectos en sus territorios o que los afectaban, y entre las organizaciones indígenas a nivel local, regional y nacional. Las posiciones evolucionaron de manera diferente según el nivel del debate y según también coyunturas específicas que se presentaron, como fueron por ejemplo, la consulta al pueblo U'wa sobre la exploración petrolera por parte de la Occidental de Colombia, y la consulta al pueblo Embera sobre la represa hidroeléctrica de Urrá. El debate en estos casos se politizó y derivó también hacia instancias jurídicas en la medida que se volvieron irreconciliables las posiciones.

Las organizaciones locales de los Pueblos Indígenas que se enfrentaron en esos años a proyectos en sus territorios, participaron de los procesos de consulta y enriquecieron su visión con experiencias y profundización de lo que se encontraba en juego, lo que les permitió madurar sus propias posiciones y colocarse en condiciones muchas veces de concertación entre interlocutores iguales. Respondieron con la aplicación de criterios interculturales y muchas veces lograron concertaciones hábiles y respetuosas.

El debate con las organizaciones indígenas nacionales tuvo otros matices políticos, con una diversidad de posiciones difíciles de conciliar: una de ellas fue la posición adoptada en ese momento por la dirección política de la ONIC, la cual no aceptó la consulta como un instrumento protector de derechos, y reivindicó la concertación a partir de la voluntad indígena, como el único medio válido; concepción que finalmente fue consignada en el decreto 1397 de 1997, y que desafortunadamente confundió la representación de los pueblos con la representación de las organizaciones nacionales y de algunos líderes, y los niveles de interlocución entre organizaciones indígenas y Estado de las

políticas nacionales, con las instancias que hacen parte de los instrumentos de protección de los derechos indígenas.

Por otra parte, no diferenciaron las grietas internas existentes al interior del gobierno, ni las diferentes posiciones existentes sobre el tema, con lo cual se enfrentaron al gobierno como si sólo tuviera una única posición, lo que no permitió avanzar en el reconocimiento de derechos durante ese período.

Otro factor desafortunado fue, que el debate sobre la consulta se inicia simultáneamente al debate sobre dos megaproyectos complejos, como el de la exploración sísmica en el territorio de los U'wa y la construcción en Urrá de una represa hidroeléctrica en el territorio de los Embera. Esta confluencia hizo que el tema de la consulta previa, se asumieran como similar a la oposición existente a la ejecución de estos dos proyectos, lo que hizo confusa la discusión y polarizó las posiciones como antagónicas políticamente.

Actualmente la ONIC ha abierto de manera diferente este debate, aunque en este momento la consulta ni es el tema principal ni se encuentra en discusión, entre otras cosas debido a la situación de guerra interna que coloca las prioridades en otras problemáticas.

Las organizaciones indígenas de manera mayoritaria y justa, han visto la consulta y las concertaciones como instrumentos ligados a la capacidad de ejercer por los mismos Pueblos Indígenas su autonomía y autodeterminación, sin que las decisiones respecto de los proyectos puedan ser tomadas por parte del Estado. Han defendido los criterios de aplicación de la interculturalidad y el concepto de territorio tradicional.

A partir de algunos movimientos con “tomas” espacios, se negociaron dos decretos reglamentarios no del todo afortunados en sus objetivos, en su representatividad, ni en su poder de interlocutar con el Gobierno, los cuales han mostrado su ineficacia y la falta de voluntad para aplicarlos. (Decreto 1396 y 1397 de 1997). Las organizaciones indígenas seguramente tendrán que evaluar estas instancias y replantearlas para que de verdad puedan crearse espacios legítimos de diálogo, interlocución y concertación entre Pueblos Indígenas y Estado nacional, en donde se diriman y establezcan con su participación como autoridades públicas las políticas nacionales hacia los Pueblos Indígenas, y estos espacios de autodeterminación y participación nacional sean diferenciados de los espacios e instancias creados como instrumentos para proteger derechos específicos.

El actual presidente de la ONIC, reconociendo la ineficiencia de estos instrumentos especialmente por la falta de voluntad política del Gobierno nacional, dice:

“Existe la Ley 21 de 1991, el Decreto 1396 (Comisión de Derechos Humanos) y el Decreto 1397 (Mesas de Concertación), pero el Gobierno no ha tenido interés en darles cumplimiento, no convocan las mesas, debido a que hay un gran temor en vista de que en ellas se tratan todos los temas, como territorio, educación, salud, etc.” (Correa 2001)

Estas diferentes perspectivas de la consulta previa entre los actores directos, hicieron que las confrontaciones sobre el tema fueran fuertes entre los diferentes sujetos partícipes de las dinámicas, además de que durante estos años hubo muchos intentos de manipulación de diferentes agentes del Estado o de algunas empresas en la aplicación que de ésta se quería hacer o con los intentos de reglamentación, como fue lo sucedido con el decreto 1320 de 1998, que veremos más adelante.

También han jugado un papel importante los organismos de control del Estado, la Defensoría del Pueblo (Delegada para lo Étnico) y la Procuraduría Delegada para los Asuntos Étnicos, aunque su actividad y sus políticas de control frente a los derechos humanos ha dependido también de los

vaivenes y cambios en la dirección de estas entidades y de si han establecido políticas públicas al respecto o no. Durante los debates y los procesos de consulta que se han realizado, la Defensoría del Pueblo ha participado, al igual que la Procuraduría General, incluso en el caso U'wa, fue la Defensoría del Pueblo quien interpuso el recurso de tutela y la demanda a la primera licencia ambiental expedida por el Ministerio del Medio Ambiente. Tutela que tanto en el caso U'wa como en la tutela sobre el caso de Urrá, se pronunció la Corte Constitucional con interpretaciones avanzadas sobre este derecho, su procedimiento y sus fines.

A pesar de las anteriores contradicciones, desde finales del año de 1994 y especialmente entre el año de 1995 y 1998, se realizaron 128 consultas previas a Pueblos Indígenas bajo el concepto del Convenio 169 de la OIT, la Constitución y la Ley 99 de 1993. De éstas cerca de un 6 % se realizaron sobre proyectos de minería; un 35% en proyectos de sísmica e hidrocarburos; un 15% en proyectos energéticos; cerca de un 35% en proyectos de infraestructura vial, y el resto en asuntos legislativos, adecuación de tierras, biodiversidad, comunicaciones y proyectos militares. (Ver cuadro anexo 5 sobre Consultas previas en la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, contiene reseñadas en ese momento)

Terminado el período del Gobierno en 1998 e iniciado el actual gobierno, el viraje en cuanto a la política de consulta previa fue radical y total. La Dirección General de Asuntos Indígenas, oficina del Ministerio del Interior, fue debilitada por el ejecutivo, y con la anuencia de la actual directora de esta entidad y contraviniendo el Convenio de Pátzcuaro que compromete al Gobierno Nacional a tener una entidad autónoma para el desarrollo de las políticas públicas con indígenas, se disolvió la Unidad Técnica que sustentaba los recursos de inversión para la ejecución de sus funciones, quedando así la DGAI restringida en sus posibilidades de proyectar políticas y desarrollarlas.

La posición actual del Gobierno nacional y de la DGAI es eliminarla como instrumento, simplemente no realizando los procesos pertinentes o dejando que ésta se realice de manera casuística bajo la forma de negociaciones privadas o que las realice el ministerio del Medio Ambiente. De 1999 en adelante la Dirección General de Asuntos Indígenas sólo ha protocolizado la finalización y realización de tres casos de consulta previa con Pueblos Indígenas: con la empresa Perenco, Caño Duyá, en el departamento de Arauca, para una sísmica de petróleo; con la empresa eléctrica Icel, en el departamento del Putumayo, sobre la instalación de una línea de transmisión El Yarumo-La Hormiga; y con la entidad pública de Invías, para el mejoramiento de la vía terrestre La Paila-Armenia. (Correa 2001)

Los organismos de control de la Procuraduría y la Defensoría hasta el momento no han actuado frente a esta abierta omisión en sus funciones por parte del Ministerio del Interior y la DGAI y el Gobierno nacional.

6.1 Desarrollos políticos frente a la consulta previa (1994-2001)

La Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior en 1995 elaboró una política para los cuatro años de gobierno (1994-1998) hacia los Pueblos Indígenas la cual fue aprobada por el Consejo Político y Social del Gobierno en la que tienen asiento todos los Ministros del área social (Documento CONPES N° 2773 de abril de 1995). De cinco puntos centrales que constituían dicha política, uno era la aplicación de la consulta a Pueblos Indígenas. “ d) Consultar y facilitar la participación de los pueblos y comunidades indígenas, sus autoridades y organizaciones representativas en los programas y proyectos que los involucren y considerar lo que tales pueblos propongan con la finalidad de llegar a acuerdos.” Así mismo otro de los objetivos políticos de la DGAI era impulsar los “Derecho a la Participación, en las distintas esferas de la vida nacional, y derecho a la consulta previa sobre las medidas, planes, programas y proyectos que puedan afectar su integridad étnica, sus territorios o los recursos naturales ubicados en éstos.” (DGAI 1998)

Siguiendo estos lineamientos esta oficina coordinó durante los cuatro años siguientes las 128 consultas previas realizadas y desarrolló en su momento un Marco de Referencia para el proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, el cual fue puesto a consideración y discusión tanto dentro del gobierno como con los Pueblos Indígenas.

Este marco de referencia fue elaborado hacia el mes de octubre de 1994, de tal manera que en abril de 1995 la DGAI contó con texto bastante completo como guía, mientras no existió reglamentación jurídica sobre la consulta previa. La participación indígena en el proceso se establecía desde el inicio de éste y en todas sus fases, las cuales se concertaban con ellos.

“Marco de referencia para la Consulta Previa.

“1. Marco Legal y fines principales de la Consulta Previa:

a) Informar a las autoridades tradicionales y a las organizaciones indígenas sobre las características de los proyectos nacionales y regionales que puedan afectarlos, consultarlos sobre su punto de vista en relación con la conveniencia de estos proyectos para su reproducción étnica, y sus expectativas de participación en ellos, y concertar con ellos sobre los términos de realización de esos proyectos, garantizando su participación en la decisión sobre ellos. (Artículos 1, 2 y 7, y párrafo del artículo 330 de la Constitución Nacional, y artículos 5, 6, 7 y 15 de la ley 21 de 1991)

b) Instruir al Estado sobre la forma como en el caso de estos proyectos, debe cumplir su obligación constitucional y legal de respetar la integridad étnica y cultural de los Pueblos Indígenas. (Párrafo del artículo 330 de la CN, Leyes 52 de 1989 y 199 de 1995, decreto 0373 de 1996)

c) Adecuar estos proyectos, cuando se vayan a realizar una vez cumplida la consulta previa, a las exigencias de interculturalidad que impone su funcionamiento en el territorio indígena de que se trate (artículo 7 de la CN, doc. CONPES de abril 5 de 1995), y aplicar las medidas que se concerten para la mitigación social, cultural, y ambiental de sus posibles impactos (artículo 76 de la ley 99 de 1993).

d) Garantizar la participación de los Pueblos Indígenas en estos proyectos (artículo 2 y párrafo del artículo 330 de la CN, ley 21 de 1991 y ley 99 de 1993).

“2. Componentes Generales de la Consulta Previa:

- Identificación mutua. Determinación del pueblo indígena, territorios y parcialidades. Ubicación interinstitucional y de agentes de la sociedad nacional e internacional.
- Comunicación.
- Estudios e investigaciones.
- Representación (legitimidad de interlocutores)
- Información.
- Reflexión.
- Concertación.
- Participación.

“3. Etapas Principales de la Consulta Previa:

La consulta previa prescrita en los textos constitucionales y legales mencionados antes, es ante todo **un proceso público** de comunicación y articulación intercultural que

debe irse construyendo a través de varias fases, con la coordinación de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior (ley 199 de 1995 y decreto 0372 de 1996). Las fases son:

- Fase de coordinación interinstitucional y planeación general del proceso de consulta.
- Fase de iniciación del estudio socio-cultural sobre el pueblo indígena relacionado con el proyecto, las dinámicas reproductivas sociales y étnicas del pueblo indígena y de las comunidades afectadas, los términos de afectación posibles y los planes de compensación y mitigación. (Este estudio se inicia con base en marco de referencia entregado por la DGAI y la autoridad ambiental competente).
- Fase de información intercultural sobre el proyecto como tal y la primera versión del estudio anterior, la cual debe realizarse de modo adecuado y bilingüe, y dentro del territorio indígena en cuestión.
- Fase de reflexión interinstitucional y del pueblo indígena, comunicación intercultural, y culminación del estudio y proposición de los planes de mitigación y compensación.
- Fase de concertación en torno al proyecto, y de los planes de compensación y mitigación de los efectos del proyecto y de establecimiento de los planes de participación indígena.
- Acuerdo general de la consulta (acta), conceptos de la Dirección General de Asuntos Indígenas y de la Autoridad ambiental competente, licencia(s), y reglamentos interculturales.
- Fase de seguimiento a dicho proceso, previa construcción de los mecanismos interculturales para realizarlo.

“4. La representación de los Pueblos Indígenas. Legitimidad y formas generales.

Las siguientes instancias de autoridad deben ser tenidas en cuenta para la consulta y en general para las relaciones del Estado y la sociedad nacional con los Pueblos Indígenas.

- a) Las autoridades tradicionales y/o cabildos mayores de cada pueblo indígena.
- b) Las autoridades tradicionales y cabildos menores de las comunidades en particular relacionadas con el proyecto sobre el cual se hace la consulta.
- c) Los representantes legales de dichas comunidades.
- d) Las organizaciones indígenas de esa comunidad, con personería jurídica.
- e) Las organizaciones indígenas zonales y nacionales relacionadas con la comunidad directamente interesada.

“5. Criterios Generales de la Consulta:

Finalmente, según el tenor de las disposiciones constitucionales y legales citadas, y los conceptos que ha venido produciendo la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior desde 1995, el proceso de consulta debe realizarse con base en los siguientes principios:

- a) Legitimidad, es decir, con las diferentes instancias de las autoridades indígenas, citadas anteriormente.
- b) Amplitud, respecto de todas las personas comprometidas en el proyecto de que se trate, y respecto de los segmentos o sectores sociales del pueblo indígena a quien se consulte.
- c) Interculturalidad y bilingüismo, en la forma de adelantar el proceso de consulta, la cual debe ser adecuada a la cultura propia del pueblo indígena, dentro de su territorio, con traducción y según los protocolos y formas de gestión propias de dicho pueblo que garanticen una auténtica comunicación, información, consulta, valoración bicultural de las propuestas y de los posibles efectos del proyecto, concertación, participación y seguimiento entre el Estado y las autoridades indígenas y los agentes directos del proyecto consultado.

- d) Unidad e integralidad, temática y de interlocutores, de modo que no se fragmente el objetivo, los medios y los alcances reales del proyecto, ni la información y comunicación que se establezca entre las partes.
- e) Oportunidad, en cuanto al momento, que por definición debe ser previo a la ejecución del proyecto, para garantizar la posibilidad de no realizar o de transformar el proyecto según las conveniencias que esclarezca la consulta misma desde el punto de vista de la integridad étnica del pueblo indígena consultado. (Abril de 1995)” (DGAI 1998a)

6.2 Desarrollos legales de la Consulta Previa

El marco de referencia propuesto por la DGAI, sirvió para abrir el debate y como guía de las consultas previas durante un período, pero ese marco no fue aceptado por el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Minas y Energía ni por ECOPETROL (Empresa Colombiana de Petróleos), como propuesta base para estructurar una reglamentación. Se crearon entonces diferentes comisiones de trabajo interinstitucionales y se realizaron diversas reuniones con pueblos y organizaciones indígenas sobre el tema, no siendo posible llegar a un acuerdo dentro del gobierno sobre un texto único que respondiera a los diferentes sectores y a la vez a los derechos humanos de manera integral y que se pudiera someter a la respectiva consulta previa.

Las empresas petroleras y mineras (públicas y privadas) presionaron al Ministerio de Minas y al del Medio Ambiente, así como al Presidente de la República para llegar a un proceso de reglamentación de la consulta previa que se ajustara a sus intereses del momento. Dentro de estos intereses estaba el que este requisito fuera lo menos engorroso dentro de sus trámites para la adquisición de licencias y por otra parte, atajar la iniciativa indígena y la afirmación de su autonomía y sus territorios, pues a su juicio la causa de los conflictos con el pueblo U’wa y el pueblo Embera de Urrá era ésta y no la ausencia de parámetros interculturales y de respeto a los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas en la aprobación y ejecución de los proyectos de explotación de recursos naturales.

Bajo esta presión, el Ministro del Medio Ambiente, el Ministro de Minas, el Ministro del Interior, Ecopetrol y las oficinas jurídicas respectivas, crearon una comisión de su exclusiva confianza, que de manera casi secreta, desarrolló un texto que sin consulta previa de dicho texto con los pueblos y organizaciones indígenas y negras, y a espaldas de la DGAI, fue firmado y sancionado como el Decreto N° 1320 de 1998, “Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.” En el momento de su expedición, la DGAI planteó al Ministro del Interior la ilegalidad del procedimiento realizado y la inconstitucionalidad de algunos de sus contenidos.

Las críticas fundamentales a dicho decreto son:

- a) El procedimiento de su expedición fue irregular y se omitió la consulta previa obligatoria a las organizaciones indígenas según la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT), numeral 1, literal a) del artículo 6° que dice “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

“Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean **medidas legislativas** o administrativas susceptibles de afectarles directamente.”(Negrillas nuestras)

- b) Reduce y fragmenta la consulta previa concebida en el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) como un instrumento de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas y grupos tribales frente a cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarlos,

volviéndola un instrumento sectorial para la eficiencia administrativa ambiental y el desarrollo de proyectos de explotación de recursos en detrimento de la integridad de los pueblos y comunidades indígenas y negras.

- c) Reduce el concepto de territorio ya reconocido en anteriores legislaciones como hábitat y como “áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que aunque no poseídas en esa forma, constituyan ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales”, a la siguiente definición recortada en su concepción y por lo tanto en sus implicaciones para la debida protección del derecho al territorio:

“Artículo 2°. Determinación de territorio. La consulta previa se realizará cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de **resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras** . Igualmente, se realizará consulta previa cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en **zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente** por dichas comunidades indígenas o negras de conformidad con lo establecido en el siguiente artículo” (D.1320/98).

Este último aspecto, lo remite en el artículo siguiente a que el Ministerio del Interior certifique la presencia o no presencia de comunidades indígenas o negras cuando ellas no han recibido la titularidad de su territorio. Así, limita el concepto de territorio a lo titulado como propiedad privada o poseído regularmente y excluye de dicho concepto áreas como “*aquellas que aunque no poseídas en esa forma, constituyan ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales*”. Es decir, excluye precisamente el aspecto central que diferencia el concepto de tierra como propiedad del concepto de territorio como fundamento de la identidad y de la reproducción étnica y cultural de los Pueblos Indígenas y las comunidades negras. Contradice a su vez el concepto de tierras y territorio del Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) que dice “lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera.” que “..., los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos...”

- d) Establece la participación de las comunidades indígenas y negras en los estudios ambientales pero no establece la representatividad legítima en cabeza de las estructuras de gobierno tradicional propias de cada pueblo o grupo en primera instancia, y con obligatoria referencia y ratificación de lo concertado si por algún motivo estas autoridades son representadas por intermediarios legales, dejando así la posibilidad de que la participación sea acreditada de cualquier manera o sustituida por quien se denomine o se haga certificar como representante legal. Establece términos perentorios de veinte y diez días después de haber emitido las notificaciones a los posibles afectados sobre la convocatoria para iniciar el estudio de impacto ambiental. Este plazo lo da para que se pronuncien los posibles afectados sobre la voluntad de participar en el estudio (EIA) o no. Si esta voluntad no se **anuncia** en estos días, el interesado (es decir las empresas) “elaborará el estudio ambiental **prescindiendo de tal participación**.” (Negrillas nuestras). Casi sobran los comentarios al respecto.
- e) Los procedimientos que establece para la realización de la consulta no son interculturales, ni tampoco integra el respeto a la autonomía de gobierno de los indígenas y negros. No exige la realización de la consulta dentro de los territorios sino que lo deja como algo simplemente “preferible”; niega los tiempos propios de las comunidades indígenas y negras para apropiarse de un proyecto y de sus impactos, y desestima los mecanismos de información, reflexión y de toma de decisiones propias de estas comunidades imponiendo unas formas de

tipo ejecutivo occidental que vulneran sus autonomías y sus identidades; establece en contra de la Constitución, el castellano como lengua oficial de las consultas y no el bilingüismo; hace caso omiso del carácter de autoridades públicas especiales de las autoridades indígenas; reduce las diferentes y necesarias reuniones que exigiría un proceso de consulta real, a una sola reunión, tipo audiencia ambiental, donde las posibilidades de expresión, información, comunicación y toma de decisiones está de hecho ya vulnerada y recortada; no establece mecanismos obligatorios, precisos y claros de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, ni prevé la ocurrencia de nuevos hechos que se puedan presentar a partir del desarrollo de los proyectos mismos; no establece la posibilidad de reglamentos interculturales dentro de los territorios de las comunidades durante la ejecución del proyecto, tanto para el manejo de situaciones sociales como para el uso de bienes o áreas del territorio destinado a los proyectos (u otros).

- f) El otro aspecto polémico es el referido al poder de decisión y de vinculación que tiene un proceso de consulta previa. Cuál es el poder de decisión de las comunidades y cuál el poder de decisión del Estado sobre el mismo cuando la comunidad no acepta ni quiere la realización del proyecto. Este tema, que es central para determinar la potencialidad de la consulta, es soslayado en cuanto no se establece que los sujetos involucrados dentro de la consulta previa, los indígenas y las comunidades negras son colectivos, con sistemas de identidad, cultura, gobierno y autodeterminación propios. Además la Constitución les ha reconocido esas características como la única vía para garantizar su integridad étnica y cultural, por lo tanto la consulta no es una instancia en la que el único poder de decisión la pueden tener las entidades del Estado, o peor aún como estableció el decreto 1320, una sola de las entidades del Estado, el Ministerio del Medio Ambiente, sino que es una instancia para concertar entre gobiernos especiales de pueblos y comunidades con el Gobierno Nacional y las empresas privadas. Por esta razón, adjudicar al Ministerio del Medio ambiente la autoridad de decidir, cuando en la única reunión de consulta no haya acuerdo sobre los impactos y propuestas, resulta arbitrario y demuestra una profunda ignorancia de los procesos y dinámicas pluriculturales y de lo que significa la autodeterminación de los pueblos.
- g) También soslaya el decreto 1320 el hecho que estos proyectos de explotación de recursos que afectan los territorios y el futuro de las comunidades especiales, se enmarca dentro de un modelo de desarrollo basado exclusivamente en parámetros de mercado y capital y que éstas comunidades basan sus sistemas económicos y sus modelos de desarrollo en sistemas tradicionales en los que por lo general no son dominantes las relaciones de mercado, aunque éstas existan en diversas proporciones y con diferentes grados de articulación. Y que por lo tanto la consulta es un espacio también para la estructuración de nuevas articulaciones posibles sin que las bases culturales de estas comunidades y sus matrices de reproducción sean afectadas negativamente. El reconocimiento de la nación como plural, implica también la pluralidad en los modelos de desarrollo existentes, y por lo tanto que no tiene predominio un modelo sobre otro.
- h) Otra discusión que está latente a nivel nacional es sobre la naturaleza jurídica de la consulta: es un instrumento de participación o es más que una instancia de participación, si tenemos en cuenta los regímenes de autonomías de gobierno de los Pueblos Indígenas y las comunidades negras. Si sólo se la considera una instancia de participación, se les estaría aplicando la legislación nacional simple, sin tener en cuenta la diferencia cultural y los derechos de autonomía de gobierno. Además, las instancias de participación son de “participación”, más no necesariamente de decisión; participar puede ser simplemente escuchar, intercambiar opiniones, los niveles y grados de participación pueden ser muy diversos. La participación social parte de una situación de poder definida, es el Gobierno o el Estado el que desde el cumplimiento del mandato constitucional (Art. 2 CN) crea mecanismos de relación con las

comunidades que no hacen parte directamente del poder y a quienes representan. Cuando se habla de participación y grupos étnicos, de autonomía y pluralidad, significa que las mismas formas de participación democrática, requieren de una apertura hacia la diferencia cultural y una incorporación de criterios interculturales, para que el diálogo y las decisiones, sean reales y equitativos.

En la medida que tanto los Pueblos Indígenas como las comunidades negras tienen reconocida la autonomía y el gobierno propio, ellas no participan simplemente como cualquier comunidad mestiza o criolla. Se participa desde el reconocimiento constitucional y legal de su derecho a la autodeterminación, la diferencia cultural y del reconocimiento de que tienen una instancia de gobierno interno legítima. Entonces, no podemos hablar simplemente de formas de participación, sino de instancias donde se concerta, negocia y define entre dos niveles diferentes de gobierno, uno nacional: el Gobierno Nacional o el Estado, y otro, el gobierno propio de un grupo o un pueblo con sistemas de organización y vida diferenciados de la mayoría nacional y que acoge a sus miembros que son reconocidos por la jurisprudencia constitucional como sujetos colectivos. Por eso la consulta previa, si bien implica una forma de participación en decisiones que los pueden afectar, es más o también, una instancia de ejercicio de una democracia plural donde se interrelacionan diferentes niveles de gobierno, ambos con responsabilidades colectivas y públicas. El respeto y reconocimiento real a la autodeterminación de los grupos étnicos, es además fundamental para garantizar su futuro étnico y cultural. En este nivel, las dos partes son instancias de gobierno. *La consulta previa, sería entonces, más una instancia de diálogo y concertación entre distintos niveles de poder, gobierno y autodeterminación y no simplemente una instancia de participación entre quien representa la totalidad del poder y quienes lo han elegido pero no lo pueden ejercer por que es el Estado o el Gobierno quien actúa a su nombre* (un Estado que históricamente además los ha discriminado, oprimido e invisibilizado). Los Pueblos Indígenas y las comunidades negras tradicionales no son lo mismo que cualquier otra comunidad, son comunidades con una diferenciación sustancial de las comunidades mestizas a quienes sí representa totalmente el Estado, cuyo único gobierno es el gobierno nacional y quienes la única autonomía que tienen es individual.

- i) También es necesario decir, que los Pueblos Indígenas son muy diferentes a las comunidades negras y que reglamentar procedimientos similares, tiempos iguales, esquemas de legitimidad etc., iguales para sujetos tan diferentes es una manera más de no aplicar la diversidad cultural y la pluralidad como derecho. Cada uno de ellos tiene puntos y formas de referencia cultural, de decisión y reflexión muy diferentes. También su relación con lo territorial, los recursos naturales y su uso y /o explotación, y sus formas de autonomía son muy diferentes. Esto requiere por lo tanto reglamentaciones bien diferenciadas o de una gran flexibilidad y no una única camisa de fuerza procedimental que no permite a ninguno de estos dos grupos una consulta real y de buena fe. En ese sentido funcionó mejor la consulta previa cuando sólo existían marcos de referencia de la consulta previa, con criterios que se construían participativamente o se concertaban, se aplicaban los consensos y brindaban una flexibilidad indispensable para un proceso tan complejo como son las consultas entre sujetos con diferencias culturales e inequidades históricas y entre distintos niveles de relación y acceso al poder estatal.

En síntesis, este decreto vulnera los derechos a la autonomía, a la identidad cultural, al territorio, a la participación pluralista y al desarrollo de los Pueblos Indígenas y las comunidades negras. Presenta contenidos que son inconstitucionales, y aunque ha sido demandado es posible que éstas no prosperen, como ha sido el caso hasta el momento, por lo que es importante recordar que aún les queda a los Pueblos Indígenas y a las comunidades negras frente a la aplicación de este decreto, declarar la excepción de inconstitucionalidad y hacia el futuro la derogación de dicho decreto.

La posición de todas las organizaciones indígenas y de las organizaciones de las comunidades negras ha sido de total rechazo al decreto 1320 de 1998. Las organizaciones indígenas en diferentes reuniones y expresiones han planteado los anteriores argumentos que hemos resumido aquí y otros más que por no hacer tan extensa la exposición no hemos consignado. En la entrevista realizada a Armando Valbuena, actual presidente de la ONIC sobre el tema, señala que “En resumen, la Consulta Previa no es un problema jurídico, sino político.”

A la luz de determinar si el debate del alcance del Convenio 169 de la OIT avanza sobre el concepto de consulta previa o de consentimiento previo, libre e informado como marco jurídico y de los derechos de los Pueblos Indígenas y grupos tribales, se hace necesario revisar la experiencia colombiana, en cuanto este enfoque daría una nueva perspectiva al desarrollo, definición y uso de este instrumento de protección de derechos y le daría un mayor realce al tema de los límites y alcances de las autonomías de gobierno de los grupos étnicos y su complementación y articulación con los Estados nacionales y los intereses nacionales.

Es necesario para mayor claridad del tema, hacer un resumen sobre las diferentes tendencias que en Colombia se definieron en torno al tema de quién y en qué momento tenía el poder de adoptar las decisiones respecto al inicio o no de proyectos de desarrollo, proyectos de explotación de recursos naturales en territorio indígena o medidas administrativas, que pudieran vulnerar la integridad étnica y cultural de estos grupos. El debate durante esos años (1995 a la actualidad) evidenció tres tendencias:

- Una primera defendida especialmente por la política del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio del Medio Ambiente y avalada a nivel presidencial, que plantea que la decisión se encuentra en manos del Gobierno Nacional y específicamente en manos del Ministerio del Medio Ambiente quien es quien adjudica o no la licencia ambiental. En este sentido también se definió el Consejo de Estado, quien además retoma una definición de consulta estrecha y que no tiene en cuenta ni la participación integral, ni las autonomías de gobierno étnicas.
- Una segunda posición la cual fue esbozada por distintas entidades oficiales defensoras y protectoras de los derechos étnicos y desarrollada en Sentencia de la Corte Constitucional (ver a continuación) que reconoce los derechos de participación, autonomías de gobierno y la necesidad de armonizar éstos derechos con los derechos y deberes nacionales, y planteaba la necesidad de establecer y crear una instancia de autoridad y decisión imparcial y no arbitraria, que llegara a adoptar una posición de consenso sobre la decisión a tomar. Instancia que debería tener en cuenta y valorar de manera especial la posible vulneración a la integridad étnica y cultural como base para una decisión.

Esta posición no terminó de desarrollarse y de madurarse, dados los conflictos que se desarrollaron (especialmente el de la exploración petrolera en territorio del pueblo U'wa y el caso de la hidroeléctrica de Urrá) y que se agudizaron frente a las decisiones adoptadas por parte del alto Gobierno y dadas las decisiones judiciales contrarias entre sí, de la Corte Constitucional y Consejo de Estado, las cuales eliminaron de la discusión esta opción. Aspectos como su posible composición, la participación de los indígenas en ella y demás aspectos relativos a criterios y procedimientos no se alcanzaron a desarrollar y a trabajar.

- La tercera posición es la le vantada por las organizaciones indígenas en las cuales se plantea que la decisión sólo puede ser adoptada por los mismos indígenas y sus organizaciones. Esta posición ha sido planteada aún sin desarrollar una sustentación más profunda sobre participación, autonomías de gobierno de los pueblos y la salvaguardia de la integridad étnica y cultural, en cuanto estuvo signada por la necesidad de resistir étnicamente, por la tendencia a la judicialización que se dio de los conflictos y por la necesidad de adoptar posiciones del orden

político nacional e internacional por las organizaciones frente al debate de las políticas y modelos de desarrollo y de Estado.

6.3 La Corte Constitucional sobre la Consulta Previa

Varias son ya las sentencias de la Corte Constitucional respecto al tema de la participación en las decisiones que los afectan cuando se plantea la realización de proyectos de explotación de recursos naturales en territorios indígenas. En relación al caso del pueblo U'wa y la exploración y explotación petrolera del Bloque Samoré por la Occidental de Colombia, la Corte en la Sentencia T-039/97 expone lo siguiente:

“3.2. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas hace necesario armonizar dos intereses contrapuestos: la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en los referidos territorios para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80 CP), y la de asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas que ocupan dichos territorios, es decir, de los elementos básicos que constituyen su cohesión como grupo social y que, por lo tanto, son el sustrato para su subsistencia. Es decir, que debe buscarse un equilibrio o un balance entre el desarrollo económico del país que exige la explotación de dichos recursos y la preservación de dicha integridad que es condición para la subsistencia del grupo humano indígena.

“....

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que como se ha visto antes, configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Y precisamente, para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la referida integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, en los términos del art. 40, numeral 2 de la Constitución, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones.

“3.3. La Constitución en diferentes normas alude a la participación ciudadana, que ofrece diferentes modalidades (Preámbulo, arts. 1, 2, 40, 79, 103, entre otros). Por lo tanto, la única forma de participación no es política.

“A juicio de la Corte, la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que puedan afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental (arts. 14 35 del CCA, 69, 70, 72 y 76 de la Ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.”

Continúa este acápite señalando la complementación de las normas nacionales con el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) y el bloque de constitucionalidad. Más adelante dice la Corte:

“Con fundamento en los arts 40-2, 330 parágrafo de la Constitución y las normas del Convenio 169 antes citadas, estima la Corte que la institución de la consulta a las comunidades indígenas que pueden resultar afectadas con motivo de la explotación de los recursos naturales, comporta la adopción de relaciones de comunicación y entendimiento, signadas por el mutuo respeto y la buena fe entre aquéllas y las autoridades públicas, tendientes a buscar:

- a) Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.
- b) Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.
- c) Que se dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada.

“Cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena.

“En todo caso deben arbitrarse los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros.

“No tiene por consiguiente el valor de consulta la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales. Es necesario que se cumplan las directrices antes mencionadas, que se presenten fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad y que finalmente ésta manifieste, a través de sus representantes autorizados, su conformidad o inconformidad con dicho proyecto y la manera como se afecta su identidad étnica, cultural, social y económica.”

6.4 Propuesta sobre Consulta Previa presentada dentro de un taller del Proyecto

Como una muestra importante de hacia donde se ha movido la reflexión interna dentro de las organizaciones indígenas y en qué punto se encuentran hoy en día sus perspectivas en relación con la consulta, transcribo a continuación este texto que fue presentado por la organización de indígenas wayu del sur de la Guajira en uno de los talleres regionales, como elaboración propia.

“A partir de la nefasta experiencia de muerte que ha tenido el pueblo wayu del sur de la Guajira con el caso de la explotación del carbón en la zona centro - caso Cerrejón, creemos y recomendamos que la consulta debe ser:

“Un proceso transparente, sincero, fundamentado en la palabra verdadera, participativo, que respete los tiempos y espacios propios de cada pueblo indígena, libre, consciente, que se tengan en cuenta a los legítimos interlocutores de cada pueblo, donde se respete la concepción espiritual de cada pueblos, proceso que respete los momentos de reflexión interna, y se permita el ejercicio de la autonomía y soberanía de los pueblos y estructuras de autoridad - poder. Donde el Estado cumpla con su función de representar los intereses de la comunidad y vele por la aplicación favorable de la norma, que se permita a la comunidad participar desde la misma formulación o programación de la etapa de la consulta; que se garantice que la decisión que tome la comunidad sea respetada. Una consulta para decidir, no para negociar, donde se garantice el máximo número de participantes y por el tiempo que las comunidades consideren necesarios. La consulta debe ser siempre previa y no posterior por que entonces no sería consulta, sino imposición. La consulta debe ser previa, escrita, hablada en nuestro idioma propio, en nuestros espacios propios, visual implementando los mecanismos que permitan a las comunidades conocer las consecuencias positivas y negativas de los asuntos consultados.

“Consideramos que la consulta debe tener como principal condición fortalecer la autonomía de los Pueblos Indígenas, para decidir libremente sobre su futuro, posibilitar la revalorización de sus estructuras propias de autoridad tradicional y fundamentalmente revitalizar la concepción espiritual de integralidad que tenemos los Pueblos Indígenas, con nuestras propias prácticas como los sueños, la yonna, la costumbre. Debe ser bilingüe.

“A partir de nuestra experiencia consideramos importante recomendar que se debe garantizar la presencia de:

- “1.- Los legítimos representantes de la comunidad de acuerdo a las estructuras de autoridad y poder de cada pueblo.
- “2.- Los interlocutores como líderes, miembros del cabildo o representantes legales.
- “3.- Docentes, promotores de salud.
- “4.- Representantes de la mujer.
- “5.- Representantes de Organizaciones indígenas regionales.
- “6.- Representantes del Estado.- Asuntos Indígenas.
- “7.- Organización Nacional Indígena.
- “8.- Representantes de la empresa.
- “9.- Procuraduría.
- “10.- Defensoría del Pueblo.
- “11.- Observadores Internacionales “garantes”, Ongs
- “12.- Representantes de los DIH de los Pueblos Indígenas.

“Consideramos que la consulta no puede limitarse en un tiempo determinado, si no que se debe respetar la autonomía de los Pueblos Indígenas para utilizar todo el tiempo que consideren necesario para tomar una decisión que les afectará por el resto de sus vidas.

“Consideramos que se deben respetar los **espacios y horarios** propios de cada pueblo para hablar, conversar, concertar y tomar decisiones. (Enramadas, alrededor de fogones, en las madrugadas)

“Los procedimientos que consideramos importante proponer para que se tengan en cuenta en el proceso de consulta son:

“1.- Etapa pública y abierta:

“Debe haber capacitación, sensibilización, reflexión, presentación de antecedentes, referencias, recoger diferentes puntos de vista de las consecuencias del proyecto, beneficios, riesgos, encuentros con otros Pueblos Indígenas a nivel nacional e internacional.

“Se debe utilizar el tiempo necesario para garantizar que toda la comunidad asimile y conozca el tema. Deben participar: autoridades tradicionales, cabildo, ONIC, empresa interesada, observadores internacionales, el Estado, organizaciones indígenas regionales y locales.

“Lugar: diferentes espacios.

“Tiempo: ilimitado.

“2.- Etapa de reflexión interna:

“Proceso interno de análisis libre, sin presiones de agentes externos. Debe ser exclusivamente la comunidad con sus autoridades propias, en sus espacios propios tradicionales.

“Lugar: espacios propios de cada comunidad de acuerdo a la costumbre de cada pueblo.

“Tiempo: ilimitado.

“3.- Etapa Presentación de resultados - Toma de Decisión:

“Se presentará públicamente los resultados ante todos los interesados, como una posición de toda la comunidad afectada.

Participan: autoridades tradicionales, Onic, Empresa interesada, Garantes, medios de comunicación, Estado.

“4.- Etapa de control - monitoreo - seguimiento

“Se establecerá o conformará una comisión de garantes de los acuerdos, en caso de que se llegue a un proceso de negociación, con veeduría internacional.

“En consecuencia RECHAZAMOS el decreto 1320 de 1998 por ser una norma que viola los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas y que entra en clara contradicción con los preceptos constitucionales y el convenio 169 de la OIT, ratificado por ley 21 de 1991.

“Firman:

“Asociación Territorial Cabildos sur de la Guajira; Entidad Territorial de Mayabangloma; Entidad “Territorial de Caicemapa; Entidad Territorial de Zahino; Entidad Territorial de Provincial; Entidad “Territorial de Cerrito; Entidad Territorial de Cerrodeo. Santa Marta, septiembre 22 de 2001.”

7.- Licencias ambientales y el Estudios de Impacto Ambiental (EIA)

Es apenas en 1991, cuando se aprueba la nueva Constitución Nacional, que se le da un sitio de importancia a lo ambiental dentro de las políticas nacionales de desarrollo, de protección, conservación y explotación de recursos naturales. En 1993 se expide la ley que crea el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Medio Ambiente y se reincorporan conceptos de desarrollo sostenible, integralidad ambiental, participación ciudadana entre otros. Se reglamentan los procedimientos para el acceso a la explotación de los recursos naturales, y se mantiene el requisito legal de cumplir una serie de pasos, trámites y estudios para adquirir la licencia ambiental correspondiente al proyecto de explotación de recursos o de adelanto de una obra o proyecto.

Según Rodríguez (2001):

“La licencia ambiental responde al principio de la planificación de la gestión ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible y el equilibrio ecológico. Es el acto administrativo que se otorga a una persona cuando un proyecto, obra o actividad pueden producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.”

La competencia del otorgamiento de las Licencias Ambientales es del Ministerio del Medio Ambiente y de las otras entidades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental, según el nivel del proyecto, obra o actividad, las cuales pueden ser las Corporaciones Autónomas Regionales, los municipios, distritos y áreas metropolitanas, cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes, y las autoridades territoriales delegatarias de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Están establecidos tres tipos de estudios ambientales, los cuales son requisito indispensable para otorgar la licencia: el Diagnóstico de Alternativas Ambientales, el Estudio de Impacto Ambiental y los Planes de Manejo Ambiental. (Rodríguez 2001)

El Estudio de Impacto Ambiental tiene por objeto “definir las correspondientes medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación de impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.” Y debe:

- Describir, caracterizar y analizar el medio biótico, abiótico y socioeconómico en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad.
- Definir los ecosistemas que bajo el análisis ambiental realizado, a que hace referencia el numeral anterior, sean ambientalmente críticos, sensibles y de importancia ambiental e identificar las áreas de manejo especial que deban ser excluidas, tratadas o manejadas de manera especial en el desarrollo o ejecución del proyecto, obra o actividad.
- Evaluar la oferta y vulnerabilidad de los recursos utilizados o afectados por el proyecto, obra o actividad.
- Dimensionar y evaluar los impactos y efectos del proyecto, obra o actividad, de manera que se establezca la gravedad de los mismos y las medidas y acciones para prevenirlas, controlarlas, mitigarlas, compensarlas y corregirlas.
- Identificar los planes gubernamentales a nivel nacional, regional o local que existan para el área de estudio, con el fin de evaluar su compatibilidad con el proyecto, obra o actividad.
- Señalar las deficiencias de información que generen incertidumbre en la estimación, el dimensionamiento o evaluación de los impactos.
- Diseñar los planes de prevención, mitigación, corrección, compensación de impactos y manejo ambiental a que haya lugar para desarrollar el proyecto, obra o actividad.

- Estimar los costos y elaborar el cronograma de inversión y ejecución de las obras y acciones de manejo ambiental
- Diseñar los sistemas de seguimiento y control ambiental que permitan al usuario evaluar el comportamiento, eficiencia y eficacia del plan de manejo ambiental.
- Evaluar y comparar el desempeño ambiental previsto del proyecto, obra o actividad contra los estándares de calidad ambiental establecidos en las normas ambientales nacionales vigentes; y la conformidad del proyecto, obra o actividad con los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia.
- Definir las tecnologías y acciones de preservación, mitigación, control, corrección y compensación de los impactos y efectos ambientales a ser usadas en el proyecto, obra o actividad. (Rodríguez 2001)

Desde nuestra concepción los aspectos culturales, sociales y económicos se encuentran relegados a un segundo término, y aunque dentro de los EIA se encuentre el componente socio-económico y cultural, son los aspectos técnico ambiental los que tienen la preponderancia frente a los aspectos e impactos en lo social.

La predominancia de una mirada estrictamente sectorial en lo ambiental y técnica, es justamente una de las grandes discusiones que existen relacionadas con el tema de la consulta a los Pueblos Indígenas y comunidades negras.

Gloria Amparo Rodríguez en su Tesis (2001) analizó los distintos puntos de vista expresados en las discusiones que se dieron en torno a la consulta desde la perspectiva ambiental; al final resume los consensos que sobre consulta previa en comunidades indígenas y negras encontró:

“Concuerdan estas definiciones en considerar que:

- La consulta previa es un derecho de carácter colectivo que se encuentra vigente
- Que se realiza a través de un proceso de carácter público, especial y obligatorio.
- Que debe realizarse de manera previa a la adopción de medidas administrativas, legislativas o a decidir sobre proyectos que puedan afectarles.
- Que es un instrumento para la defensa de los derechos a la integridad étnica, cultural, territorial, de participación y de autonomía de las comunidades indígenas. En este punto, es importante señalar que más adelante abordaremos el tema del ámbito de aplicación de la consulta previa. Porque como se puede deducir de las anteriores definiciones, al parecer la consulta previa solo aplica para las comunidades indígenas y negras.”

8.- Perspectiva de Género

La perspectiva de género entre los Pueblos Indígenas en Colombia es un tema complejo por la misma diversidad de sistemas sociales, familiares y de poder político de estas sociedades. En la medida en que esta perspectiva ha surgido bajo el empuje de los movimientos de mujeres femeninos y feministas occidentales correspondientes a una sociedad fundamentada en una familia nuclear patriarcal y un sistema de mercado y competitividad, no todos los parámetros cuestionadores de la discriminación y exclusión, las inequidades, la violencia sexual, familiar o social son aplicables de manera automática y universal.

La mayoría de los Pueblos Indígenas tienen sistemas de familia que integran distintas formas de poder patriarcal, pero las familias son extensas con lazos de reciprocidad y solidaridad dinámicos y vivos en los que las mujeres juegan papeles fundamentales pero diferentes según cada sociedad indígena. Las formas de ascendencia, linaje y herencias en varios casos son matrilineales y pueden estar combinadas con la matrilocalidad. En otros casos es patrilineal y en otros casos es paralela, es decir, los hombres heredan de los hombres, las mujeres de las mujeres. Los sistemas de matrimonio son muy diversos, y aunque existan en ellos simbolizaciones patriarcales de autoridad, existen

también profundas valoraciones de la mujer en cuanto a los papeles específicos que juegan en la reproducción y recreación de la cultura además de la especie y el grupo.

No quiero decir con esto que no se encuentren factores discriminatorios, exclusiones y violencia, pero algunas de estas situaciones se presentan por condiciones propias ligadas a sus cultura y otras por procesos de deculturación y degradación de la cultura y/o la apropiación con efectos e impactos negativos de esquemas occidentales al interior de sus sociedades.

La participación de la mujer indígena en los espacios de decisión, en lo público, en la interlocución interna y externa es diferente según cada cultura, por lo que es difícil hacer una generalización sobre el estado de discriminación y exclusión existente; la cultura de cada pueblo tendría que ser analizada. En todas las culturas indígenas existen espacios de género bien diferenciados, en cuanto al ámbito de decisión y poder que le corresponde a cada género, vinculado también a las formas de estructura de autoridad, que también es diversa, a las tareas domésticas, agrícolas de cacería y en general de supervivencia, artesanales, espirituales, médicas y políticas, y muchas veces además de ser espacios y roles diferenciados también son inequitativos o se ejerce a través de ellos una violencia cultural de género.

La separación entre lo público y lo privado tiene al interior de estas comunidades connotaciones también diferentes, en cuanto son sociedades en las que el sujeto colectivo asume en él muchos aspectos que en nuestra sociedad están individualizados y privatizados en la intimidad o la domesticidad; por lo demás es necesario ver que existe para los Pueblos Indígenas un doble ámbito de lo público, el del sujeto colectivo frente a la sociedad occidental y el interno al pueblo indígena.

Por otra parte, muchos aspectos de restricción o negación a la participación de las mujeres en los aspectos y espacios públicos de interlocución con la sociedad occidental, en la representación o en el contacto cultural, son restringidos como una estrategia de resistencia y supervivencia cultural y no necesariamente por unos principios de discriminación y exclusión.

Las mujeres indígenas participan activamente de las interlocuciones y decisiones de futuro en la gran mayoría de los Pueblos Indígenas, aunque haya temas que le corresponden exclusivamente a uno de los géneros. Y también participan en muchos casos de la interlocución hacia fuera, siendo incluso, por ejemplo en el caso del pueblo wayu, un espacio prioritario para ser ejercido por las mujeres quienes pueden estar apoyadas por los “sobrinos”, hijo del alaulayu o tío materno. En este caso la autoridad se define por la línea materna: el tío materno.

Entre el pueblo wayu la mujer participa en igualdad de condiciones en los eventos de interés comunitario y fácilmente puede obtener el liderazgo en la dirección de las actividades. No tiene limitaciones de género para su intervención en las reuniones y para la toma de decisiones porque culturalmente la mujer tiene funciones de intermediación e interlocución con la sociedad y por eso su opinión es escuchada y respetada.

En el caso de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta – Kogui o Kággaba, Arhuaco o Bítukua o Ikja, Arzario o Wiwa – el poder y la autoridad tiene una forma patriarcal muy definida junto con una alta jerarquización social, lo que incide en los espacios de interlocución y contacto: en estas sociedades este es un espacio prioritariamente masculino y sólo excepcionalmente participan de él las mujeres. Internamente los esquemas y sistemas de decisión involucran a las mujeres de formas diversas, así como ellas tienen sus formas de reconocimiento y libertad propias. Hay espacios que son del dominio exclusivo de las mujeres en la vida cotidiana y social. La concepción cosmogónica se fundamenta en un concepto dual de la creación, el equilibrio y la armonía. Si bien lo femenino y lo masculino son altamente diferenciados, no hay creatividad, equilibrio y armonía sino bajo el principio de una adecuada relación e interacción entre estos polos que fundamentan el eje de todo. No puede faltar ninguno de los dos. Es el principio de la vida natural, social y espiritual.

En los talleres realizados dentro del proyecto, estas particularidades culturales se reflejaron tanto en el taller con los pueblos de la Sierra Nevada como en el taller con los wayuu y en el taller nacional.

9.- Resumen de Casos

9.1. Procesos de Consulta adelantados por los Pueblos Indígenas de La Sierra Nevada de Santa Marta. Pueblo Kogui (Kággaba), Ikja (Bíntukua o arhuaco), Wiwa (arzario o sanká) y Kankwamo.

(Referencia: Informe de Campo de Julio Barragán 2001)

En la Sierra Nevada de Santa Marta se han adelantado tres procesos de consulta que son:

- Consulta para la construcción de un Puerto Carbonífero en las desembocaduras del río Lagarto en el municipio de Dibulla en el departamento de la Guajira. Empresa Prodeco S.A.
- Consulta al documento final del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta. Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta.
- Consulta para la construcción de una línea de transmisión eléctrica desde Fonseca (Guajira) hasta Valledupar (Cesar). Empresa Interconexión Eléctrica S.A.

Existen otros proyectos sobre los cuales aún no se han adelantado procesos formales de consulta previa, pero sobre los cuales se tiene la información inicial. De estos, los de carácter minero son:

- Construcción de una siderúrgica y de un puerto multipropósito en el municipio de Dibulla. Consorcio Mitsubishi-Exxon-Texaco, entre otras.
- Construcción de dos muelles carboníferos en la región de Papare, municipio de Ciénaga, departamento del Magdalena.
- Construcción de una línea de transmisión eléctrica desde Bosconia (Cesar) hasta Fundación (Magdalena). Isa S.A.

Para el objeto del presente proyecto INS-INER, analizaron las consultas adelantadas con la empresa Prodeco S.A. y con la Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta.

9.1.1. - El Caso de Prodeco

Localización: Vertiente norte de la Sierra Nevada de Santa Marta. Pueblo Kogui (Kággaba)

Proyecto Minero: Muelle para el transporte de carbón

Empresa: Prodeco

Contexto:

En el mes de diciembre del año de 1995, funcionarios de la empresa Prodeco hicieron los primeros contactos con las autoridades indígenas de la Organización Gonawindúa Tayrona en Santa Marta. Para finales del mes de enero del año de 1996, se realizaron dos reuniones en las que participaron autoridades tradicionales de los asentamientos del río Jerez, llegándose a firmar una primera acta de acuerdo por medio de la cual las autoridades indígenas manifestaban estar de acuerdo con la

construcción del puerto. A cambio, se iban a adecuar y dotar las escuelas indígenas ubicadas en el municipio de Dibulla, permitir el paso de los *Mamas*¹ hasta la playa para realizar los rituales de pago, construir una casa de paso en el corregimiento de Río Ancho para albergar a las familias indígenas que bajaran a realizar diligencias y comprar algunos predios al interior del resguardo, que no sobrepasaran la cifra de sesenta millones de pesos.

Luego de la firma de esta acta de acuerdo, las autoridades tradicionales de los demás asentamientos tienen conocimiento de lo firmado y obligan con el apoyo de la Dirección General de Asuntos Indígenas, a reanudar el proceso con los requerimientos formales que obliga tanto el convenio 169 como la Ley de Origen de los Pueblos Indígenas de la Sierra y que no se habían cumplido en las anteriores reuniones. Esta reflexión interna para las autoridades tradicionales fue muy importante en cuanto se examinó por qué y quienes habían tomado la decisión anterior de concertar beneficios y sin conocer siquiera los impactos que tendría el proyecto sobre sus pueblos y su cultura.

En este momento los *Mamas* vieron que las autoridades tradicionales que habían estado presentes en la anterior reunión de consulta y concertación, no eran las autoridades tradicionales a las que les correspondía decidir sobre el sitio de la línea negra o *Shibaks* en donde se construiría el muelle. Ese sitio, como todos los sitios sagrados, tienen una autoridad tradicional específica a la cual le corresponde el cuidado y tiene la responsabilidad espiritual y material sobre ese sitio.

Replantearon entonces la forma como ellos estaban participando en estas reuniones y procesos que podrían afectarlos y retomaron después de esta reflexión interna, para ésta y para todas las consultas hacia el futuro, el cuidado de mirar cuál es la responsabilidad de cada autoridad y el criterio interno que cuando se trate lo relativo a un determinado sitio tienen que estar las autoridades correspondientes. Indudablemente este error les permitió retomar un control que habían dejado de ejercitar quizás por ausencia de experiencia en este terreno de las consultas.

Por otra parte, también reflexionaron que la manera como habían arreglado una serie de beneficios continuaba en una línea paternalista y de dádiva que no se correspondía con el ejercicio de su autonomía y de su gobierno. También en este punto la reflexión interna inició un proceso de maduración que aún hoy en día trae como resultado, por ejemplo, la actual posición del Consejo Territorial de los cuatro cabildos de la Sierra Nevada de decidir que en este momento no aceptan proyectos e inversiones dentro de su territorio hasta que tengan una mayor unidad y claridad de los cuatro pueblos de la Sierra. Muy lejana esta posición de la anterior paternalista e inequitativa que estuvieron a punto de aceptar.

Es así como durante todo el año de 1996, se adelanta en los diferentes asentamientos un recorrido que permite consultar a las autoridades de cada pueblo indígena de la Sierra, la conveniencia o no de construir un muelle de carbón en el sitio comprendido entre los ríos Cañas y Lagarto. Se delega a un grupo de *Mamas*, encabezado por *Mama* José Sarabata de Bongá y por *Mama* Juan Asencio Conchacala de Lwaka y de Bongá, para que recorran el sitio y de acuerdo a los procedimientos tradicionales, se determinen las características culturales del sitio. Es así como durante dos visitas realizadas al lugar escogido para la construcción del puerto, visitas que contaron con la participación de funcionarios de la empresa, del Ministerio del Medio Ambiente y de la Dirección General de Asuntos Indígenas, los *Mamas* en la consulta al *zhátukwa*² deciden recomendar a las demás autoridades tradicionales y a los Cabildos Gobernadores, representantes ante el Estado

¹ *Mama* o *Mamo*: Autoridad tradicional entre los Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, autoridad que conjuga un carácter social, político, de gobierno y espiritual.

² Procedimiento tradicional de consulta a la Historia propia, por medio de totumas (recipientes elaborados del fruto del calabazo) llenas de agua dentro de la cual se introducen piedras semipreciosas que de acuerdo a las burbujas que emiten, dan la información consultada.

de las organizaciones indígenas, impedir la construcción del puerto. En una reunión celebrada en Mingueo en diciembre de 1996, se comunica a las diversas instituciones del Estado y a los representantes de la empresa la decisión tomada desde la cultura y para la salvaguarda del sitio sagrado como fundamento para la salvaguarda del ecosistema de la Sierra. Se realizó la respectiva acta de protocolización y se emitió el concepto de la Dirección General de Asuntos Indígenas para el Ministerio del Medio Ambiente.

Resultados:

El 9 de julio de 1998, el Ministerio del Medio Ambiente, emite la resolución por medio de la cual se niega la licencia ambiental a la empresa Prodeco para construir el muelle.

En el caso de Prodeco, sobresale la presencia del Estado durante todo el proceso de consulta. Es el caso de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior que fue la instancia que le dijo a las autoridades tradicionales que para esa oficina ese proceso no constituía una consulta real y debía anularse e iniciarse nuevamente en cuanto no estaban reflejados en los resultados los puntos de vista de sus autoridades y de la Unidad de Parques Nacionales del Ministerio del Medio Ambiente quien realizó un trabajo muy importante de valoración de los impactos ambientales. En esta consulta estas dos instancias todo el tiempo trabajaron de la mano con las autoridades y las organizaciones indígenas, velando por el respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas y del medio ambiente. Es válida la observación de cómo, durante el proceso algunos sectores del Ministerio del Medio Ambiente y de la municipalidad de Dibulla, mostraron su simpatía por el proyecto y por la empresa, y otros sus dudas y desacuerdo. Precisamente, por esa circunstancia, la consulta requirió construir la necesidad de aunar esfuerzos entre los diferentes sectores de los Pueblos Indígenas y de sus organizaciones de una manera constante.

Lo interesante de este proceso, fue lograr colocar en su justa dimensión, los criterios culturales al mismo nivel que cualquier otro, sobre todo, cuando está en juego el futuro del territorio tradicional de los pueblos afectados y de su integridad cultural, sostenida en el acceso y cuidado de los sitios sagrados pertinentes. Este fue el caso del sitio sobre el cual se iba a construir el muelle, que es el sitio donde se encuentra la Madre de las enfermedades. Al destruirse el cerrito y la laguna sobre el cual se tenía pensado construir el muelle, quedaba una puerta abierta para que las enfermedades subieran a los asentamientos indígenas de las partes altas de la Sierra, sin poderse hacer los rituales necesarios para posteriormente curarlas.

Un último aspecto que también tuvo un peso a favor de las decisiones últimas que tomaron los indígenas, fue que un sector del poder político local no estuvo interesado en apoyar el desarrollo del proyecto de muelle, lo que indudablemente le quitó presión en contra a los indígenas y evitó confrontaciones de intereses más fuertes.

9.1.2. - Caso del Plan de Desarrollo Sostenible

Localización: Sierra nevada de Santa Marta. Departamentos del Magdalena, La Guajira y Cesar. Los cuatro Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta: Pueblo Kogui (Kággaba), Ikja (Bíntukua o arhuaco), Wiwa (arzarío o sanká) y Kankwamo.

Proyecto: Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Entidad: Fundación Pro Sierra Nevada de Santa Marta

Contexto:

La Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta, es una ONG creada desde el año de 1986, que tiene por objetivo conservar el macizo montañoso de la Sierra. Con financiación de la GTZ alemana, la Fundación se embarcó a mediados de los años noventa en la elaboración de una Estrategia para la Conservación de la Sierra, en la cual por medio de talleres participativos se contó con la presencia de los diferentes sectores que tienen interés en la Sierra. Como resultado de dicho proyecto, surge un documento conocido como el Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, que se da a conocer a mediados de 1997. Este documento, termina siendo adoptado por el Estado colombiano en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, de la Dirección Nacional de Planeación y de las gobernaciones departamentales, como el plan gubernamental para impulsar el desarrollo en toda la Sierra.

En diciembre de 1997, por instancia de los Cabildos Gobernadores de la cuatro organizaciones indígenas de la Sierra, se convocó a la Fundación y a la Dirección General de Asuntos Indígenas, para abrir formalmente un proceso de consulta al Plan, en la medida que las autoridades indígenas no se sentían ni se sienten aún hoy en día representadas en dicho Plan, ni en los programas y proyectos que contiene, ni en la visión de futuro y de territorio que en él están plasmados y que pretende reproducir en el tiempo.

Igual que en el caso anterior (el muelle de Prodeco), la Fundación financió la ejecución de la consulta. A su vez, la Dirección de Asuntos Indígenas también giró recursos para la consulta. Esta se llevó a cabo en reuniones unas representativas y otras masivas de información y de discusión con los cuatro Pueblos Indígenas. La última, en la cual estaban representados los cuatro pueblos y las autoridades tradicionales de cada uno de ellos, se realizó en Bongá en marzo de 1998. En ella las autoridades indígenas decidieron que el tiempo dedicado a la consulta no había sido el suficiente para discutir a profundidad el tema, sobre todo que con el apoyo del Estado y de la cantidad de recursos a invertir, se estaba definiendo en buena medida el futuro de la Sierra y de los Pueblos Indígenas.

La reflexión interna ha sido muy amplia; en el taller del Proyecto realizado en Santa Marta algunos apartes de las conclusiones fueron:

“La primera pregunta que nos hacemos es, ¿cómo una propuesta hecha por una Ong se convierte en una política estatal adoptada como Plan de Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta? En esta dimensión, surge otra pregunta, ¿cuál es la relación y responsabilidad del Estado y demás agencias que están interviniendo con el Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta y con los mismos Pueblos Indígenas que allí habitan?”

“... ”

“Dentro de este panorama, la discusión debe contemplar la contextualización de las perspectivas de vida de los Pueblos Indígenas a partir de la Ley de Origen, y su relación con el desarrollo nacional y regional, y a su vez, qué aporta este modelo de vida al desarrollo nacional y regional. Al hacerse este análisis, estamos discutiendo la responsabilidad, la de los Pueblos Indígenas, al formar parte de la nación colombiana y no se restringe tan sólo a la realidad minúscula del territorio de la Sierra o de los territorios de resguardo en los cuales los Pueblos Indígenas habitan, ni tampoco a oponer el desarrollo propio contra el desarrollo nacional. En el curso de la construcción de los proyectos y actividades que forman el conjunto del Plan de Desarrollo, se evidencia la intención de incorporar a los Pueblos Indígenas en las dinámicas propias de una economía de mercado, a partir de conceptos tales como calidad de vida y de pobreza y otros, negando la existencia de las formas propias de los Pueblos Indígenas y de sus modelos económicos tradicionales. Otra característica del Plan de Desarrollo, es el franco desconocimiento de los procesos históricos en cuanto a las

relaciones sociales y culturales que durante más de quinientos años se vienen haciendo en la Sierra. En el diagnóstico elaborado como base del Plan, éste se reduce a hacer una mirada desde un corte en el tiempo, y considerar que lo que hoy existe ha sido así siempre. Por lo demás, el Plan de Desarrollo, ya trajo líneas y componentes previamente definidos, que no dejan alternativas a la adecuación ni a la concertación con las autoridades indígenas, que se basan en la necesidad de una intervención tecnológica, dejando sin piso a la interculturalidad, y aún más al conocimiento experimentado, comprobado y decantado por siglos que tienen los Pueblos Indígenas, ignorando la urgencia de incorporar la flexibilidad como garante del diálogo y de la interculturalidad. La misma concepción del Plan de Desarrollo hace que la interlocución se fragmente, reproduciendo las formas sectoriales en las cuales se mueve el Estado, impidiendo tener la mirada integral propia de los Pueblos Indígenas; en esa medida el Plan es una intrincada red de proyectos que confunde la lectura que pueden hacer los Pueblos Indígenas de la propuesta, por lo tanto es contradictoria la postura de exigir a los Pueblos Indígenas vía libre a propuestas que contengan todas estas falencias y confusiones. En este escenario y teniendo en cuenta que aún no se ha llegado a una concertación real con los Pueblos Indígenas del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada, no es concebible que ya se estén realizando y ejecutando acciones en el marco del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra. La concertación y la consulta de éste a los Pueblos Indígenas de la Sierra, aún se encuentra en el plano de dimensionar las propuestas y políticas que están en el trasfondo del Plan. En últimas, la experiencia nos ha mostrado que la consulta se ha restringido a la negociación de unos recursos, cuando la mirada indígena apunta a las concepciones integrales, tradicionales, la intervención de otros sectores de la sociedad en la Sierra y de las entidades estatales, y por lo tanto a aclarar y definir las políticas que deben proponerse hacia el futuro de la Sierra. La participación de agencias internacionales, ya sea con donaciones o préstamos hace aún más compleja la realidad en la cual se mueve el Plan y su ejecución. Igualmente, los factores de violencia que afectan a la Sierra aún no se han dimensionado en todas las implicaciones que están generando. Aunque aparentemente la negociación se realice entre los distintos sujetos, Pueblos Indígenas con los representantes legales y ante las entidades, por debajo de esta situación, se están desarrollando otras dinámicas y otros factores que inciden definitivamente en la negociación y las decisiones que se adoptan, factores y presiones originadas en las dinámicas de violencia y guerra en la Sierra Nevada, que desdibujan el carácter tradicional de los Pueblos Indígenas y los cuales son la mayoría de las veces desconocidos en medio de los procesos de concertación y negociación, es decir, que no salen a la luz pública, pero sí están incidiendo en el futuro de los Pueblos Indígenas.”

“... ”

“Hasta ahora la consulta no ha sido un diálogo entre iguales. Mientras el Estado define políticas a partir de la inversión de recursos soportados a través de programas y planes, los Pueblos Indígenas inician la consulta desde lo interno. En muchas ocasiones la interlocución no ha sido directa con aquellos que toman las decisiones, por lo tanto, se requiere una concertación directa con aquellos que deciden, como los ministros o directores de entidades nacionales, o aún más, con quienes financian estos proyectos. La diferencia de tiempos en las consultas y concertaciones, debe dejar de ser una simple condición legal, para atender a los requerimientos propios de una discusión amplia y transparente que permita construir un lenguaje común y de consenso para realmente pensar el futuro de la Sierra. En los procesos de consulta hasta el momento se han desconocido sistemáticamente las legislaciones nacionales, los mandatos constitucionales y los acuerdos internacionales que obligan al Estado colombiano a desarrollar las adecuaciones necesarias para la consulta y concertación con los Pueblos Indígenas. La movilización de los líderes, actualmente está mediatizada por la violencia que afecta todo el territorio, impidiendo una real y efectiva consulta de cada uno de los proyectos y actividades que se plantean para la Sierra. La violencia que se da en Colombia y en la Sierra, obliga a negociar perdiendo de antemano.”.....”” (Taller local, Santa Marta, 12 de mayo de 2001)

Finalmente se propuso a la Fundación ProSierra y al Gobierno una fórmula intermedia, que consistió en crear un Comité en el que estuvieran las autoridades de los cuatro pueblos y de aquellas instituciones del Estado central más representativas, a saber: Ministerio del Medio Ambiente, la Dirección General de Asuntos Indígenas, el Corpes y la Consejería Presidencial para la Costa Atlántica. La Fundación participaría con voz pero sin voto. La función de este comité será la de concertar los términos y la conveniencia o no de la ejecución de algunos proyectos del Plan y sobre todo, impulsar una propuesta indígena intercultural para adecuar el Plan a la realidad cultural, territorial y política de la Sierra y de los Pueblos Indígenas.

Resultados:

El proceso de continuación de la consulta se alargó hasta finales del año de 1999, cuando se elaboró y se publicó la Declaración Conjunta de los Cuatro Pueblos Indígenas de la Sierra (ver anexo), donde se trazan los mecanismos y procedimientos para la interlocución con el Estado, y sobre todo, se rechaza la aplicación del Plan en los territorios de resguardo o que son territorios para la ampliación de los resguardos, en los cuales la autonomía jurisdiccional de las autoridades indígenas es amplia y no se acepta por el momento el desarrollo de ninguno de los proyectos del Plan. Uno de los puntos centrales de la Declaración es la conformación del Consejo Territorial de Cabildos como principal espacio para la negociación de los problemas y temas fundamentales de los Pueblos Indígenas de la Sierra en la relación e interlocución con el Estado. Y también se plantea por parte de los cuatro pueblos que para ellos la consulta aún no puede considerarse finalizada ni plenamente realizada.

A partir del trabajo adelantado en la consulta al Plan de Desarrollo Sostenible, se consolidaron los procedimientos internos, además de la unidad ancestral de los cuatro pueblos. Precisamente, el intenso trabajo adelantado durante más de cuatro años (desde diciembre de 1996), permitió tener la claridad y el conocimiento mínimo y concertado con el cual enfrentar la relación con el Estado, y la defensa del territorio y de la autonomía como pilares de la política indígena.

Ello se sustenta en la conformación del Consejo Territorial de Cabildos y de un equipo permanente de trabajo donde existen delegados de los cuatro pueblos. Este equipo se dedica a la discusión concreta de cada proyecto que tenga por ámbito todo el territorio tradicional de los cuatro pueblos. Además, se ha desarrollado en estos dos últimos años (2000 – 2001) un importante trabajo de consulta a las autoridades tradicionales de cada pueblo, revitalizando conceptos políticos, organizativos y territoriales como *eswama*. (Ver en Conceptos)

En boca de líderes como Arregocés Conchacala (Cabildo Gobernador de la Organización Gonawindúa Tayrona), Jaime Arias (Cabildo Gobernador de la Organización Indígena Kankwama) y Danilo Villafañe (Directivo de la Organización Gonawindúa Tayrona), se nota cierta desconfianza a la permanente consulta de todos y cada uno de los problemas o propuestas de los y hacia los Pueblos Indígenas. A pesar de resaltar las bondades, se arguye la pérdida de tiempo, al repetir los mismos procedimientos y dar las mismas razones y propuestas a cada uno de los interlocutores. En esa dirección, denotan la falta de compromiso del Estado, sobre todo al desaparecer la Dirección general de Asuntos Indígenas regional y debilitarse totalmente la oficina nacional, que es la garante gubernamental de los derechos de los Pueblos Indígenas. Es el caso de los proyectos del Plan de Desarrollo Sostenible financiados por el Banco Mundial en préstamo al gobierno colombiano a través del Departamento Nacional de Planeación y que son ejecutados por medio de contrato por la Ong Fundación Pro-Sierra. Tan solo cuando los Pueblos Indígenas de la Sierra y sus cuatro organizaciones decidieron radicalizar su posición ante la ausencia permanente del Estado en todo el proceso de concertación, fue cuando las instituciones hicieron su aparición.

9.2. Consulta Previa y concertaciones con el pueblo wayu: Baja Guajira o sur (Carbón), Media Guajira- Manaure (sal) y Chuchupa (gas), y Alta Guajira – Bahía Portete (Puertos Libres)

El pueblo Wayu habita en la península de La Guajira en dos países limítrofes, Colombia y Venezuela. Son cerca de trescientos mil miembros, de los cuales cerca de 130.000 habitan en Colombia. Con características sociales segmentarias, autoridades tradicionales familiares o de clanes sin centralidad política, las cuales son definidas por ascendencia matrilineal: el tío materno o *alaulayu*. Formas de ocupación espacial dispersa y de poli-residencialidad itinerante de acuerdo a las sequías y los inviernos. Su economía es basada en el pastoreo y la silvicultura con formas de articulación diversas y complejas con la sociedad moderna y el trabajo asalariado. Sus sistemas sociales responden a un riguroso esquema de reciprocidad, redistribución y una cosmovisión que integra sus sistemas sociales y de vida con los sistemas naturales y espirituales del mundo sobrenatural. Cuentan con un sistema jurídico bien definido cuya autoridad es ejercida por el *putchipu* o palabrero. La vigencia de su sistema de justicia recrea permanentemente el concepto de equilibrio y bienestar o *anaas*. El *anaas* es un concepto fundamental en la cosmovisión Wayu y determina su visión de desarrollo y de futuro. La cosmovisión wayu tiene como figura prototípica que subyace en la definición e interpretación de la vida, a Juyá (el que llueve, el que fecunda y es móvil) y Mma (la tierra, la que es fecundada y da nacimiento y es inmóvil).

El Pueblo wayu es segmentario, se estratifica en clanes de ascendencia matrilineal. Los clanes wayu son extensos, un clan normalmente puede cobijar varias comunidades o parcialidades que habitan de forma dispersa por el territorio de la Guajira.

9.2.1. Caso el Sur de la Guajira, Minería del carbón

Localización: Municipio de Distracción : Resguardo de Caicemapa integrado por las comunidades de Caimito, La Ceiba, Madre Vieja y Paraíso, con un total de 825 habitantes en 504 hectáreas, compartido con población campesina no wayu pero de cultura guajira.

Proyecto Minero: Exploración Carbonífera

Empresa: Carbones del Cerrejón (BHP Billiton [Australia], Anglo Coal [Suiza], Glencore (Sud Africa))

Contexto:

La empresa requería de la licencia ambiental para iniciar operaciones de exploración en el municipio de Distracción. Por tratarse de territorio en el Resguardo indígena se inició el proceso de Consulta Previa el día 17 de Septiembre del año 1998, con participación de representantes del Estado, la Comunidad y la Empresa. Cada uno de los actores sustentó su presencia e interés respaldados por un marco legal, hasta llegar a los acuerdos esperados en un lapso de 23 días durante los cuales se realizaron dos reuniones y un trabajo de campo de tres días.

Resultados:

Los resultados fueron los siguientes: El Estado (Ministerio del Medio Ambiente, División de Asuntos Indígenas) cumplió con su presencia verificando la realización del evento; La Empresa obtuvo la viabilidad por parte de la comunidad para que realice las operaciones de exploración dentro del Resguardo y la Comunidad logró a cambio, un programa de desarrollo para la atención de servicios básicos representado en infraestructura para educación, salud, producción agropecuaria, y recreación.

Después de varios años las autoridades indígenas han reflexionado sobre el procedimiento y han concluido que realmente por parte de la comunidad no hubo una consulta consciente pues sus líderes no manejaban la información sobre el tema y además existía al interior de las comunidades conflictos de relaciones intergeneracional en la lucha por el poder, situación que fue favorable para las expectativas de la empresa minera quien logró su propósito sin ninguna objeción.

9.2.2. Caso Negociación en las Salinas de Manaure

Empresa: IFI-Concesión de Salinas

Consulta con: 6 parcialidades Wayuu y 2 sectores wayuu los cosechadores de sal y los recolectores de sal de las charcas paralelas. Cincuenta y un jefes familiares principales (alaulayu) y 302 jefes familiares más de los territorios de Tawaya, Musichi, Yawaka, Jirtu, Uraichi, Toronjomaana, Resguardo Indígena de la Media y Alta Guajira. Municipio de Manaure, Departamento de La Guajira, península en el noreste de Colombia, ecosistema de desierto tropical.

Contexto de las Salinas: Búsqueda de solución a un conflicto de décadas entre la empresa de sales en ese momento el IFI-Concesión Salinas y los indígenas wayuu dueños de los territorios donde se estableció el complejo salinero, los cosechadores manuales de sal y los productores de sal paralelos a la empresa.

Hacia 1920 se instaló en la zona de Manaure la explotación estatal de sal marina a la cual se vincularon los wayuu como recolectores de una actividad que había sido ancestral para ellos. En los años de 1965 a 1970 la explotación de sal se modernizó, se mecanizó e industrializó. Se expandió la producción y se hicieron obras en 200 hectáreas sobre dos lagunas costeras que fueron convertidas en estanques tecnificados para la producción de salmuera, provocándose la destrucción del ecosistema especial de estas lagunas costeras. Sobre estas lagunas costeras varios clanes tenían y tienen aún hoy en día (el dominio territorial entre los wayuu no prescribe) derechos de propiedad. La empresa entró como un enclave, el hecho de que en ese momento este territorio no fuera resguardo indígena, hizo que la nación se apropiara arbitrariamente de la concesión y el territorio que necesitaba para su expansión industrial, generando la destrucción de las lagunas, de cementerios antiguos, incluso tayronas, el cambio en la pesca, en la fauna y la expropiación territorial a las familias wayuu de la zona, entre otras afectaciones. Así el proceso de industrialización creó una serie de impactos territoriales, culturales, ambientales, sociales, de urbanización y mano de obra asalariada indígena y no indígena, impactos que se sumaron a los ya producidos en los años anteriores sobre los wayuu. Junto a la producción industrial de sal que podía llegar a casi un millón de toneladas anuales, la empresa como una forma de concesión al trabajo ancestral en las salinas de los wayuu, continuó la producción manual de sal o cosecha manual. Esta se hacía sobre las antiguas charcas (Shorshimana y Manaure), sobre 70 hectáreas dos veces al año, frente a la explotación industrial. Los cosechadores de sal pasan de cuatro mil (llegaron algunas veces a ser diez mil) y vienen de muchos sitios diversos del territorio wayuu. La empresa al final de la cosecha recolectada les pagaba por bulto de sal recogida precios irrisorios, dinero que en muchas oportunidades era el único dinero al que podía tener acceso un wayuu en todo el año y no reconocía implementos mínimos para llevar a cabo el trabajo de recolección entre la salmuera. Producto de los desajustes sociales y económicos, los wayuu rompieron poco a poco la producción monopólica del Estado de sal marina y empezaron a producir sal en charcas paralelas a las de la empresa y al cabo de un tiempo se habían convertido en charcas semi-industriales que cubrían hasta un 40 y a veces un 60% del mercado nacional de la sal de forma ilegal. La empresa se colocó al borde de la quiebra y de la no factibilidad industrial para su continuidad. Las reivindicaciones por condiciones de reconocimiento cultural, de condiciones de trabajo a los obreros wayuu de la industria y a los cosechadores, de compensación por daños y afectaciones ambientales y culturales, y de reconocimiento de los derechos ancestrales de los wayuu a la producción y cosecha de la sal, derivó en una negociación entre el gobierno nacional y los

wayuu afectados. En 1991, el IFI-Concesión de Salinas negociaba ante el Banco Mundial un crédito para modernización del entable industria l de las salinas. En esta oportunidad en Colombia, se exigió por los indígenas wayuu el que se cumpliera con la Directriz Operativa 4.20 del Banco Mundial, en cuanto el conflicto estaba en su máxima confrontación y deterioro y a todas luces no se cumplía con las directrices mínimas de esta OD. Requerimiento que fue un factor más en la necesidad del Gobierno de entablar una negociación con los wayuu afectados y reivindicando sus derechos.

Esta negociación se hace en 1991, antes de la Constitución nacional aprobada ese mismo año y por fuera de los marcos actuales que estamos analizando de consulta previa, y es uno de los ejemplos y antecedentes de una negociación entre comunidades indígenas y el Estado colombiano anterior a esta normatividad que culminó con la firma de un acuerdo que daba una salida integral a cada uno de los problemas existentes, reconocía los derechos ancestrales, los derechos territoriales, las reparaciones por los daños e impactos culturales, ambientales, sociales, económicos y laborales causados y abría el enclave salinero a la diversificación cultural y a la participación patrimonial de los wayuu de Manaure en la empresa. La lucha de los wayuu dura décadas.

Resultados:

El 27 de julio de 1991 se firma, después de una negociación formal de meses, un acuerdo en el que se reconocen los derechos wayuu y se acuerda solucionar los conflictos empresa-comunidad mediante el cumplimiento de una serie de puntos: Constituir un Fondo de Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad Wayuu de Manaure; Constitución de una sociedad de economía mixta con base en la actual explotación industrial con una participación accionaria del 25 % reconocida a la comunidad wayuu como compensación por los daños e impactos causados; reorganizar la cosecha manual y articular las charcas de producción paralela de sal dentro de esta nueva sociedad diversificando la producción a sales industriales; aplicación de las regalías en beneficio de las comunidades y se establecían mecanismos de seguimiento y garantías al cumplimiento del acuerdo. Durante los años que siguieron a la firma del acuerdo, la oposición a su cumplimiento, especialmente por parte del sector político regional guajiro fue muy intenso, lo que llevó a dilatar su ejecución con el concurso soterrado del Gobierno nacional quien entendió y se alió con las razones de la oposición: no se podía permitir que unos indígenas fueran socios de una industria nacional y menos que se les arrebatara el control de esta empresa a los políticos regionales.

Ante el incumplimiento sistemático, la comunidad apeló a la Procuraduría General, entidad que interpuso una tutela con el objetivo de lograr proteger los derechos y hacer cumplir el acuerdo.

El seguimiento de la Procuraduría al cumplimiento del Acuerdo fue bastante laxo y no contextualizó el seguimiento dentro del sentido y los criterios suscritos en el acuerdo, lo que permitió que la empresa siguiera manipulando el cumplimiento lento, parcial y acomodado de los puntos pactados.

En este momento la nueva sociedad aún no existe. Se encuentran en trámite proyectos de ley para su constitución, aunque con una concepción y de una manera diferente a como se concertó. Esto se hace después de diez años de haber firmado el acuerdo, años en los cuales las instalaciones industriales fueron dejadas al abandono institucional, sin mantenimiento, sin reinversiones, ni políticas de mercadeo que fueron abandonadas favoreciéndose así los intereses de otras empresas salineras, lo que hace que actualmente la capacidad industrial de las salinas de Manaure, se encuentren reducidas a su mínima capacidad. Casi solamente realiza la producción que sale de las cosechas manuales. El capital que allí se invirtió fue destruido por el descuido y el no desarrollo del acuerdo. La empresa que hoy o mañana entregarán parcialmente a los wayuu no es ni sombra de lo que era cuando se firmó el acuerdo del 27 de julio de 1991.

La comunidad wayuu a pesar de lo anterior, ha ganado en reconocimiento de derechos, en capacidad de interlocución y negociación local, regional y nacional, recuperó sus derechos territoriales y principios de respeto intercultural, mantiene vivos los esquemas de concertación aprendidos durante este proceso, pero aún no es socia de la empresa.

9.2.3. Caso Bahía Portete

Consulta con: Comunidades wayuu de Bahía Portete: Wawariou, Iiain y Tooshai, Waritpantui, Parasamana, Los Cocos, Iwasai y Waiétalu, Suuna-Alijunao (Puerto Nuevo), Media Luna.

Contexto: Desde el año de 1994 se acentuaron los conflictos intraétnicos entre familias wayuu ubicadas en la Bahía de Portete, y los conflictos interétnicos originadas en la instalación de muelles o puertos de desembarque de mercancía que abastece el comercio de Maicao, población fronteriza que ha sido puerto libre, y desde donde se ingresan al país las diferentes mercancías. Alrededor de este movimiento legal, existe también circulación de mercancía no permitida.

Los puertos construidos para el desembarque sin embargo continúan siendo ilegales. La historia de existencia de estos puertos ha sido móvil dentro del territorio wayu, primero existieron en Puerto López, después en Puerto Estrella y luego se trasladaron a Bahía Portete y Puerto Nuevo, sitios mucho más cercanos geográficamente a Maicao. Todos son puertos naturales en donde barcos de gran calado pueden llegar hasta la orilla, por lo que sólo es necesario arreglar el terreno y construir un pequeño muelle para el descargue. Esta actividad requiere recursos altos de capital y quienes la realizan son empresarios wayuu.

Una vez definidos los muelles en Bahía Portete, el wayuu empresario de los puertos en ese momento (hacia la década del 70 y 80) quien es un wayu prestante que cuenta con un reconocimiento cultural, y habiendo decidido este wayu, después de unos años, que ya le bastaba de esa actividad y que él dejaría de usar el muelle de Bahía Portete, quedó a cargo de ese muelle el antiguo administrador del empresario. El tiempo hizo que estos nuevos empresarios wayuu en 1995, intentaron legalizar dichos puertos y dichos territorios como propios, a pesar de haber ellos llegado allí por el trabajo del muelle, pero no por ser dueños del territorio. A su vez el puerto, como cualquier puerto en el mundo, generó todo tipo de impactos de descomposición social, droga, prostitución de jóvenes, violencia, lo que se sumó a las afectaciones culturales, sociales y económicas que se derivaron de la actividad portuaria sobre las familias wayuu dueñas del territorio. Familias que se encontraron poco a poco acorraladas y atemorizadas por los poseionarios de los puertos.

Viendo estas familias que si los empresarios wayuu lograban la legalización de los puertos, ellas serían víctimas de la expropiación y el éxodo probablemente, o se verían abocadas a una guerra entre clanes, decidieron recurrir a diferentes instancias del Estado e interponer recursos y solicitaron una intervención adecuada de éste, con miras a que les fueran reconocidos sus derechos territoriales wayuu y a que no se desvirtuara mediante una legalización nacional de funcionamiento de puertos, los derechos de los wayuu nativos de dichos territorios y se establecieran medidas de control social a la descomposición de la zona.

El alaulayu Juan Epinayú en la reunión de concertación y consulta que se realizó en julio de 1995 resumió así la problemática:

“Si Dios creó la tierra y de un muñeco de la misma tierra hizo a los hombres y a los animales, nosotros como wayuu fuimos moldeados por Maleiwa que nos fue poniendo en cada lugar, en cada territorio. Todos los wayuu por su eirruku (clan o unidad familiar básica wayuu) tienen un territorio ancestral dado, y es conocido por todos los wayuu. Ese es el derecho de propiedad wayuu.

“Maleiwa nos dio los medios de subsistencia en la tierra de cada uno, consistentes en los animales, por eso somos pastores y cazadores. Todos los wayuu sabemos quién es cada uno y cuál es su territorio. Pero ahora han cambiado las cosas: hoy, hay wayuu que no quieren serlo y quieren ser lo que les conviene.

“....

“Ahora bien, ¿por qué se presenta la actual situación? Por que hay unos embarcaderos en mi territorio, que no son de mi familia, cuyos dueños no son ni mucho menos dueños de mi territorio ancestral. Los wayuu tenemos forma de ser sociales, por el eirruku. Aquí llegó “XX” y pidió permiso para usar mi territorio, pues Puerto Estrella le quedaba muy lejos, y nos dijo: “Les daré dinero para que trabajen y ganen algo también, pues yo voy a ganar ahí. Les daré camión, si me dejan trabajar en estas tierras de ustedes.” Lo dejé y no le pedí nada a cambio, pues soy pastor. La alcabala es tradicional, y “XX” la pagaba, pero tras él llegaron otros barcos y “XX” se fue por eso, por el desorden que crearon los transportistas, y se quedó “YY” trabajando aquí. Y lo dejé quedar. Luego llegó “ZZ”.

“Posteriormente empezaron los problemas y mis obligaciones como dueño de esta tierra, y reclamé que me dejaran el territorio quieto, pues además ya habían lucrado. Ha habido muertos. Insistí en el reclamo por que ya los viejos wayuu me lo habían hecho ver....”

Este proceso de consulta y concertación a la legalización de los puertos, ha sido muy dificultoso y lento, aún no termina aunque la comunidad wayuu de la zona ha recuperado parte del reconocimiento a sus derechos. El conflicto (intraétnico) exige intentar controles, concertaciones y arreglos quizás durante años, ya que la posibilidad de que derive en una situación violenta o de guerra intraétnica es muy alta.

Esta consulta se hizo aplicando los criterios del Convenio 169 de la OIT y el marco de referencia para la consulta previa de la DGAI. Desde la última reunión realizada hace tres años, no se ha retomado, dado que han sucedido diversos hechos violentos que ponen en peligro el que se continúe la concertación. Sin embargo, se ha logrado detener el propósito de los empresarios usuarios de los embarcaderos de apropiarse, amparados en legislaciones portuarias nacionales y mediante la intimidación y la fuerza de los territorios wayuu pertenecientes a otras familias. Las negociaciones están detenidas, aunque se ha avanzado en la clarificación de los derechos y la territorialidad de la zona. Los puertos no les han sido legalizados a los empresarios actuales y es un hecho que el que esta se realice pasa por un proceso interno del pueblo wayuu, acompañado por el estado como garante de derechos.

9.2.4. Caso Chuchupa B

Empresa: Asociación Ecopetrol - Texas Petroleum Company

Consulta con: 16 parcialidades Wayuu del área de influencia del Proyecto de la zona de Aritayen, Resguardo Indígena de la Media y Alta Guajira. Corregimientos del Pájaro y Mayapo, Municipio de Manaure, Departamento de La Guajira, península en el noreste de Colombia, ecosistema de desierto tropical.

Contexto: Establecimiento de una plataforma marina para la explotación de gas y el uso de las servidumbres en territorio indígena, necesarias para garantizar el desarrollo del Proyecto.

En el caso de las parcialidades wayuu del área de influencia del proyecto Chuchupa B, se determinaron dentro del proceso de consulta previa y mediante un estudio socio-cultural y étnico con participación indígena e institucional, la existencia de 16 parcialidades wayuu, la autoridad tradicional (alaulayu o tío materno) de cada una de estas parcialidades y su territorio respectivo.

La empresa, al establecer años antes la primera etapa del proyecto denominada Chuchupa A, desconoció los sistemas propios Wayuu, la aplicación de criterios interculturales y la aceptación de procesos de participación, consulta y concertación, entrando a negociar sólo con representantes de una parcialidad a nombre de todos con un criterio privado, lo cual generó un conflicto interno grave de enfrentamientos y guerra (según la ley Wayu) entre clanes familiares de la zona, conflicto que posteriormente redundó en relaciones conflictivas entre las autoridades indígenas y la misma empresa.

1.- Para el desarrollo de la Consulta se cumplieron con los siguientes pasos previos, los cuales contaron con validación y/o participación de las parcialidades (consulta realizada bajo el convenio 169 de la OIT, la ley 99 de 1993 y el marco de referencia de la DGAI):

- a) Estudio junto con la oficina de Gobierno de Asuntos Indígenas (DGAI del Ministerio del Interior) de las matrices culturales del pueblo Wayu, su estructura social, territorial, de autoridad y demás características culturales.
- b) Desarrollo de un censo de las parcialidades indígenas dentro del área de influencia del Proyecto.
- c) Identificación de las autoridades familiares (Alauyayus) de cada una de las parcialidades y de su territorialidad a fin de establecer la representatividad legítima de los interlocutores durante la consulta previa.
- d) Identificación de los actores interinstitucionales públicos con responsabilidades en el proceso.
- e) Estudio de impactos ambientales.
- f) Estudio de impactos socio-culturales.
- g) Investigación sobre propuestas de proyectos de mitigación y compensación de los impactos causados.
- h) Definición concertada de un cronograma para el desarrollo de la consulta previa y demás condiciones necesarias.

2.- En el desarrollo del proceso de consulta previa a la expedición de la licencia ambiental y para la verificación y garantía de la no afectación a la integridad étnica y cultural Wayu, se cumplieron las siguientes etapas:

- a) Información a las 16 parcialidades Wayuu a través de sus representantes, del Proyecto Chuchupa B y de sus componentes. Así mismo de todos los estudios realizados sobre impactos, afectaciones, alternativas, y otros.
- b) Reflexión con los representantes de las parcialidades Wayuu.
- c) Reflexión interna de los Wayuu con sus autoridades y en sus territorios y rancherías, sobre el proyecto, sus implicaciones y afectaciones; las propuestas de participación, mitigación y compensación de impactos; la participación de las parcialidades Wayuu durante la ejecución del proyecto y en beneficios sociales.
- d) Concertación entre los representantes Wayuu y la empresa, con la validación de las entidades públicas presentes, de los acuerdos en cada uno de los temas. Las entidades públicas presentes fueron la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Minas, Procuraduría General.
- e) Firma del Acta de finalización de la consulta previa la cual incluye dentro de lo acordado, además de lo relativo a la mitigación de impactos, formas de participación a lo largo del desarrollo del proyecto, formas de veeduría y control al cumplimiento de los acuerdos, y un Reglamento Intercultural de funcionamiento de las servidumbres petroleras en las parcialidades Wayuu de la Zona de Aritayen del resguardo Wayuu de la media y Alta Guajira. Este Reglamento incluye dentro de sus objetivos el funcionamiento del proyecto procurando un desarrollo armónico; garantizar el respeto a la integridad étnica y cultural de las parcialidades Wayuu participantes; propiciar la aplicación de criterios y formas

interculturales de regulación y control social en la zona de influencia; criterios de coordinación durante el proyecto con los diferentes actores sociales indígenas, privados y públicos; reglas especiales para el uso de las diferentes zonas de la servidumbre.

Esta consulta la podemos considerar, a pesar de muchas dificultades superadas, como una consulta que cumplió con sus objetivos centrales y aplicó criterios interculturales en todos los temas que abordó.

Chuchupa B, es una expansión en una segunda etapa para el montaje de una plataforma marítima para la explotación de gas y su envío mediante tubería a las plantas de depósito y comercialización.

La consulta previa a los wayuu, culminó en una concertación con la firma de diferentes acuerdos y un reglamento intercultural de manejo y solución de conflictos que se pudieran presentar en el futuro. Este proceso de consulta culminó en abril de 1996. Las instancias de seguimiento han sido débiles a pesar de haberse fijado mecanismos para su realización.

Implicaciones positivas:

En el caso de Chuchupa B, las implicaciones positivas son numerosas:

- Se superó un conflicto intraétnico creado a raíz de la primera etapa del proyecto años antes y que implicó una guerra intra étnica entre dos clanes dueños de tierras afectadas por Chuchupa A, que trajo la muerte de numerosos miembros de cada casta o familia e incluso la migración de la casta derrotada militarmente. Se superó este grave conflicto por que en este proceso de consulta se reconocieron los derechos de todas las parcialidades afectadas y se restablecieron los equilibrios sociales, el regreso de los migrantes, la equidad de los beneficios entre todos los afectados. El conflicto surgió, porque en esa ocasión, la empresa (la Texas petroleum co.) reconoció como único interlocutor, representante y único beneficiario del proyecto, sólo a una casta o familia del total de las parcialidades wayuu afectadas. La compañía actuó, desconociendo el tejido social, lo territorial, las formas tradicionales de representación y rompiendo todos los equilibrios propios de la cultura wayu.
- Se logró establecer una base sólida, aunque todavía con algunos conflictos emergentes del proceso anterior, para restablecer unas relaciones más armónicas y de mutuos beneficios sociales y económicos para los wayuu, para el municipio o gobierno municipal, y para la empresa.
- Se logró establecer un marco de relaciones interculturales de respeto y de adecuación del proyecto a los requerimientos interculturales
- Se concertaron a satisfacción de las partes diferentes programas para las 16 parcialidades wayuu, de compensación, mitigación de impactos y las formas de participación wayu en el proyecto durante todo su funcionamiento.
- Se negociaron y concertaron beneficios particulares de acuerdo a los derechos diferenciados de cada parcialidad según la obra o la servidumbre que se realizara dentro del territorio de cada una de ellas, respetando las formas y la estructura de autoridad y representación wayu.
- Se concertaron programas de beneficio social (salud, educación y otros campos) tanto para las parcialidades wayuu rurales, como para el casco urbano de la población del Pájaro.

- Se estableció un comité de seguimiento a las concertaciones resultado de la consulta previa al proyecto y un reglamento intercultural de funcionamiento de las servidumbres petroleras, que incluye mecanismos generales de control y regulación de conflictos.

9.3. Caso de consulta con el pueblo Awá

“El pueblo indígena Awá cuenta con aproximadamente 20.000 habitantes (censo Dane-Unipa, 1993 actualizado en 1999), asentados en el municipio de Barbacoas, Ricaurte y Tumaco del departamento de Nariño.

“Las zonas que habitan, según las clasificaciones del IGAC, pertenecen al bosque pluvial premontano (bp-Pm) y al bosque húmedo tropical (bmh-T), e integran un ecosistema de transición en el que convergen formas de vida procedentes del altiplano y de la costa pacífica, y que se caracteriza por una gran biodiversidad genética, múltiples interrelaciones entre especies y competencia entre ellas por la obtención de los nutrientes escasos que se liberan de la descomposición vegetal sobre suelos pobres. A este respecto, se sostiene la hipótesis de que la selva tropical no se regula a partir de la base mineral del suelo, sino del reciclaje de los nutrientes contenidos en la propia bio masa de la selva (fase orgánica).

“Ancestralmente, la comunidad Awá ha desarrollado técnicas y conocimientos que le han permitido el aprovechamiento de recursos de fauna y flora y el uso de suelos de vega con fines productivos, sin destruir las grandes extensiones de selva que ocupan.” (UNIPA 1999; documento entregado en el taller local de Santa Marta)

Los Awá tienen unos principios, algunos de ellos definidos por ellos mismos son:

“Los Awá no somos agricultores, somos recolectores. La raíz de todos los Awá está en la selva, en el árbol en la “barbacha” (mitología). En el monte hay reglas o normas y hay que cumplirlas. El monte nos habla en diferentes formas y desde allá nos enseña y nos hace recordar nuestra forma de comportarnos.”

“El derecho sobre la tierra es un elemento estructurante de la sociedad Awá; la cantidad de personas que viven en una comunidad, los grupos de cooperación, las alianzas y las uniones de grupos de hermanos están establecidos de acuerdo con la capacidad de las tierras y se hacen con el fin de establecer mayores derechos sobre ella. Los patrones de asentamiento se caracterizan por casas esparcidas a lo largo de las riberas de los ríos y cuchillas de algunas montañas, rodeadas por grandes extensiones de tierra que sólo en pequeñas proporciones son propicias para los cultivos; de hecho, la dispersión entre una y otra casa está determinada por la abundancia o ausencia de tierra de cultivo (Awa pit o tit pit: buena tierra, negra tierra) La cantidad de “tierra buena” que tiene una familia indígena es variable y según la localización puede oscilar entre 1 a 12 has. Las tierras no aptas para cultivos no son de libre acceso ya que también están referidas a nomenclaturas familiares.”

“Con base en técnicas y prácticas culturales ancestrales, se dedican a la siembra de diferentes cultivos, cría de algunas especies animales y recolección y cacería de especies de flora y fauna, conformando sistemas de producción-recolección...” (UNIPA 1999).

Localización: Vía de Tumaco a Pasto, departamento de Nariño

Proyecto: Construcción de una carretera entre San José de Payán y el Kilómetro 80 de la carretera Tumaco-Pasto pasando por el territorio Awá.

Entidad: Alcaldía del municipio Roberto Payán, Nariño.

Contexto: El diseño del proyecto de carretera pasaba por la parte alta del Resguardo Awá del Gran Rosario, constituido en 1996 sobre una extensión de unas 15 500 hectáreas aproximadamente, habitado por las comunidades Calbí, Rosario, Peña Lisa, Palay, Salto Palay, Guandapí, con una población de un poco más de 1.200 indígenas. No estuvo presente la DGAI como oficina de Gobierno, la cual ya había decidido dejar de lado estos procesos y la consulta fue llevada a cabo por el pueblo indígena de manera autónoma con participación de la autoridad ambiental regional, la Corporación Autónoma Regional de Nariño-CorpoNariño.

La consulta interna realizada por los Awá fue muy amplia, transcribimos aquí algunos pequeños apartes de la última reunión en la que el pueblo Awá tomó su decisión : “Reunidos en Consejo de Autoridades Tradicionales y Cabildos Indígenas Awá de los municipios de Barbacoas, Tumaco y Roberto Payán, llevado a cabo los días 14, 15, 16 y 17 de mayo de 1999 en la población del Diviso, Barbacoas Nariño, las autoridades y líderes del pueblo Awá escuchamos los consejos de los mayores y autoridades para finalmente tomar la Decisión de Ahora que más adelante se presentará. Los siguientes fueron los más importantes consejos presentados:

“Pensamos que la carretera pasa por la cabecera de varios ríos y se van a dañar, abajo viven los otros indígenas, los ríos se van a secar y la gente que llega va a botar suciedad contaminándolos y a nosotros va a caer enfermedad, va a hinchar barriga y a afectar todo lo demás, tumbando los árboles y con el olor de la gente se van a ahuyentar los animales, en nacimientos del agua viven el duende, el astaron y la visión, todo se va a espantar por la carretera y toda la naturaleza se va a dañar, pensamos entre toda la gente que también llega cultivo que no se come y así despacito fracasamos así va a ser, no queremos tropiezo.”

“Conversemos sobre la carretera, la ley indígena se reúne y carretera es mucho problema, cuestión de agua se afecta y entra mucha ley de afuera, la violencia, el peligro, los robos, gente blanca y morena a atropellar, a tumbar el bosque y puede llegar hasta la muerte, ofreciendo con engaños hasta plata para que vendamos tierras y si no queremos vender empiezan con amenaza, esa carretera pasa por las cabeceras de las quebradas y va a contaminar el agua que bebe la misma gente de las partes bajas, indígenas, comunidad negra y mestizos, si hacen la carretera se va a acabar con los recursos naturales primero con las maderas y el agua y va a haber violencias y atracos.”

“... ”

“Tenemos acuerdo de que no necesitamos carretera y no damos permiso de hacer carretera, ahí nacen las quebradas y más abajo viven mestizos y negros no es sólo indígenas, es por mestizos y campesinos negros también, perjudica por la parte de explotación de madera. La madera es viva, en tiempos hablaban árboles que son gente Awá de antiguo y decían a los Awá que sangre de ellos estarán tomando, si matamos a ellos (los árboles) también vamos a morir indígenas y campesinos negros: esa es nuestra madera y tierra, árboles son gente Awá de antiguo los que llegan van a tumbar muchas muchas maderas, por eso viven ellos por que hemos cuidado mucha madera en el nacimiento de las quebradas, esos son sitios sagrados para los Awá, esos árboles son vivos y si carretera los tumba madre tierra va a cobrar, allá hay mucha planta medicinal para nosotros, si dañamos sitios sagrado vamos a enfermar más por eso no estamos de acuerdo. Todavía allá vivimos en casa de chonta sin paredes completo, si entra carretera roban gallina, puerco lo que sea, vamos a estar es mal.”

“... ”

“Creencia Awá sabemos sabiduría Awá que hay unos palos que van a cortar con motosierra y ese árbol ese raíz es veneno que va a envenenar el agua; árbol es igual que

gente, unos dan sangre agua, otros son raíz veneno ese es su espíritu bravo es fuerte, ellos están ojeando a nosotros y si no tocamos están bien, si tocamos a ellos están bravos como una persona ellos viven así, árbol que tiene espíritu fuerte, veneno y es el que envenena la tierra, esos tienen espíritu, nosotros no miramos, ellos también tienen otro espíritu bueno y otro espíritu malo.”

“...

“Para Awá árbol grande es muestra de donde hay cementerio de abuelo, abuelo vive allí, abuelo vive en grande árbol de selva: el cementerio tenemos cultivo adentro de la montaña, por eso no podemos acabar montaña es sitio sagrado, que socolen, siembren maíz que vivan y coman, pero que respeten abuelo y dejen árbol grande, antigua enterramos unos aquí, otros allá lejos y otros allá lejos, el árbol grande es cementerio, ese no puede tumbar, abuelo no deja tumbar ese árbol grande es una seña muy grande.” (Ibid)

Corponariño, como autoridad ambiental regional, “dio un concepto desfavorable a la construcción de la carretera de que se trata por los daños a los recursos naturales y especialmente a la estrella hidrográfica en la que nacen múltiples ríos y quebradas de fundamental importancia para la región.” (Ibid)

También analizaron los Awá la expectativa de las comunidades vecinas y los conflictos interétnicos posibles: “Es de público conocimiento en la región Awá la alta expectativa que personas mestizas y negras tienen en torno a la explotación a gran escala de los bosques vírgenes de especies nativas que nuestras comunidades Awá han cuidado en las cabeceras de los ríos y quebradas por donde nos proponen que pase la carretera, muchas personas han hecho propuestas de compra de tierras a indígenas Awá del Resguardo del Gran Rosario, y ya se conocen amenazas contra la vida de autoridades y líderes en caso de que no den permiso para la construcción de la carretera. .” (UNIPA 1999)

Es especialmente interesante la forma en que los Awá adoptan una decisión haciendo uso de su autonomía de Gobierno y su autonomía territorial, lo cual nos ilustra como la consulta previa entre Pueblos Indígenas es más que un simple instrumento de participación ciudadana más:

Decisión

“Las autoridades del Pueblo Awá, de los municipios de Barbacoas, Roberto Payán y Tumaco, en ejercicio de las funciones públicas administrativas y jurisdiccionales que reconoce en nuestro beneficio la Constitución Política en sus artículos 7, 246, 329 y 330, con base en el pluralismo jurídico reconocido constitucionalmente y con fundamento en el sistema normativo Awá y en las normas de la Legislación Indígena Nacional, procedemos a tomar la siguiente Decisión en relación Consulta Previa sobre la Construcción de la carretera San José Payán kilómetro 80 de la carretera Tumaco-Pasto, pasando por territorio del pueblo Awá.

“Primero: No dar permiso para la construcción de la carretera San José Payán kilómetro 80 de la carretera Tumaco-Pasto, pasando por territorio Awá del Resguardo del Gran Rosario, por cuanto dicha obra afecta profunda y desfavorablemente la integridad cultural, social, y económica del pueblo Awá, al intervenir y destruir un sitio sagrado como lo son las cabeceras o nacimientos de ríos y quebradas y los bosques de árboles-gente Awá de antiguo donde viven los espíritus que nos protegen de las enfermedades, producen la sangre agua limpia para nuestra salud y los árboles-cementerio de los abuelos, grandes señales de nuestra cultura.

“Segundo: Enviar copia de esta Decisión al Ministerio del Medio Ambiente, al Director de Corponariño y al alcalde de Roberto Payán, para que conozcan nuestra

determinación y la acojan en cumplimiento del deber estatal de garantizar y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, principio fundamental establecido constitucionalmente en nuestro beneficio.

“Tercero: Disponer que en caso de que el Estado colombiano o el Gobierno Nacional decidan aprobar la construcción de esta carretera, otorgar licencia ambiental para el efecto o iniciar las obras respectivas, en desconocimiento de nuestra Decisión, afectando nuestra integridad cultural, social y económica, procederemos a iniciar demandas contra el Estado colombiano, ante organismos internacionales, tales como la ONU y la OEA, ante organismos multilaterales que propenden por la conservación de la Naturaleza y ante Gobiernos Extranjeros, para garantizar nuestra supervivencia cultural y social y la conservación de nuestro territorio y recursos naturales.

“En constancia de lo anterior se firma esta Decisión en el Diviso Barbaocoas Nariño a los diez y siete (17) días del mes de mayo de 1999.” (UNIPA 1999)

Resultados: La carretera no recibió los permisos y licencias ambientales para su viabilidad.

10.- Avances Del Proyecto

10.1. Algunos Conceptos desde la perspectiva indígena

Desarrollo

Este concepto ha tenido como parámetro dominante la relación con el mercado como espacio único de relación social y económica que determina las políticas y prioridades de desarrollo que deciden los Estados. El concepto de desarrollo sostenible intenta complementar este concepto con el de diversidad, multiculturalidad, participación y conservación. Integra la ecología y el control ambiental como parámetros de regulación nacional e internacional para ser tenidos en cuenta como prioritarios en el marco del respeto a los derechos y los sistemas ambientales de poblaciones locales. Sin embargo las tendencias “desarrollistas” y la oferta de recursos monetarios siguen presentes en el debate de las relaciones entre los Estados y los Pueblos Indígenas, así como entre entidades privadas, agentes de desarrollo y los modelos propios de vida de los Pueblos Indígenas. Las diferentes tendencias “desarrollistas” traen como consecuencia efectos deculturadores, generando conflictos al interior de los Pueblos Indígenas y entre éstos o comunidades indígenas y las sociedades locales, regionales o nacional, y propiciando la relación con estas comunidades desde una perspectiva inequitativa que subvalora la capacidad de gestión de los Pueblos Indígenas, aduciendo por lo general criterios de inferioridad cultural frente al modelo de desarrollo nacional o los modelos regionales y locales.

Uno de los derechos fundamentales colectivos reconocidos a los Pueblos Indígenas es a decidir su futuro propio desde la realización de sus propios criterios de armonía, bienestar y equilibrio desde el concepto integral de vida que engloba lo natural, lo social y lo humano, y lo espiritual.

Un ejemplo de la conceptualización indígena kogui sobre ***desarrollo*** la expone el indígena Santos Sauna de la Sierra Nevada de Santa Marta:

"Nosotros los indígenas, no vamos a inventar modelos de desarrollos; el modelo de desarrollo, que nosotros llamamos *shibalamma* y traduce "historia de indígenas" está dado. *Shibalamma* nace desde origen de indígenas, quien nos ordena eso es nuestro padre *Seruanka* y la madre *Senaludlam*. Ellos ordenaron las leyes indígenas, la salud, la educación, los manejos ambientales, para que nosotros tengamos desarrollo con la madre naturaleza. Eso significa o se interpreta en que hay que conocer cada una de las

importancias que existen en la naturaleza, cada una de las historias, cada cosa tiene su historia, para nosotros ese es el desarrollo de la vida, que hayan buenas aguas, que hayan los pajaritos, que hayan buenas lagunas que encontramos en las partes bajas, por que esas lagunas están conectados con nevados y son las madres de las plantas y animales, que respetemos todas estos principios de leyes de origen, para nosotros eso significa que estamos en el buen desarrollo. Además, si nosotros no desarrollamos todas las actividades de acuerdo a historia de indígenas, no estaríamos administrando bien los recursos naturales. Por eso nosotros los indígenas de la Sierra tenemos nuestras propias organizaciones internas, en salud, en educación, manejo ambiental, justicia, economía, aplicamos nuestros usos y costumbres. Cuando existen cerca del territorio indígena, en sitios sagrados, o dentro del territorio indígena, proyectos de minas, de carbón, muelles u otros, como Termoguajira en Mingueo u otros en otras zonas indígenas, esos proyectos nos afectan como interpretan los *Jaxleka* (mamos, autoridad tradicional). Por que el hermano menor piensa que para un mejor desarrollo hay que vivir sacando minas, carbón, petróleo, proyectos de empresarios, de bananeras. Para nosotros, esos proyectos significan extraer sangre de la madre, extraer huesos de la madre, extraer pensamientos de la madre, por este motivo cada día van surgiendo problemas de salud, conflictos, desorganizaciones de las gentes, y se va debilitando la naturaleza, si no tenemos en cuenta esto. Nosotros estamos para la relación con ella. Nos afecta también para el acceso por ejemplo a sitios sagrados y hacer el trabajo espiritual en la línea negra. La línea negra, esos son los sitios, los límites ancestrales donde se hace el pago a la Sierra Nevada, espiritualmente llegamos hasta donde están esos sitios, como ahora hay gentes habitando en ellos ya no llegamos a veces físicamente sino espiritualmente. Cuando el Estado nos impone proyectos, por ejemplo el programa de salud ahora, vemos muy difícil el manejo de esos proyectos en el territorio indígena, por-que no lo vamos a poder manejar como se necesitan. El Estado no ha entendido qué es lo que quiere y necesita el indígena dentro de su territorio indígena y en relación a la nación, le falta el respeto a la autonomía, al reconocimiento y los derechos, lo mismo en los proyectos, en la educación, en tierras, por ejemplo el Estado no reconoce plenamente que nuestro territorio es hasta los límites de la línea negra, o no entiende el saneamiento de resguardo, que es lo reconocido como propio, pero hay que sanear aún. A nosotros nos ha tocado duro para sanear espiritualmente y volver a restablecer el equilibrio como era antes. Hay que sanear todo lo contaminado.

Si nosotros no manejáramos todos estos principios, ya no existiríamos. Pero mientras nosotros tengamos esto fortalecido, la cultura, las lenguas, las costumbres, las autoridades *Jaxlekas* (mamos), y los principios nuestros con los que convivimos, no nos pueden extinguir nunca. Seguimos defendiéndonos. Nosotros en el principio, desde el origen, a los kogui, arhuacos, arzarios, nos recomienda la madre sostener el mundo y por eso seguimos viviendo y ejecutando nuestros proyectos internos con los *Jaxlekas*, esto significa es sostener la vida." (Sauna 2000)

Territorio

El pensamiento indígena de los pueblos Ikja, Kogui y Wiwa de la Sierra Nevada lo ha expresado de muchas maneras; una de ellas es así:

“El saber y la milenaria memoria cultural de las comunidades indígenas de la Sierra, los Ikja, los Kággaba y los Wiwa, dicen que la Sierra Nevada nos fue dejada desde el origen como nuestra casa, como nuestro cuerpo, en el que hemos de habitar, al que tenemos que cuidar como ser sagrado. Por esto debemos vivir en equilibrio y armonía con el agua, con el viento, con el sol, con la tierra, en paz con la naturaleza que es nuestra propia naturaleza.

“Si no vivimos en paz con la naturaleza no podemos vivir en paz con nosotros mismos.

“Nosotros sabemos cuidar nuestro territorio, conocemos y respetamos la Ley de Origen. Cuando la Sierra está habitada por gente que no conoce ni respeta nuestra ley, por gente que no vive la tradición indígena, entonces se hace daño a lugares sagrados, se hace daño a la Sierra y esto nos quita parte de nuestra fuerza, así es cada vez más difícil cuidar el mundo que es nuestra ley y mandato de origen.

“... ”

“Un fogón sin leña no hace fuego y la leña sin fuego no arde, así como una tradición indígena sin su lugar donde vivirla es como un fogón sin leña y sin fuego. Por eso los indígenas de la Sierra, los Ikja o Arhuacos, los Kággaba o Kogi y los Wiwa o Arzarios, en voz viva y palabra de Mamos, pedimos el derecho que tenemos a nuestra tierra, a nuestro cuerpo en el cual desarrollar nuestro espíritu, nuestra tradición y ley. Así dice nuestro saber y memoria cultural, así pensamos y lo decimos.” (en DGAI 1998b)

En cuanto al **ordenamiento territorial**, los Kogui en 1994 dijeron:

“Para ordenar el territorio hay que ordenar el pensamiento. Lo que nosotros entendemos por ordenamiento territorial no es sólo demarcar o delimitar un pedazo de tierra. Es mucho más profundo: se trata de ordenar el pensamiento para poder vivir bien en ese pedazo de tierra. O sea que el ordenamiento territorial tiene dos partes: lo espiritual que se refiere al pensamiento, y lo físico que se refiere a la tierra. Para nosotros esas dos partes no se pueden separar, siempre están unidas, pues el territorio es uno sólo.

“Hay que sanear los Resguardos, pero también hay que sanear el pensamiento de la gente.”

Identidad Cultural

Este concepto rebasa la concepción de identidades individuales y plantea la identidad cultural en el terreno del reconocimiento del grupo étnico integral como sujeto colectivo especial.

Los Yanaconas (pueblo indígena que habita en el macizo colombiano en el departamento del Cauca) han hablado así:

“La cultura es viva, como un río, se mueve permanentemente aunque por siglos permanezca en el mismo cauce. La cultura es capacidad de cambio sin perder el cauce y los cimientos. La cultura es articulación. Cuando dos ríos se cruzan se engrandecen sus aguas, pero sus cauces no desaparecen, se hace uno nuevo. La cultura no es un costalado de cosas. La cultura es la corriente del río, la que nos permite avanzar. Una cultura no se acaba si hay personas por que ellas hacen, dañan, arreglan, crean y viven de eso. La cultura no sólo está en las cosas hechas, sino en las manos y en la mente de quienes las hacen, en las personas que trabajan, creen y sueñan. Sin gente no hay cultura, ni productos culturales.”(Declaración Yanacona, Manifiesto de Pancitará, 1994)

10.2. Propuestas de las comunidades y organizaciones indígenas participantes en el Proyecto

10.2.1. Conceptos del proceso de consulta para los Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta

(Referencia: Informe de Campo de Julio Barragán)

En la Sierra Nevada se ha dado a partir de la participación en procesos de consulta, una constante construcción y revalorización en la definición y uso de los conceptos mismos de **consulta y concertación** y de las perspectivas desde las cuales abocan la relación con el Estado y en general con la sociedad no indígena. La consulta la consideran como un proceso aún en construcción, sobre todo por parte del Estado. Para los Pueblos Indígenas, los compromisos estatales son la gran disyuntiva a la hora de enfrentar un proceso de consulta. En esa dimensión, uno de los caminos en los que se encuentran los indígenas de la Sierra es en el de definir en profundidad los criterios territoriales sobre los cuales puedan plantearse proyectos de desarrollo, y en concreto proyectos mineros o proyectos adscritos a proyectos mineros.

En estos momentos, más que la consulta, ha surgido el concepto de **concertación** como el más urgente de construir en los actuales momentos de las relaciones entre los cuatro Pueblos Indígenas y el Estado. El concepto de consulta en estos momentos se activa mucho más en las relaciones internas entre los cuatro pueblos, viviendo en estos momentos los pueblos de la Sierra un proceso intenso de la **consulta interna** y el cual lo han revalorizado como indispensable frente a cualquier consulta con el Estado o agentes privados como el más pertinente. Sobre todo, porque a partir de él, es que se delimitará más claramente el rol de las relaciones con el Estado, y los puntos específicos de encuentro y de desencuentro con la otra sociedad.

De estos procesos de consulta y de la reflexión interna en conceptos internos, fue rescatado un concepto tradicional que se encontraba relegado y que se vincula directamente a la definición de cual es la legitimidad en la representación en el caso de la Sierra Nevada por parte de los indígenas. Este es el concepto de **eswama**, de sitios sagrados, ligado al de **zhátukwa**³ el cual viene siendo un concepto guía explícito desde hace ya varios años. Estos dos conceptos toman la fuerza necesaria para definir desde la tradición y desde la cultura propia, los temas, aspectos, momentos, lugares, actores y representantes correspondientes, con los cuales adelantar las concertaciones.

Los **eswama** son los sitios ubicados en las partes altas de las cuencas hidrográficas, desde los cuales se organizan las comunidades que están asentadas en el curso de los ríos. Los Mamas que cuidan los **eswama**, son los responsables espirituales de la existencia de los habitantes de la cuenca y del ecosistema ahí existente. A su vez los **eswama**, son los sitios de poder, son los sitios donde está escrita la historia de cada pueblo, y es en ellos, donde se han de realizar las reuniones importantes que definen el camino a seguir por cada indígena y en especial, por las organizaciones indígenas representativas de estos pueblos.

En esta medida, se aclara el problema de la **representatividad**, y sobre todo de la responsabilidad interna y de los procedimientos, momentos y sitios en los cuales definir sobre un determinado caso la relación con el Estado, y en concreto, la viabilidad o adecuaciones pertinentes a cada proyecto.

³ Zhátukwa: ‘adivinación’ realizada por los Mamas, a través de formas propias en cada pueblo de la sierra como el totumo y la lectura a través de las burbujas en el agua, acompañada de meditación, consejos, comunicación espiritual con la ley de origen y antigua.

En estos momentos los pueblos de Sierra Nevada han entrado en una etapa que podremos denominar de pausa, en la medida que se requiere revivir los *eswama* a nivel interno para que este concepto vuelva a instituirse y retomarse activamente en la vida indígena, antes de proseguir un camino y definiciones o concertaciones con la sociedad vecina. Es el caso del presente proyecto, el cual fue “abandonado” por los indígenas de la Sierra (se dejó de asistir a varios talleres), mientras se revisan apreciaciones y decisiones profundas para el futuro del territorio. De manera clara, mientras tanto, la representatividad para la interlocución se reafirma en cabeza de las organizaciones de cada uno de los cuatro pueblos, pero volviendo a retomar el concepto guía también de ‘unidad’ general de los cuatro pueblos (no hay equilibrio si no están los cuatro y hasta hace muy poco sólo estaban tres) a través de la representación y decisión por consultas internas en el Consejo Territorial de Cabildos por delegación de los Mama.

En todo este escenario en la Sierra Nevada, el papel del Estado y las consideraciones legales de asimilar a las autoridades indígenas como autoridades públicas, se convierte en un elemento central a la hora de entablar conversaciones, ya sea en un proceso de consulta previa o de concertación.

En todo este contexto podemos observar de manera resumida algunas cosas presentes durante todos estos procesos:

- El Estado colombiano está presente pero desconoce y no reclama su propio papel como autoridad pública (ej. Planeación Nacional nunca ha venido a ninguna reunión).
- Se ha desdibujado el rol del Estado desde cuando las oficinas regionales de asuntos indígenas fueron clausuradas.
- Paralelamente ha habido un fortalecimiento interno progresivo. Se han revitalizado y renovado diferentes formas organizativas propias indígenas.
- Amenaza y está presente el temor de que la unidad se rompa por corrupción interna a partir de presiones externas e invitaciones desde fuera. Pero hasta ahora no se ha roto.
- También existe el condicionamiento del conflicto armado, que en el caso de los kankwamos es grave. Nadie se puede mover, ni subir a los territorios. Los derechos humanos de los Pueblos Indígenas de la Sierra están siendo seriamente vulnerados y sus líderes amenazados y asesinados. Los desplazamientos forzados internos aumentan, la libertad de circulación y de organización de hecho está restringida, las autoridades tradicionales o mamas empiezan a ser presionados por los distintos sectores armados para adoptar posiciones a su favor en detrimento de su autonomía cultural y espiritual.
- Las ONGs que intervienen en la Sierra como la Fundación también se han dispuesto a reorganizarse. Las entidades empiezan a preguntar por conceptos y explicaciones.
- Lo que se está perfilando al interior de los pueblos de la Sierra es más lo político desde la visión del territorio, lo que implica el fortalecimiento de la política interna. Es decir, que la consulta previa no es sólo a proyectos que vengan de afuera, sino también un requerimiento para los proyectos internos. Esa es la tendencia actual de los pueblos de la Sierra, cuya dinámica se ha visto afectada por el conflicto armado que opera en el macizo.

En el documento anexo denominado “Por la Unidad entre el esfuerzo y el Entendimiento Intercultural: Háblenos Claro, ¡por favor!”, elaborado y recogido por el indígena Bintukua (Arhuaco) Cayetano Torres en septiembre de 2000 dice:

“La decisión de conformar un equipo delegado por parte de las cuatro Organizaciones para interlocutar con las instituciones externas, es una alternativa política para responder de forma crítica y constructiva a la inconformidad común que tenemos al interior de nuestras comunidades, y en el nivel de la dirección, en razón de que cuántas veces no habremos sido “manoseados” los indígenas mediante la participación accidental en cualquiera de sus eventos sociales, en donde juega papel importante la cámara fotográfica,

los camarógrafos, la hoja de asistencia y la firma de los indígenas que han sido convertidos como la justificación lógica para decir que ya se concertó con los indígenas de manera consensuada; son casos que siguen ocurriendo, con mucho desfachatez incluso.

“...
“...
“...

“Las voces indígenas en justo reclamo por la recuperación de la autonomía en su espacio territorial, lo hemos venido haciendo durante el transcurso de muchos siglos, y lo que hoy decimos (Sept.14 de 2000), no puede quedar en un simple escenario, en donde todo es que sí, que sí, por parte de la institución externa, cuando, por otro lado, paradójicamente la problemática indígena siga igual o peor, pero en este caso, que se entienda muy bien lo que queremos decir: estamos cuestionando y criticando a la pretensión de afuera que lucha por imponernos su sistema administrativo.

“A esta gente, parece que se les olvida reconocer y respetar nuestro carácter de pueblos o de culturas distintas de naturaleza *sui generis*, regidas por unas normas consuetudinarias desde su origen, lo cual ha venido manifestando desde nuestros ancestros. Pero lo que estamos contemplando en la actualidad pensamos que aún es el rezago del ayer caracterizado en la historia como el proceso de sometimiento lo cual ahora ya no es con las armas sino con el paquete de dólares ...

“No podemos desconocer que el signo peso es indispensable pero, en nuestro caso, la ideología externa jamás debiera de equivocarse en creer que la estructura cultural de los Pueblos Indígenas esté soportada por lo que signifique o por lo que pueda representar un puñado de peso; en esto nos corresponde ser muy explícitos para ver si nos entienden, que nos reconozcan y se respete la jerarquía de **la diferencia**.

“Con nuestra exposición no pretendemos imponer nada simplemente queremos hacer claridad sobre lo que es nuestro y por eso lo exigimos: **territorio, autonomía, cultura, unidad**.

“Claro está en ningún momento podemos olvidar “la noción de país” pero así mismo en la voluntad política del Estado (si es que existe), en las instituciones y en los servidores públicos debe existir el acato y el estricto en cuanto al cumplimiento de las normas consagradas fundamentalmente por el reconocimiento y la protección de la realidad multiétnica, principios que regulan la nueva estructura de la política colombiana.

“El mencionado principio constitucional es uno de los primeros que se debe tener en cuenta como prerrequisito antes que el inicio de proyectos, planes, programas o acciones que tengan que ver con territorios indígenas (la Sierra Nevada en este caso) en donde la legitimidad representativa está en **la autoridad tradicional indígena**.

“....

“Tratemos de entender mejor este asunto: cuando hay aumento de *mamos*, con una base tradicional fortalecida, aumento de centros tradicionales, aumento de alumnos tradicionales, menos injerencias externas, saneamiento de sitios sagrados, el respeto y reconocimiento a las autoridades tradicionales, recuperar el manejo especial de los sitios sagrados que tienen los *mamos* son entre muchos los indicativos que demostraríamos el fortalecimiento cultural en nuestros pueblos y aquí volvemos a repetir que no se ha querido entender, o no ha habido la voluntad de interpretarlo de este modo sencillo.

“El peso de la experiencia nos induce a desconfiar y a dudar en absoluto sobre las ofertas de apoyo y ayuda que nos plantean para la cultura. Pero cómo quieren ayudarla sino la dejan germinar “la semilla para que se convierta en una planta hay que dejarla libre, no interferir en su ciclo evolutivo”. Dejen la cultura germinar de acuerdo a su espacio

tradicional, este es el primer fundamento de recuperación y fortalecimiento cultural.” (Torres 2000)

10.2.2. Conceptos fundamentales en el proceso de consulta para los Pueblos Indígenas Wayuu y Ette Ennaka (Chimila)

(Referencia: Informe de Campo de Julio Barragán, de Claudia Puerta, discusiones, documento presentado por los wayu del sur)

Se reflexionó a partir de preguntas, cuyos resultados resumimos a continuación:

¿Qué es la consulta a los Pueblos Indígenas?

“Es tratar un tema específico con los representantes legítimos, es decir las autoridades tradicionales, sin personas ajenas a la comunidad.”

“Es un diálogo para llegar a un acuerdo que beneficie a toda la comunidad. Es una obligación para realizar cualquier actividad que se quiere. A partir de ella surge la concertación o firma de acuerdos o convenios. Condición previa para llegar a concertación. Ese diálogo es un proceso propio que le facilite al anciano la toma de decisiones, en el marco de la cultura propia, para poder saber si la propuesta beneficia o no a la gente. También hay que observar el fortalecimiento de cada pueblo y su cultura para evaluar un proyecto.”

“Las reglamentaciones existentes obligan a consultar. A pesar de que existen leyes de protección, ha sido un proceso violento de imposición del Estado que se ha puesto de parte de las multinacionales. Hasta ahora la consulta ha sido un proceso de negociación desigual e inequitativo, con el Estado del lado de las empresas. De esta manera, se desconocen tiempos, personas, se fomenta la corrupción, se violan los lugares sagrados. Hoy están las comunidades con proyectos de minería o explotación de recursos naturales más pobres que antes de la explotación.”

¿Cómo se quiere que sea la consulta?

“Qué se haga de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades, al interior de las comunidades.”

“Debe ser con toda la comunidad. Los ancianos, líderes, mujeres, niños, jóvenes, maestros, promotores de salud, funcionarios, incluir en el caso de la Sierra Nevada a los chimilas. Para todo proceso de consulta, se deben cumplir los siguientes pasos y procedimientos: Primero, una parte informativa, con toda la comunidad; después de conocer el proyecto, viene la 2ª fase que sería en cabeza de las autoridades tradicionales quienes tienen sus formas propias (tiempos y espacios) para tomar decisiones y consultar internamente (sueños, reuniones de ancianos en sitios específicos, etc.). Se requiere de tiempo para poder hacer esos procesos internos, tiempos que requieren de unos **costos**, los cuales toca definir quién los va a sufragar.”

“La consulta debe ser transparente, un proceso sincero, fundamentado en la palabra verdadera, participativo, que respete los tiempos y espacios propios de Pueblos Indígenas, libre y consciente, que se tengan en cuenta a los legítimos interlocutores. Que se respete la concepción espiritual de cada pueblo. Que se respeten los espacios de reflexión interna para permitir el ejercicio de la autonomía y estructuras propias de autoridad y de poder. De parte del Estado se espera que cumpla con su función de representar los derechos indígenas, que vele por que se cumplan esos derechos. A su vez propender porque se permita la

participación a la comunidad desde la misma etapa de formulación, diseño y planeación del proceso de la consulta. Cada comunidad definirá los participantes, los tiempos y los lugares, y se ha de garantizar que la decisión que tome la comunidad sea respetada. Consulta para decidir si entran en proceso de negociación. También se ha de prever los costos y quién los ha de pagar. Debe ser previa, escrita y hablada en nuestras lenguas, ayudas visuales, mecanismos para que se puedan visualizar los aspectos negativos y positivos del proyecto, por lo tanto se debe informar de todo sobre lo cual trata el proyecto.”

Condiciones

“Disponibilidad del tiempo según cada cultura indígena, en la medida que existen ocupaciones propias del indígena que deben ser respetadas. La traducción que se haga por una persona confiable y de la región.”

“Que sea en la lengua propia (en el caso chimila la ette taara) para que la información sea completa y para poder hacer la consulta con pleno conocimiento de nuestros ancianos y así la información no podrá manipularse a la hora de la toma de decisiones. Hay tiempos para hacer las cosas. Por ejemplo, en la noche para algunos pueblos es el tiempo importante para decidir, e inclusive es probable que los foráneos también estén presentes en algunos momentos importantes al interior de nuestros espacios. En nuestro pueblo, el Cabildo Gobernador informa en la noche a nuestros ancianos, quienes autorizan cualquier decisión, después de consultar en sitios sagrados donde se comunican con Yao. Luego toda la comunidad reunida recibe la información de parte del Cabildo y se adopta el camino a seguir.”

“La consulta debe tener como primera condición, fortalecer la autonomía de los pueblos para decidir sobre su futuro. Revitalizar las estructuras propias, la espiritualidad y la integralidad de las prácticas propias como los sueños. Otra condición es que debe ser bilingüe.”

¿Con quiénes?

“Con los más viejos. Los viejos son los que deciden por el bienestar de la comunidad. Sus decisiones son aceptadas por todos.”

“Consultas con la comunidad en pleno. El Cabildo Gobernador va a donde los ancianos, y los ancianos son los que toman las decisiones. Cuando ya sale del pensamiento de los ancestros el Cabildo vuelve al sitio y consulta con la comunidad con la aprobación de los ancianos. Mucha gente no creerá y va y pregunta a los ancianos si les dijeron y les consultaron. (Control interno) hay que ir a un sitio sagrado y consultar con Yao a ver si les conviene o no. Cabildo – ancianos (13 entre los chimila) pero entre ellos hay un mayor. Cuando ellos consultan ya les dicen a la comunidad qué hacer. Los niños son testigos en los procesos sociales de los chimila.”

“Quiénes: A partir de nuestra experiencia se debe garantizar la presencia de: los legítimos representantes de la comunidad (estructuras de autoridad y poder de cada pueblo), los interlocutores como cabildos y líderes, funcionarios, profesores, representantes de organizaciones indígenas regionales, Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, organizaciones nacionales indígenas, empresas, Procuraduría, Defensoría, observadores internacionales como garantes del proceso, representantes internacionales de los derechos humanos y la comunidad en general.”

Procedimientos internos/proprios y externos

“Costumbres y leyes propias, asambleas internas, acuerdos mutuos para el bien de toda la comunidad. Siempre con los más viejos.”

“Así como lo planteamos en el anterior punto cuando hablábamos de las condiciones y las personas con quienes se debe hacer la consulta previa.”

“Diferentes espacios. Tiempo ilimitado. La consulta no se debe limitar a un tiempo determinado. Se debe dar todo el tiempo necesario para pensar una decisión que les afectará por el resto de sus días. Espacios y horarios, para hablar, concertar. A continuación planteamos el cómo se debe hacer este proceso:”

“Primero una etapa pública y abierta: debe haber capacitación, sensibilización, reflexión, antecedentes, referencias, puntos de vista en torno a beneficios y riesgos. Debe ser financiada por el Estado. Cumplir con la suficiente ilustración y el tiempo y los espacios necesarios para que toda la comunidad asimile y conozca el tema.

“Etapa 2 de reflexión interna: proceso interno de análisis libre sin presiones de agentes externos, exclusivamente la comunidad en sus espacios y tiempos. Contrario al decreto 1320 de 1998, se rechaza el decreto 1320 que reglamenta la consulta previa, porque pone límites en el tiempo, limita los alcances constitucionales y de la Ley 21/91 (acuerdo 169 de la OIT), impone una agenda y un procedimiento desconociendo la interculturalidad, no se le hizo la consulta previa y quedó sectorializado y restringido a lo ambiental.

“Etapa 3 de presentación de resultados de la consulta interna, toma de decisión. Posición de toda la comunidad. Deben participar todos los que se han mencionado, más los medios de comunicación. Aquí se pueden presentar dos alternativas: negociar o no negociar.

“Etapa 4 de negociación cuando se acepta.

“Etapa 5 de control y seguimiento de la decisión de etapa 3 y eventualmente etapa 4. Comisión de garantes: del cumplimiento de la decisión o los acuerdos.

Normatividad interna/propia y externa

“Tener en cuenta los usos y costumbres. Las protecciones, las contras, los sueños, la espiritualidad. Lo externo o la ley externa es la Constitución y sus normas. Que se respeten y se cumplan. Hay que articular las leyes internas con las externas. Exigir que se cumplan los convenios internacionales.”

“Para prevenir lo que viene pasando, toca hacer un trabajo previo con la comunidad y llegar a acuerdos internos sobre los procedimientos para hacer la consulta y cómo se va a ejercer control sobre los representantes y cabildos. Fortalecer la organización interna para llegar a un acuerdo interno. Por lo tanto, hay que hacer capacitación sobre la normatividad interna con los jóvenes y evitar que transgredan las normas internas. Precisamente, hay que fortalecer lo interno, ya que por el conflicto armado, cada vez se cumplen menos las leyes. Hay que construir mecanismos interculturales de articulación entre las normas internas y las normas externas.”

“Se rechaza el decreto 1320 porque se ponen límites temporales, limita los alcances internacionales de la consulta (convenio 169 de la OIT). Impone una agenda y procedimientos que no son propios. Desconoce la interculturalidad como principio de la consulta previa. Es inconstitucional. Al mismo decreto no se le hizo la consulta previa. Por ejemplo, en lo interno, el representante debe alertar a la comunidad y buscar la participación de todos, para analizar la situación o el proyecto. Lastimosamente, los dirigentes también se prestan para negociar sin la comunidad, e inclusive, reciben dinero.”

Estrategias

“Ubicar quiénes son las autoridades tradicionales y garantizar que no sean las instituciones las que buscan a los que ya conocen y terminan esas personas decidiendo por la comunidad. La unión que debe tener la comunidad es fundamental a la hora de concertar.”

“En las condiciones actuales del conflicto armado, el pueblo Ette Ennaka (chimilas) está cercado y otros se encuentran desplazados y exiliados fuera del resguardo, entonces toca exigir que el Estado sea veedor y garante de los derechos y de la vida de los indígenas. Hay que buscar el respaldo nacional e internacional. El Estado no está cumpliendo con su función de ser garante y veedor. Por eso es tan importante el fortalecimiento de la capacidad de la organización desde la misma cultura.”

“Hay que volver a rescatar el pensamiento, los sistemas de control interno, puesto que son muchos los jóvenes que no tienen formación tradicional. Las siguientes son conclusiones sobre su situación actual:

- está el problema del autocontrol wayu sobre sus representantes.
- la misma empresa fomenta la debilidad.
- las multinacionales son unos monstruos muy grandes.
- Hay que fortalecer los sistemas de autocontrol interno para evitar corrupción.
- rechazo al decreto 1320 (ver atrás).
- debe haber unidad interna con la base en la tradición. Desde adentro para lograr fortaleza interna.”

10.3. Recomendaciones y Conclusiones del Proyecto

a) En cuanto los aspectos sociales y políticos que se derivan del análisis de la primera fase:

1. Las organizaciones indígenas han sido claras en identificar la tendencia política que se vive en Colombia de recortar los derechos, garantías y reivindicaciones logradas y reconocidas a nivel legal y a nivel constitucional durante los últimos 150 años, y que constituyen un marco jurídico bastante bueno de protección y defensa de los Pueblos Indígenas. Ante esto llaman a las organizaciones indígenas colombianas, al Gobierno y al Estado colombiano, a detener la presión jurídica para adelantar reformas que recortan o conculcan los derechos ya reconocidos y devuelven en décadas la condición de los Pueblos Indígenas respecto a sus derechos reconocidos y a revisar jurídicamente y políticamente las ya realizadas en el campo del Código Minero, el Código Penal y otras reformas que ya se han adelantado.
2. También se solicita a los organismos de control del Gobierno, Procuraduría General y Defensoría del Pueblo, que mediante las oficinas que tienen encargadas de las funciones de protección y defensa de los derechos humanos y de los derechos de los Pueblos Indígenas, activen sus controles sobre el Gobierno y esta tendencia reformista contra los derechos de los Pueblos Indígenas.
3. Se le solicita al Gobierno colombiano, a las empresas explotadoras de recursos naturales y de recursos de minería nacionales o multinacionales o internacionales, reactivar el cumplimiento de la obligación de realizar la consulta previa a los pueblos o comunidades indígenas dueños, poseionarios o usuarios de los territorios donde se realizará la explotación, y de darle al instrumento de la consulta previa, señalado en el instrumento internacional Convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia, el alcance de respetar el libre consentimiento previo e informado. La consulta previa obligatoria ha sido abandonada por el Gobierno nacional, por las empresas y su cumplimiento tampoco se ha vigilado por parte de los organismos de control del Estado.

4. Se le solicita al Gobierno nacional y al Estado elaborar una política pública dirigida a la protección y al establecimiento de garantías para el cumplimiento y el ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas. Y de manera urgente, presentar una política pública que enfrente la catástrofe humanitaria existente actualmente entre los Pueblos Indígenas, crisis que se ve agravada por las explotaciones de recursos naturales renovables y no renovables en territorios indígenas que inciden en dinámicas de violencia y expropiación contra las comunidades y Pueblos Indígenas.
5. Se le solicita así mismo al Gobierno y a las empresas explotadoras de recursos naturales y mineros en Colombia, cumplir con los parámetros internacionales de respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas consignados en el Convenio 169 de la OIT y en los proyectos de Declaraciones de Derechos sobre los Pueblos Indígenas de la OEA y de NNUU. En este sentido es particularmente importante, respetar de manera efectiva y real, el derecho a la autodeterminación o autonomía de gobierno, al territorio, y a la identidad y cultura.

b) En cuanto a la continuación de la segunda fase del proyecto:

1. Se requiere en primer lugar aclarar y profundizar sobre el concepto y la definición jurídica de la consulta previa y del consentimiento previo, libre e informado. Examinar los instrumentos y debates internacionales al respecto y sus implicaciones y consecuencias en los instrumentos nacionales. Revisar el texto original del Convenio 169 de la OIT y establecer su correspondencia con la versión oficial del Convenio en español que ha sido aprobada como Ley nacional. Así mismo, es necesario profundizar sobre la conceptualización del consentimiento previo, libre e informado.
2. Es necesario tratar la consulta y las concertaciones, y el consentimiento previo, libre e informado, de una manera integral y no sectorial, ya que su sectorialización y fragmentación, permite desvirtuar y confundir el tipo de instrumento que la consulta y las concertaciones son respecto de la protección de los derechos indígenas y de las comunidades negras y de la garantía a su supervivencia étnica y cultural.
3. Profundizar junto con las organizaciones y los Pueblos Indígenas, los alcances de estos procesos e instrumentos jurídicos para protección de derechos específicos y la clarificación sobre las instancias de tipo nacional que los Pueblos Indígenas deben establecer con el Gobierno nacional para el ejercicio de la autodeterminación de los Pueblos Indígenas.
4. Así mismo, es recomendable ampliar la reflexión de las consultas, concertaciones y el consentimiento previo libre e informado entre los Pueblos Indígenas y las comunidades negras, quienes también han tenido una vasta experiencia y que comparten una reglamentación arbitraria que a ninguno de los dos grupos consultó.
5. Es necesario establecer diferentes espacios de diálogo y profundizar con los diferentes sujetos implicados: los distintos grupos étnicos, el Estado y los empresarios, las reflexiones sobre el tema. Buscar que durante la segunda fase se desarrollen y fortalezcan escenarios de interlocución al respecto, de tal manera que la experiencia acumulada no se pierda y los derechos sean de hecho conculcados en un futuro por su no aplicación. La segunda fase debe incluir en su diseño, espacios nacionales de reflexión y gestión sobre el tema.
6. También se requieren espacios de reflexión e intercambio de experiencias y perspectivas entre Pueblos Indígenas y organizaciones indígenas a nivel internacional, de manera que se puedan clarificar las tendencias, conceptos y alcances de los instrumentos de derechos humanos internacionales y de las políticas mineras.

7. En los talleres se pudo observar que ahondar en la reflexión, implica también espacios de formación en diversos temas para los indígenas y sus organizaciones internamente, temas que hacen parte del contexto nacional e internacional, jurídicos y constitucionales, ambientales, derechos humanos y otros.
8. También que es necesario fortalecer organizativamente la capacidad de gestión interna propia de los pueblos, de sus organizaciones y de la representación, y generar las mejores condiciones para hacer posible el fortalecimiento de los espacios propios y/o tradicionales de reflexión y decisión. Rescatar y revalorar los conceptos de la ley interna o mayor, y profundizar en lo que significa la autonomía de los grupos étnicos y las implicaciones de su aplicación en la interlocución con el Estado y la sociedad nacional.
9. Apoyar con la continuación de esta investigación participativa las acciones de los Pueblos Indígenas y sus organizaciones en los trámites para retomar el tema de la consulta, del consentimiento previo libre e informado, aclararlo y posicionarlo nuevamente como un instrumento valioso de protección y defensa de los derechos étnicos y culturales. Esto implica decisiones propias de acciones desde las mismas organizaciones indígenas.

11.- Agradecimientos y reconocimientos

En un trabajo de equipo intervienen muchos sujetos, cada uno con un compromiso en la construcción de la obra que aportará elementos para el futuro, en este caso haciendo parte del proceso de maduración de una reflexión sobre la vasta experiencia que entorno a las consultas y concertaciones han tenido los Pueblos Indígenas en Colombia.

Esta primera fase de la investigación contó con la efectiva participación de las comunidades indígenas del pueblo Wayu de Bahía Portete, de Manaure, de los Resguardos de Mayabangloma, Caicemapa y Barrancas; del pueblo Ette Ennaka o Chimila; y de los pueblos Ijka, Wiwa, Kággaba y Kankwamo (sobre todo en su etapa inicial), quienes brindaron todo su apoyo al desarrollo de los Talleres locales y Regionales. Contamos con el acompañamiento de los coinvestigadores en campo, antropólogos Julio Barragán y Claudia Puerta. A nivel de la redacción de este informe final fueron muy valiosas numerosas contribuciones de todo el equipo de investigación, de Omaira, de Julio y de Claudia.

Igualmente el Comité Asesor integrado por los indígenas Armando Valbuena como presidente de la Organización Nacional Indígena (ONIC), Arregocés Conchacala como Cabildo gobernador de la Organización Gonawindúa Tayrona(OGT), Gabriel Bisbicús presidente de la Unipa del pueblo Awá y representante de AICO (Autoridades Indígenas de Colombia), Victoria Ballesteros Representante de Autoridades Tradicionales Wayuu de Bahía Portete, Oscar Uriana Cabildo gobernador del sur de la Guajira y Luis Miguel Carmona (Líder chimila), quienes aportaron sus experiencias en el manejo del tema, su dedicación y su apoyo en la realización de esta investigación.

También sinceros agradecimientos a quienes contribuyeron de otra manera con la ejecución, a través de la financiación y la gestión total del proyecto: el CIID representado por Gisele Morin-Labatut, el INER con sus directores saliente y entrante, Jesús María Alvarez y Diego Herrera, y la primera coordinadora del proyecto Cristina Echavarría; el INS representado por Viviane Weitzner, en la coordinación con Colombia.

Queremos darle un reconocimiento especial a Cristina Echavarría, quien durante meses previos al inicio, concertó la realización de esta investigación con el CIID y con el INS-NSI y que

seguramente -esto esperamos- se va a encontrar satisfecha con los resultados de este proyecto que apoyó decididamente.

12.- Fuentes

Asociación Indígena de Colombia (AICO). 1997. Carta al Ministerio de Minas y Energía, 1 de octubre.

Asociación Territorial Cabildos Sur de la Guajira. 2001. Declaración hecha en un Taller del Proyecto INER/NSI, Santa Marta.

Banco Mundial. 1991. Directriz operativa OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas.

Barragán, Julio. 2001. Síntesis de Trabajo de Campo hecho para el proyecto INER/NSI.

CEREC; FESCOL; Corporación Penca de Sábila; eds. 1992. Derecho y Medio Ambiente. Varios autores. Bogotá.

Congreso de Colombia. 2001. Ley 685 del 15 de agosto, 2001: Código Minero. Bogotá.

_____ 1993. Law 99 of 1993: sobre participación de la sociedad civil. Bogotá.

_____ 1988. Decreto 2655 del 23 de diciembre, 1988: Código Minero. Bogotá.

Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. 1997. Globalization, Environment and Law. Proceedings of the III International Symposium on Environmental Law and Policies. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos. Medellín.

Correa, J. 2001. Recopilación de información e bibliografía hecha para el proyecto INER/NSI. Documento inédito.

Corte Constitucional de Colombia. Decisión T-039-97.

_____ Decisión T-380-93.

DANE. 1993. Censo de Colombia.

DANE-DNP. 2000. Estadísticas.

DGAI-Min Interior. 1998a. Los Pueblos Indígenas en el País y en América. Elementos de política colombiana e internacional. Bogotá.

_____ 1998b. Derechos de los Pueblos Indígenas de Colombia. Pluralismo Jurídico y Autonomía. Tomo I y Tomo II. Vásquez, M.; Jimeno, G.; and Correa, H.; comps. Bogotá.

_____ 1998c. Hacia el reconocimiento de los Derechos de los Pueblos. Vásquez, M.; Jimeno, G.; and Correa, H.; comps. Bogotá.

- _____ 1997. Reflexiones sobre el Sistema Indigenista Interamericano (presentadas en la reunión técnica de Directores de Asuntos Indígenas de América). *In* DGAI-Min Interior. Los Pueblos Indígenas en el País y en América. Bogotá.
- Epinayu, Jean. 1995. Documento inédito.
- Gestión; Ambiente. 2000. Separata — Memorias Primer Seminario Desarrollo Sostenible Energía y Paz. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales-Idea.
- Hena Rodríguez, Alberto. 2000. Autonomía Territorial, Administración de Recursos Energéticos y Régimen de Regalías en Colombia. *En* Gestión y Ambiente, No.1086, Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia. Medellín.
- Johns Swartz, Kathryn; Uquillas, Jorge E. 1997. Aplicación de la Política del Banco Mundial sobre los Pueblos Indígenas (OD 4.20) en América Latina (1992-1997) Documentos de trabajo en las reuniones de consulta a gobiernos y Pueblos Indígenas. Taller región Andina. Banco Mundial
- OIT. 1989. Convenio 169.
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). 2001. Documento inédito.
- Pineda, Roberto. 1995. Pueblos Indígenas en Colombia . *En* Tierra Profanada: Grandes Proyectos en Territorios Indígenas de Colombia. ONIC, CECOIN, GhK. Disloque Ed. Bogotá.
- Preciado, Luz Marina. 1995. La Minería Indígena y el Nuevo Régimen Minero. *En* Tierra Profanada: Grandes Proyectos en Territorios Indígenas de Colombia. ONIC, CECOIN, GhK. Disloque Ed. Bogotá.
- Presidencia de la República. 1991. Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- _____ 1998. Decreto Número 1320 de 1998. Bogotá.
- _____ 1898. Decreto Número 74 de 1898. Bogotá.
- Ramonet, Ignacio. 2001. Impacto de la Globalización en los Países en Desarrollo. Agencia de Noticias Vertice: Dossier Globalización. 11 de marzo. <http://www.red-vertice.com/anv/Dosgb16.htm>
- Rodríguez, Gloria Amparo. 2001. La Consulta Previa a Pueblos Indígenas y Comunidades Negras dentro del procedimiento para otorgar Licencias Ambientales. Tesis para optar por el título de maestría en Medio Ambiente y Desarrollo. Universidad Nacional Instituto de Estudios Ambientales IDEA. Bogotá.
- Sanua, Santos. 2000. Documento inédito.

Torres, C. 2000. Por la Unidad entre el esfuerzo y el Entendimiento Intercultural: Háblenos Claro, ¡por favor! Documento inédito.

Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA). 1999. Jurisdicción especial indígena del Pueblo Awá, Consulta previa sobre la construcción de la carretera San José Payan Kilómetro 80 Carretera Tumaco-Pasto.

Vásquez Luna, Miguel. 2001. Presentaciones en talleres con Pueblos Indígenas. Documentos inéditos. Bogotá.

Yancona Declaración. 1994. Manifiesto de Mancitara. Documento inédito.

Anexo 1

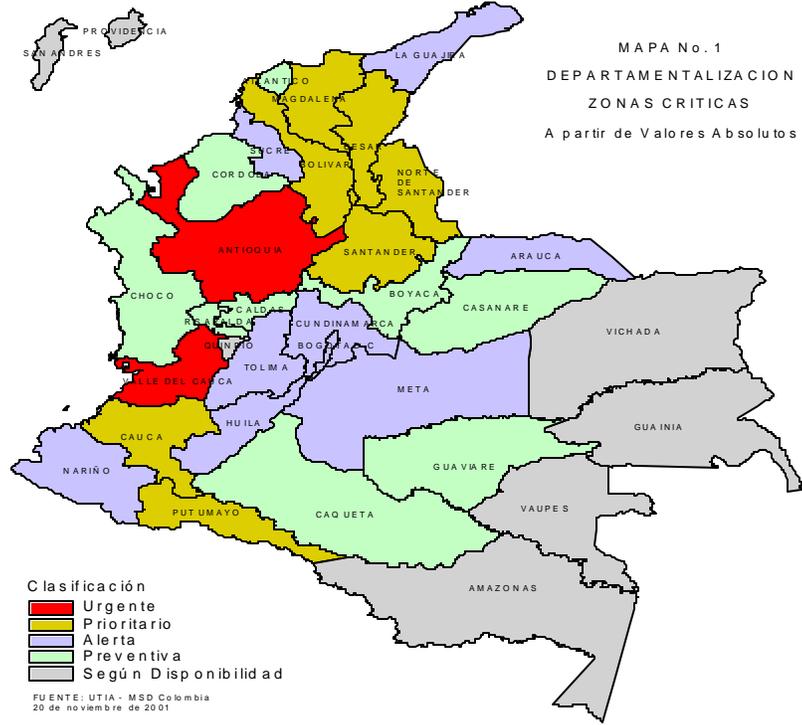
RESGUARDOS CONSTITUIDOS DESPUÉS DEL 31 DE JULIO DE 1991					
#	Etnia predominante	Resguardos constituidos	Ext. Hectáreas	Población	Familias
1	Amorua/Guahibo /Jivi, Sikuan)	1	83720,0000	99	19
2	Arhuaco (Ijka, Bitikua)	1	128,1970	186	35
3	Arzario (Malayo)	1	209,2739	128	26
4	Awa	4	28922,8000	2146	362
5	Cocama	2	608,8768	447	68
6	Coconuco	2	6491,8290	4066	886
7	Coreguaje	8	14180,0000	690	129
8	Cuaiker (Awa)	11	145410,4587	5738	1060
9	Cuiba	1	844,5170	86	14
10	Emberá (Catio, Chami, Epera)	42	451036,6228	8876	1801
11	Eperara	1	53,7240	27	6
12	Guahibo	6	733030,1000	2071	470
13	Guambiano	3	18526,0500	20626	2709
14	Guanano	1	1937,6257	59	11
15	Guayabero	3	16282,0000	493	96
16	Inga	12	25590,1203	2328	477
17	Kuna (Tule)	1	7500,8218	477	60
18	Macaguane (Itnu)	1	3767,9904	250	43
19	Maku (Cagua, Nukak, Ubde, Judpa)	1	954480,0000	3522	606
20	Paez	28	42929,8500	23203	4675
21	Pasto-Quillasinga	3	1820,1087	16420	3042
22	Piapoco (Deja, Cuipaco, Dza)	6	575180,0000	1018	77
23	Pijao	33	24742,6741	7916	1480
24	Saliba	2	7236,7500	205	29
25	Sikuane	2	10792,4000	201	40
26	Siona (Ganteyabain)	1	1990,0000	79	15
27	Tikuna	1	245227,0000	861	149
28	Tucano	6	339758,1721	1693	384
29	Tunebo	2	40,0932	464	93
30	Waunana (Noanama)	3	11299,0000	193	48
31	Wayuu	5	7425,1820	2856	547
32	Witoto	4	25516,2280	201	44
33	Yacunas	1	212320,0000	190	33
34	Yukpa	1	309,6900	221	49
35	Zenú	1	363,6000	305	49
Totales		201	3999671,756	108341	19632

RESGUARDOS CONSTITUIDOS HASTA JULIO 31 DE 1991					
#	Etnia predominante	Resguardos constituidos	Ext. Hectáreas	Población	Familias
1	Achagua (Aragua, Xagua)	2	4837,6	260	44
2	Andoke	1	57900	106	22
3	Arhuarco	1	195900	8130	950
4	Barí (Barira, Motilón)	2	122200	1009	163
5	Cofán	4	28017	464	98
6	Cuaiker (Awa)	3	35994	837	163
7	Cubeo	2	3372577	12181	2039
8	Cuiba (wamone)	2	85424	2542	511
9	Cuna (Tule)	2	2587	259	48
10	Curripaco (Baniva)	5	3050380	3508	678
11	Chimila	1	379	388	69
12	Dujos (Del Caguán)	1	953,6	99	20
13	Emberá (Catio, Chami, Epera)	63	1010195,641	17407	3469
14	Guahibo (Jivi, Sicuani)/Cuiba	44	1548829	13399	2742
15	Guayabero (Mitu, Jiw)	4	61633	495	98
16	Inga	4	8201	290	52
17	Kansa (Kementxa, Camentsa)	1	3252	314	54
18	Kogui (Kaggaba)	1	383877	8160	1112
19	Koreguaje	8	5264,7	637	112
20	Macaguane (Hitnu)	1	1261	251	44
21	Makaguaje (Airubain)	1	980	200	43
22	Muinane	1	59840	119	20
23	Paez (Nasa)	4	11949	2831	538
24	Piapoco (Deja, Cuipaco, Dza)	10	252924	1964	368
25	Piaroa (Dearuwa, Wotihéh)/Guahibo	5	313768	1212	242
26	Pijao	1	253	163	35
27	Puinave	9	3584025	3917	716
28	Saliba	7	35175,5	855	113
29	Siona (Ganteyabain)	3	15473	366	75
30	Tanimuka	1	518320	376	66
31	Tikuna	10	121752	4254	783
32	Totoro	1	1242,2	3171	664
33	Tacuna/Matapi/Tanimuka	1	160000	1200	200
34	Tunebo (U'wa)	3	78667	1620	323
35	Waunana (Noanama)	18	183078	4357	924
36	Wayuu (Guajiro)	7	1078181,425	96562	17637
37	Witoto (Murui)	9	6351481,5	11597	2275
38	Yuco (Yupka)	2	33678	538	124
39	Yucuna	2	58880	498	96
40	Zanú	1	10213	15747	2842
Totales		248	22849543,17	222283	40572

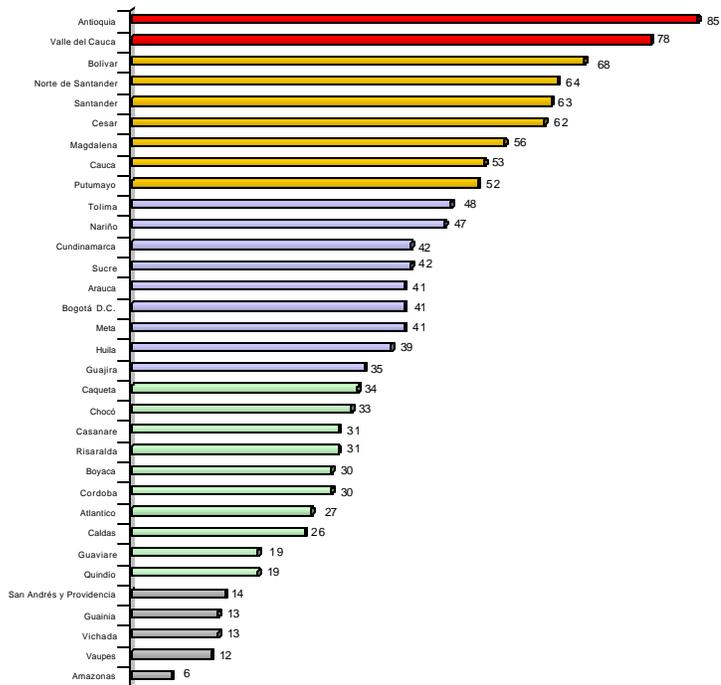
RESGUARDOS CONSTITUIDOS DE JULIO DE 1994 A DICIEMBRE DE 1997

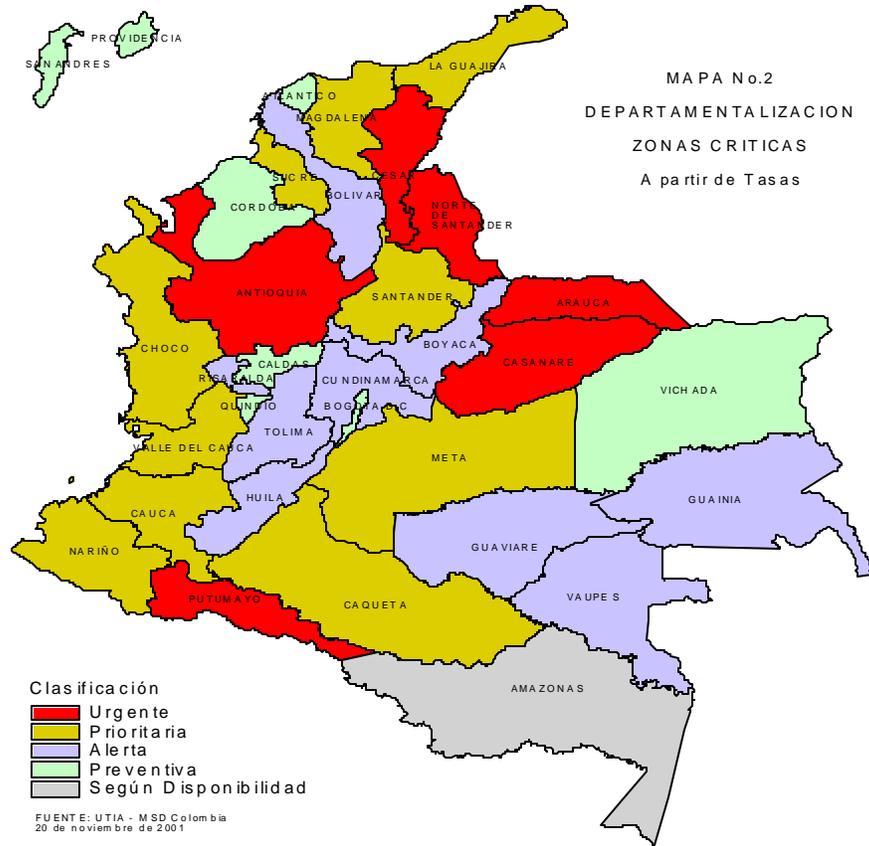
#	Etnia predominante	Resguardos constituidos	Ext. Hectáreas	Población	Familias
1	Arhuarco (Ijka, Bitikua)	1	128,1970	186	35
2	Arzario (Malayo)	1	209,2739	128	26
3	Awa	4	28923,4000	2146	17
4	Cocama	2	608,8768	447	68
5	Coconuco	1	4609,2290	1483	320
6	Coreguaje	4	12123,0000	282	23
7	Cuaiker (Awa)	3	10535,0000	974	159
8	Cuiba	1	844,5170	86	14
9	Emberá (Catio, Chami, Epera)	20	114074,0919	5532	1071
10	Eperara	1	53,7240	27	6
11	Guahibo	2	228,1000	55	12
12	Guambiano	1	141,2500	1426	313
13	Guanano	1	1937,6257	59	11
15	Guayabero (Mitua, Jiw)	3	16282,0000	493	96
16	Inga	7	19917,5903	748	138
17	Macaguane (Itnu)	1	3767,9904	250	43
18	Paez (Nasa)	14	22285,2887	6900	1463
19	Pijao	32	23944,7952	7517	1392
20	Sikuane	2	10792,4000	201	40
21	Tucano	3	30675,0028	372	67
22	Tunebo	2	40,0932	464	93
23	Wayuu	5	2310,1820	1856	347
24	Witoto	4	25516,2280	201	45
25	Yucunas	1	212320,000	190	33
26	Yukpa	1	309,6900	221	49
Totales		117	542577,5459	32244	5881

Anexo 3

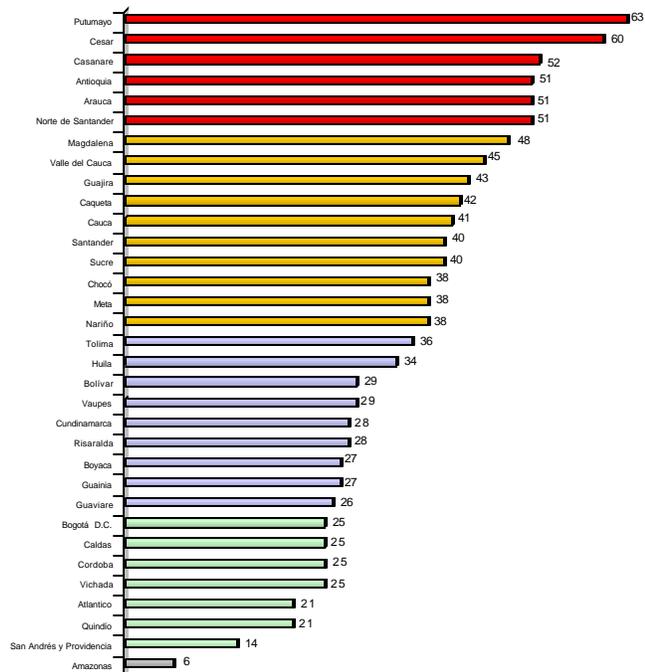


Gráfica No. 1
DEPARTAMENTALIZACION
Zonas Críticas
A partir de Valores Absolutos

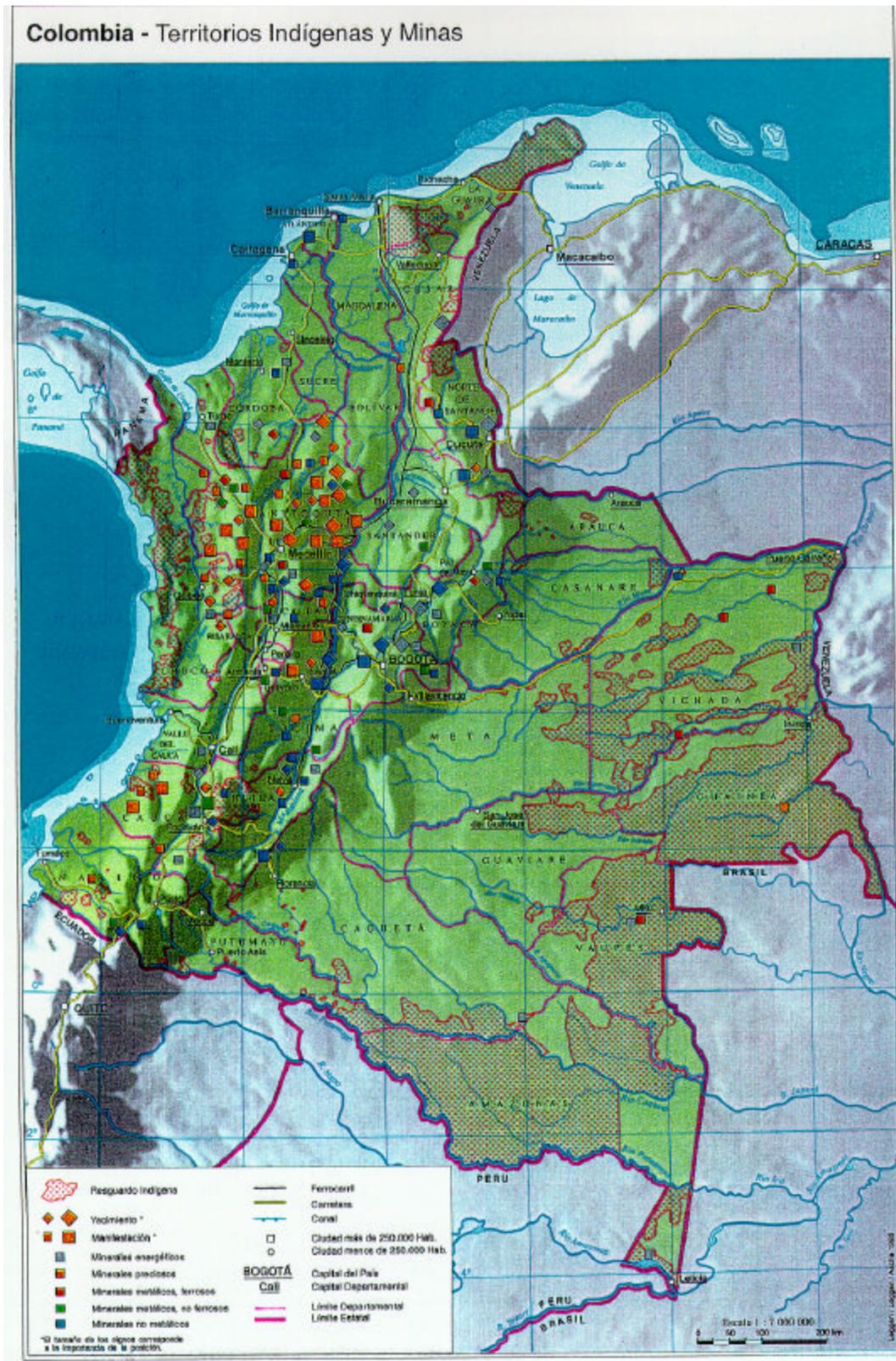




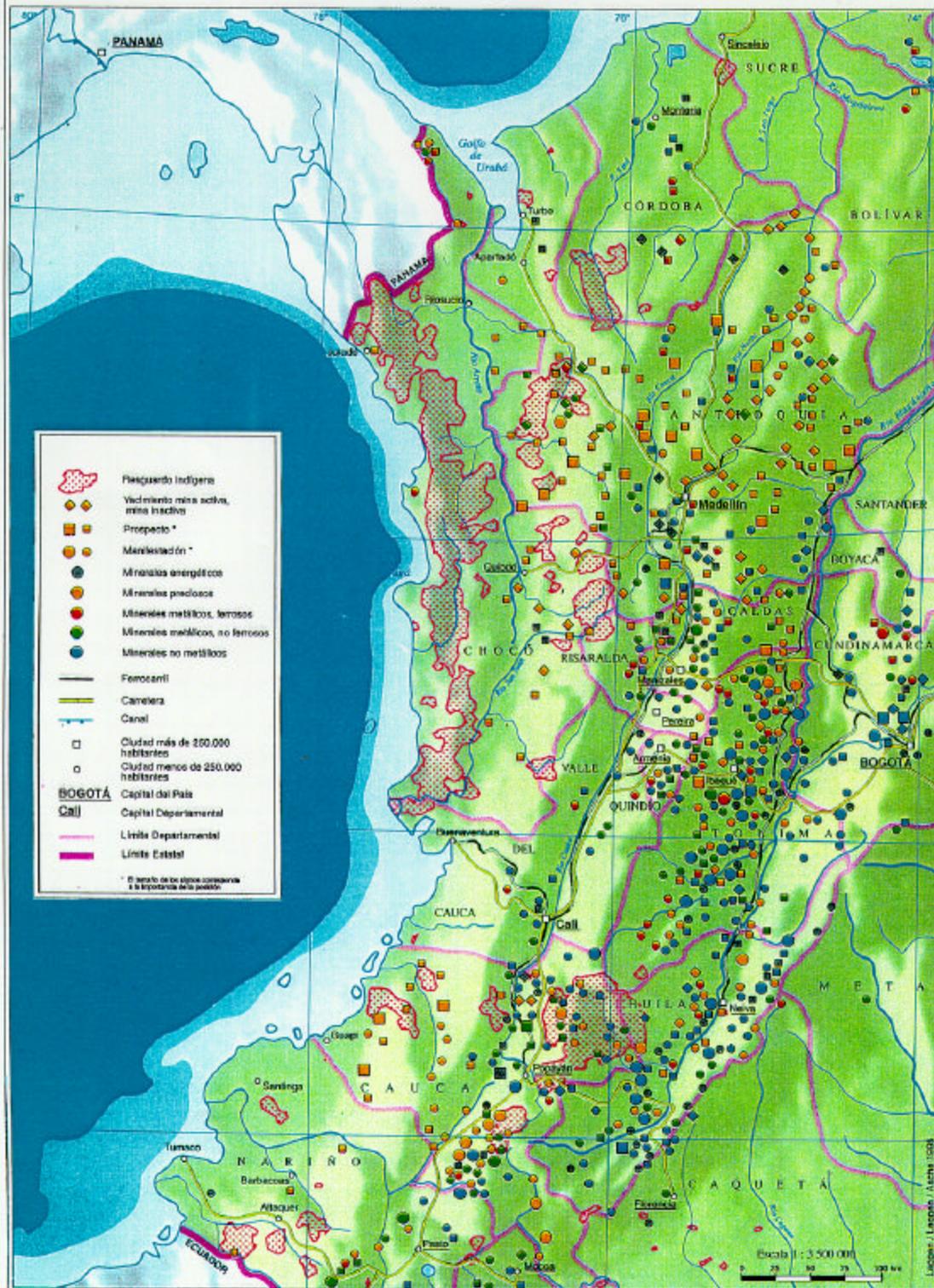
Gráfica No. 2
DEPARTAMENTALIZACION
Zonas Críticas
A partir de Tasas

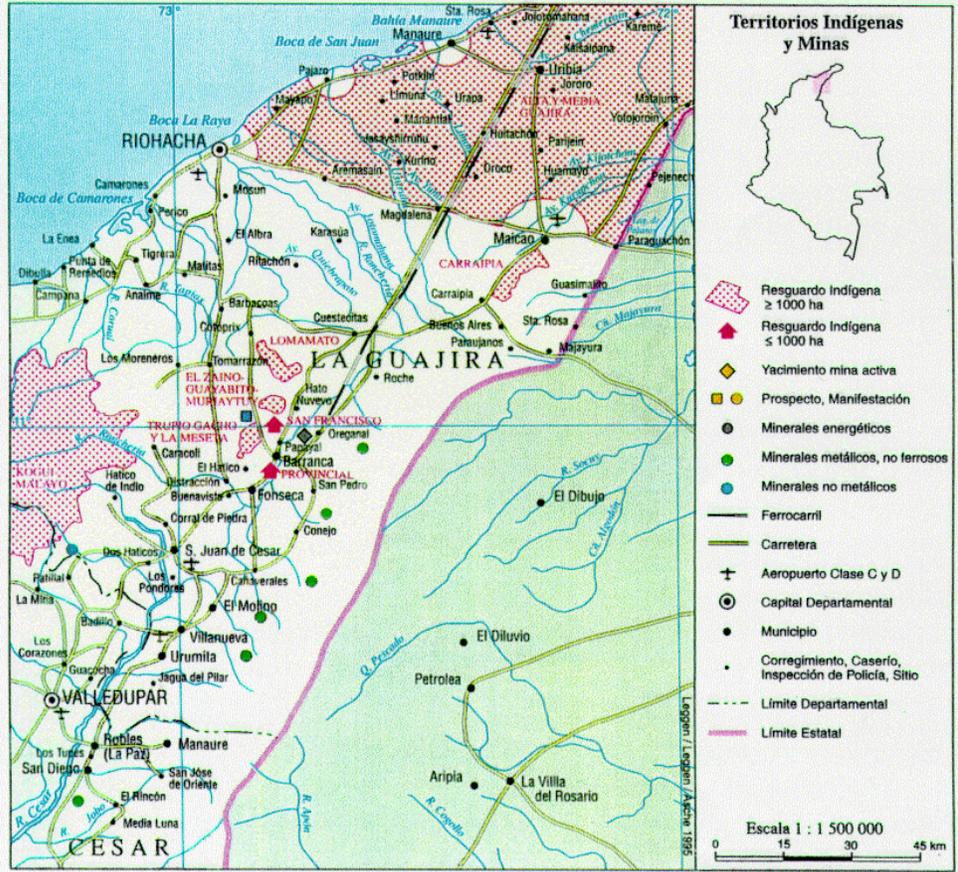


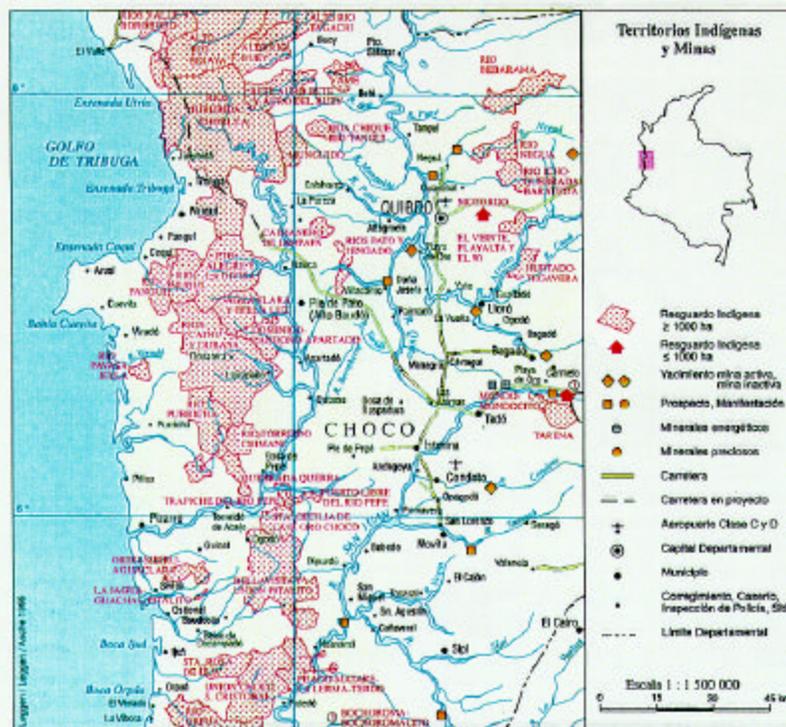
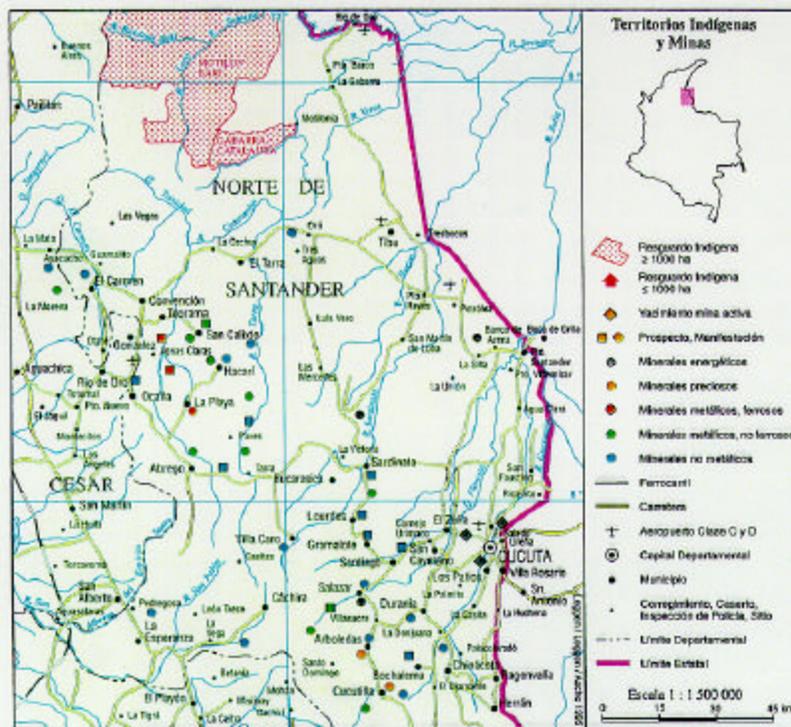
Anexo 4

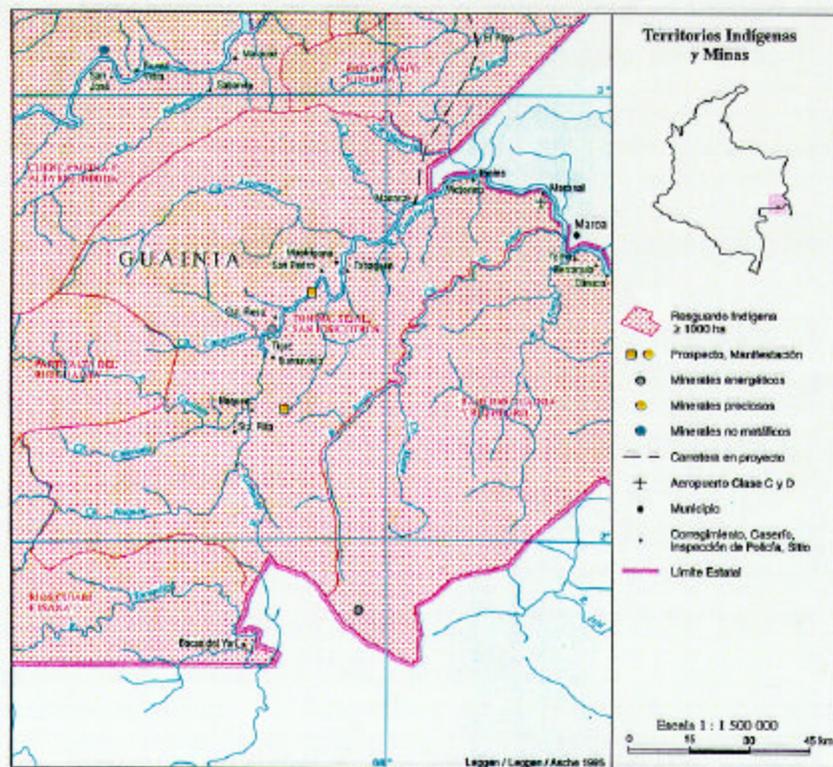
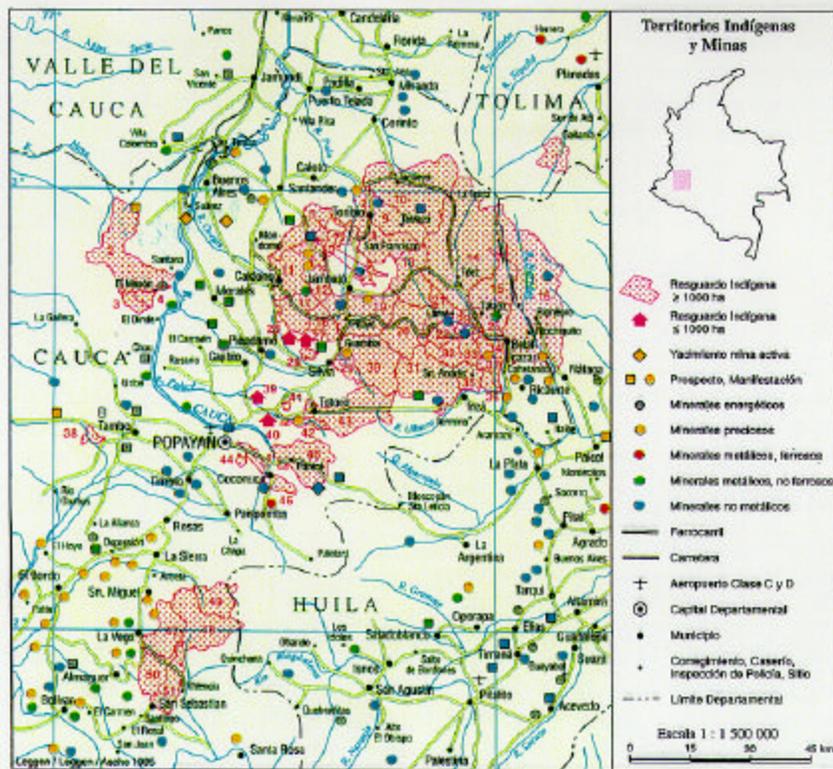


Costa del Pacífico - Territorios Indígenas y Minas

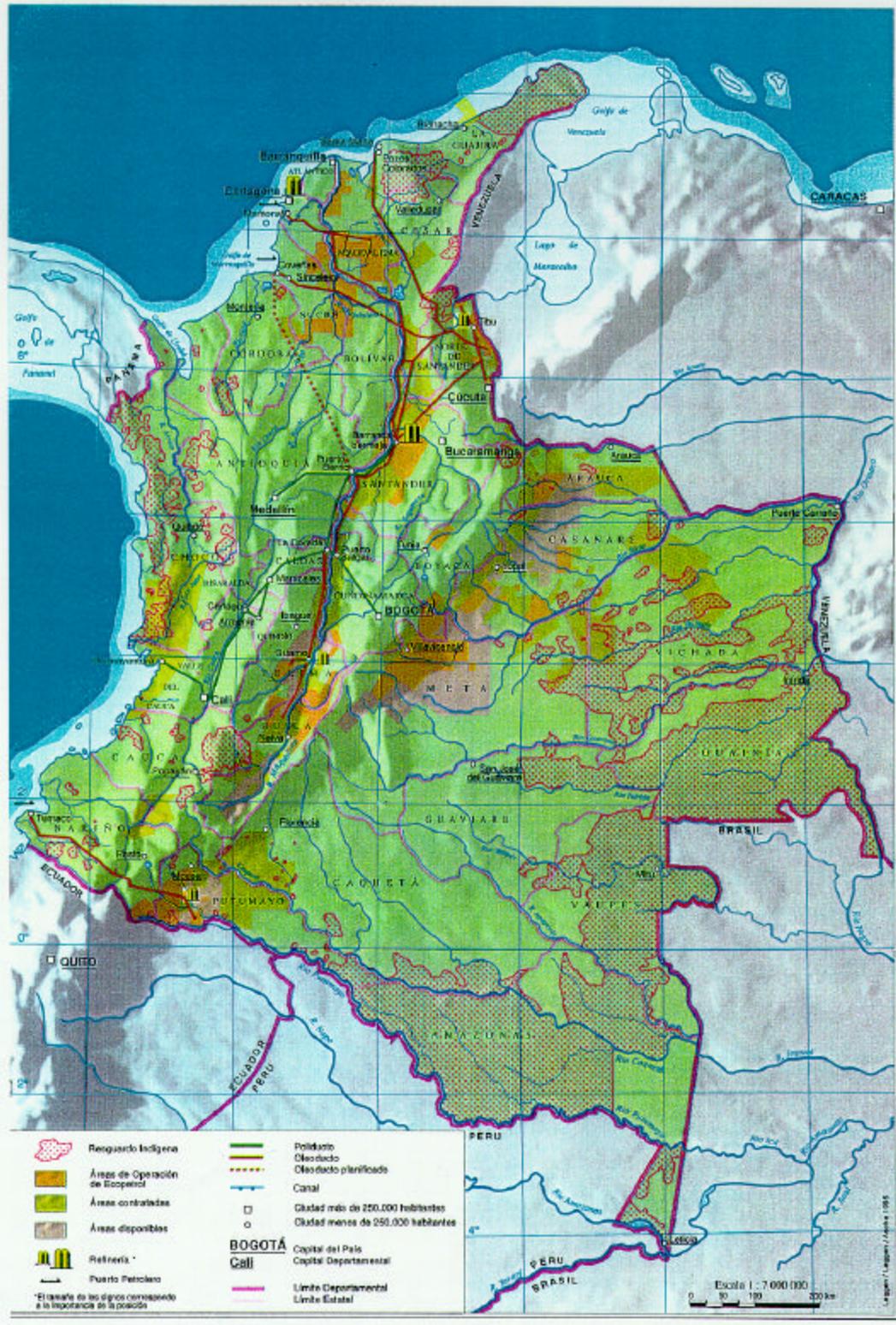








Colombia - Territorios Indígenas y Petróleo



Anexo 5

CONSULTAS PREVIAS O EN PROCESO 1995 -1997										
Nº	PUEBLO INDIGENA	TEMA	PROYECTO	RESGUARDO Y/O PARCIALIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ENTIDAD PRESENTADORA PROYECTO	INTERLOCUTOR INDIGENA	ETAPAS DEL PROCESO	RESULTADOS
1	ACHAGUA, PIAPOCO	HIDROCARB.	BLOQUE SISMICO VUELTA LARGA	EL TURPIAL, LA VICTORIA	META	PTO. LOPEZ	EMERALLD ENERGY	AUT. CABILDO	INFORMACION PREVIA	
2	ACHAGUA, PIAPOCO	HIDROCARB.	OLEODUCTO RUBIALES	EL TURPIAL LA VICTORIA	META		COPELEX LTDA.	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	SE DIO APERTURA OFICIAL AL PROCESO PENDIENTE NUEVA REUNION
3	ACHAGUA, PIAPOCO SIKUANI	ENERGIA	LINEA DE TRANSMISION PUERTO LOPEZ - PUERTO GAITAN	EL TURPIAL LA VICTORIA	META	PTO. LOPEZ	MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE		PLANEACION	
4	ACHAGUA, PIAPOCO SIKUANI	VIAS	CONSTRUCCION MUELLE LA BANQUETA	WAGOYO, EL TURPIAL LA VICTORIA	META	PTO. LOPEZ PTO. GAITAN	MINISTERIO DE TRANSPORTE	AUT. CABILDO ORGANIZACION UNUMA	SEGUIMIENTO	
5	ACHAGUA, PIAPOCO SIKUANI	VIAS	DRAGADO RIO META (SECTOR LA BANQUETA DE MANACASIAS)	WAGOYO, EL TURPIAL LA VICTORIA	META	PTO. LOPEZ PTO. GAITAN	MINISTERIO DE TRANSPORTE	AUT. CABILDO ORGANIZACION UNUMA	COORDINACION INTERINSTITUCIONAL	
6	ACHAGUA, PIAPOCO SIKUANI	VIAS	REHABILITACION CARRETERAS PTO. LOPEZ- PTO. GAITAN	WAGOYO, EL TURPIAL LA VICTORIA	META	PTO. LOPEZ PTO. GAITAN	INVIAS	AUT. CABILDO ORGANIZACION UNUMA	CONCERTACION Y SEGUIMIENTO	
7	AWA	VIAS	CARRETERA TUMACO ESMERALDA, SECT. ESPRIELLA - RIO MATE		BARBACOA TUMACO		INVIAS	GOBERNADOR	INFORMACION PREVIA	REUNIONES INTER. PARCIALIDADES
8	BARI	HIDROCARB.	BLOQUE DE EXPLOTACION TRIBU	BACUROQUIRA, CARACACHAROQUIRA, ESTODA, DEBOQUIRA	NORTE DE SANTANDER	TIBU	ECOPETROL - GECCOL	ATORIDAD TRADICIONAL BARI	INFORMACION PREVIA	SUSPENDIDO
9	BARI	HIDROCARB.	LEONCITO		NORTE DE SANTANDER	ZULIA, TIBU	PET. SUPPORT SERVICE		INFORMACION PREVIA	SE DESCONOCE TRAMITE L.A.
10	BARI	HIDROCARB.	SISMICA ZULIA NORTE		NORTE DE SANTANDER	TIBU	ECOPETROL		INFORMACION PREVIA	
11	BARI	HIDROCARB.	BLOQUE VENTANAS		NORTE DE SANTANDER	PLAYA CARDINATA SAN CALIXTO	PET. SUPPORT SERVICE		COORDINACION INTERINSTITUCIONAL (SOLIC. REVOCAT. LIC. AMB.)	
12	BARI	VIAS	CRA-ASTILLEROS TIBU - RIO DE ORO		NORTE DE SANTANDER	TIBU	INVIAS	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
13	COCONUCO	ENERGIA	PEQUEÑA CENTRAL HIDROELECTRICA PATICO				CORPORACION AUTONOMA REG. DEL CAUCA		INFORMACION PREVIA	
14	COCONUCO	VIAS	CRA. POPAYAN PURACE - LA PLATA	PURACE PAECES	CAUCA - HUILA	POPAYAN, PURACE, LA PLATA	INVIAS	AUTORIDAD TRADICIONAL	PLANEACION	ENERO - 98 AUTO M.M.A.
15	COYAIMA	ADECUACION TIERRAS	REPRESA ZANJA HONDA	COM. IND. COYAIMA	TOLIMA	COYAIMA	LA VALIL LTDA. INAT	ORAGANIZACION (PENDIENTE CONCEPTO S CRT, ACT, FICAT Y DCAI)	CONCERTACION	INICIO DE OBRAS INAT Y E. ENERO /98
16	COYAIMA	HIDROCARB.	PURIFICACION POZO ALAMEDA	TOLIMA	PURIFICACION	TOLIMA	NOMECO GEOCCOPETROL AUTORIAL AMB.	CABILDO COHENCHE, ASOLEADO, ACT., CRT.	SEGUIMIENTO	ACTA RESOLUCION

CONSULTAS PREVIAS O EN PROCESO 1995-1997

No.	PUEBLO INDIGENA	TEMA	PROYECTO	RESGUARDO Y/O PARCIALIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ENTIDAD PRESENTADORA PROYECTO	INTERLOCUTOR INDIGENA	ETAPAS DEL PROCESO	RESULTADOS
17	COYAIMA	MINERIA	EXPLOTACION GRAN MINERA DE ORO - EL DORADO	23 COMUNIDADES INDIGENAS	TOLIMA	ORTEGA, COYAIMA, NATAGAIMA, CHAPARRAL	MINEROS DEL DORADO	AUTORIDADES CABILDO, CRTI, ACTI, FICAL	SIGUIIMIENTO (PENDIENTE CONCEPTO DGAI SOBRE POSICION INDIGENA)	REUNION FEB. 11. PRODUCCION UN SIN ACUERDOS, RECHAZO EL PROYECTO
18	COYAIMA, ASCENDENCIA PIJAO	ENERGIA	PROYECTO HIDROELECTRICO DEL NEME				ISAGEN		INF. PREVIA (DEFINICION PUEBLOS INDIGENAS INVOLUCRADOS)	
19	COYAIMA, ASCENDENCIA PIJAO	HIDROCARR.	BLOQUEO DE EXPLOTACION CHIPALO	VARIOS	TOLIMA	ORTEGA, PURIFICACION, COYAIMA	KAPPA RESOURCES	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
20	COYAIMA, ASCENDENCIA PIJAO	HIDROCARR.	BLOQUEO DE EXPLOTACION TOPACIO - TONEL	CHICUMBELAS BRISAS CUCUANA	TOLIMA	ORTEGA	ECOPETROL GEOCOL	AUTORIDAD TRADICIONAL CUCUAMBE CUCUANA	PLANEACION	ENERO 21 -22, DISCUSION SOBRE INTERLOCUCION
21	COYAIMA, ASCENDENCIA PIJAO	HIDROCARR.	ORTEGA 3D	7 PARCIALIDADES	TOLIMA	ORTEGA	SISMICA	AUTORIDAD TRADICIONAL	SEGUIMIENTO (NO SE EMITIO CONCEPTO DGAI)	ACTA - RESOLUCION
22	COYAIMA, ASCENDENCIA PIJAO	HIDROCARR.	PERFORACION COLORES SUMAPAZ		TOLIMA		ECOPETROL GEOPETROCOL	COORDINACION INTERINSTITUCIONAL (SUSPENDIDO)		
23	COYAIMA, NATAGAIMA	HIDROCARR.	POLIDUCTO GUALANDAY PEQUEÑA CENTRAL	YABERCO Y SAN MIGUEL	TOLIMA	NATAGAIMA	ECOPETROL	AUTORIDAD CABILDO	SEGUIMIENTO	
24	EMBERA	ENERGIA	HIDROELECTRICA DE BAHIA DE SOLANO		CHOCO	BAHIA SOLANO	ICEL		SEGUIMIENTO	
25	EMBERA	MINERIA	GRAN MINERIA DE COBRE		ANTIOQUIA		CYPRUX, MINEROS ANFACORI	AUTORIDAD CABILDO, O.I.A.	PLANEACION (SUSPENDIDO)	
26	EMBERA	VIAS	EXPANSION PORTUARIA DE LA COSTA PACIFICA		CHOCO Y VALLE		CONSORCIO INCOPLAN CARINSA PARSUNS	OREWA	PLANEACION	
27	EMBERA	VIAS	CARRERA TITUMATE BALBOA	EMBERAS	CHOCO	INVIAS	AUTORIDADES DEL CABILDO	INFORMACION PREVIA (CODECHOCO NO ACEPTO REVOCATORIA LIC. AMB.)		
28	EMBERA, ZENU	MINERIA	EXPLOTACION DE FERRONIQUEL		CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR, MTE. LIBANO	CERRO MATOSO		INFORMACION PREVIA, (PENDIENTE VISTA TECNICA VERIFICACION P.I. INVOLUCRADOS)	
29	EMBERA, CHAMI	ENERGIA	PEQUEÑA CENTRAL HIDROELECTRICA DE SUPIA	CALDAS	RIOSUCIO SUPIA DE	GENERADORA COLOMBIANA DE ELECTRICIDAD	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA		
30	EMBERA, CHAMI	MINERIA	EXPLORACION DE METALES PRECIOSOS. APOFOTE 1043 DE MINERALCO	PEBLO INDIGENA EMBERA - CHAMI DE CALDAS Y RISARALDA NUESTRA SEÑOR LA CANDELARIA, CAUYA- RIOSUCIO	CALDAS Y RISARALDA	RIOSUCIO CHINCHINA	EXPLORADORA LA ESPERANZA	CABILDO CRIDEC	INFORMACION PREVIA (SE EMITIO CONCEPTO DGAI FALTA VOLUNTAD P.I. SER CONSULTADO)	
31	EMBERA, CHAMI	VIAS	CERRITO - ASIA- CAUYA- RIOSUCIO		CALDAS	BELALCAZAR, RISARALDA Y RIOSUCIO	INVIAS	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
32	EMBERA, CHAMI	VIAS	APIA - SANTA CECILIA		RISARALDA, CHOCO		INVIAS	PENDIENTE DEFINIR	INFORMACION PREVIA	

CONSULTAS PREVIAS O EN PROCESO 1995 -1997

No.	PUEBLO INDIGENA	TEMA	PROYECTO	RESGUARDO Y/O PARCIALIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ENTIDAD PRESENTADORA PROYECTO	INTERLOCUTOR INDIGENA	ETAPAS DEL PROCESO	RESULTADOS
33	EMBERA, CIAMI	VIAS	PEREIRA - LA PAILA - ARMENIA - CALARCA	REPARALDA, QUINDIO	QUINDIO	INVIAS	PENDIENTE DEFINIR	INFORMACION PREVIA		
34	EMBERA, CIAMI	VIVIENDA	PLAN DE VIVIENDA	CANAMOMO Y LAMPRIETA	MUNICIPIOS DE RIOSUCIO Y SUPIA	ASOCIACION DE VIVIENDA EL ESPINO	CRIDIC	INFORMACION PREVIA		
35	EMBERA - CATIO, ZENU	ENERGIA	URRA I		ANTIOQUIA	URRA	AUTORIDAD CABILDO	CONCERTACION (PENDIENTE DEFINICION PARTICIPACION IND. EN BENEFICIOS DEL PROYECTO)		
36	HUITOTO	ENERGIA	PEQUEÑA CENTRAL HIDROELECTRICA DE LA CHORRERA	PREDIO PUTUMAYO	AMAZONAS	ICEL		INFORMACION PREVIA		PROBABLE SIN REALIZAR OTORGAM. IIC. AMB. P. CONS.
37	HUITOTO	MILITAR	CONSTRUCCION BASE MILITAR	SAN RAFAEL EL ENCANTO	EL ENCANTO AMAZONAS	ARMADA NACIONAL	GOBERNADOR INDIGE ONG	SEGUIMIENTO		PROTOCOLIZACION CIERRE
38	INGA	ENERGIA	LINEA DE TRANSMISION MOCOA VILLAGARZON PUERTO CAICEDO	VIARIOS	PUTUMAYO	ICEL	AUT. CABILDO	SEGUIMIENTO		
39	INGA	HIDROCARB.	PERFORACION EXPLORATORIA MARY WEST	LA FLORESTA ESPAÑOLA	BAJA BOTA CAUCANA	ARGOSY ENERGY INTERNACIONAL	AUTORIDAD INDIC. RUMINAWUY			PROTOCOLIZACION CIERRE
40	INGA	HIDROCARB.	BLOQUE SANTANA YURUYACO		CAQUETA BAJA BOTA CAUCANA		COMUNIDAD INPA AUTO	SEGUIMIENTO		SEGUIMIENTO ACUERDOS
41	INGA	HIDROCARB.	OLEODUCTO PUERTO COLON ORITO		PUTUMAYO	MINISTERIO DE L MEDIO AMBIENTE		PLANEACION		
42	INGA	HIDROCARB.	BLOQUE CAPIRO	5 COMUNIDADES INDIGENAS INGA	PUTUMAYO	PTO. GUZMAN, PTO. CAICEDO, PTO. ASIS	SANTAFE ENERGY RESOURCES	PENDIENTE		
43	INGA PAEZ YANACONA	VIAS	AMPLIAC. PAVIMENTAC. PITALITO MOCOA	CONDAGUA YUNQUILLO SAN JOSE MANDYYACO	MUNICIPIO MOCOA Y SANTA ROSA CAUCA	INVIAS	OZIP. GOBARRODAS CABILDO	CONCERTACION		PENDIENTE REUNION CONCERTACION Y PROTO
44	INGA Y AWA	HIDROCARB.	TROYANO ISANJIAN UNICUMA Y PESAJO I - BLOQUE SAN JUAN		PUTUMAYO	ECOPETROL	AUTORIDADES CABILDO, OZIP	SEGUIMIENTO		NO SE FIRMARON LAS ACTAS POR LOS INDIGENAS
45	INGA, KAMENTSA	VIAS	SAN FRANCISCO - EL PEPIÑO		PUTUMAYO	EL ENCANTO - SAN FRANCISCO		INFORMACION PREVIA		
46	INGA, KAMENTSA	VIAS	REHABILITACION CARRETERA SANTIAGO - SAN FRANCISCO	VALLE DEL SIBUNDOY Y SIBUNDOY PARTE BAJA	PUTUMAYO	SANTIAGO - SAN FRANCISCO Y SIBUNDOY	INVIAS	SEGUIMIENTO		
47	INGA, PAEZ	VIAS	SAN JOSE DEL FRAGUA - FLORENCIA, AUTO 506/97 M.M.A.	INGAS DE BOTA CAUCANA	PUTUMAYO - CAQUETA Y BOTA CAUCANA		INVIAS - PISI UNION TEMPORAL	PLANEACION		CONFLICTO X ACUERDO IND. Y CAMP. DE LA BOTA CAUCANA
48	INGA, YANACONA, COCONUCO	ENERGIA	LINEAS DE TRANSMISION ELECTRICA PROYECTO ANDAQUI		CAUCA	ISAGEN	PEDIENTE	INFORMACION PREVIA		

CONSULTAS PREVIAS O EN PROCESO 1995 -1997

No.	PUEBLO INDIGENA	TEMA	PROYECTO	RISGUARDO Y/O PARCIALIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ENTIDAD PRESENTADORA PROYECTO	INTERLOCUTOR INDIGENA	ETAPAS DEL PROCESO	RESULTADOS
49	KANKUAMO	VIAS	CARRITERA VALLEDUPAR - SAN JUAN DEL CESAR	RESGUARDO KANKUAMO	CESAR	VALLIDUIJAR - SAN JUAN DEL CESAR	INVIAS	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	POR COORDINAR SEGUN REUN. M. 12 ACTA
50	KOFAN	HIDROCARB.	HORMIGA - LA DORADA SAN MIGUEL	YARIMAL, SANTA ROSA GUAMIEZ	PUTUMAYO	HORMIGA SAN MIGUEL	ECOPETROL	A. TRAD. IND. P. KOFAN	PLANEACION	COMPLEMENTAR EL ESTUDIO SOCIO ECONOMICO
51	KOFAN	HIDROCARB.	SISMICA ACAO 3D	SANTA ROSA GUANISOZ - YARINAL	PUTUMAYO	HORMIGA	ECOPETROL INMA	AUTORIDAD TRADICIONAL IND	PLANEACION	ESPERA - REUNION P.I. KOFAN, MARZO 10 - 13
52	KOFAN	HIDROCARB.	BLOQUE 3D	SANTA ROSA DE LOS SUCUMBIOS YARINAL	PUTUMAYO	SAN MIGUEL	ECOPETROL INMA	AUT. TRADIC. P. INDIG. KOFAN	PLANEACION	
53	KOFAN	VIAS	PUENTE SAN MIGUEL	SAN MIGUEL Y YARINAL	PUTUMAYO	SAN MIGUEL	INVIAS - CENAF	AUTORIDADES DEL CABILDO	CONCERTACION	ENERO /98 POR DEFINIR SOPORTE REUNION P.I. KOFAN.
54	KOFAN, AWA, PAEZ	HIDROCARB.	SISMICA PTO. CAICEDO - ORITO - LA HORMIGA	SANTA ROSA, SUCUMBIOS YARINAL	PUTUMAYO		CANADIAN PETROLEUM, GEOAMBIENTAL		INFORMACION PREVIA	
55	KOFAN, INGA	VIAS	PAYMENTACION CARRITERA SAN MIGUEL - MOCOA		PUTUMAYO	SAN MIGUEL	INVIAS		PLANEACION	
56	KOGUI	VIAS	PUERTO DIBULLA - MINGUEO	KOGUI ARSARIO	LA GUAJIRA	DIBULLA		ORGANIZACION CONAVINDUA TAIKONA	CONCERTACION (PENDIENTE CONCEPTO DGAJ)	
57	KOGUI, ARHUACO	MEDIO AMBIENTE	DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA SIERRA NEVADA				FUNDACION PROSIERRA		INFORMACION PREVIA	
58	PAEZ	ENERGIA	DESVIACION DEL RIO QUIZGO, OVEJAS AL EMBALSE DE SALVAJINA	PUEBLO NUEVO, QUIZGO, CALDONO, SIBERIA	CAUCA		EPSA		INFORMACION PREVIA	
59	PAEZ	HIDROCARB.	SISMICA HILA NORTE	TATACOA	HUILA	VILLAVIEJA	SIPETROL	AUTORIDADES CABILDO	SEGUIMIENTO	
60	PAEZ	HIDROCARB.	SISMICA - BLOQUE SUR 3D		HUILA	PALERMO	ECOPETROL CAM LTDA	AUTORIDAD TRADICIONAL PAEZ BACHUE	SEGUIMIENTO	
61	PAEZ	VIAS	CARRETERA SANTANDER QUILCHAO - FLORIDA	RESGUARDOS DE HUELLAS TOEZ, LOPEZ ADENTRO	CAUCA	CALOTO, CORINTO	INVIAS	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
62	PAEZ	VIAS	SAN AGUSTIN - PITALITO		HUILA		INVIAS	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
63	PAEZ	VIAS	SAN AGUSTIN - POPAYAN		CAUCA, HUILA		INVIAS	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
64	PAEZ	VIAS	VIA ALTERNIA BUGA - BUENAVENTURA	LA DELFINA	VALLE	B/VENTURA	INVIAS	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
65	PAEZ	VIAS	TAMBO - COSTA PACIFICA		CAUCA, VALLE		INVIAS	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
66	PAEZ (TAMAS - PAECES)	HIDROCARB.	EXPLORACION SISMICA GAITANAS	PANIQUITAS LA GABRIELA CAGUAN PAECES	NEIVA RIVERA		TOTAL	GOBERNADOR INDIGENA	SEGUIMIENTO	PERMISO EXPLORACION PROTOCOLIZACION
67	PAEZ (TAMAS - PAECES)	HIDROCARB.	EXPLORACION SISMICA RIVERA	PANIQUITAS LA GABRIELA CAGUAN PAECES		PALERMO	TOTAL	GOBERNADOR CABILDO	SEGUIMIENTO	PROTOCOLIZACION CIERRE

CONSULTAS PREVIAS O EN PROCESO 1995-1997

No.	PUEBLO INDIGENA	TEMA	PROYECTO	RESGUARDO Y/O PARCIALIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ENTIDAD PRESENTADORA PROYECTO	INTERLOCUTOR INDIGENA	ETAPAS DEL PROCESO	RESULTADOS
68	PAEZ, GUAMBIANO	HIDROCARB.	EXPLOTACION SISMICA BLOQUE CANADUSALEZ	LAS DELICIAS, CANOAS, HUELLAS, CONCEPCION	CAUCA	BUENOS AIRES	GEOPETROL, ECOPEPETROL	A. TRAD. INDIGENA P. KOFAN (SUSPENDIDO)	COORDINACION INTERINST.	SUSPENDIDO POR ORDEN PUBLICO
69	PAEZ, PIJAO CORREGUAME	VIAS	PUERTO RICO - SAN VICENTE DEL CAGUAN	CAQUETA	CAQUETA	PUERTO RICO - SAN VICENTE	INVIAS	AUTORIDAD TRADICIONAL IND.	INFORMACION PREVIA	EXISTE E.I.A.
70	PASTOS	ENERGIA	CONSTRUCCION LINEA TULCAN, IPIALES	RESGUARDO IPIALES	EPIALES NARIÑO		ISA	GOBERNADORES COMUNIDADES	SEGUIMIENTO	PROTOCOLIZACION
71	PASTOS	ENERGIA	TERMOELECTRICA PETROSUR		NARIÑO	GUACHUCAL			INFORMACION PREVIA	
72	PASTOS	FRONTERAS	DECLARATORIA GUACHUCAL COMO U.E.D.F.	GUACHUCAL	NARIÑO	GUACHUCAL	CONS. PRES. FRONTERAS	AUT. CABILDO	SEGUIMIENTO	
73	PASTOS	VIAS	CARRERA PEDREGAL TUQUERRES	TUQUERRES	NARIÑO	HUILA	INVIAS	AUTORIDADES DEL CABILDO	SEGUIMIENTO	
74	PASTOS	VIAS	VARIANTE IPIALES	RESGUARDO DE IPIALES	NARIÑO	IPIALES	INVIAS	AUT. CABILDO	CONCERTACION	
75	PENDIENTE	INDUSTRIA QUIMICA	AGROQUIMICOS DEL CAUCA				AGROQUIMICOS DEL CAUCA	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA. (JEFE COM. HABRIA INF. SOBRE NO AFFECT. P.I.)	
76	PENDIENTE	VIAS	CUCUTA - SARAVENA		NORTE DE SANTANDER, ARAUCA			PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
77	PIAPOCO	VIAS	MUELLE MAPITIPANA	MINITAS, MIROLINDO	GUANIA	BARRAN - COMINAS	MINISTERIO DE TRANSPORTE	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	
78	PIRATAPUYO, TUKANO, GUAYABERO	ENERGIA	LINEA DE TRANSMISION GRANADA SAN JOSE DEL GUAVIARE	PANURE, SAN JOSE GUAVIARE	GUAVIARE	SANJOSE	ICEL		SEGUIMIENTO	PROTOCOLIZACION SEP /97
79	PUNAVE	BIODIVERSIDAD	INV. FLORA - FAUNA	REMANSO	GUANIA	PTO. INIRIDA	UNIVERSIDAD NAL.	CRIGIA CAPITANES	PLANEACION	
80	SALIVAS	EXPLORACION SISMICA	CAÑO DUVA	8 RESALIVA DEL CASANARE	CASANARE	OROCUE	PERENCO COLOMBIA S.A.	P.I. SALIVA ORIC ONIC	COORDINACION INTERINSTITUCIONAL	INDIGENAS REALIZARAN EST. IMP. SOC. CULT. UNA VEZ TERMINADO SE CONTINUARA CON LA CONCERTACION
81	SALIVAS	HIDROCARB.	EXPLORACION SISMICA EN RONDON Y ARAUQUITA		ARAUCA	RONDON Y ARAUQUITA			COORDINACION INTERINSTITUCIONAL	SUSPENDIDO
82	SIKUANI	HIDROCARB.	POZOS DE EXPLORACION CORMORAN I Y TIGRILLO I	RESGUARDO WACOYO	META	PTO. GAITAN	CASA INGLESA LTDA.	AUTO. CABILDO	SEGUIMIENTO	
83	SIKUANI	HIDROCARB.	LLANOS 17	IGUANITOS, EL VIGIA, CAJAROS Y BAYONEROS	ARAUCA	ARAUQUITA	MOHAVE	CRIA	PLANEACION (SUSPENDIDO)	LA EMPRESA HABRIA DESISTIDO DEL PROYECTO
84	SIKUANI	HIDROCARB.	EXPLORACION SISMICA CAÑO CARANAL	IGUANITOS, CAJAROS, BAYONEROS Y EL VIGIA	ARAUCA	FORTUL, ARAUCA, TAME, SARAVENA	GEOCOL - AMOCO	MISAE UNKASIA Y ORGANIZACION IND. ARAUCA	CONCERTACION	TERMINACION IRREGULAR, DENUNCIAS P.I.

CONSULTAS PREVIAS O EN PROCESO 1995 -1997

No.	PUEBLO INDIGENA	TEMA	PROYECTO	RESGUARDO Y/O PARCALIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ENTIDAD PRESENTADORA PROYECTO	INTERLOCUTOR INDIGENA	ETAPAS DEL PROCESO	RESULTADOS
103	ZENU	VIAS	CHINU - SAN ANDRES - LORICA	SAN ANDRES SOTAVIENTO	CORDOBA	SAN ANDRES SOTAVIENTO	INVIAS	PENDIENTE	INFORMACION PREVIA	