

Reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia

ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS

TOMO 1

François Correa Rubio
Marcela Quiroga Zuluaga
Edición científica

Marta Saade Granados
Directora de la colección

RECONFIGURACIONES POLÍTICAS DE LA ETNICIDAD EN COLOMBIA

ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS

TOMO 1

RECONFIGURACIONES POLÍTICAS DE LA ETNICIDAD EN COLOMBIA

ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS

TOMO 1

François Correa Rubio
Marcela Quiroga Zuluaga
Edición científica

Marta Saade Granados
Directora de la colección



Ernesto Montenegro Pérez
Director general

Marta Saade Granados
Subdirectora científica
y directora de la colección

**François Correa Rubio y
Marcela Quiroga Zuluaga**
Edición científica

Nicolás Jiménez Ariza
Responsable del Área
de Publicaciones

Ivón Alzate Riveros
Coordinación editorial

Alejandra Muñoz
Corrección de estilo

**Precolombi EU
David Reyes**
Diagramación

Primera edición:
abril de 2019

ISBN tomo 1:
978-958-8852-72-0
ISBN obra completa:
978-958-8852-71-3

© Instituto Colombiano de
Antropología e Historia (ICANH)

Calle 12 n.º 2-41, Bogotá D. C.
Tel.: (57-1) 4440544
www.icanh.gov.co



El trabajo intelectual contenido en esta obra se encuentra protegido por una licencia de Creative Commons del tipo “Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional”. Para conocer en detalle los usos permitidos consulte el sitio web <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Impreso en Colombia por
Panamericana Formas
e Impresos S. A.
Bogotá, D. C., Colombia

Cómo citar este libro: Correa Rubio, François y Marcela Quiroga Zuluaga, eds. 2019. *Estado y pueblos indígenas*. Tomo 1 de *Reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Cómo citar un artículo de este libro: Apellido, Nombre. 2019. “Título del capítulo”. En *Estado y pueblos indígenas*. Tomo 1 de *Reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia*, editado por François Correa Rubio y Marcela Quiroga Zuluaga, rango de páginas. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Estado y pueblos indígenas. / Marta María Saade Granados, directora de la colección; François Correa Rubio; Marcela Quiroga Zuluaga, editores científicos. – Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, 2019.

Tomo I; (448 páginas); figuras, tablas y bibliografía; 17 X 24 cm – (Colección: Reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia).

ISBN: 978-958-8852-72-0

1. Afrodescendientes - Grupos étnicos. / 2. Derechos Culturales – Indigenismo – Tenencia de la tierra. / 3. Etnología – Antropología social. / 4. Movimientos indígenas – Etnohistoria. / 5. Política pública – Jurisprudencia etnológica. / 6. Colombia (Región). / I. Saade Granados, Marta María, dir. / II. Correa Rubio, François, edit. / III. Quiroga Zuluaga, Marcela, edit. / IV. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH.

305.861 scDD 20

Catalogación en la fuente: Biblioteca Especializada ICANH

CONTENIDO

PRESENTACIÓN {9} ·

Marta Saade Granados

PREFACIO {19} ·

François Correa Rubio

LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS RELACIONES CON EL ESTADO EN EL SUROCCIDENTE ANDINO COLOMBIANO {33} ·

Dumer Mamián Guzmán

EL ESTADO NEOLIBERAL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA {65} ·

François Correa Rubio

TERRITORIALIDADES Y RESISTENCIAS EN LA ORINOQUÍA INDÍGENA {89} ·

Diana Alexandra Mendoza Duque

LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL PACÍFICO COLOMBIANO. MOVIMIENTO SOCIAL, CONFLICTO Y CAMBIOS CULTURALES {127} ·

William Villa Rivera

ETNOHISTORIA EN KIZGÓ Y AUTORIDAD WAYUU: ENTRE EL RECONOCIMIENTO Y LA AUTORIDAD {151} ·

Bernardo Pinilla Zuleta

Marcela Quiroga Zuluaga

**¿REPRESENTACIONES ESPECULARES O CIRCULARES?:
CONFIGURACIONES CONTEMPORÁNEAS DE LA IDENTIDAD
ENTRE LOS KÁGGABAS Y LOS IKAS DE LA SIERRA
NEVADA DE SANTA MARTA {185} ·**

Carlos Alberto Uribe Tobón

**TERRITORIOS Y ETNICIDAD: UNA VISIÓN
DESDE EL DERECHO {239} ·**

Camilo Borrero García

LA POLÍTICA AMBIENTAL Y LOS GRUPOS INDÍGENAS {279} ·

Luz Marina Buitrago Casas

**EL REGISTRO DE COMUNIDADES INDÍGENAS
Y LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN {315} ·**

Isabel Convers González

EL EJERCICIO DE LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA {339} ·

Claudia Teresa Cáceres Domínguez

**JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA Y SISTEMA JUDICIAL
NACIONAL: UN COMPLEJO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN
SOCIAL E INSTITUCIONAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA
DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN INTERCULTURAL {373} ·**

Hernán Darío Correa Correa

**LOS ESPACIOS NACIONALES DE CONCERTACIÓN
Y LOS GRUPOS ÉTNICOS {411} ·**

Edgar Wenceslao Méndez Moreno

PRESENTACIÓN

VIDAS COLECTIVAS, SENTIDOS DE PERTENENCIA Y PODER: RECONFIGURACIONES DE LA ETNICIDAD

Marta Saade Granados

Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)

Los posicionamientos de colectividades en la escena social y política nacional a partir de la reafirmación de sus prácticas culturales y de sentidos de pertenencia diferenciados es una impronta característica de la vida contemporánea. Los vocablos y las presencias de gentes que se identifican como negras, indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rrom se expresan para nombrar distintas relaciones étnicas en la geografía nacional, urgiendo miradas holísticas que las comprendan no solo desde su especificidad, sino también en clave de su trama común como etnicidades que se posicionan en relación con el Estado y la sociedad nacional en su conjunto, de la cual, por supuesto, forman parte.

En la actualidad, el país se encuentra frente a la producción de articulaciones sociales que decantan una experiencia histórica y diversa de relacionamiento político de comunidades y organizaciones étnicas con las institucionalidades (primero coloniales y luego republicanas, ahora, también, globales), que dibuja los contornos difíciles de precisar de un campo de legalidad para comprender

las relaciones territoriales, económicas y de organización sociopolítica de comunidades y pueblos étnicos. Referimos un campo de definiciones que han pasado desde valoraciones sobre el alma indígena y las relaciones de casta propias del orden de segregación colonial, pasando, en tiempos republicanos, por la asimilación y el anhelo de civilización, con sus expresiones racializantes; trasegando por la integración y el indigenismo en los marcos desarrollistas y de definición de naciones homogéneas. Las relaciones étnicas se ven enriquecidas aquí y allá, develando las complejidades de los sujetos sociales que reclaman sus derechos y su lugar en la vida nacional, cuestionando la matriz de una ciudadanía que tradujo de manera ficticia el ideal de la *igualdad en homogeneidad*.

Después de veinte años de la firma constitucional que elevó el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica como características de la nación, cuando también celebramos treinta años del Convenio 169 de la OIT, suscrito por Colombia en 1991, se hace necesaria la indagación sobre la fuerza de las relaciones culturales y étnicas como una de las claves para comprender qué ha ocurrido con las relaciones políticas que constituyen tanto al Estado-nación como adscripciones pan-nacionales de distinto orden. Cuando contamos con una experiencia de carácter nacional y regional de procesos de movilización indígenas, quienes llevan más de cincuenta años reivindicando que primero tenían derechos y segundo su existencia colectiva como comunidades y pueblos, cuya vida se sustenta en el territorio, la autonomía y en las prácticas arraigadas culturalmente; el sujeto indígena se reclama vigente y con una singular capacidad de interpelar tanto a las sensibilidades actuales que buscan alternativas frente al proyecto de modernización, como a la institucionalidad. Cuando, con el tiempo, aquella reivindicación se vio enriquecida con la reafirmación de la dignidad del *ser negro*, que ha permitido fortalecer dinámicas comunitarias a lo largo y ancho del país, mediante el reconocimiento político de una historia común colonial de esclavización y despojo, los sujetos negros, afrodescendientes, afroamericanos y palenqueros constituyen sus reivindicaciones y reclaman ser valorados dentro de la nación develando el racismo estructural de la formación social colombiana. Cuando a ellos se han sumado, en ritmos distintos, las luchas de los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quienes sitúan su singularidad en reconocerse protagonistas de un Caribe insular, punta de lanza de una historia de colonización, comercio e intercambio, así como las exigencias de las comunidades rrom o gitanas, quienes se reconocen a partir de una historia de migración y reasentamiento transnacional. En uno u otro caso,

reclaman condiciones para garantizar sus formas de vida en la contemporaneidad y se constituyen en sujetos.

La coyuntura que expongo, con el propósito de ser breve, a partir de algunos onomásticos y conmemoraciones, traza un escenario pertinente para presentar el esfuerzo realizado en el Instituto Colombiano de Antropología e Historia con esta serie de tomos, y con el propósito de posicionar la discusión y exploración sobre las etnicidades y las relaciones étnicas como un centro de indagación antropológica, de importancia para la dinámica nacional. Se trata de un esfuerzo institucional por generar una reflexión académica, política y de gestión pública en claves simultáneas.

Debates de la etnicidad

Una serie de correspondencias han configurado la etnicidad en el país, no solo como relaciones que han sido producto de operaciones conceptuales, sino como productos de la puesta en práctica de luchas sociales y de políticas públicas diferenciales dirigidas a ciertas poblaciones. A manera de claves quisiera sugerir algunas advertencias al respecto, para animar la lectura transversal de esta serie de artículos y tomos.

Las de mayor trayectoria histórica quizá sean la imbricación entre lo étnico y la pertenencia simbólica a un pasado que la articula con las nociones de linaje y ascendencia común, tan importantes para las mitologías y las definiciones colectivas de comunidades y pueblos, claves, en consecuencia, para la teoría antropológica y de significancia en los procesos de conformación de los estados-nación modernos. Una noción que en Colombia se concreta en la categoría con efectos jurídicos de *ancestralidad*, que por supuesto merece mayores desarrollos investigativos, pero que también ha demostrado su capacidad para aludir al reconocimiento de historias sociales de larga duración, así como a dar sentido a luchas y reivindicaciones que permiten complejizar las discusiones para profundizar los derechos que hagan posible “un mundo donde quepan muchos mundos”, parafraseando a Rodolfo Stavenhagen (en Balslev y Gutiérrez 2008). En sus acepciones populares, genéricas e incluso académicas, *ancestral* es lo que viene de los abuelos, es lo prehispánico, lo de antes, lo bueno, lo que da el derecho.

En concordancia, la asociación entre lo étnico y una forma concreta de concebir lo *tradicional* determinan tanto disputas internas de las comunidades,

pueblos y organizaciones por definirse en dinámicas siempre en tensión de inclusión/exclusión, como los procedimientos técnicos institucionales relacionados con la aceptación o rechazo de un derecho. Las ciencias sociales y humanas, la antropología y quizá la historia, en particular, han reflexionado sobre el tema, dejando claro que todo lo tradicional es tal porque es históricamente constituido en dinámicas de preservación y cambio, que hacen posible que este viva (Hobsbawm y Ranger 1983; Good Eshelman 1980; Turner 1988). Sin embargo, tanto para muchas comunidades como para la institucionalidad esta noción se aleja de las formas prácticas de cómo se entiende lo cultural en relación con la etnicidad. De uno u otro lado, lo tradicional —las tradiciones— se encuentra en crisis, en riesgo y sujeto al escrutinio cuando se asocia con lo que se considera “moderno” o “externo” frente a lo que se entiende como sustantivo de lo tradicional. Esto se traduce muchas veces en incertidumbre para las dinámicas siempre ricas del autorreconocimiento, así como suele ser un escollo para la definición institucional de las prácticas que conceden derechos. Esta sensación curiosamente compartida, en la que se suele urgir un concepto técnico para resolver la contingencia, dibuja en parte el terreno de tensiones concretas que también se constituyen en configuradores de las relaciones étnicas.

En los debates de la etnicidad, los sentidos comunes frente a lo tradicional tienden con frecuencia a cerrar la historia, cuando la historia es entendida como proceso en el tiempo y no únicamente como genealogía que afirma los orígenes. Una verdadera dificultad para obrar una política pública que tenga más que ver con las dinámicas de las gentes contemporáneas y menos con las nostalgias de una sociedad que, como la colombiana, frecuentemente olvida. Frente a lo anterior, resulta paradójico que la afirmación de la existencia de los pueblos indígenas y de las colectividades negras, raizales, palenqueras y rrom haya obligado de distintas maneras a la sociedad colombiana a abrir un ejercicio de memoria, salvaguarda y reparación histórica interesantes.

La imbricación entre lo étnico y lo sagrado (a veces, asociado a lo religioso) es quizá el ámbito de la dimensión cultural privilegiado para referirse a las comunidades y grupos étnicos, hasta aparecer en el *habitus* de las instituciones públicas como sinónimo de un derecho incuestionable. Hoy, frecuentemente el derecho efectivo a la consulta previa se encuentra circunscrito a la definición de la sacralidad de un espacio (bien sea por sus características o por los usos y prácticas asociadas a este). Es posible notar en este ámbito interesantes llamados

de atención realizados por los procesos de movilización, especialmente indígenas, quienes han advertido en innumerables ocasiones el peligro en el que se encuentran sus concepciones y prácticas ordenadoras del mundo, como son los lugares sagrados. Y aquí hay una ganancia en términos de la discusión con el monoteísmo y la homogenización cultural que caracterizaron la formación del Estado-nación. Pero, hoy, parece que estamos, de manera paradójica, frente a una posible reducción —por esta vía— de los derechos territoriales asociados a los pueblos y a las comunidades que se identifican como étnicas, aspecto que merece ser atendido (Véase Páramo y Saade 2018).

No podríamos dejar de mencionar la asociación, tremendamente eficaz y persistente, entre etnicidad y raza, a pesar de las críticas y desplazamientos generados después de la Segunda Guerra Mundial. Entendiendo lo racial de manera genérica y sin entrar en mayores debates, como la definición tipológica de las sociedades a partir de sus rasgos físicos —el fenotipo—, y que ha producido una suerte de compulsión epistemológica (característica del proceso mismo de configuración histórica de Occidente) a circunscribir y delimitar las definiciones del ser de los considerados como “otros”, a los sentidos comunes sobre sus cuerpos y que funcionan de manera claramente hegemónica. Por más que digamos que la etnicidad (más afincada en las definiciones culturales) sustituyó el espacio abierto por las alusiones racializantes, como suele afirmar una amplia bibliografía, sigue siendo persistente la asociación entre rasgos físicos e identificación étnica, tanto en las reafirmaciones de la etnicidad como en la institucionalidad y los sentidos comunes de nuestro tiempo.

La ligazón constante entre diversidad cultural y desigualdad social, situada en el contexto de la implementación de las políticas de desarrollo, ha producido, en el sentido aportado por Arturo Escobar, “estrategias basadas en-lugar” (Escobar 2010, 21 y 41) que se instauran como una situación en la que afloran las relaciones de la etnicidad y donde las comunidades y pueblos étnicos se constituyen a sí mismos. Tales estrategias se encuentran asociadas a los contornos y contenidos de configuraciones regionales, tanto por los arreglos de formas territoriales, como por las disposiciones productivas, las figuraciones políticas y las prácticas culturales compartidas; disponiendo de un campo de análisis que relacione dichas configuraciones regionales con posibilidades interculturales, en las cuales participan los sujetos de la etnicidad, en un contexto de tensiones alrededor de la implementación de los acuerdos de paz.

Reconfiguraciones de la etnicidad

El reconocimiento del dinamismo y la complejidad de las definiciones étnicas, así como la advertencia de los retos que se nos presentan en términos académicos y políticos, han motivado este esfuerzo en el equipo directivo del ICANH, comprometido con la exploración de las reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia. Se trata de una tarea de cuatro años que ha buscado articular a un nutrido grupo de investigadores, quienes hemos trabajado desde la Dirección y la Subdirección Científica, con los profesores François Correa y Marcela Quiroga, en una indagación sobre los procesos disímiles y convergentes que definen las identificaciones étnicas en las relaciones múltiples con las instituciones del Estado, así como las definiciones que se sortean desde las relaciones comunitarias con otros pueblos. Un esfuerzo por comprender en la actualidad las dinámicas sociales, culturales, territoriales y políticas de diverso orden, escala y dimensión, que confluyen en los procesos de configuración de las etnicidades en Colombia.

El carácter a la vez dinámico y estructural del problema abordado, y por supuesto su carácter inconcluso, ha dado forma a la generación de una colección editorial denominada *Reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia*. Con su título se articula una indagación sobre las relaciones étnicas en diferentes regiones del país, con comunidades y pueblos indígenas, negros, palenqueros, raizales y rrom, teniendo en cuenta sus particularidades, pero también provocando lecturas transversales y, ojalá, llamando la atención sobre las relaciones entre unos y otros como configuradores, de la mano de otro conjunto de relaciones sociales: las vidas regionales.

Las vitalidades sociales y políticas que se expresan en las reconfiguraciones de la etnicidad no pueden menos que demandar nuestra atención sobre su profunda contemporaneidad, sobre los retos que su existencia nos impone en el marco de las tensiones sociales, económicas y políticas actuales. El dinamismo de tales procesos demandan a la antropología ejercicios de revisión conceptual, a la luz de aproximaciones de tipo etnográfico que se pregunten, quizá ya no partiendo de unidades preestablecidas en términos ontológicos, sino de la pesquisa en terreno sobre las prácticas y concepciones que de manera concreta y situada trazan las relaciones de la etnicidad en el presente, para afrontar los límites del multiculturalismo y, quizá, comprender algunas de las potencias de la interculturalidad.

Quisiéramos resaltar, como parte de los configuradores de la etnicidad en Colombia, a las dinámicas de lucha social para transformar las condiciones de

desigualdad, exclusión y racismo, que han permitido la pervivencia y la reexistencia de los pueblos. A este le siguen las relaciones políticas que han establecido con el Estado en sus diversos momentos, ligadas al reconocimiento y a la afirmación de derechos. En Colombia, los procesos políticos de lucha étnica han interpelado a las lógicas sectoriales y de la planeación estatales, argumentando que todo lo que se encuentra cobijado con los derechos étnicos está, en realidad, indisociado y resulta aprehensible con la noción de *vida*. Porque, en últimas, lo que se encuentra en “riesgo” es la *pervivencia* colectiva en un mundo que pareciera en contravía. Por su parte, los proyectos económicos ajenos a las dinámicas comunitarias y las formas precisas como estos se han desarrollado en los territorios, producirán formas de negociación económica y política que participarán de maneras diferenciadas en los procesos que hemos denominado de reconfiguración étnica, afectando sus *redes vitales*¹.

La noción de reconfiguración resulta pertinente para introducir una serie de discusiones que hemos intentado apuntar y que no queremos solucionar con esta colección, sino más bien propiciar un campo de discusión, que por lo mismo se presenta como un trabajo abierto e inacabado. Se busca generar un debate sobre el carácter “heterogéneo e históricamente estructurado” de las etnicidades, parafraseando a Quijano (2014). Esto es, al carácter específico de las relaciones sociales que dan forma a la etnicidad, y que la sitúan en contextos de relacionamiento concreto y de sentidos precisos en el devenir histórico, que parece mostrar tanto su dinamismo estructural como obedecer a las tantas contingencias que se le presentan.

Hoy estamos situados en un contexto que define etnicidades determinadas por los regímenes de verdad del multiculturalismo, en cuyo interior se evidencian discontinuidades y continuidades con respecto a las formas como históricamente se ha tratado la diversidad cultural en relación con una estructura de desigualdad social. Aunque hemos confrontado, con una contribución de la disciplina antropológica, aquella visión decimonónica que describió a las comunidades y pueblos étnicos como atavismos, accidentes y escollos a superar. Se advierte la existencia de un campo cada vez más complejo de relaciones institucionales, dinámicas territoriales y económicas, así como procesos de reivindicación y lucha social, que sitúan las definiciones culturales en el epicentro de la acción política.

1 El concepto de *redes vitales* ha sido planteado en el *Informe sobre afectaciones del conflicto armado a los pueblos indígenas*. (Benavides y Montero, en prensa)

De manera paradójica, hoy también nos encontramos con una suerte de exacerbación de características culturales que presentan dificultades por un exceso de esencialismo, para el establecimiento de una política pública que esté más a tono con el carácter histórico y relacional de las vidas de comunidades indígenas, negras, raizales, palenqueras y rrom. El campo de lo étnico se inscribe en medio de las tensiones generadas entre las dificultades mundiales para dejar de pensar lo heterogéneo en casillas y tipologías cuya matriz es la exclusión. En este complejo marco se traza un campo para las definiciones de las identificaciones e identidades étnicas en franca tensión. Quizá hoy la diversidad étnica no debería comprenderse como un “problema a tratar”, aun así una vuelta de tono culturalista parece seguir siendo el reto a superar, tanto en el campo de la legalidad como fuera de él.

El escenario abierto por las políticas del reconocimiento étnico expresa las contingencias en medio de las cuales se debaten los pueblos y las comunidades en términos de sujetos de derecho, a través de los cuales han logrado establecer un campo de reivindicaciones importante, aunque reducido en consonancia con los límites de la etnicidad existente. A ellas usualmente aluden de manera restringida las denominadas antropologías de la modernidad, que llamaron en su momento la atención sobre asuntos relevantes. Cabe preguntarse sobre lo que ocurre en una situación de globalización como en la que nos encontramos, con aquellas demandas históricas y con las estrategias del reconocimiento que emanan de ellas. Referimos el contexto actual en el cual el reconocimiento de los derechos pasa por una serie de institucionalidades estatales que tienen como proyecto “instalar operaciones y sistemas globales”, que supondrían “desnacionalizar aquello que históricamente se considera nacional” (Sassen 2010, 17). En tal contingencia, parecen surgir capacidades políticas que posibiliten a las relaciones de la etnicidad ir más allá del reconocimiento y de los derechos, hacia una situación que “radicaliza las diferencias”, esto es, un campo de relaciones que las sitúa políticamente en términos de “tenemos el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza; tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (Santos 2010, 39). En tal reflexión, la experiencia histórica de las reconfiguraciones de la etnicidad en Colombia podría constituirse con mayor claridad en un agente de democracia pluralista en el país. Un horizonte que parece necesario para lograr desentrañar los sustratos persistentes del racismo estructural y las formas de exclusión que aún estamos en mora de transformar.

Bibliografía

- Balslev**, Helene y Daniel Gutiérrez, coords. 2008. *Revisitar la etnicidad: miradas cruzadas en torno a la diversidad*. Ciudad de México: Siglo XXI; El Colegio Mexiquense; El Colegio de Sonora.
- Benavides**, Carlos Alberto y Oscar Montero. En prensa. *Informe de la memoria histórica de las afectaciones del conflicto armado a pueblos indígenas*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)
- Escobar**, Arturo. 2010. *Territorios de diferencia. Lugar, movimiento, vida y redes*. Popayán: Envión.
- Good Eshelman**, Catharine. 1980. *Haciendo la lucha*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hobsbawm**, Eric y Terence Ranger. 1983. *La invención de la tradición*. Barcelona: Crítica.
- Páramo**, Carlos y Marta Saade, eds. 2018. *Lugares sagrados: definiciones y amenazas. Prolegómenos a la elaboración de una política pública dirigida a los pueblos indígenas*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Quijano**, Aníbal. 2014. "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: Clacso.
- Santos**, Boaventura de Sousa. 2010. *Refundación del estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Bogotá: Ediciones Uniandes; Siglo del Hombre.
- Sassen**, Saskia. 2010. *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- Turner**, Víctor. 1988. *El proceso ritual: estructura y antiestructura*. Madrid: Taurus.

PREFACIO

François Correa Rubio

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia

El Instituto Colombiano de Antropología e Historia ha desarrollado una vigorosa tarea de difusión sobre la situación de los grupos étnicos del país, particularmente a través de la *Revista Colombiana de Antropología* y la publicación de libros de autores nacionales y extranjeros que ya constituye una amplia bibliografía. Desde el último compendio de diez volúmenes sobre etnología indígena en la *Geografía humana de Colombia*, publicado hace dos décadas, las orientaciones mundiales acogidas bajo la genérica denominación de globalización y su impacto en Colombia han producido poderosas transformaciones sobre los más de cien pueblos indígenas reconocidos por el Estado. Con el fin de evaluar el impacto de tales transformaciones el Instituto formuló el proyecto “La situación contemporánea de los grupos étnicos de Colombia”, cuyos resultados serán presentados en varias publicaciones dedicadas a los indígenas, los afrocolombianos, los rrom y los indígenas y afrocolombianos en las ciudades. Este libro presenta un primer avance sobre las reconfiguraciones de las etnicidades indígenas en relación con el Estado después de la Constitución de 1991.

Para alcanzar una lectura comparativa del país, contando con los numerosos grupos étnicos y las restricciones administrativas, el campo de análisis de este libro se concentró en una observación complementaria y de doble vía. Los primeros artículos realizan una presentación etnológica sobre las transformaciones políticas de los indígenas en contextos regionales, preparados por investigadores que han realizado trabajos de campo en el suroccidente,

la Amazonía, la Orinoquía, el Pacífico, La Guajira y la Sierra Nevada de Santa Marta. A continuación otra serie de artículos observan el ejercicio de algunas instituciones entre cuyas funciones se halla la salvaguarda de ciertos derechos indígenas sobre la territorialidad, la certificación de comunidades, la consulta previa, la jurisdicción especial indígena, y los espacios de concertación con el Gobierno; estos últimos fueron realizados por investigadores que profesionalmente se desempeñaron o se desempeñan en entidades del Estado. Los artículos dan cuenta de los objetivos formulados, pero las orientaciones teórico-metodológicas, las argumentaciones y las maneras de exposición, aunque eventualmente contaron con correcciones y sugerencias editoriales, son responsabilidad de los investigadores; este criterio, que expresamente orientó el proyecto, fue acogido con el fin de enriquecer las perspectivas del análisis y también rigen para este prefacio.

La primera parte del libro observa la situación contemporánea de los grupos indígenas en contextos regionales y las eventuales transformaciones con posterioridad a la emisión de la Constitución de 1991. El estudio de las transformaciones de los grupos étnicos en su relación con la sociedad nacional y el Estado ha ocupado a la antropología colombiana desde la creación del Instituto Indigenista de Colombia en los años cuarenta y, desde entonces, como en otros países de América Latina, ha sido una impronta distintiva de la investigación antropológica colombiana, acompañada por abogados, historiadores, sociólogos, politólogos, biólogos y otros campos disciplinares cuyas metodologías y marcos de referencia analítica enriquecen el conocimiento y alimentan la considerable bibliografía sobre el tema. Los artículos de este libro ilustran la tensión entre la construcción y las transformaciones de las identidades colectivas en relación con el Estado en contextos regionales, que se describen según sus propias orientaciones académicas e incorporan expresiones de intelectuales orgánicos y prácticas del movimiento social.

En la segunda parte se observaron formulaciones jurídicas, institucionales y académicas sobre la relación entre los indígenas y el Estado. Además de un análisis sobre las normas posconstitucionales construidas en el ejercicio de la política multicultural, y de casos que analizan las prácticas de algunas de las instituciones del Estado en la gestión de los derechos diferenciales de los grupos étnicos, se recuperó información sobre los espacios de concertación. Se auscultaron instituciones directamente concernidas con las políticas públicas para los grupos étnicos que podrían tipificar su ejercicio pero, de ninguna ma-

nera, fue aspiración del proyecto realizar una antropología del Estado, sino un marco de referencia para esclarecer las reconfiguraciones de los grupos étnicos que se presenta en la primera parte del libro y se observarán con mayor detalle en los dos siguientes. El ejercicio administrativo interno de las instituciones es poco conocido y, frecuentemente deducido por sus efectos, y es de vital importancia para comprender cómo se ha venido configurando la política pública y las respuestas de los movimientos sociales. Las observaciones se concentraron en la descripción de los procedimientos administrativos y el estudio de documentos producidos por las instituciones en sus actividades misionales. Debe advertirse que los artículos contaron con dificultades debido a las limitaciones para acceder a la documentación de las instituciones que, en algunos casos, impuso restricciones, hizo inasequible la consulta de documentos de archivo, y aun debió contar con la inexistencia de registros porque se hallan dispersos en dependencias regionales, en entidades privadas que fueron contratadas para el efecto o, también, por la ausencia de seguimiento de las ejecuciones. Pero las aproximaciones realizadas enriquecen los análisis y formulan preguntas sobre el futuro de las relaciones del Estado con los movimientos étnicos y los reclamos de enmiendas a las políticas públicas que han apremiado el recorte de los derechos y los espacios de concertación. En este prefacio concentraré la atención en el marco de referencia del contexto histórico, las reconfiguraciones sociopolíticas, la construcción del sujeto de derechos y la transformación de las relaciones de los grupos indígenas con el Estado.

Tanto las entidades de Gobierno como diversos investigadores han resaltado que la consagración de ciertos derechos de los pueblos indígenas en la Constitución de 1991, que después se hicieron extensivos a miembros de las comunidades afrocolombianas y rrom, constituye un hito jurídico-político que inauguró las nuevas relaciones con el Estado y ocasionó ciertas transformaciones en sus sociedades y culturas. Buena parte de los derechos consagrados en la Carta se refirieron a los indígenas por la presencia de tres de sus delegados en la Asamblea Constituyente, quienes acogieron la solicitud de representantes de las comunidades negras y rrom, logrando que parte del articulado aludiera de manera general a los grupos étnicos, que contribuyó a la formulación del artículo transitorio 55 de la Constitución que demandó al Congreso expedir una ley que reconociera los derechos colectivos de las comunidades negras. El apoyo fundamental del movimiento de comunidades negras en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

de 1989 (Ley 21 de 1991), promovió el proceso legal y jurisprudencial que ha venido reconociendo sus derechos, y también orientó el reconocimiento de los rrom como grupo étnico.

Las reformas constitucionales de América Latina, que desde hace casi tres décadas consagraron derechos colectivos para los grupos étnicos, se llevaron a cabo durante el periodo en que los gobiernos realizaron ingentes esfuerzos para participar en la reciente política acogida bajo la denominación de globalización. Esa readecuación geopolítica enfatizó la transferencia del control de los servicios sociales y de las empresas estatales a los privados, presionó la apertura de sus fronteras y economías a los megaproyectos transnacionales agroindustriales, hidroeléctricos y minero-energéticos, y la conversión de estos países en abastecedores de materias primas ávidamente demandadas por el mercado mundial. Ello fue el pivote de las reformas administrativas, fiscales, agrarias, ambientales y minero-energéticas, que fueron respondidas con críticos análisis académicos y políticos pero, sobre todo, desataron acciones colectivas y vigorosas movilizaciones de diferentes sectores, sobre todo rurales, que denunciaron los riesgos y amenazas de los tratados de libre comercio que afectan su existencia y llevaron a los gobiernos a adoptar las Alternativas para la Resolución de Disputas (ADR) del Banco del Mundial. Durante los dos periodos del gobierno del presidente Uribe Vélez, las mayores movilizaciones sociales fueron realizadas por el movimiento indígena en contra de la erosión de sus derechos colectivos y de los sectores más vulnerables de la sociedad. Para morigerar los conflictos, en la década de los noventa, los gobiernos colombianos convocaron el diálogo con sus representantes y, en el caso de los grupos étnicos, ampliaron el espectro jurídico de sus derechos, iniciaron la apertura a una *política diferencial* para sus poblaciones, propiciaron la participación de sus representantes en instancias consultivas del Estado e institucionalizaron entidades de concertación con el gobierno como la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, y la Comisión de Diálogo con el Grupo Étnico Rrom o Gitano.

A partir de entonces, el Estado instauró un sistema de gobernanza que, al tiempo que reconoce los derechos colectivos de los grupos étnicos y la concertación de las políticas públicas para sus comunidades, ha venido asegurando su participación en la denominada globalización que, exacerbada por el reordenamiento mundial, concentra el desarrollo de la economía nacional en la extracción de materias primas, en particular, del sector agroindustrial y

minero-energético, este último respaldado en la propiedad del subsuelo y la valoración de sus recursos como bienes de interés nacional que justificaría su extracción del territorio nacional. La extracción de recursos naturales en territorios indígenas hunde sus raíces en los tiempos coloniales, y recientemente intervino los territorios de los barís, los pijaos, los wayuus, en los Llanos, el Pacífico o la Amazonía. Varios autores de este libro nos recuerdan casos ilustrativos como las concesiones entregadas a Cartón de Colombia y Pulpapel para la extracción de maderas en territorio de los wounaan, el desplazamiento de los embera-katíos por la hidroeléctrica Urrá I y II, la exploración petrolífera de Bloque Samoré por Ecopetrol y la Oxy en territorio de los u'wa, el embalse multipropósito de Besotes en tierras de los arhuacos, koguis, wiwas y kankuamos, y la desenfadada extracción de oro y coltán en territorios amazónicos. Su impacto territorial y las secuelas sociales y culturales que dejan a los pueblos indígenas han sido objeto de detallados estudios, no obstante, ahora legitimados por el Estado, se propone normalizar la intervención de economías de enclave en manos de empresas nacionales y transnacionales.

Tal vez la más importante transformación constitucional sobre la territorialidad indígena fue la conversión de los resguardos en entidades territoriales especiales, con derecho a participar de las rentas nacionales, autonomía política, jurisdiccional, religiosa, lingüística, cultural y administrativa, legalmente consagrados. Aunque las entidades territoriales especiales no han sido formalmente legalizadas por el Estado, han venido siendo legitimadas con las prácticas institucionales amparadas en normas internacionales, o con la emisión de normas transitorias de potestad del ejecutivo que garantizan su equiparación con los municipios. Sin embargo, el reconocimiento de la autonomía de los territorios indígenas como entidades territoriales, la legalización de la jurisdicción especial indígena y su articulación con el sistema judicial nacional, o el pleno reconocimiento de las autoridades indígenas como autoridades ambientales, está pendiente del proceso legislativo. Aunque la Constitución de 1991 empleó diversas nociones territoriales para los indígenas como la de resguardos, territorios indígenas y entidades territoriales indígenas, que evidencian cierta ambigüedad y desconocimiento de la territorialidad indígena, el objetivo básico de dicha transformación fue, como lo hizo la Ley 89 de 1890, su incorporación a la administración del Estado que desató otras importantes transformaciones de las organizaciones y movimientos indígenas, y de sus sociedades y culturas. Prevalció, sin embargo, el estatuto jurídico de la propiedad

colectiva inalienable, inembargable e imprescriptible de los resguardos indígenas, y, luego de la adopción del Convenio 169 de 1989 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y de numerosas sentencias de la Corte Constitucional, se estableció un fuero de autonomía y/o autodeterminación que el Estado ha pretendido orientar hacia competencias administrativas.

La consulta previa, libre e informada, declarada por el Convenio 169 de la OIT y jurisprudencialmente precisada por la Corte Constitucional, no solo es un derecho fundamental para la defensa de los territorios de los grupos étnicos sino que se halla vinculada a otros derechos también fundamentales que garantizan su existencia. Su tutoría recae en el Ministerio del Interior con el acompañamiento del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). A tenor de la jurisprudencia, es de obligatorio cumplimiento del Estado cuando las decisiones administrativas son sobre proyectos de desarrollo, licencias ambientales, contratos de concesión o concesiones mineras; y el consentimiento de los grupos étnicos es vinculante cuando comprometa un alto impacto social, cultural y ambiental que ponga en riesgo la existencia de una comunidad étnica (ST-129 de 2011). Este ámbito ha convertido la consulta previa en un campo de tensión que de manera clara evidencia la inconmensurabilidad que enfrentan los proyectos civilizatorios indígenas con las políticas de desarrollo de esta sociedad. Aunque su aplicación depende del Estado, sus recursos le constriñen a ser un certificador de los procedimientos, generalmente financiados por las empresas solicitantes que, a su turno, tienden a subcontratar con otras privadas. Como advierten diversos análisis, las más de las veces se convierte en una limitada negociación de impactos cuya previsión se intercambia por compensaciones económicas o por la financiación de proyectos productivos e inversiones en pequeños servicios comunitarios, cuyos efectos más inmediatos denuncian el desconocimiento de sus autoridades y el conflicto y la competencia interna por los recursos. El mayor porcentaje de consultas corresponde al sector de hidrocarburos que, de hecho, ha generado propuestas de restricción de la consulta previa porque, supuestamente, se convertiría en un obstáculo para el desarrollo del país, aunque el espíritu del Convenio 169 fue reafirmado recientemente por la Corte Constitucional (SU 123 de 2018).

El reconocimiento de los resguardos como entidades administrativas especiales desató una serie de impactos imprevistos por los constituyentes indígenas, entre los que es destacable la transformación de sus organizaciones políticas.

La Constitución dispuso que las entidades territoriales indígenas (ETI) podrían ser gobernadas por consejos *conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades* y, de manera genérica, estableció que podrían gobernarse por *autoridades propias según sus usos y costumbres*. Para que las entidades territoriales indígenas ejercieran sus responsabilidades administrativas semejantes a los municipios, dos años después el Gobierno reguló las asociaciones de cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas como entidades de derecho público, y estableció la asamblea de sus miembros como máxima autoridad, demandándole ciertas funciones administrativas que incluyeron el registro de los órganos de dirección, vigilancia y representación legal; en el mismo año, el ejecutivo legitimó la transferencia de asignaciones presupuestales de las rentas nacionales a los resguardos o sus asociaciones —Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (Aatis)—, y al año siguiente estableció que los alcaldes y gobernadores administrarían los recursos. Aunque en algunas regiones aún persisten los consejos regionales indígenas que se habían venido consolidando desde la década de los setenta, en los noventa iniciaron su transformación en Autoridades Tradicionales Indígenas o sus asociaciones incorporadas a la administración estatal.

Entre los pueblos indígenas del país, sobre todo en áreas periféricas de los Andes, la administración de las transferencias generó la competencia por el control de su administración, y denuncias sobre la malversación de los recursos, el desvío de las inversiones en asuntos no previstos en los planes de vida, el nepotismo, el clientelismo y los equívocos procedimientos administrativos que, eventualmente, llevan a la penalización por parte de los entes fiscales. Las consecuencias se tradujeron en tensiones y conflictos en las comunidades, la erosión de las relaciones internas, el descrédito de las autoridades o representantes legales y la fragmentación de las organizaciones. Las comunidades optaron por reemplazar sus autoridades a través de la asamblea, como había dispuesto el Estado, con la elección de nuevas autoridades que, resultado de su paso por la escuela o la universidad, garantizarían un básico conocimiento para acceder al engorroso manejo de los procesos administrativos, la elaboración de los planes de vida y los procedimientos de distribución y justificación del gasto de recursos. A dicha tarea contribuyeron tanto entidades del Gobierno como diversas organizaciones no gubernamentales que, aunque consultaron las tradiciones indígenas, ajustaron los planes de vida y la inversión de los recursos a clásicos requerimientos de la planificación administrativa. Estos cambios

fueron acompañados de otras medidas de la política diferencial que, a solicitud de la Mesa Permanente, reivindicaron el control sobre servicios sociales como la educación, la salud, la vivienda y la atención a la primera infancia, parte de cuya gestión fue transferida a las organizaciones indígenas.

Otra transformación de la organización política de los pueblos indígenas se debió a la participación de líderes que, en representación de las organizaciones indígenas, fueron delegados como representantes ante la apertura de los cuerpos colegiados de las instituciones que deciden las políticas de gobierno, planeación, tierras, salud, educación, lenguas y otros asuntos que comprometen la vida interna de sus comunidades. Ello demandó específicos conocimientos jurídicos y administrativos sobre las áreas de atención, la organización del Estado y el ejercicio institucional cuya especialización se replica regional y municipalmente. La especialización según sectores administrativos encabezados por los ministerios, demandó transformaciones de las organizaciones indígenas nacionales y regionales que replicaron la subdivisión por áreas y comités especializados adoptando canónicas estructuras piramidales. Estas nuevas configuraciones políticas que, eventualmente, especializan a los líderes como expertos en específicos asuntos administrativos, generaron una suerte de intelectuales orgánicos profesionales en diversos campos de la política. Los reclamos iniciales sobre la centralización y escasa comunicación con las comunidades de base, fueron dirigidos a los primeros representantes elegidos para la circunscripción especial indígena en las cámaras. Sin embargo, no es justo reducir los líderes a verdaderas élites porque sus cargos dependen del consenso de sus representados y, en gran medida, el ámbito de su ejercicio en el Estado está sujeto al poder interno de sus comunidades.

Una tercera transformación, a mi entender la más destacada porque no solo cubre a las anteriores, sino a la relación del movimiento indígena con la sociedad estatalizada, se dio a través de la participación de sus representantes en las instituciones administrativas, la creación de partidos políticos para participar en los comicios electorales y la concertación directa de las políticas públicas con los gobiernos a través de la Mesa Nacional de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas que dio pábulo a la creación de diferentes mesas que reúnen representantes del movimiento indígena con los de la administración pública regional y local. Estos espacios no pueden interpretarse como una mera apertura del Estado sino, como indica la historia, resultado de las acciones civiles y la movilización social que, para poner un ejemplo, en el caso de la Mesa

Nacional fue resultado de la toma indígena del Palacio Episcopal en Bogotá. Aunque la historia de los movimientos sociales ha sido, en gran medida, la de sus luchas por el reconocimiento de sus derechos ante el Estado, porque funge como entidad reguladora y mediadora de las relaciones de la sociedad, sin embargo, sabemos que no es una entidad homogénea, estática, suprasocial y abstracta, sino una construcción sociopolítica que respondiendo a fuerzas e intereses nacionales e internacionales, debe negociar y resolver las reivindicaciones de los sectores sociales en el terreno de la política, tensionada por las demandas, las acciones colectivas y, últimamente, los espacios de concertación de las políticas públicas. En cambio, los movimientos sociales no solo descansan en la expresión de reivindicaciones propias, sino en su autonomía política, vale decir, en propias formas organizativas, plataformas reivindicativas y estrategias para alcanzarlas. A diferencia de argumentaciones que sostienen que los grupos étnicos son una construcción del Estado, lo que desde los años setenta ha sucedido en Colombia es que las políticas públicas para los grupos étnicos se han transformado, resultado de las acciones civiles y las movilizaciones que buscan la autonomía de sus comunidades.

Sin embargo, como muestran la mayoría de los artículos sobre la situación regional de los pueblos indígenas del país que presentamos en este libro, advierten cómo estas y otras transformaciones recientes del movimiento indígena en su relación con el Estado, han conducido a la eventual concentración de poder en los líderes, su neutralización por parte de las instituciones, su cooptación por partidos nacionales, la fragmentación de las comunidades y organizaciones, y los riesgos de la participación y concertación individual con los gobiernos. Tales riesgos, en gran medida, se deben a la adopción de estructuras institucionales que emulan las formas administrativas del Estado, la sujeción a procedimientos administrativos que desconocen los propios, al comportamiento de ciertos líderes que admiten formas de decidir que reemplazan las decisiones colectivas, y a la sumisión a proverbiales prácticas políticas de la administración pública que caracterizan a los estados de América Latina. Ello amenaza la organización sociopolítica de sus sociedades pero, sabiendo que los líderes y organizaciones no son homogéneos, univocales, refractarios a influencias, o pasivos receptores de las políticas externas, el comportamiento individual que, a veces vemos preso a onerosos procedimientos de la administración estatal, no deben confundirse con las relaciones en las que descansa la existencia social de sus comunidades que son el asiento de las iniciativas comunitarias y de las acciones colectivas

de las que depende la autonomía de todo movimiento social. No parece adecuado confundir las estrategias de los proyectos políticos de los movimientos sociales con los procedimientos de negociación y concertación que dependen de específicas condiciones históricas.

Lo anterior permite introducir algunos comentarios sobre las reconfiguraciones de la identidad de los pueblos indígenas como sujeto de derechos étnicos. La definición del Estado colombiano del sujeto de derechos indígenas, o “tribuales” como enunció el Convenio 169 de la OIT, aunque precisada y ampliada por la Corte Constitucional en numerosas sentencias, sin embargo, para efectos administrativos, tiende a atenerse a la vigencia de normas recientes en las que la noción de “comunidad o parcialidad indígena” fue construida por el Estado sin la participación de sus miembros. En cambio, la categoría jurídica de “comunidades negras” y de los rrom como grupo étnico, fueron acordadas con representantes de sus comunidades y, aunque la primera fue objeto de reclamos de los mismos sujetos que condujeron a ampliarla bajo la generalización de “comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”, las restricciones de su definición han sido objeto de crítica. Aunque el uso del genérico “grupos étnicos” pretendió ampliar la cobertura de los derechos consagrados para los indígenas a las comunidades negras, las definiciones jurídicas de “indígenas”, como la de “comunidades negras”, posteriormente fueron redefinidos enfatizando diferentes criterios.

Las precisiones consultaron el saber experto e incorporaron la experiencia de diversas entidades y conceptos académicos que, no obstante, han sido discutidas según diferentes corrientes analíticas advirtiendo las dificultades de los genéricos jurídicos. Aunque entidades han utilizado la noción de pueblos indígenas del Convenio 169 de la OIT, con las acotaciones al significado jurídico-político internacional, la Constitución empleó otras como la de comunidades indígenas o grupos étnicos que, aunque parecerían equivalentes, en el contexto del articulado se emplean, sobre todo, para precisar criterios administrativos. Dicha tensión se halla presente en la definición del Estado sobre su identificación de lo indígena o lo étnico, que una norma posconstitucional pretendió redefinir como “comunidades o parcialidades indígenas” (art. 2 del Decreto 2264 de 1995), sorprendentemente sin atención al convenio internacional suscrito por Colombia que había demandado que la conciencia de su identidad debería ser el criterio orientador para definir el sujeto de los derechos colectivos.

Algunos analistas afirman que los indígenas como *grupos étnicos* son una construcción del Estado que, reduciéndoles a meras diferencias culturales,

pretenderían difuminar las relaciones bajo las cuales se hallan sometidas tales poblaciones por la sociedad nacional y el Estado. Recordaré que esa noción o su adjetivación, desprovista de su original significado, fue introducido a la antropología para reemplazar otras que como la de “tribu” se demostró inadecuada. Convertida en una categoría académica la noción de etnia o grupo étnico responde a esquemas cognitivos muy diversos, que se aplican a diferentes poblaciones de muy distintos contextos, aunque, como ha sucedido con nociones anteriores, terminaron incorporadas al lenguaje jurídico internacional, y generalizadas entre líderes y organizaciones indígenas, comunidades negras y rrom. Pero, no obstante su significación parte del reconocimiento de sus diferencias, la expresión de líderes y organizaciones enfatiza su asiento y materialización de procesos históricos, económicos, sociales y políticos, que son los que dan contenido a los derechos colectivos reclamados ante el Estado que, por cierto, ocupan el mayor volumen de las reglamentaciones jurídicas y su eventual traducción en políticas públicas que orientan la inversión de las asignaciones presupuestales. De hecho, en la Constitución de 1991 y la implementación de políticas públicas para estas poblaciones, la cultura eventualmente tiende a ser subsumida bajo el ítem de la educación. La genérica noción de grupo étnico, como la de cultura, territorio, lugares sagrados y otras muchas que emplea el Estado y la sociedad nacional, no pueden interpretarse como una alienada aceptación de significados externos por parte de los indígenas, expresados como meros y parciales “derechos”, porque las nociones siempre son reinterpretadas desde sus proyectos civilizatorios con significaciones diferentes de acuerdo con la diversidad de sus sociedades y culturas, aunque apelan a la jerga académica o institucional para hacer inteligibles sus reivindicaciones en el lenguaje de la sociedad estatalizada.

El reciente reconocimiento de los derechos colectivos indígenas propició el recobro de históricas identidades que, sometidas a la prolongada política de desintegración de sus sociedades y culturas, no obstante desde tiempos de la instauración de la República prometió convertirlos en “ciudadanos”, continuó reduciéndoles por medio de la discriminación, la explotación de sus gentes y territorios, y formas coloniales de dominación. La certificación y reconocimiento de las comunidades y sus autoridades se convirtió en una espinosa dificultad para los pueblos o segmentos de indígenas legalmente no registrados ante el Estado, a quienes se demanda la demostración o el estudio de su idoneidad como “indígenas”. Últimamente, la Corte Constitucional distinguió a los grupos indígenas que ya estaban registrados de los que decidieron demandarlo.

Apeló a nociones como las de “reindianización” y “etnogénesis”, que podrían justificar el reconocimiento de sus derechos (Sentencia T-792 de 2012). Esta nueva clasificación entre “indígenas” y “reindianizados” no solo contribuye a la mutabilidad y ambigüedad de las nociones que esta sociedad ha empleado para conceptualizar lo “indígena”, dependiendo del lugar que le asigna, sino que pretende reducir sus reivindicaciones al “derecho” de participar de los beneficios concedidos por Estado, desconociendo que sus demandas se proponen garantizar la reproducción de sus sociedades y culturas y los diversos proyectos civilizatorios que representan.

Este prefacio comparte la orientación de varios analistas que en América Latina reconocen que la relación fundamental de los movimientos étnicos se realiza con el Estado, pero difiere de los que sostienen que su construcción y las transformaciones de sus relaciones se deben al segundo. Adicionalmente, la mera diferencia cultural no ha sido el sustento del movimiento indígena y sus relaciones con la sociedad nacional y el Estado sino, como su historia nos advierte, descansa en las luchas por resolver las condiciones de pobreza, marginalidad y dominación a las que han sido sometidas sus comunidades. El movimiento se propone resguardar: la autonomía sobre la producción y reproducción socio-cultural de sus comunidades; el control sobre los medios estratégicos que las resguardan, como el territorio; la participación en la reorientación de las políticas públicas que intervienen sus territorios y comunidades; y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos consagrados nacional e internacionalmente. En la conciencia colectiva sobre dichas reivindicaciones básicas ha descansado la construcción de los movimientos étnicos. La construcción del sujeto de derechos, la autosubjetivación, y su identificación colectiva como movimiento social, descansa en experiencias y conocimientos propios, en la dinámica de sus sociedades y culturas, en su articulación con experiencias y conocimientos de otras organizaciones semejantes y su relación con miembros de la sociedad estatalizada. Dicho proceso adquiere heterogéneas expresiones regionales conforme a la diversidad social y cultural. Lo que demuestra la reconstrucción de la historia sobre la movilización social de los indígenas, y también de las comunidades negras y los rrom, es el arraigo de su conciencia sobre la histórica inequidad, injusticia social y condición subalterna, cuyas respuestas son el fundamento del proyecto político que da razón de ser al movimiento social, y verdadero motor de la acción que desencadenó el inédito proceso organizativo que, a lo largo del siglo xx, construyó los sujetos políticos colectivos que aprovechando las redes

de intercambio social, económico, político y cultural que articulan a sus unidades locales básicas, transformó su restringida comunicación en un proceso que no solo revitalizó las relaciones intra e intercomunitarias, sino la construcción de organizaciones panétnicas comunicadas nacional e internacionalmente con otras organizaciones semejantes.

Lo que hoy parece claro es que desde poco antes de que la nueva Constitución consagrara ciertos derechos colectivos a los indígenas, la relación de los movimientos étnicos con el Estado se ha transformado. Hacia la década de los setenta el movimiento indígena y campesino, en solidaridad con otros movimientos populares, particularmente en el suroccidente colombiano, partió de su común identificación con las luchas por la tierra: “la tierra para quien la trabaja” y la abolición de la explotación de la mano de obra indígena bajo sistemas de servidumbre como el terraje, la aparcería y el concierto. La reivindicación de la específica relación de los indígenas con la tierra como territorio, investido de específicas características sociales y culturales, fue acompañada del reclamo de propias formas de gobierno, sistemas de educación y salud y otras reivindicaciones que llevaron a la construcción de un movimiento indígena autónomo. En la década de los ochenta transformó la política de integración del Estado alcanzando el reconocimiento de sus reivindicaciones que progresivamente fueron legalizadas: el derecho a sus territorios como propiedad colectiva, de sus autoridades bajo la forma de cabildos, de formas propias de educación, de salud... que garantizarían su existencia colectiva. En la década de los noventa, tres consignas fundamentales permiten resumir la transformación de las orientaciones del movimiento indígena, particularmente esgrimidas en el Cauca: el derecho al “desarrollo propio”, el control sobre la decisión del camino de su futuro de acuerdo con sus propias relaciones sociales y culturales; el reconocimiento del “derecho mayor” proveniente de leyes ancestrales que anteceden la constitución de las naciones americanas; y la relación “de autoridad a autoridad”, entre el gobierno y las autoridades indígenas que expresó el derecho a la autonomía económica, social, política y cultural, que fueron acompañadas con otras reivindicaciones compartidas con diferentes sectores de la sociedad.

La transformación de las plataformas de lucha y las estrategias para alcanzar las reivindicaciones respaldadas con acciones civiles y movilizaciones, llevaron al Estado al reconocimiento de los derechos indígenas, algunos de los cuales fueron consagrados en la Constitución de 1991. Se crearon espacios de participación para representantes indígenas en las instancias de gobierno que orientan

las políticas públicas para estas poblaciones, y se crearon instancias específicas de concertación bilateral en las que se propone dirimir sus reivindicaciones, transformando las formas de decidir de la administración estatal y, por supuesto, la organización política de los movimientos indígenas. Adicionalmente, las organizaciones indígenas no solo demandaron la participación de sus representantes en aquellas instancias institucionales sino que organizaron partidos políticos que, desde entonces, han venido compitiendo por la elección de cargos administrativos de votación popular como las gobernaciones, las alcaldías y sus cuerpos colegiados, con el fin de participar directamente en las orientaciones de las políticas públicas para sus comunidades.

De la aguda confrontación del movimiento indígena con el Estado en la década de los setenta, hoy es clara la transformación de sus procedimientos de lucha que articulan la concertación de sus reivindicaciones con el Estado sin renunciar a la autonomía que caracteriza a los movimientos sociales, manifiesta en las acciones civiles y la movilización colectiva cuando dichas relaciones no resuelven, incumplen o niegan la legitimidad de sus reivindicaciones. Reconociendo que, en comparación con los años setenta, el actual reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas y la implementación de programas administrativos en sus comunidades ha producido una importante transformación con apoyo de oficiosos y entidades del Estado, sin embargo, la característica expansión del capitalismo no ha resuelto las condiciones de inequidad, injusticia social y sometimiento de sus comunidades a condiciones subalternas y, en consecuencia, la conciencia social de los movimientos indígenas que determina y sustenta su autonomía continuará siendo el motor de la movilización social.

LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS RELACIONES CON EL ESTADO EN EL SUROCCIDENTE ANDINO COLOMBIANO

Dumer Mamián Guzmán

Director del Instituto Andino de Artes Populares
Universidad de Nariño

Introducción

En los últimos tiempos los pueblos y comunidades indígenas del suroccidente andino viven una situación, por lo menos, confusa, en la que se contrasta, por una parte, el optimismo e inercia de un liderazgo y gobiernos internos que se satisfacen y agradan a otros con un discurso y unas prácticas aparentemente identitarias y autonómicas, y, por otra, el pesimismo de buena parte de los mayores y viejos luchadores, que ven con tristeza el desmoronamiento de los territorios, sus autoridades y comunidades, por pensamientos y prácticas no propias de su tradición.

Uno de los problemas centrales de esta confusión crítica tiene que ver con el tema de la autonomía política en la relación con el Estado, especial para la vida de los pueblos y comunidades indígenas del suroccidente andino, si partimos

del hecho de que este derecho fue y sigue siendo el fundamento jurídico político de lo que este pensamiento novedoso consideró el verdadero reconocimiento a la diferencia o diversidad en un orden estatal nacional de libertad, justicia e igualdad, no solo en relación con los indígenas. Principio que las comunidades materializaron recuperando y fortaleciendo territorios, autoridades, sensibilidades y pensamientos, y que lo compartieron a otros no indígenas, marchando por pueblos y ciudades, con la consigna de “esto es de nosotros y para ustedes también”. Al tiempo que lo legitimaron realizando la, hasta ahora, única relación de autoridades indígenas con la autoridad nacional estatal, en cabeza del presidente Belisario Betancur, en territorio indígena, y de donde surgió con fuerza la emblemática consigna “de autoridad a autoridad, sin intermediarios”. Principio y pensamiento que, en aras de un orden nuevo, se llevó a la Constituyente a través del delegado Lorenzo Muelas, pero que el poder oligárquico constituyente no lo aceptó en lo sustancial y lo dejó en entredicho con algunos reconocimientos.

Los reconocimientos constitucionales generales y parciales, y las expectativas que generaron en los diferentes escenarios y organizaciones indígenas, al parecer, han desvanecido paulatinamente este principio e inclinado las relaciones hacia la integración al Estado nacional y su modelo ideológico y jurídico-político. Paradójicamente, los cabildos fortalecen la “autonomía”, para imponer decisiones arbitrarias a los comuneros y, con etnocentrismo, desconocer a otros grupos sociales. Hasta ahora, excepcionalmente, hay tendencias entre antiguos luchadores y otros comuneros que miran con tristeza el rumbo que ha tomado el proceso de lucha por los derechos en los últimos tiempos.

Con este artículo se pretende aportar a un reconocimiento y balance necesario de esta relación. Necesario como responsabilidad de quienes como “solidarios”, compartimos el ideario político y social en el pensar y el actuar de este movimiento. Necesario, además, porque se trata de un ideario y alternativa, si se quiere, político-civilizatorio, no solo conveniente para los pueblos indígenas sino para los demás que compartimos la pesadez de un orden que carece de vida digna y de felicidad por la negación sistemática a la diversidad humana, ecológica y espiritual.

El escenario principal de referencia corresponde a los territorios y comunidades indígenas del hoy autodenominado Pueblo de los Pastos, en el contexto del pensamiento y movimiento político de pueblos, autoridades y comunidades indígenas que surgió en el suroccidente andino, en la década de los setenta.

Inicialmente, se trata de situar, en perspectiva de larga duración, la disyuntiva central de las relaciones de los pueblos y comunidades indígenas con los órdenes de poder de dominación al que se pretendió anclar, para luego acen-tuar en las particularidades que, al respecto, fundamentaron el ideario de una nueva-antigua relación requerida por los indígenas, con base en la autonomía como pueblos indígenas, para, finalmente, con la experiencia y el sentir de los comuneros rastrear lo que parece suceder, entre los pastos, con esta relación en los últimos tiempos. En el claroscuro complejo de la relación, el relato y las aproximaciones analíticas pretenden evidenciar lo que hipotéticamente apare-ce como la tendencia a la articulación e integración de los indígenas al orden estatal en detrimento del ideario político autonómico.

En el suroccidente andino colombiano las relaciones que se han tejido y se tejen con respecto a las comunidades y pueblos indígenas¹ con el Estado son complejas; están determinadas por la diversidad y complejidad de los procesos y estructuraciones en uno y otro sujeto. Aunque existan denominadores comu-nes, no hay un único modo, ni una esencialidad de ser pueblo o comunidad indígena; además, la diversidad de configuraciones no es endógena sino que están ligadas a múltiples relaciones, en este caso, a las relaciones con la, tam-bién, complejidad del Estado colombiano que si bien se concibe modelado por el occidental Estado nación, su concreción se encuentra con una diversidad histórica, territorial, social y cultural difícil de sondear. Somos como el agua, la piedra y la espuma, sentencia permanente de don Juan Chiles, porque mientras

1 Separamos pueblos y comunidades indígenas por la particularidad de las configuracio-nes socioculturales e identificaciones que se daban hasta finales del siglo pasado en el suroccidente andino colombiano. Sobre todo, si al pueblo se lo asimila a las naciones o nacionalidades definidas por una oblación amplia con un territorio, una lengua y otras formas de ser común u homogéneas. Diferente a la comunidad que se refiere a unidades reducidas no autoidentificadas con una tradición e identificación común en relación con otras, aunque la tengan subrepticamente. Como pueblos o naciona-lidades se identificaban más claramente el pueblo páez y los guambianos; en cambio, eran comunidades los chilenos, pananes, cumbales, muellamueses, etc., de Nariño o los caquionas, rioblanqueños o pancitareños, en el sur del Cauca. No se identificaban con el común pasto o como yanacóna. La noción de pueblo con nación, nacionalidad o etnicidad generalmente ha implicado más la relación de subordinación a estados nacionales modernos con relaciones neocoloniales, poscoloniales o de colonialismo interior. Y la de comunidades para identificar reductos de estos pueblos, linajes, mi-crosociedades autónomas o comunidades indígenas descendientes de las primeras parcialidades agrupadas desde la Colonia bajo la institución del resguardo.

el agua dice vámonos, la piedra dice quedémonos y la espuma dice bailemos (Mamián 1984, 3).

A pesar de que fue temprana —y ha permanecido—, la incorporación a los regímenes de dominación estatal colonial absolutista, primero, a través de las encomiendas, las comunidades religiosas, la hacienda y, particularmente, de los resguardos y cabildos creados con tal propósito², y neocolonial republicano, posteriormente, mediante las instituciones gubernamentales, las leyes, los partidos políticos; sin embargo, en la larga duración sobresale la capacidad de resistencia y adaptación inventando y haciendo uso de variadas estrategias abiertas y discretas. Al punto que hoy se puede afirmar desde los pueblos y comunidades indígenas que, si hay algo que obstaculiza la implantación absoluta del sistema económico, social, político y finalmente cultural del capitalismo tardío es la resistencia cultural de grandes sectores de la población mundial a dejarse atrapar por la ilusión del progreso regida por la homogeneización cultural, el egoísmo, la mercantilización (Varese 2010, 2).

En la era republicana, el Estado colombiano en ciernes, los gobiernos o las élites políticas no han podido realizar o resolver con fluidez —pero sobre todo, no han querido hacerlo— las promesas o los desafíos del Estado nación o las pretensiones de la modernización política y general de la sociedad, mediante la integración de las diferentes configuraciones de la población a la vida pública, la participación política de grupos cada vez mayores en el poder político, la creación de una conciencia nacional común, la identificación de los distintos grupos de la población con la sociedad como un todo y con el respectivo sistema político, la legitimidad del poder y el reconocimiento del sistema por parte de la población e, igualmente, la redistribución equitativa de bienes y recursos de la sociedad (König 2000, 17).

No las han podido realizar, específicamente, en relación con los pueblos y comunidades, hoy llamadas étnicas, pero también con pobladores rurales y urbanos ligados a formas singulares de vivir, por la concepción clasista, colonialista y dependentista liberal y neoliberal que los sustenta, con el rasero del ciudadano, la propiedad privada, el progreso y la civilización de corte occidentalista.

2 En principio, el Estado colonial no hacía presencia directa, la Corona delegaba su poder en los encomenderos —sector privado— y en la Iglesia. Con la autonomía de las ciudades y villas el poder de feudatarios y el clero oficialmente se ejerció a través de los cabildos distritales. Se centralizó un poco con las reformas borbónicas.

Por el contrario, las alternativas estatales de integración, participación, identidad, legitimidad, legalidad y redistribución equitativa de los bienes han fortalecido la negación o la anulación del procesamiento de identidades, legalidades, participaciones o solidaridades auténticas y diferentes. Es interesante lo que al respecto expresa Velasco (2006):

[...] en mi país se ha pretendido construir un Estado-nacional con el paradigma de la colonización, desconociendo la realidad viva y profunda, de suerte que los colombianos ignoramos más de lo que sabemos sobre nosotros mismos. Colonialismo que se mantiene como patrón y referente principal en los proyectos de organización, consolidación, investigación y desarrollo nacionales. Dependencia vigente que marca la tendencia dominante y que se caracteriza por el desconocimiento y la subvaloración de lo distinto, de lo nativo, de aquello que siendo propio, nos parece extraño. Tan arraigada está esa visión que aún hoy, en mi sentir, a pesar de lo expresado en la Constitución de 1991, los proyectos de sociedad y de Estado construidos por políticos e intelectuales de izquierda, de centro y de derecha, ignoran la diversidad como característica básica de la realidad colombiana. (2)

En el siglo xx, en el suroccidente andino, la negación e integración de los pueblos y comunidades indígenas al modelo nacional-estatal, tuvo una de sus expresiones en la política de desarticulación y abolición de las relativas formas de subsistencia comunal: los resguardos y cabildos, vigentes y reconocidos, aunque de manera segregacionista, a través de la Ley 89 de 1890³. Uno de tantos exponentes del poder jurídico-político y social, el poeta Guillermo Valencia, argumentaba este supuesto requerimiento estatal, en términos de que: “es menester transformar en colombianos aptos aquellos exponentes de inutilidad aborígen

3 Tentativa política estatal legada desde las Cortes de Cádiz (1811) y con la Independencia. Al igual que los resguardos del Cauca (nasa, misak y yanacona), los pastos, con algunas excepciones, se resistieron a ser disueltos. La disolución fue total en el caso de los quillasingas.

En 1940 había 88 resguardos en Nariño ocupando cerca de 70.000 hectáreas de tierras fértiles y bien ubicadas. Los más codiciados correspondían al Valle de Atriz debido a la cercanía a Pasto y su excelente vocación agropecuaria. Se aplica el Decreto-ley 1421 recurriendo al fácil recurso de exigir títulos originales. Como el requisito es imposible de cumplir, se declaran estas tierras baldías y a los indígenas, colonos, a quienes se les reconoce únicamente el área cultivada (Fals Borda 1959, 9-14).

que se consumen en la desidia, el rencor y el desaliento. Para esto es indispensable ir con mano resuelta a la división de los resguardos...”, con la perversa intención de apropiarse de los bienes propios de aquellos territorios, porque,

La República se sorprenderá cuando sepa que es dueña de las mejores tierras del macizo andino, sobre todo en la Cordillera Central. Minas de oro, fuentes saladas, caleras, bosques preciosísimos, mantenidos hoy bajo siete llaves por quienes son incapaces de beneficiarlos y que se abrirán francos a la competencia nacional. (Valencia 1924; citado en Vasco 2002, 182)

Con motivo de esta tentativa, en buena parte de la primera mitad del siglo xx, las relaciones de las comunidades con el Estado, en sus expresiones regionales (Asamblea) y nacionales (Ministerio de Economía), fueron tensas. En el Cauca sobresale la “Quintinada” y en Nariño las “Marchas de las Magistraturas”, en defensa de los resguardos y de la Ley 89. Defensa de esta ley, en la medida en que, junto a su componente negativo, ofrecía fundamentos legales para sus demandas. Posteriormente, esta reivindicación continuó para afrontar la humillación y los atropellos a las tierras comunales y de resguardo.

Después de esta tentativa, buena parte de los últimos tiempos, hasta la década de los setenta, las comunidades indígenas pasto y quillasinga estuvieron relativamente marginadas del Estado central. Donde se mantuvieron los resguardos y cabildos, siguieron la rutina: anualmente el cabildo saliente y el entrante acudían, con la parcialidad, ante el burgomaestre, para la posesión; ceremonia relacional por la necesidad de legalizar la dependencia ante el alcalde y la relativa autoridad del cabildo. Durante el año, los cabildos y los comuneros, concurrían a la alcaldía para resolver problemas de linderos entre resguardos o entre comuneros y, más corrientemente, para validar la adjudicación de lotes de terreno a los comuneros. Los municipios aceptaban a los resguardos y a las parcialidades, pero sin considerar derechos fundamentales. Los políticos o la política hábilmente retomaban las estructuraciones socioculturales para establecerlas como liberales, unas, y conservadoras, otras; división partidista que, es importante observar, paradójicamente en muchos casos, fortaleció las estructuraciones duales y el faccionalismo característicos de estas tradiciones comunales. Pero también se suscitaban confrontaciones por atropellos a las tierras de resguardo por terratenientes, por la iglesia y por el ensanchamiento de las poblaciones locales.

Donde fueron abolidos los resguardos y cabildos se presentó la disputa entre comunidades y el Estado por la autonomía respecto de bienes comunes, como lotes de terreno, casas comunales, acueductos y caminos comunitarios, pero también por el gobierno interior; son frecuentes las discordias por la presencia de los comisarios y corregidores que ingresaban oficialmente en reemplazo de los cabildos.

Buena parte de las relaciones políticas y administrativas se hacían en la condición de poblador rural o ciudadano campesino, requiriendo algunos servicios gubernamentales: créditos de la Caja Agraria, escuelas veredales y acueductos. Requerimientos generalmente amarrados a la participación en la “democracia”, como clientela de políticos y burócratas locales. Las relaciones más cotidianas se daban en el marco del Estado local: los municipios, resolviendo asuntos jurídicos y administrativos personales.

Finalizando los años sesenta y comienzos de los setenta se produce una relación más permanente y directa, por la presencia de programas de reforma agraria y rural que fomentaban la organización campesina para incrementar la producción agraria, mejorar los servicios y la organización social para estos fines. Sobresale la presencia estatal, central, a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) y las Empresas Comunitarias, el Programa de Desarrollo Social Integral (DRI) (componente del Plan Nacional de Alimentos [PAN]), el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) (antes INA) y también el Instituto de Recursos Naturales (Inderena). Todos incrementando la integración al sistema económico-político del Estado nacional. El Incora estableciendo dominio sobre los territorios y titulando tierras como propiedad privada consideradas baldías o estableciendo formas cooperativas que desarticulaban las comunales. El Idema, incentivando y fortaleciendo la producción comercial. El Inderena, controlando territorios sin consideración de las comunidades y sus autoridades. El DRI, conjugando las acciones productivas y sociales hacia los propósitos desarrollistas dentro de las comunidades.

Independientemente de los resguardos y cabildos se establecen relaciones con el Estado central por doble vía: como usuarios de los programas estatal-gubernamentales y sus instituciones, y como organización de estos usuarios, a través de la Asociación de Usuarios Campesinos (ANUC) (creada por el gobierno de Lleras Restrepo para agitar su reforma agraria). En principio, la relación está marcada por la reivindicación de servicios; sin embargo, la bandera de la lucha por la tierra como campesinos, liga inmediatamente a buena parte de los

cabildos y comunidades a continuar la defensa y recuperación de las tierras de resguardo. Así sucede, en el caso de los pastos, con comuneros de Chiles que recuperan las tierras de Marpi; de Cumbal, el Llano de Piedras; de Muellamués, la Hacienda de la Iglesia y de Córdoba que defienden El Páramo. Relación que en su evolución tiende a ser confrontación, por la fuerza que toma la lucha por la tierra, más aún cuando el movimiento campesino es atravesado por la presencia de alternativas políticas de la izquierda radical.

En fin, los pueblos y comunidades indígenas con sus autoridades propias y apropiadas, con sus costumbres solidarias y comunitarias, de manera abierta o subrepticia, separados o aliados, con fuerza o debilitados persisten en la continuidad de su existencia diversa con la cual erigir una relación de reconocimiento, digna y libre con el Estado y la diversidad social y cultural criollo-mestiza. Potencia que ha caracterizado el devenir en la larga duración, aún en condiciones de dominación, hasta los tiempos presentes.

Junto al renacer del movimiento indígena, el desplazamiento o afirmación más claros de las relaciones con el Estado, entonces, surgen en el movimiento campesino. Organizativamente, en 1971 nace el CRIC con la consigna “Unidad, tierra y cultura”, resaltando su diferencia como campesinos con identidad cultural forjada desde épocas precolombinas y ligados a sus territorios ancestrales. Pensamiento del que participan otros y con cuya especificidad se unen a la ANUC, a través de la Secretaría Indígena. En 1974, en el IV Congreso celebrado en Tomala (Sucre), las organizaciones indígenas se separan de la ANUC, por diferencias con el trasfondo de la autonomía político-cultural.

En la coyuntura, particularmente en el Cauca, el movimiento resurgió enfrentado a la violencia terrateniente que actuaba a través de los “pájaros” al servicio de hacendados, pero también estatal mediante el Estatuto de Seguridad y del proyecto de Estatuto Indígena, bajo el régimen de “estado de sitio”, en el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982), que interceptaba la organización y la lucha, imponiendo restricciones severas a las libertades públicas con gravísimas violaciones de los derechos humanos. Estatutos oficialmente requeridos por el recrudecimiento del conflicto armado, particularmente por la irrupción del M-19. La fuerte represión generó la desarticulación del Comité Ejecutivo del CRIC.

En esta situación y con la consigna “El CRIC no ha muerto somos las comunidades organizadas y en lucha”, paeces, guambianos, pastos y solidarios, primero, y luego con ingas, kamentsa, yanaconas y comunidades negras del norte del Cauca, fundamentados en su memoria ancestral, en su experiencia

histórica y en la capacidad de lucha, participaron de la construcción y desarrollo de un pensamiento y un movimiento político por el reconocimiento y defensa de sus derechos, autorreconociéndose como comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas⁴.

En los primeros años del CRIC se trataba, ante todo, de reclamar derechos formalmente reconocidos por el tutelaje cultural del Estado, pero no cumplidos: defensa de los resguardos, de los cabildos, de las costumbres, de la lengua, de la educación y también de la aplicación justa de la ley. Con el nuevo movimiento se trataba de reconocerse a sí mismos diferentes y, como tal, buscar el reconocimiento de los otros colombianos y ante el Estado⁵. “A mano limpia y con pensamiento propio”, con la consigna “esto es de nosotros y de ustedes también”, afirmaron su derecho a ser colombianos sin dejar de ser pueblos o comunidades indígenas. En las relaciones con el Estado se desbordaba el tutelaje y la integración sociocultural a los que venían sometidos.

En adelante, quienes se adhirieron al movimiento por los derechos de los pueblos indígenas incrementaron las relaciones de confrontación con el Estado, que ahora llega con la fuerza pública y las cárceles, reprimiendo las recuperaciones, y con el poder ejecutivo y legislativo, judicializando a los recuperadores. Esporádicamente se presentan diálogos con el poder ejecutivo departamental tratando el tema de la tierra.

Quienes se mantuvieron marginados de este proceso continuaron las relaciones cotidianas con las autoridades municipales y con las entidades gubernamentales reivindicando algunos servicios.

Con motivo de la Reforma Municipal se fortalecen los municipios frente a los resguardos y la burocracia municipal frente a los cabildos. Los pueblos y comunidades cuestionan ante el poder central esta reforma que cercena los

- 4 Por unos momentos se discutió la conveniencia de la denominación de indígenas por su connotación de dominado y la necesidad de sustituirlo por la denominación particular de cada pueblo. “No somos indígenas, somos guambianos”. Manifiesto del pueblo guambiano. “Nosotros los cabildantes, también tenemos teniente, porque somos una nación y somos independientes”, rezaba una estrofa de la canción “El cacique Cumbe”, de los indígenas de Cumbal, por aquella época.
- 5 [...] se observa de su parte una resistencia notoria a su disolución en un conjunto más amplio y mestizo. Aquello que llama la atención, visto con distancia, es una capacidad impresionante de mantenerse como entidades distintas y de aclimatar los cambios impuestos desde el exterior. En su conjunto, estos pueblos han manifestado una vitalidad y un ingenio de los que no se los creía capaces” (Gros 2013, 45-69).

territorios y la autonomía; sin embargo, alternativamente, las comunidades ya fortalecidas participaron como ciudadanos indígenas de la elección popular de alcaldes y de los ediles, triunfando en algunos municipios, no obstante, la administración y legislación continuaron bajo los parámetros político-administrativos estatales y municipales.

La recuperación de la tierra como territorio, la recuperación de los cabildos como gobierno o autoridades tradicionales, la perspectiva de reconstrucción económica y social, entre otros derechos, con pensamiento político propio y autonomía, implicaban el reconocimiento de sí mismos. Las marchas de las autoridades tradicionales por ciudades y pueblos promulgando entre los pobladores su pensamiento y sus derechos, expresaba la búsqueda del reconocimiento fundamental entre las diversas configuraciones sociales y culturales para forjar un país igualitario en la diferencia. Las marchas de gobernadores hacia el poder estatal central en Bogotá y el llamado al presidente Belisario Betancur y sus ministros a territorio indígena para reunirse con las autoridades tradicionales “de autoridad a autoridad”, expresa la clara relación que se exige frente al Estado⁶, relación siempre anhelada desde la conquista, pero nunca aceptada. “Lo que te pedimos señor presidente es que deis libertad a nuestros derechos”, fue un supuesto y conclusión clara en la intervención del representante de los indígenas de Nariño, así denominados en esa época⁷.

Es con tal pensamiento y perspectiva que se participa, en 1990, de la Asamblea Nacional Constituyente, para que sean reconocidos por el ordenamiento jurídico los derechos autonómicos de las diversas configuraciones socioculturales. Derechos que parcialmente o de manera equívoca quedaron establecidos en la nueva constitución y que, además, las reglamentaciones, sentencias y nuevas disposiciones los debilitan o los colocan en el vaivén de la interpretación. El argumento con el cual el Gobierno, la Asamblea Constituyente y, por

6 “Quizás la mejor síntesis de este ejercicio de afirmación étnica para las organizaciones indígenas colombianas se condensa en el *principio de autoridad a autoridad*, según el cual se entiende una relación de igualdad o simetría política entre dos pares equivalentes: el Estado nacional y las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas”. (Duarte 2015, 185)

7 “No somos un gremio de usuarios campesinos, no somos una clase, no somos una raza, no somos indígenas, somos pueblos, no somos indígenas, somos guambianos, somos pueblos con historia y derechos inalienables”, fueron expresiones permanentes que se recogieron en el Manifiesto del Pueblo Guambiano.

ende, el Estado, se negaron a reconocer la verdadera autonomía política de los pueblos indígenas y otras configuraciones (diversidad étnica y cultural), sobre sus territorios, sus autoridades, sus economías, sus cosmovisiones, sus usos y sus costumbres, fue la ya manida consideración de que pretendían disolver la nación formando repúblicas independientes. Como lo recuerda Luis Guillermo Vasco, de nada sirvieron las palabras de Lorenzo Muelas ante los asambleístas expresando que

[...] su propósito y el de los indios, no era únicamente el de reclamar sus derechos, que no era solo pedir lo propio allá encerrados, perdidos, refugiados en sus resguardos, en sus selvas, páramos o desiertos, sino un deseo de que su lucha fuera para ellos y para nosotros también. (Vasco 1996, 12)

Con el “reconocimiento” de los derechos indígenas en la nueva Constitución Política, de alguna manera culmina el proceso claro y contundente de organización y lucha por los derechos adelantado, desde la década de los setenta, por los pueblos y las comunidades indígenas del suroccidente colombiano. En adelante, las relaciones con el Estado se tornan ambiguamente equívocas. Se reconoce pero no se reconoce la diversidad étnica y cultural, se reconoce pero no se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas. La aspiración de reconocimiento político como pueblos se tergiversa y se diluye en la participación política electoral en los cargos de representación: congreso, asamblea y concejos municipales o elección popular de gobernadores y alcaldes. Los territorios son aceptados como resguardos sometidos a los municipios y al ordenamiento territorial municipal (POTM). Sus bienes-seres que los conforman: aguas, bosques minerales, entre otros, quedan bajo el dominio del Estado, son de la nación. Aún no se definen las unidades territoriales indígenas y sus competencias administrativas están bajo la autonomía de los alcaldes. Las autoridades tradicionales como los cabildos se reconocen como gobiernos menores dentro del orden político-administrativo, bajo la autoridad del alcalde; en buena parte de los resguardos es el alcalde quien legitima y legaliza la elección y posesión de estas autoridades. La reconstrucción social y económica no cuenta, la economía de los pueblos y comunidades sigue engrampada en los planes de desarrollo, programas y políticas gubernamental-estatales sujetas a los modelos de desarrollo impositivos internacionalmente. En buena medida, el reconocimiento étnico y cultural se convierte en una nueva forma de integración y de tutelaje cultural.

Ahí es donde perdimos todo el historiaje

Con el advenimiento de la reforma constitucional y la legitimidad política y social nacional a través de la institucionalización de los indígenas por parte del Estado, las relaciones dependientes frente a este poder se activaron sustancialmente, y la perspectiva de los gobiernos propios y autónomos se desvaneció confusamente. En este proceso involutivo sobresalen, entre otros, el reconocimiento de los resguardos en la condición de municipios para captar los beneficios del Sistema General de Participación, la creación del partido político Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), las Asociaciones de Cabildos y la política de concertación.

El Sistema General de Participación

Como una alternativa al proceso de reconstrucción social y económica la propuesta del movimiento indígena del suroccidente planteó a la Constituyente el requerimiento de un fondo económico para los pueblos indígenas, como recompensa por la destrucción de sus economías por cientos de años, responsabilidad que le correspondía asumir al Estado colombiano como expresión y representante de las relaciones de explotación y dominación colonial republicana. Pero esta propuesta no se aceptó, considerándola en el contexto del peligro de las “repúblicas independientes”.

Desde la perspectiva de la autonomía económico-política, el fondo apoyaría el proceso de reconstrucción, previsto en un tiempo de veinte años, que luego, retomando su propio destino civilizatorio, económico, social y cultural, los pueblos indígenas no demandarían mayores recursos. Entrar al Sistema General de Participación implicaba entrar a las políticas y planes de desarrollo estatales gubernamentales, desvanecer la diferencia autónoma y perder de vista la reconstrucción de una economía propia.

Como era un tema relacionado con el reconocimiento de la autonomía territorial, que implicaba un reordenamiento territorial del Estado nación colombiano, y como fue un tema que quedó pendiente para tratarlo como desarrollo de la nueva Constitución, y un poco en los apuros de la confrontación, se aceptó la asimilación de los resguardos indígenas, administrativamente, a la condición de municipios. Y como tampoco se aceptó la autonomía de las autoridades tradicionales como gobiernos propios de los pueblos indígenas, diferentes de la

preestablecida estructura de gobierno vigente, estas fueron aceptadas solo en la parte baja de la jerarquía ejecutivo-administrativa, es decir, sujetas a los alcaldes.

En el ejercicio de esta condición, pero queriendo defender la autonomía, por un momento, los cabildos procuraron administrar autónomamente los recursos de participación, ajustando el formato oficial o plan de inversión, a su visión y aspiración autónoma, con activa participación de la comunidad, con sus líderes, mayores y sus dinámicas comunitarias. La diferenciación entre Plan de Desarrollo y Plan de Vida pretendía marcar la diferencia y la autonomía.

En Muellamués, por ejemplo, el cabildo y los delegados de las veredas recorrieron el territorio en largas jornadas, sensibilizando a la comunidad sobre el sentido de la gobernabilidad propia y la definición de los proyectos generales del resguardo, así como los proyectos específicos de cada sección y vereda, haciendo uso de herramientas cartográficas propicias para producir información, conocimiento y planificación auténtica. Posteriormente, considerando que la planificación de la vida comunitaria implicaba rastrear el legado de los antepasados y, al mismo tiempo, construir nuevos caminos, motivaron y ejecutaron, en buena parte, un proyecto con tal sentido y acepción, precisamente bajo la denominación “Construyendo un sendero de vida con los muellamueses”. Pero fueron alternativas finalmente diluidas ante la avalancha de los proyectos sociales estatales, la inversión infraestructural y la corrupción.

En otros resguardos, con el aporte de profesionales indígenas que surgieron, también se hicieron esfuerzos por elaborar planes de vida que concretaran el ideal de la lucha por los derechos, pero también se desvanecieron negados o acoplados al interés o capricho de los alcaldes y a la orientación integracionista dominante.

Los nuevos líderes, asesores e ingenieros interesados en el botín de las transferencias y acostumbrados a reivindicar-mendigar, recursos al Gobierno y al Estado, fortalecieron la idea de que lo que importaba eran los recursos económicos, que todo se hace es con plata, que el problema de las comunidades es la falta de dinero, etc., para lo cual no importaban los ideales de viejas luchas, sino los proyectos.

En la ejecución concreta de los recursos de participación, la mediación del alcalde municipal, como administrador oficial, el requerimiento de profesionales para elaborar y presentar planes de desarrollo de vida y proyectos específicos, atravesados por la politiquería y la ambición, llevaron al traste con el germen de autonomía político-administrativa en el manejo de recursos.

En su categoría de administradores oficiales, los alcaldes municipales condicionaron los desembolsos a su participación decisiva en la proyección y ejecución de estos; procedimiento extorsivo que obligó a los gobernadores y cabildos a ceder a tales pretensiones, presionados, además, por las comunidades que exigían la concreción de los proyectos.

Como estaba establecido en la administración municipal, los diseñadores de los planes de vida y proyectos debían ser profesionales (ingenieros) ligados a los alcaldes por nexos familiares o políticos, en consecuencia, la extorsión también requería su contratación. Estos profesionales preparados y acostumbrados a realizar planes y proyectos mecánicamente desarrollistas, los impusieron sin consideración cultural. Al tiempo que en las comunidades hicieron carrera las componendas de los profesionales con los gobernadores y cabildantes para “compartir” tajadas de los recursos, alimentada por la tradición politiquera y la ambición viviente entre las mismas comunidades. Así deja entrever uno de los luchadores:

Y triunfamos, la primer lucha que se hizo en Muellamués, hubo torturados, hubo encarcelados, golpeados, yo estuve dos meses lisiado de la pierna, hubo un muerto, pero se dio el debate siendo una persona consciente, siendo honesto, con el interés de la comunidad. Pero después de hacerse, la lucha se volvió política, se entraron los politiqueros, los partidarios y ahí se hizo lo que está ahorita, un desastre, ahorita en el cabildo ya hay politiqueros; se recibe la plata y se acomodan ellos, pero no hacen por la comunidad, no sabiendo que para haber esas platas fue por la lucha del 85, si no hubiera habido lucha, no hubiera habido nada, el cabildo fue consciente en ese año. (Mamián 2013, 70)

Los que se resisten a tales designios deshonorosos sufren la malicia de los burócratas que retrasan y hacen perder la entrega de los recursos.

La política y los políticos amarran a los cabildos y comunidades a la tradición partidaria y a su control directo, en muchos casos en componendas con el partido Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Esta costumbre administrativa corrupta de las burocracias estatales se reproduce con anuencia de las comunidades que exigen sin mayor criterio la inversión y ejecución de los proyectos de transferencias.

Ya los comuneros y mayores preveían las consecuencias funestas de las transferencias, así lo expresa don Abelardo Calpa:

Yo les dije, antes de venir esas transferencias, les dije yo. Venía yo una vez de Ipiales, paró un carro en la vía, alcé la mano a unos señores de un carro chiquito y me trajeron. Esos señores habían sido empleados del Incora. Me preguntaron: ¿a dónde va usted? A Guachucal, ¡ah! Bueno. Y venían conversando ellos, que las comunidades indígenas dijeron que sí les va a llegar plata. Si los indígenas no son tontos, se fortalecen y le paran al Estado o le dan duro, dijo. Pero como saben que la plata es como un arma de doble filo, si no la saben coger, si no lo joden por un lado, lo joden por otro, y dijo: es más, son unos ambiciosos y brutos, entonces eso sale como cuando con las ayudas del Estado, sale dijo: como cuando coge un pedazo de carne y lo tira a los perros y uno o dos se van con la presa y los demás se quedan peleando... Y justo, vine yo y le dije al presidente del cabildo, le dije al gobernador: eso oí y me quedó sonando; ojalá Dios quiera que no suceda eso, pero con el tiempo se fue dando eso, y así está. (Mamián 2013, 66)

Y concluye don Abelardo:

Yo me puse a pensar, no fueron egoístas, ellos sí sabían, fueron sinceros, conversaron la astucia del gobierno; que la astucia del gobierno o de los gobernantes no se va acabar, planean; inclusive, si no hay astutos aquí en Colombia, los van a buscar a otras partes y traen a profesionales para acabar de embolatar a nosotros, eso pasa. (Mamián 2013, 66)

La vigencia o recuperación de los cabildos en los que se conjuga su legitimidad frente a las comunidades y su legalidad otorgada por el Estado, los convierte en piezas claves de intermediación en beneficio de las políticas, planes y proyectos estatales y gubernamentales.

Al mismo tiempo, la vigencia de usos y costumbres de las comunidades y sus comportamientos colectivos en relación con sus autoridades y la ley, son hábilmente utilizados por los poderes gubernamentales y estatales para introducir sus políticas, y por burocracias locales y líderes para lograr sus canonjías. La “gente de pueblo” se convierte en vivero de los funcionarios.

El surgimiento de profesionales indígenas y el reconocimiento que adquieren por su supuesto conocimiento del tejemaneje de los proyectos, de la administración y de la gobernanza los legitima para participar como cabildantes; sin embargo, aunque muchos tienen la buena intención de corresponder con sus comunidades, al final se convierten en agentes dóciles de la integración estatal-nacional. Más, si su intención prioritaria es competir con los profesionales no indígenas en la burocracia municipal. Un comunero lo expresa en estos términos:

En la historia de nosotros, cuando ya empezó la nueva vida, la tecnología, decíamos que hacía falta administración, queríamos tener abogados, doctores, médicos. En San Diego de Muellamués, con la lucha de nosotros todo eso se vio, la gente se fue a educar... Nosotros decíamos, hombre algún día vamos a tener un cabildo que sea abogado, que nos va a sacar de la angustia, que va a entender la problemática con la que vivimos, que no era recuperar solamente y atrancarnos ahí... Cuando aparece el “san billete”, donde el resguardo de Muellamués empieza a repartirse por partes, por grupos. Y ahí es donde perdimos todo el historial de nosotros, lo dejamos, guardamos, cerramos nuestro libro, que a veces cuando uno está solo abre y recuerda los momentos que vivió la comunidad de San Diego de Muellamués. (Benavides 2011, 178)

Los comuneros contrastan la diferencia de cómo era el cabildo antes de ligarse a unos poderes y costumbres extraños:

Antes, como no había política, se nombraba en conjunto, como no había ninguna división, llegaba el día y el cabildo hacía su terna con todo el cabildo y decían: bueno, ya cada cual irá viendo su reemplazo, y así, ya uno, ya para principal está bueno tal. Si yo era principal, yo tenía que ver quién estaba bueno para principal, para dejar el repuesto, entonces así se hacía la terna. (Mamián 2013, 109)

Particularmente, la integración a lo más execrable del Estado social actual, la corrupción por la ambición del dinero: “Ahora como hay plata, ahora hacen la campaña como la política blanca, pero por la plata... ahora hay los recursos que se reclamó desde el 95”. Diferente a la costumbre antigua, cuando, para ser cabildante lo que contaba era la rectitud y el servicio a la comunidad:

Antes, para ser nombrados de cabildo tenía que llevar bien recto el matrimonio, no fracasado. Ahora, no ve ese, ahora botan las mujeres, consiguen otra en los cabildos, eso es lo que no se quiere. Nosotros salíamos a aconsejar los matrimonios, cómo han de vivir. Ahora, con qué cara van a ir aconsejar, si la mesa del cabildo está más peor que los otros. Ese respeto tal vez ya no se recupera. (Mamián 2013, 110)

Para contrarrestar estos contratiempos de los cabildos, varias comunidades optaron por constituir oficialmente los consejos de mayores, unos, y los consejos de exgobernadores, otros, para suplir las ausencias e incompetencias de los cabildos, pero también para generar una especie de “equilibrio de poderes”, considerando que las comunidades, independientemente de la legalidad del cabildo, tienen en sus mayores sabias orientaciones y determinaciones. Sin embargo, estos consejos han sido motivo de confusión y controversia. Confusión porque en algunos resguardos o por momentos se los ha asimilado a los concejos municipales o se los considera, elige y trata como dependientes del cabildo (el Consejo del Cabildo). Controversia porque se persiste en el supuesto de que la máxima y única autoridad reconocida legalmente, como autoridad tradicional, es el cabildo y se resiste al control frente a los manejos ocultos.

En fin, en este escenario de micropolítica, los cabildos, al igual que otros funcionarios y aparatos locales, pasan a actuar como un artefacto que expande la soberanía del Estado nacional de manera abierta o encubierta en una supuesta autonomía, porque, generalmente, se camufla en el tratamiento tradicional con los pobladores, en el sentido práctico de una lógica de un sistema y aparato de poder que implanta un monopolio burocrático de la jurisdicción del Estado nacional, para la dominación clasista, en general, y para la absorción/ dominación colonial en relación con los indígenas (Guerrero 1989, 18).

La ley del Estado sustituta de la lucha y del derecho propio

Para los indígenas pastos, hasta mediados de la década de los setenta, la ley siempre era expresión de la verdad, de derecho y alternativa de resistencia. La defensa de la Ley 89, aunque resignificada, era muestra de la legitimidad del ser y del quehacer legal. Los archivos comunales y gubernamentales están repletos

de legajos correspondientes a cientos de pleitos legales. De ahí, paralelamente, la importancia de tinterillos, abogados y jueces.

Hay hechos históricos que le dan sentido a esta postura. Ante los atropellos y el intento permanente de repartir y abolir los resguardos y cabildos, la Ley 89, como antes el Decreto de Simón Bolívar (1820), se convirtió en la herramienta legal y símbolo de defensa y derecho. La Quintinada, en el Cauca y las Marchas de las Magistraturas, en Nariño, solidificaron tal connotación. Más aún, ya conscientes de su condición de legalidad menor frente al derecho mayor, se persistió en su defensa para impedir, un tanto paradójicamente, que al abolirla el Estado estableciera una nueva, desfavorable, peligrosamente.

En Panán recuerdan cómo se introdujo la legalidad del derecho cuando el gobierno colonial les exigió un título escrito (escritura) de propiedad de las tierras de Guamialamag, que nunca habían tenido por costumbre, y, en consecuencia, las luchas legales que tuvieron que afrontar, en cabeza de los protectores de indios, para defender estas tierras usurpadas por los encomenderos de De Erazo. También recuerdan las últimas actuaciones, a mediados del siglo pasado, para defender El Tambillo y Montañuela, tiempo en el que el cabildo “corría en busca de abogado”, sin tener conciencia de “la maldad del gobierno que para sostener al indígena, para envoltarlo, le obligaba a un abogado”; abogado generalmente “mentiroso, de mal acuerdo, estafador...” (Mamián 2013, 73). Y de cómo, en tiempos de la lucha por los derechos, la historia oral y escrita de los pleitos les hizo caer en cuenta de que la ley, con los abogados y los jueces, estaban a favor de encomenderos, terratenientes y ordenes jurídico-políticos, en contra del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas.

Hasta en los tiempos de la recuperación, los cabildos continuaban sujetos a la verdad de la escritura y poder de la ley, se creía en la propiedad privada de los hacendados, de la iglesia y del Estado, por consiguiente, luchar por la tierra era invadir y robar. Por ello, en el proceso de las recuperaciones, muchos comuneros y cabildos se opusieron a la lucha por la tierra, considerándola contraria a la acción legal y a la legalidad de la propiedad privada. Doña Otilia recuerda que “ahí no los defendió el cabildo, en vez de defenderlos llamó a los que entraron y les echó fuate, por invadir propiedades privadas que tienen su escritura, entonces, se quedó, ya no hubo tal, pues el cabildo no los defendió, estuvo a favor de los terratenientes” (Mamián 2013, 69).

Y las controversias por la legitimidad de la ley y de sus agentes se presentaban entre los mismos líderes.

[...] decían los Valenzuela, vamos a donde el doctor Sixto, él nos defiende. Les dije: llévenme a mí también, yo no lo conozco. Cuando ya llegamos allá, el doctor ya estaba sabiendo: ¿Que se van a entrar al Incora?, dijo; ¡qué brutos, no!, dijo; andar sometiendo a la gente. ¡Calla!, cuántos muertos ha de haber; ¡qué brutos! Por las vías legales de las leyes se puede hacer, si es que se puede, si no, no se puede. Entonces le digo: pero doctor, si estas tierras han sido llevadas en mala fe. Me alzó a ver, bravo no más. Pero nos vamos a entrar, ya está la madera listica... (Porque) el derecho de los indígenas es el soberano, nosotros somos la raíz, el retoño y fueron los mayores quienes lucharon. (Mamián 2013, 73)

Con tantos años de dominación-educación con la letra y la ley escrita eran normales estos desacuerdos.

A raíz del movimiento y la lucha que recaba su historia y su vida, con la historia negativa de los pleitos en los estrados judiciales y con la experiencia de relación con los poderes estatales, las comunidades pudieron entender la diferencia ya planteada por los pueblos de la Sierra Nevada entre un “derecho mayor” y un “derecho menor”, entre la ley y el derecho que se elabora y se impone por los poderes del Estado y la ley y el derecho que nace de las relaciones sociales y naturales, generalmente ignoradas o negadas por el orden jurídico político vigente.

En la medida en que el movimiento avanzaba pudimos entender que nuestro derecho no nacía de los libros del rey o de los códigos de la sociedad mestiza, nacía en nuestro territorio, unido estrechamente a la madre naturaleza, es un derecho que nace de la tierra y la comunidad y, como todo lo que nace de la tierra, se renueva permanentemente y puede ser mejor y más profundo cuando se cultiva con el corazón, siguiendo la tradición y la palabra de consejo que como un don nos ofrecen los mayores. (Velasco 2006, 5)

En la recuperación de El Laurel, que era una tierra del Estado administrada por el Incora, en la modalidad de empresa comunitaria, este instituto pretendió entregarla bajo la condición de que el cabildo y la comunidad la recepcionaran con escritura de compra, alternativa que fue rechazada, porque:

Luego ya nos dijeron “el título oneroso”, pero eso no es así, el derecho ni se lo mendiga, ni se lo negocia. Ya fuimos a Pasto, que nosotros no les vamos a pagar al Incora, nosotros tomamos otra acción porque el Estado es el Estado Incora. Pero es organismo del Estado, dijeron. Bien pueda ser lo que sea, le dije, tiene que respetar los derechos sagrados de los pueblos que son milenarios y el derecho es imprescriptible, señores, les dije. (Mamián 2013, 14)

Como se infiere, cuando se vitalizó el pensamiento de los derechos con fundamento en el derecho mayor y en la historia profunda, se vigorizó la confianza en la lucha y en la autonomía de su propia regulación.

Sin embargo, en este proceso no negaron absolutamente el uso de la ley, fue acoplada a su cosmovisión o interpretada como uso alternativo del derecho, para fortalecer sus requerimientos. Siempre se recuerda que la lucha se sustentó en el derecho mayor, la historia, la ley (cédulas reales, amparos coloniales, decreto del libertador, Ley 89, providencias de las altas cortes, entre otras) y la necesidad. Los títulos coloniales o *amparos*, que decían, eran el sustento del derecho mayor, eran el derecho mayor vivo:

Los títulos coloniales son un montón de luchas, de historias vivas que no se perderán jamás. Entonces, ya encontramos en las historias [de las escrituras], cuando nos hablan desde 1612 para acá, desde ahí arranca la lucha de don Sebastián Tarapués, don Hilario Nasate, don Pedro Paspuesán, don Gabriel Puenayán, caciques de esa época, que defendían el territorio ante la corona española y ante la Real Audiencia de Quito; entonces ellos viajaban a Quito, a pie, y ellos, entonces, lograban traer los visitantes de ojos. (Mamián 2013, 70-71)

Hoy, los que participaron de la lucha de la recuperación “por encima de las leyes y el poder”, consideran que, de nuevo, son las leyes del Estado las que gobiernan, extrañas a las comunidades, porque “hoy no se habla de recuperación del territorio, no se puede hablar de recuperación, porque ya las mismas leyes de afuera lo gobiernan, así es que han empezado a perder su autonomía” (Benavides 2011, 27).

Con el reconocimiento constitucional y la participación del liderazgo indígena en las mesas de concertación, vuelve la ley del Estado a establecerse como

el derecho, la sustituta de la lucha, de la palabra y de los usos y costumbres. Y vuelve la importancia de los abogados, que ahora están entre los jóvenes de las mismas comunidades y en los asesores que, supuestamente, reemplazaron a los solidarios.

Al presente, los artículos constitucionales y las sentencias a favor del indígena se consideran el derecho mayor. Estos preceptos se constituyen en la fuente de derecho y sustento de peticiones y demandas. Los artículos de la Carta Magna, sentencias, leyes y decretos sobre indígenas son temas imprescindibles en las campañas y procesos educativos, sin mayor actitud crítica o interpretación alternativa. Son también ineludibles en el encabezamiento y sustento de los documentos emitidos por cabildos, asociaciones, partidos políticos y otras representaciones. Buena parte del accionar de la gobernabilidad está dedicado a aplicar y hacer aplicar las nuevas leyes, a promover la creación de otras para, aparentemente, resolver problemas y temas indígenas, en un progresivo aprisionamiento en los vericuetos burocráticos y lógicas del Estado colombiano.

Ahora necesitamos el reglamento y tiene que ser más severo, ahora estamos enseñados al papel, que no debería ser así. Porque ya lo dijeron los mayores, ellos ejecutaron sus propias prácticas sin decir actuemos así, porque aquí en el papel, en el artículo tal dice así; no era así, pero ahora ya nos enseñamos así. (Benavides 2011, 27)

La regulación interna también es conforme a los mandatos constitucionales y legales, en aras de reglamentar y definir las políticas organizativas y justicia propia. Se cree en la legitimidad y el poder de la letra, ya no se cree en la palabra. No hay una alternativa jurídica auténtica, se sigue el formato estatal punitivo de delito-castigo, aunque se invoca a los espíritus mayores y tienen la sana intención de regular el comportamiento de los comuneros y autoridades para corregir errores, desafueros y delitos.

Reconocimiento de parcialidades, cabildos y resguardos

Uno de los temas de mayor y permanente relación con el Estado y sus instancias ha sido el concerniente al reconocimiento, por parte del Ministerio del Interior, de parcialidades y cabildos, nuevos y de origen colonial-republicano,

y la correspondiente creación, ampliación y reorganización de resguardos, por parte del Incora-Incoder-Agencia Nacional de Tierras.

La creación de nuevos cabildos se ha incentivado particularmente hacia la Amazonía, el Pacífico y el Ecuador. La ampliación y reorganización de resguardos se motiva como la continuación de la lucha por la tierra o el territorio, ahora de manera negociada. Intermediados por otros cabildos, el AICO, las asociaciones de cabildos y las ONG, son continuas las idas y venidas de las partes.

Y el interés por el reconocimiento de parcialidades, resguardos y cabildos tiende, ante todo, a acceder al Sistema General de Participaciones y otros beneficios sociales. Hay algunos resguardos en donde la motivación tiene que ver con el dominio territorial más amplio, hacia la Amazonía o el Pacífico, como resguardo o como territorio pasto, como sucede con el resguardo del Pueblo Principal de Males y Cumbal.

Buena parte de las parcialidades, cabildos y resguardos vigentes desde la Colonia han recurrido, también, ante las correspondientes instancias del Estado para actualizar su legalidad, alarmados por su inexistencia en los archivos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Departamento Nacional de Planeación, y preocupados por quedar por fuera de tales recursos de participación.

La consulta previa es otro de los escenarios y motivos de relación y acción con el Estado, por la incidencia de proyectos oficiales y privados en sus territorios. Y, aunque en el discurso se sustenta la defensa del territorio y su autonomía, y se alude al derecho mayor, la ley natural, los usos y costumbres, etc., el sustento está dado por la ley del Estado: el cuerpo constitucional, el Convenio 169, entre otros. Además, la consulta previa es utilizada como un chantaje para negociar beneficios económicos. De manera que vuelve la reivindicación de los resguardos, ahora con los artefactos legales modernos y con mayor legitimidad y sujeción al orden estatal establecido.

La Escuela de Derecho Propio, no obstante, pretender capacitar para que las autoridades e instancias internas apliquen justicia resolviendo controversias y juzgando los delitos de acuerdo con sus normas tradicionales; predomina el objetivo de capacitar en la normatividad estatal relacionada con los pueblos indígenas, particularmente lo relacionado con la jurisdicción especial, y aplicar justicia por parte de los cabildos, estableciendo los usos y costumbres como leyes positivas, de acuerdo con el derecho punitivo de tener la potestad para imponer penas, sanciones y medidas de seguridad, usos y costumbres hasta ahora débilmente establecidos.

El partido Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)

Se insiste, por aquello de las “repúblicas independientes”, que la Constituyente no aprobó el reordenamiento territorial y jurídico-político requerido por el movimiento de los pueblos y comunidades indígenas del suroccidente. Cómo dádiva, el Estado aceptó que los indígenas participaran en el sistema político electoral, es decir, en su tradicional “democracia participativa”, disputándose esta supuesta preferencia para elegir como representantes a cuatro curules al Congreso y los que a bien tuviesen en la contienda local, departamental y nacional, para elegir concejales, alcaldes, diputados y gobernadores.

Tal integración política estatal implicó crear un partido con las reglas electorales. Así, en 1992, se creó el partido Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Desde el mismo momento de su aprobación, las comunidades ya preveían el peligro. En las reuniones de comunidades se consideró que tal espacio político que supuestamente se ganaba era un espacio de doble filo o pantanoso, en el cual se podía hundir el pensamiento, desviarse el movimiento y perder compañeros, aun los mejores, por ser un espacio anclado al poder de la dominación, viciado de politiquería y de dominio de los politiqueros. Además, podía ser el caldo de cultivo para avivarse el pensamiento politiquero, también presente entre los líderes, comuneros y comunidades.

Un primer desatino fue la denominación del partido Autoridades Indígenas, porque se confundió, entre la gente, al partido con el movimiento político de lucha que había logrado la mayor y mejor participación política en la vida interna, local, regional y nacional. Confusión, sobre todo, entre los que no estuvieron en la lucha.

El partido AICO, a su vez, se estructuró de acuerdo con los aspectos que contemplan las estrategias y planes de desarrollo del modelo económico-social del Estado dominante: lo social, lo económico, lo territorial, lo cultural, lo político, bajo la denominación: AICO social, AICO económico, AICO político, AICO cultural. En consecuencia, al tiempo que quedó anclado a la institucionalidad social-gubernamental, se constituyó en la intermediación-integración de las comunidades y sus cabildos a los ministerios o secretarías de gobierno, debilitando la posible relación de autoridad a autoridad y sin intermediarios, principio fundamental de la autonomía en las relaciones con el Estado.

Esta articulación política campea fácilmente en la medida de que no existe un pensamiento político propio y claro, frente al quehacer en el parlamento (senado y cámara) y en los otros espacios de poder estatal (asambleas, concejos y alcaldías). Es un partido que año tras año cobija a los politiqueros indígenas y no indígenas, ofreciendo y sacando partidas con el fin de obtener votos, o haciendo coaliciones y componendas para distribuirse los puestos y el presupuesto público. En las alianzas partidistas los pastos han sido determinantes en la elección de alcaldes, gobernadores, concejales y diputados.

Cuando se consideró posible la participación en este escenario, para buena parte de la dirigencia era claro que el papel de esta organización partidaria era apoyar el proceso de lucha proclamando y demandando leyes que favorecieran los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y de los demás colombianos. Inclusive, inmediatamente a la proclama de la nueva Constitución, y como se había considerado inminente con el fin de retomar un reconocimiento jurídico-político estatal más verdadero, los pastos participaron, en 1992, de la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, comisión que trabajó muchos meses recorriendo las diversas comunidades para construir un pensamiento y una propuesta de ley que el movimiento y los congresistas demandarían ante el parlamento, pero la división y las peleas internas por el poder en el Congreso, llevaron al traste con esta comisión y su trabajo.

Excepcionalmente, algunos congresistas trataron de pensar y hacer las cosas de otra manera, sin embargo, no fue suficiente para superar el estado de postración del movimiento social y la avalancha politiquera desde el seno de las mismas comunidades.

Las asociaciones de cabildos

La relación con el Estado y el Gobierno nacional se incrementa a través de la intermediación de otras instancias y escenarios. Haciendo uso del Decreto 1088 de 1993, que regula la creación de asociaciones de cabildos y autoridades tradicionales, como supuesto paso hacia el reconocimiento de los territorios indígenas, se han creado varias asociaciones (Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales del Nudo de los Pastos, Shaquiñán; Asociación de Autoridades Indígenas de los Pastos; Asociación de Cabildos Indígenas Zona Ipiales). Si bien cada una representa visiones, alternativas y proyectos singulares, tienen el común denominador de representar legalmente la autoridad y gobierno de los

pastos; en consecuencia, encargadas, fundamentalmente de concertar y ejecutar con entidades públicas y privadas locales, nacionales e internacionales acciones, programas y proyectos, supuestamente, para fortalecer la interculturalidad, la etnicidad y la vida del pueblo pasto⁸. La legitimidad y legalidad obedecen al hecho de que, a diferencia de los cabildos, son creadas con personería jurídica, requerida para ejecutar proyectos especialmente oficiales.

Estas asociaciones se atribuyen la gobernanza del conjunto de los resguardos, por lo cual han adoptado el derecho de diseñar y ejecutar los planes de vida o planes de acción del pueblo pasto. Planes de vida o de acción que, como bien lo expresa una de las asociaciones, son

[...] poderosos instrumentos de negociación y concertación en los escenarios institucionales de representación política donde el pueblo indígena de Los Pastos ha hecho presencia como sujeto social. Y de interculturalidad, considerando que al mismo tiempo que se fundamentan en el pensamiento y en los saberes ancestrales de los mayores, se adecua también al sistema de planificación del Gobierno nacional y los gobiernos territoriales con el fin de viabilizar las políticas, las estrategias, los programas y los proyectos que surjan de su ejecución. (Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de los Pastos)

Esta adecuación al sistema estatal-gubernamental no implica, necesariamente, la malicia de quienes conforman individual y colectivamente las asociaciones, obedece, sí, a la postura que se viene resaltando, de olvidar, para unos, los fundamentos del movimiento por los derechos y de ignorar, para otros, la posibilidad de una autonomía política, no administrativa, dentro de la diversidad nacional. Es, por lo menos, débil la apreciación de que la relación de adecuación-sujeción al Estado sea la interculturalidad.

- 8 Promover el fortalecimiento de la etnicidad y la cultura del pueblo pasto y los demás pueblos. Promover en forma autónoma y en concertación con entidades públicas y privadas del orden nacional, departamental, local y de cooperación internacional la participación del pueblo indígena de los pastos en las acciones, programas y proyectos acordes a la cultura propia para mejorar las condiciones de vida. Promover la garantía de los derechos e intereses del pueblo indígena de los pastos. Promover la preservación de la diversidad biológica, el reconocimiento de los derechos de las comunidades. Participar en el proceso de constitución, saneamiento y ampliación del territorio.

Ahora bien, aunque la legalización de estas asociaciones por parte del Estado obedece a la lógica integracionista de este y que las comunidades las acepten obnubilados, no niega la posibilidad y el hecho de que estas puedan cumplir una función más consecuente con la autonomía-diferenciación de los pueblos indígenas, y, de hecho, estas asociaciones hacen esfuerzos por aportar al fortalecimiento de un pensamiento, una cultura y hasta una economía de nativos.

Servicios del Estado: la etnoeducación

Hasta finales del siglo pasado, entre los pastos, escasamente existían escuelas veredales oficiales, asentadas en algunos caseríos de los resguardos y contados indígenas asistían a las escuelas de las cabeceras municipales. Con motivo de las juntas de acción comunal que aparecían en las veredas integrando las comunidades a los municipios, la creación de escuelas fue una iniciativa, en buena medida, habitual entre las comunidades que ven en la educación formal la alternativa de progreso.

En la década de los ochenta, ya en el proceso de lucha, hubo un acontecimiento educativo autónomo en el resguardo de Panán, con cierto carácter formal, en donde la comunidad, ante la oposición de la dirección oficial de la escuela, que no aceptó matricular a los que llamó “hijos de invasores”, fundó una escuela llamada La Libertad, por su ideal de libertad y por ubicarse en la tierra de El Laurel, tierra recuperada y renombrada también La Libertad. Fue una iniciativa que pretendía ejercitar la educación alternativa propia cuestionando la educación oficial nacional del Estado.

Con motivo de la Constitución y el reconocimiento de lo étnico aparece la posibilidad de la etnoeducación, a la que se adscriben jóvenes comuneros asistiendo a cursos programados oficialmente. Así comienza una deliberación entre las dos alternativas: educación propia y etnoeducación. Las posiciones críticas a la etnoeducación consideran que esta, por una parte, obedece a las directrices del gobierno, ancladas al sistema educativo estatal nacional; y por otra, que corresponde a una visión segregacionista frente a la educación en general; punto de vista verificado porque en las instituciones que se permite, la etnoeducación se practica como una materia marginal dentro del pènsum, implementada por unos docentes también marginales. La versión de la educación propia se sustenta en la independencia del sistema educativo y en la consideración de que el sujeto educativo sea la comunidad y la vida en comunidad. Que la comunidad

no entregue los hijos al Estado para que se los eduque, a sabiendas de los fines e intereses educativo-estatales.

Con el criterio de que la educación es un derecho que el Estado debe dar, por la urgencia del progreso con la educación y con la seguridad confusa de tener instituciones educativas autónomas, los cabildos y comunidades las crearon en todos los resguardos, de acuerdo con las opciones ofrecidas oficialmente: académicas, agropecuarias, industriales.

Los resultados del quehacer de estas instituciones han sido motivo de críticas desde posiciones contrapuestas. Quienes consideran el fracaso educativo porque los alumnos-egresados no responden positivamente a las mediciones estatales (Icfés), y quienes también consideran el fracaso, porque no responden a la comunidad y su ideario de lo propio.

Etnoeducadores e instituciones hacen esfuerzos por corresponder con los ideales autonómicos, logrando importantes iniciativas (en instituciones como Andes, Cumbe, Micolta Caldas, entre otras). También las asociaciones desarrollan proyectos alternativos: con niños y jóvenes en el caso de Shaquiñán o de jóvenes y adultos, en el caso de la Asociación de Cabildos del Pueblo de los Pastos, a través de la Escuela de Derecho Propio.

Pretendiendo garantizar y desarrollar la autonomía educativa se crearon el Consejo Mayor de Educación del Pueblo Pasto y la Asociación de Maestros Indígenas, quienes han venido impulsando y desarrollando los proyectos de educación territorial (PET), educativos institucionales (PEI), educativo comunitario intercultural (PECI), educativo comunitario (PEC) y de política pública, realizando mingas permanentes con comuneros, educadores y cabildos. En estas iniciativas se persiste como orientación pedagógica el desarrollo de una educación tramada al territorio, a los mitos fundadores de la ley natural y de origen, potencializando escenarios como la chagra, la minga, los lugares sagrados, los acontecimientos forjadores de valores solidarios, la ritualidad y otros referentes culturales. En acuerdo con estas iniciativas, la gobernación de Nariño creó una subsecretaría de etnoeducación para apoyar-anclar la educación-etnoeducación indígena a la estructura político-administrativa departamental y nacional.

Últimamente, aceptando los requerimientos estatales de ampliar la cobertura educativa a la primera infancia, se presenta una estrecha relación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el que las asociaciones ejecutan diversos proyectos de capacitación etnoeducativa.

Se infiere, entonces, que la etnoeducación se la concibe y reclama como un derecho que le corresponde al Estado garantizar, integrando mediante disposiciones e instancias legales las iniciativas que con buenas intenciones y acciones promueven las asociaciones, el Consejo Mayor de Educación y los cabildos.

Otros servicios y relaciones

Con referencia a la salud, los pastos son pioneros en integrarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, acorde con la Ley 100, con el fin de acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Varios cabildos participan de la creación de empresas e instituciones promotoras y prestadoras de salud, entre las que sobresale la Empresa Mallamás, originalmente establecida en el Resguardo de Muellamués y actualmente con cobertura suprarregional. En este ámbito, es más evidente la sujeción al sistema estatal. Se considera, sin objeción, que lo propio es tener la empresa y administrarla siguiendo los parámetros de la ley para tal efecto. Débilmente se considera la medicina tradicional que, donde se la acepta, se la integra a dicho sistema marginalmente.

Conclusión

Las relaciones de los pueblos y comunidades indígenas del suroccidente andino con el Estado, en sus diferentes modalidades, están atravesadas por acumulaciones y duraciones de largo aliento, porque la diferencia y diversidad han existido y siguen existiendo, no solo en relación con los no indígenas, sino entre estos mismos pueblos. Igualmente, si bien hay aspectos de los procesos relacionales que han cambiado y han generado cambios en los sujetos político-culturales, se han mantenido los vínculos coloniales con sus respectivas secuelas de negación, dominación y explotación.

El movimiento autonómico desarrollado por los pueblos y comunidades indígenas del suroccidente andino desde finales del siglo pasado, redefiniendo el pensamiento sobre sus derechos y las formas de acción política social, aunque no obtuvo para sus actores el reconocimiento pleno de su autonomía sí los convirtió en interlocutores importantes para el Estado. Fruto de lo cual ha logrado, junto a otros pueblos y con el apoyo de otros grupos y sujetos sociales, importantes reivindicaciones económicas, sociales y políticas.

Sin embargo, de acuerdo con el pensamiento de buena parte de los mayores luchadores y de una primera aproximación analítica, a partir de los reconocimientos constitucionales, mediados, sobre todo, por las estrategias de desarrollo y modernización, es evidente el debilitamiento del proceso autonómico y la sujeción al modelo económico, político y administrativo del Estado, en los diferentes niveles de la práctica social. Fuerza integracionista fortalecida por la ambición económica y de poder de buena parte de la dirigencia y gobernanza indígena.

Las diversidad de concepciones que interpretan las coyunturas del proceso relacional colocan a la dirigencia y a los gobiernos indígenas a decidir por una de estas tres complejas opciones: a) abandonar la diferencia y adaptarse o integrarse al modelo económico, social y político estatal, a su juego democrático, a las alianzas y a los acuerdos locales, regionales y nacionales; b) radicalizar la diferencia, retomando el camino de la organización propia y de la lucha comunal, manteniéndose al margen de cualquier relación que comprometa su autonomía; y c) la estrategia de retomar el pensamiento y movimiento social-comunal como fundamento de su accionar interno, fortaleciendo las alianzas y acuerdos fecundos con los otros colombianos, y sobre esas bases redefinir con mayor claridad la consigna de la relación de autoridad a autoridad con el Estado.

Para los mayores es urgente y necesario generar un proceso revitalizador que vislumbre un nuevo orden de la vida indígena, escudriñando en su propio entretejido, para encontrar allí los principios, objetivos, estrategias, acciones e instrumentos propicios.

Bibliografía

- Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de los Pastos. 2010. *Plan de acción para la vida del pueblo de Los Pastos*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Benavides Mora, Lucy. 2011. "Problemas y perspectivas". En *Lineamientos para el ordenamiento territorial y ambiental del nudo Waca y de la nación pasto*, coordinado por Gabriel Lucio y José Castro, 110-133. Pasto: Fundación Natura.
- Bonilla, Víctor Daniel. 1989. "Los indígenas frente al país nacional". En *Derechos humanos y modernidad*, compilado y editado por Carlos Martínez y Edgar Varela, 185-211. Cali: Litocenco.
- Duarte, Carlos. 2015. "Los macromodelos de la gobernanza indígena colombiana". *Revista Maguaré* 29 (1): 181-234.
- Fals Borda, Orlando. 1959. "El vínculo con la tierra y su evolución en el departamento de Nariño". *Revista de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales* 10 (41): 9-14.
- Findji, María Teresa. 1979. "La relación de la sociedad colombiana con las sociedades indígenas". *Boletín de Antropología*, vol. v, 17-19: 493-514.
- Gros, Christian. 2013. "¿Indígenas o campesinos, pueblos de la selva o de la montaña? Viejos debates, nuevas perspectivas". *Revista Colombiana de Antropología* 49 (1): 45-69. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0486-65252013000100003&script=sci_abstract&lng=pt.
- Guerrero, Andrés. 1989. "Curacas y tenientes políticos: la ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo, 1830-1875)". *Revista Andina* 2: 321-366.
- König, Hans-Joachim. 2000. "Nacionalismo y nación en la historia de Iberoamérica". En *Estado-Nación, comunidad indígena, industria. Tres debates al final del milenio. Cuadernos de historia latinoamericana n.º 8*, coordinado por Hans-Joachim König, Tristan Platt y Colin Lewis, 7-48. Ridderkerk: Ridderprint, Ahila.
- Mamián Guzmán, Dumer. 1984. *Un día en las tierras de Juan Chiles. Por entre el agua, la piedra y la espuma*. Pasto: Centro Andino de Estudios Solidarios.
- Mamián Benavides, Luis Camilo. 2013. "Drama de un encuentro: la trama del pensamiento en los Andes septentrionales". Tesis de Pregrado en Antropología, Universidad Externado de Colombia.

- Sánchez Parga, José**, comp. 1990. *Etnia, poder y diferencia*. Quito: Abya-Yala.
- Vasco, Luis Guillermo**. 1996. *La lucha por las siete llaves, las minorías étnicas en Colombia*. Bogotá: Ecoe.
- _____. 2002. *Entre la selva y el páramo, viviendo y pensando la lucha india*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)
- Varese, Stefano**. 2010. “Cinco siglos o cuarenta años: poco ha cambiado para los pueblos indígenas amazónicos en lucha por sus autonomías”. <https://www.elciudadano.cl/economia/cinco-siglos-o-cuarenta-anos-poco-ha-cambiado-para-los-pueblos-indigenas-amazonicos-en-lucha-por-sus-autonomias>.
- Velasco, Álvaro**. 2006. “Minorías étnicas contra la guerra en Colombia”. En *Alternative Visions of Development: The Rural Social Movements in Latin American*, editado por Carmen Diana Deer, Gainesville: Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de la Florida.
- Wray, Alberto**. 1993. “El problema indígena y la reforma del Estado”. En *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, coordinado por Alberto Wray, Rodrigo de la Cruz, Diego Iturralde, Adolfo Triana, Francisco Ballón y Xavier Izko, 11-70. Quito: Abya-Yala.

EL ESTADO NEOLIBERAL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA

François Correa Rubio

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia

La Amazonía colombiana, como otras áreas periféricas de los Andes y los valles interandinos en las que desde tiempos coloniales se concentró el desarrollo del capital del país, continúa siendo marginal y sometida a cíclicas economías extractivas bajo la modalidad de enclaves que extraen sus recursos de flora, fauna y del subsuelo para el mercado mundial. Los conflictos armados del siglo pasado que despojaron de sus tierras a los campesinos andinos forzando su desplazamiento y colonización de las fronteras del río Guaviare y el piedemonte amazónico, solo hasta mediados de siglo contaron con un tímido apoyo del Estado y buena parte de ellos terminaron vendiendo sus parcelas a los latifundios ganaderos. La decepción sobre las prometedoras reservas petrolíferas del Alto Putumayo contribuyeron a asentar el modelo ganadero, y en las zonas orientales, campesinos e indígenas extraen oro y coltán, y los estudios vaticinan la próxima explotación de minerales raros y escasos como niobio, vanadio, circonio, titanio y rutilio. Tales recursos y la todavía incierta extracción de hidrocarburos podrían revertir la preocupación de los diagnósticos económicos que reducen la participación de la Amazonía en la economía nacional básicamente al empleo del sector de servicios y, eventualmente, a su potencialidad turística. Desde los

años ochenta, las siembras de coca para cocaína y la llegada de los insurgentes y paramilitares redujeron la frágil presencia de las entidades gubernamentales convirtiéndose en las verdaderas autoridades regionales y desplazando buena parte de la población a las capitales administrativas.

Aunque es casi axiomático que la reivindicación fundamental de los movimientos étnicos parta del derecho al territorio porque de él depende la existencia colectiva, en la Amazonía considerada baldía por el Estado no hubo afán de titular la propiedad territorial. En la década de los setenta, cuando se crearon las primeras organizaciones indígenas demandaron el derecho a ejercer los conocimientos y prácticas socioculturales que garantizaran su identidad y la inclusión en los programas de Estado que contribuyeran a su equitativa participación en la sociedad nacional. Cuando en la década de los ochenta sus territorios empezaron a ser amenazados por la apropiación de terceros, crearon los más grandes resguardos multiétnicos del país y demandaron la adecuación de las políticas públicas acordes con sus tradiciones culturales. Luego de la reforma constitucional de 1991 el movimiento indígena reclamó el derecho a participar en la orientación de las políticas públicas que inauguró la concertación con el Estado. Al mismo tiempo, este adoptó la política neoliberal que legitimó la extracción de recursos minero-energéticos que, una vez más, redujo a la Amazonía a una cantera de recursos.

En un texto anterior (Correa 2017) argumenté que en la Amazonía colombiana, por lo menos los tucanos y los arawak, conviven con formas propias de ejercicio del poder y organizaciones políticas que crearon recientemente como instancias de mediación y regulación de las relaciones de los indígenas con la sociedad nacional y el Estado. En este artículo me concentraré en las transformaciones de estas últimas con posterioridad a la reforma constitucional de 1991, bajo el sistema de gobernanza estatal que llevó al movimiento a la táctica creación de espacios de participación y concertación de las políticas públicas bajo el ámbito de la política neoliberal que estratégicamente se propone la extracción de recursos de los territorios amazónicos. Realizaré una introducción sobre el escenario de las relaciones del movimiento indígena con el Estado, recapitularé las transformaciones de las organizaciones indígenas amazónicas y sus formas de participación en el Estado, y resumiré la implementación de la política minero-energética en la Amazonía.

Movimiento indígena y relaciones con el Estado

El nuevo movimiento indígena se nacionalizó en 1982 con la creación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), luego de una aguda disputa por la recuperación territorial durante la década de los setenta. Hacia 1972 se iniciaron los procesos de concertación de las políticas públicas para los indígenas cuando intelectuales indigenistas vinculados a las oficinas del Gobierno, el Departamento Nacional de Planeación y la División de Asuntos Indígenas crearon el Consejo Nacional de Política Indigenista, más tarde Comité Nacional Indígena (CONI), que incluyendo interlocutores indígenas concibió el Programa de Desarrollo Indígena (Prodein) que se propuso: “El fortalecimiento étnico, la consolidación de los nexos territoriales comunitarios y la adopción libre de modernas alternativas que permitan mejorar la calidad de sus condiciones de vida, manteniendo su identidad cultural y sus formas tradicionales de organización” (DNP 1980). El Gobierno admitió que, además de la propiedad colectiva de los territorios y el reconocimiento de sus autoridades, su intervención debería apoyarse en las formas de desarrollo económico y social a partir de los recursos culturales indígenas, que convirtió en programas específicos de diferentes agencias del Estado. En 1978 se aprobó la primera norma sobre etnoeducación; en 1981 se reglamentó la participación de las medicinas tradicionales en la prestación de servicios a indígenas, y a fines de esa década se redefinió la figura jurídica del resguardo que amparaba los territorios indígenas reconociéndoles bajo la administración de sus autoridades.

La experiencia y organización del movimiento indígena traducido en documentos internacionales como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 (Ley del 21 de marzo de 1991), acentuó la transformación de la política estatal con el reconocimiento de básicos derechos colectivos consagrados en la Constitución de 1991, en cuya Asamblea Constituyente tres representantes indígenas llevaron las propuestas que resultaron de un ingente trabajo colectivo entre sus comunidades. La Constitución reconoció la multietnicidad y pluriculturalidad de la nación y amplió el espectro jurídico de derechos colectivos de los grupos étnicos, como la transformación de los resguardos en unidades administrativas territoriales con acceso a las rentas nacionales; reconoció funciones jurisdiccionales a las autoridades indígenas y su participación en las decisiones del poder público que inciden en su fortalecimiento y desarrollo en entidades administrativas

locales y nacionales; sancionó la participación de representantes indígenas en los instrumentos de planificación del Estado y el derecho preferencial de los indígenas a participar en el Congreso de la República. Además, consagró la no discriminación, la libertad de cultos, las lenguas indígenas como oficiales en los territorios indígenas, el ejercicio de la enseñanza bilingüe, la doble nacionalidad para aquellos que habitan en zonas fronterizas y el derecho de los indígenas a decidir sus propios planes de desarrollo con autonomía en la gestión de sus intereses, entre otros derechos colectivos.

En desarrollo de la descentralización administrativa del Estado, iniciada en la década anterior, la Constitución estableció la participación de representantes indígenas en diferentes instancias nacionales, regionales y locales. La expectativa de la conversión de los resguardos indígenas en Entidades Territoriales Especiales convocó la preparación de Planes de Vida, comunidad por comunidad, financiados con recursos de la nación transferidos a sus autoridades, con impactos imprevisibles entre sus pobladores y escasos resultados administrativos. Aunque los cabildos fueron reapropiados como instituciones políticas representativas por los indígenas del Cauca, reconocidos como entidad pública especial, que la ONIC buscó extender a otras zonas del país, en la Amazonía, los Llanos Orientales y el Chocó persistieron los Consejos Regionales y sus propias autoridades.

El reconocimiento constitucional de las Autoridades Tradicionales Indígenas y su congregación bajo Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas fue regulado para poder ejercer como entidades de carácter público especial. Las autoridades y sus asociaciones deben elegirse anualmente y certificarse ante el Gobierno, lo mismo que su representante legal, con el fin de legitimar las transferencias de las rentas nacionales a los resguardos administradas usualmente por los alcaldes y gobernadores. Los Planes de Vida, elaborados por cada comunidad o por asociaciones de comunidades representadas por Autoridades Tradicionales, se convirtieron en el instrumento de justificación de los gastos e instrumento de planificación de los resguardos, acogido desde el 2002 bajo el Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (SGPRI). Las solicitudes son analizadas y asignadas por el Departamento Nacional de Planeación, y deben articularse a los planes de desarrollo regional.

El reconocimiento constitucional de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales promovió la creación de una política con *enfoque diferencial* para los indígenas. La ONIC, la Confederación Indígena Tayrona, la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (Opiac) y la

Asociación de Indígenas de Colombia fueron reconocidas como organizaciones nacionales, y sus representantes tienen asiento en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas adscrita al Ministerio del Interior, en la que, además de los representantes de varios ministerios y los presidentes de dichas organizaciones, participan delegados indígenas por cada una de las regiones de planificación administrativa:

La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas tendrá por objeto concertar entre estos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se llegue. (Decreto 1397 de 1996)

Ese mismo decreto creó la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como entidad consultiva del Gobierno en asuntos indígenas. Vinculadas a la Mesa Permanente también se crearon la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas (Contcepi), con el fin de formular las directrices de las políticas públicas de educación indígena, y para orientar las políticas públicas de salud se creó la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, adscrita al Ministerio de Salud. Resultado de la concertación se han emitido normas sobre la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios, y el manejo de los recursos de las transferencias a los resguardos. Vinculadas a la Mesa Permanente, el Estado ha creado diversas mesas regionales, como la Mesa Regional para los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, la Mesa de Concertación para el Pueblo Awá, la Mesa de Diálogo y Concertación de los Pueblos Indígenas del Chocó y otras más que, circunstancialmente, se reúnen para dirimir demandas locales.

En la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, del Ministerio del Interior y de Justicia, entidad rectora de la política para los grupos étnicos, el comité consultivo de los años ochenta fue suspendido, pero varios miembros de las comunidades negras se desempeñan como funcionarios. De la salvaguarda de los derechos étnicos también participa de manera activa la Defensoría del Pueblo, con una dependencia para los indígenas y las minorías, además de sus defensorías delegadas.

Desde mediados de la década de los noventa se han incluido representantes indígenas en cuerpos colegiados de diferentes instituciones como el Consejo Nacional de Planeación, que regula los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Nacional de Desarrollo; también en el Consejo Nacional Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible encargado de garantizar el desarrollo sostenible y asegurar la coordinación interinstitucional, y representantes indígenas participan en los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales. La transformación del Incora en Incoder, cuyas funciones pasaron a la Agencia Nacional de Tierras mantuvo en su junta directiva la representación indígena. En desarrollo de la Ley de Lenguas Nativas para “garantizar el reconocimiento, la protección y el desarrollo de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los grupos étnicos con tradición lingüística propia”, se creó el Consejo Nacional Asesor de Lenguas Nativas como organismo técnico asesor del Ministerio de Cultura con participación de representantes indígenas.

A la participación de representantes indígenas en instancias del Gobierno se suma la elección en las cámaras de tres de sus miembros para la circunscripción especial indígena, y la participación de sus organizaciones en los comicios electorales para los cargos de elección popular de gobernaciones, alcaldías y sus cuerpos colegiados. Después de la creación en el Cauca del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, el movimiento Alianza Social Indígena (ASI) (1991) y el Movimiento Indígena Colombiano (1993), se generalizó la creación de nuevos y numerosos partidos indígenas (Movimiento Indígena y Social [MAIS], Organización Pluricultural de los Pueblos Indígenas de Colombia [OPIC], Movimiento Popular Unido [MPU], Movimiento Unidad Indígena y Popular por Colombia [MPUIC], entre otros), la asociación de partidos interétnicos, las coaliciones con partidos como el Polo Democrático Alternativo y, más recientemente, con los partidos nacionales Liberal, Conservador, Cambio Radical o el Partido Verde. En el 2014, cuando la ASI se transformó en el primer partido interétnico, el Partido Alianza Social Independiente, se presentaron doce partidos respaldando candidatos indígenas para las circunscripciones indígenas. La participación en los comicios es aún mayor para las gobernaciones y alcaldías y sus cuerpos colegiados.

La autonomía del movimiento indígena ha sido respaldada con la postura asumida por sus representantes en el Estado y por las diferentes manifestaciones políticas entre las cuales cabe destacar la marcha del 2004, la Gran Minga

por la Vida y Dignidad de los Pueblos Indígenas, que desde diferentes puntos del Cauca hicieron confluír a miembros de diversas etnias en la ciudad de Cali, en defensa del derecho a la vida y la garantía de los derechos humanos, el rechazo a la guerra y la lucha contra el Estatuto Antiterrorista del Gobierno, a la política neoliberal en favor de poderes multinacionales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Tratado de Libre Comercio (TLC), y el rechazo a las concesiones petroleras que afectan los territorios indígenas. En el 2008 se convocó la enorme manifestación de la Gran Minga Indígena por la Vida en la que participaron cerca de 60.000 indígenas que desde el Cauca caminaron hasta la ciudad de Bogotá, exigiendo la defensa del derecho a la vida y los derechos humanos, el rechazo a la agresión y ocupación territorial por parte de terceros y de los grupos armados, el respeto a los acuerdos del Gobierno para reconocer la ampliación de territorios indígenas y la adopción de la declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Durante estos años el impacto del conflicto armado en los territorios indígenas, aunque rechazado por sus miembros, quienes eventualmente crearon formas de resistencia como las guardias indígenas, obligaron a sus organizaciones a reclamar del Estado el amparo de sus derechos humanos y colectivos y del derecho internacional humanitario. Los territorios indígenas y de comunidades negras fueron convertidos en campo de operaciones militares, regiones de retaguardia de los insurgentes, y presionaron la forzosa vinculación de su mano de obra en la economía del narcotráfico. Sus comunidades fueron objeto de amenazas, secuestros, masacres, desplazamiento a las grandes ciudades del país, y sus líderes señalados como objetivos militares, incluyeron acciones militares de agentes del Estado (Villa y Houghton 2004). La conclusión del informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en el 2004 concluía:

La situación de los derechos humanos de los indígenas en Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante. Cinco años después ratificado por el relator José Anaya: A pesar de algunas iniciativas importantes del Gobierno de Colombia durante los últimos años... ha habido un incremento dramático de estos crímenes contra los pueblos indígenas desde la visita del profesor Stavenhagen. (Naciones Unidas 2009)

No obstante, las recientes conversaciones de paz con las FARC moderaron el impacto de la guerra, su accionar viene siendo reemplazado por otros grupos insurgentes y sectores paramilitares, como gravemente sucede en el bajo Chocó. En el 2011 se expidió el Decreto-ley 4633 por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Aunque el movimiento indígena continúa gravitando sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo y desde hace más de dos décadas, ha venido incorporando reivindicaciones compartidas con otros sectores de la sociedad nacional, como el derecho a un medio ambiente sano, al desarrollo humano y sostenible, la seguridad alimentaria, el derecho a la vida y la búsqueda de la paz, el rechazo al conflicto armado y a las políticas neoliberales y acuerdos internacionales que menoscaban la integridad de los colombianos y, en general, el respeto al ejercicio de los derechos humanos y colectivos, como indican las orientaciones programáticas de sus organizaciones y las conclusiones de los recientes congresos nacionales.

Transformaciones organizativas en la Amazonía¹

Los ecosistemas de la Amazonía colombiana se extienden sobre un área de 483.163 km² y cubren seis departamentos (Amazonas, Vaupés, Guainía, Putumayo, Caquetá y Guaviare) con un área de 402.285 km², que albergan 44 municipios y 20 corregimientos. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE 2005) la población total de estos departamentos asciende a 1.210.549 habitantes (2,82 % del total nacional), de los que más de la mitad habita áreas urbanas y el 60,8 % en los departamentos de Caquetá y Putumayo. Del total poblacional amazónico se reconocieron como indígenas 135.285 habitantes (11,1 %), predominantes en los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas, la zona más oriental de la Amazonía. Se hallan agrupados en 51 pueblos indígenas, de los 102 reconocidos por el Estado, asociados a 7 familias lingüísticas, 5 lenguas autónomas y una no identificada (yuri). La mayoría tiene la totalidad de su población en la Amazonía colombiana, pero otros constitu-

1 Los siguientes acápite resumen y editan un texto anterior publicado por International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) 2017.

yen segmentos cuya población es predominante en regiones colindantes de los Andes y los Llanos Orientales o comparten su población con países vecinos.

Los primeros consejos regionales creados a principios de la década de los setenta asumieron la representación de los diversos grupos étnicos incluidos en las subdivisiones administrativas, concentrando sus acciones en la demanda al Estado de la prestación de servicios básicos de salud, educación, infraestructura o vivienda. En la década de los ochenta, con el auspicio de la Organización Nacional Indígena de Colombia, empezaron a reclamar el reconocimiento de derechos colectivos como el territorio, sus propias formas de desarrollo y gobierno, el ejercicio de la medicina tradicional, la educación propia y, en general, a ejercer sus propias formas de organización social y cultural.

Tabla 1. Grupos indígenas de la Amazonía colombiana

| Familia lingüística | Cantidad | Grupos indígenas | Departamentos |
|--------------------------|-----------|---|--|
| Arawak | 8 | Curripaco-baniwa, cabiyari, matapí, yucuna segmentos guarekena, baré, piapoco, tariano | Guainía, Vaupés, Amazonas |
| Tucano oriental | 18 | Bara, barasana, carapana, desano, uanano, letuama, macuna, pira-tapuya, pisamira, siriano, taiwano, tanimuca, tatuyo, tucano, tuyuca, yauna, yuruti-tapuya y cubeo | Vaupés, Guainía, Guaviare |
| Tucano occidental | 4 | Coreguaje, siona, macaguaje, tama | Putumayo, Caquetá |
| Uitoto | 5 | Murui-muinane, miraña, ocaina, nonuya, bora | Putumayo, Amazonas |
| Macú-puinave | 5 | Puinave y cuatro bandas dialectales macu (nukak, kakua, hupdu, juhup) | Guainía, Guaviare, Vaupés |
| Quichua | 1 | Segmentos inga | Putumayo |
| Tupí | 1 | Segmentos cocama | Amazonas |
| Carib (E) | 1 | Carijona | Caquetá |
| Tinigua (E) | 1 | Tinigua | Caquetá |
| Autónomas | 5 | Andoke, cofan, yagua, tikuna, yuri (no identificados) | Putumayo, Caquetá, Amazonas |
| Migraciones recientes | 5 | Segmentos nasa, embera, camentzas, gua- yabero (guahibo), piaroa (sáliba-piaroa) | Putumayo, Guaviare |
| Totales | 51 | | Población total: 135.285 hab. |

Fuente: elaboración propia. La población total es tomada de DANE (2005)

No obstante, la frecuente queja sobre la ausencia del Estado en la Amazonía, desde los años ochenta, la expansión del conflicto armado y la violación de derechos humanos y colectivos promovió el reclamo de garantías jurídico-políticas. Aunque los pueblos indígenas demandaron no ser involucrados en la guerra, los insurgentes y las Fuerzas Militares se convirtieron en el poder *de facto* sobre el territorio y sus pobladores. Los conflictos territoriales se orientaron al control de la economía de la cocaína. El Plan Colombia y el Plan Patriota, implementados por el Estado con financiación de Estados Unidos, no solo se dirigieron a los cultivos ilícitos, sino que se afianzaron como instrumento de “lucha contra el terrorismo” incluyendo a los pobladores amazónicos que forzosamente terminaron involucrados. El impacto de las fumigaciones con glifosato y las medidas de control militar sobre los pobladores ocasionaron diversas protestas y manifestaciones del movimiento indígena, como las consignadas en el Acta de Acuerdo de la Consulta del Gobierno a los Pueblos Amazónicos del 2003, que condujeron a la creación de la Mesa Regional de Concertación con los Pueblos Indígenas Amazónicos en el 2005.

Aunque la Constitución había advertido que sus organizaciones deberían responder a sus usos y costumbres, el Estado legalizó las autoridades tradicionales indígenas y su congregación bajo Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, reglamentando el nombramiento de sus representantes y las funciones que reorganizan el movimiento indígena bajo una estructura que, sometida a la certificación del Gobierno, les sujeta a la administración regional y nacional. En el 2009 el Ministerio del Interior y de Justicia certificó 260 autoridades amazónicas, pero, en el 2013 se incrementaron hasta 463. La certificación ante el Estado ha sido variable pero se ha venido incrementando sobre todo en el Vaupés por el número de grupos étnicos de ese departamento. Sin embargo, aunque la mayoría de las autoridades permanece en el cargo por uno o dos años, solo algunas continúan por cuatro o cinco años. Los altibajos numéricos en un mismo departamento durante el periodo 2009 al 2013 evidencian las dificultades para lograr la certificación de sus autoridades.

La mayoría de las certificaciones se hallan en Vaupés, Amazonas y Putumayo, aunando cabildos, comunidades y grupos locales de los resguardos. Su organización está dirigida por un consejo, una junta o un comité directivo, integrados por capitanes o caciques elegidos en asamblea. Eventualmente, la dirección es asesorada por consejeros de sabedores o ancianos, convocados por su conocimiento de las tradiciones o su anterior experiencia en la dirección de

Tabla 2. Autoridades y asociaciones indígenas en la Amazonía, 2009 al 2013

| Departamento | Población | Autoridades tradicionales | | | | | Asocia. |
|--------------------|----------------|---------------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2013 |
| Amazonas | 30.271 | 82 | 55 | 109 | 80 | 60 | 13 |
| Caquetá | 8.425 | 26 | 23 | 22 | 26 | 27 | 3 |
| Guainía | 17.627 | 47 | 100 | 50 | 80 | 75 | 3 |
| Guaviare | 10.913 | 5 | 2 | 16 | 1 | 25 | 1 |
| Putumayo | 29.515 | 80 | 81 | 105 | 116 | 114 | 8 |
| Vaupés | 20.410 | 17 | 11 | 37 | 46 | 161 | 15 |
| Amazonas - Caquetá | * | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | |
| Guainía - Vaupés | * | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | |
| Amazonas - Vaupés | * | 1 | 1 | 10 | 0 | 0 | |
| Totales | 117.161 | 260 | 275 | 350 | 351 | 463 | 43 |

*Asociaciones compartidas por dos departamentos

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección de Asuntos Étnicos (2014)

la organización. Las acciones suelen distribuirse en unidades de coordinación o comités, orientados por un director, que atienden específicos campos conforme a los derechos colectivos cubiertos por las áreas de salud, educación, economía, cultura, territorio y medio ambiente, justicia propia, derechos humanos, mujer y familia, o juventud. De acuerdo con su complejidad se apoyan en el desempeño de secretarios, tesoreros, fiscales, vocales y otras entidades administrativas. Las organizaciones acuerdan sus acciones en consenso con sus miembros cuyas decisiones deben ser legitimadas por el conjunto en una asamblea general convocada por lo menos una vez al año.

Tal proceso de reorganización, que antes descansaba en los concejos departamentales y los cabildos locales, fue agilizado con la creación de la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (Opiac) creada en 1995 en la ciudad de Mitú, que contó con el apoyo de la Confederación de Indígenas de la Cuenca del Amazonas (Coica). De 1996 al 2001 esta Confederación fue dirigida por Antonio Jacanamejoy, indígena inga, y del Consejo Directivo participa el representante uitoto Jorge Furagaro. En el congreso de la Opiac participaron representantes de los 6 departamentos de la Amazonía y se

afiliaron más de 50 organizaciones regionales y locales. Representantes activos de la Opiac han contribuido en las diferentes iniciativas de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, instancia consultiva en la que han discutido la formulación de las políticas públicas cuya concentración en los Andes ha sido discutida por los amazónicos. La Mesa Regional Amazónica para los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana estuvo a cargo del Programa de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (2011) y prepara el documento Conpes Amazónico para el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Los pueblos indígenas amazónicos han venido reforzando la participación de sus candidatos en la circunscripción especial indígena en las cámaras y la postulación de sus representantes a las corporaciones públicas, al amparo de partidos políticos indígenas que compiten por los cargos de elección popular. Ello ha auspiciado la participación de sus miembros en instancias nacionales, regionales y locales de administración pública. En comicios anteriores (2003, 2007 y 2011), el Movimiento AICO y la ASI respaldaron candidatos a la gobernación y sus asambleas departamentales, y a las alcaldías y sus concejos municipales, en los seis departamentos amazónicos. Los partidos indígenas ganaron la gobernación del Guainía en el 2003 (AICO), en el Caquetá en el 2007 (ASI), y en el 2011 en los departamentos del Guaviare (ASI) y Vaupés (AICO). Desde el 2003 la mayoría de candidatos fueron elegidos en las corporaciones públicas y los candidatos indígenas para las alcaldías y corporaciones van en aumento. Aunque las curules obtenidas han sido relativamente estables, el número de candidatos elegidos ha aumentado, lo que coincide con el incremento de las autoridades y asociaciones después de la conformación de la Opiac. Sin embargo, la disminución de los cargos alcanzados es explicable por las variaciones de las curules disponibles y el incremento de municipios; el impacto de los grupos insurgentes que llevaron a declarar varios de los municipios amazónicos como de “alto riesgo”; y por el costo que significó el desempeño de algunos candidatos sin la probidad adecuada, que ocasionó el recobro de varias curules por los tradicionales partidos nacionales. En todo caso, el progresivo incremento de candidatos indígenas para los cargos públicos refleja la opción de participar en la administración del Estado con el fin de intervenir en las decisiones públicas que comprometen la vida de sus comunidades.

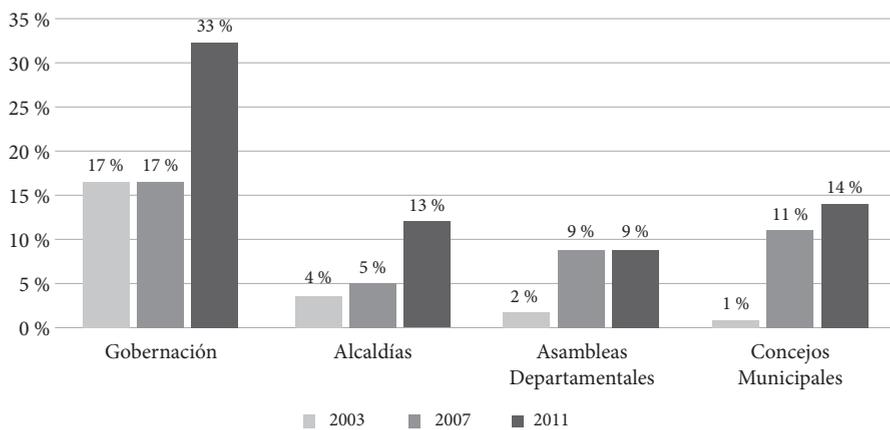


Figura 1. Participación de partidos políticos indígenas en cargos de elección popular en la Amazonía del 2003 al 2011

Fuente: elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Histórico de Resultados Electorales (2014).

Otro indicativo del proceso de reorganización de los indígenas amazónicos y su participación en el Estado puede indicarse con el comportamiento de las transferencias de los recursos de las rentas nacionales a los resguardos. Tales recursos se dirigen a sufragar los proyectos presentados por las comunidades en los Planes de Vida. Según los datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el periodo comprendido entre 1994 y el 2010 se giró más de un billón de pesos a los resguardos indígenas del país, correspondiendo el 16 % de dicho monto (\$ 159.798.022.942) a los 208 resguardos de la región amazónica. El 61% de tales ingresos (\$ 97.570.020.109) fue gestionado por la administración departamental o las alcaldías, y el 59 % (\$ 94.955.818.477) ingresó a 12 resguardos (6 %) amazónicos. Entre el 2009 y el 2013 las asignaciones del Conpes para los resguardos indígenas amazónicos, según la consulta realizada al DNP, alcanzaron cerca de 65 millones de pesos girados a los resguardos amazónicos.

Las asignaciones del Conpes a los resguardos se incrementan con parte del presupuesto de las gobernaciones y alcaldías, que incluyen gastos para comunidades indígenas entre sus distintos sectores administrativos (educación, salud, etc.). Sin embargo, los recursos del SGPRI nacional son transferidos a los gobernadores y alcaldes, y su ejecución asignada mediante contratos son administrados por los alcaldes, quienes formalmente los registraron cumplidos pero, al ser revisados por la Contraloría General de la República (2013), de los

utilizados no hay evidencia de su correcta inversión, ni de su destinación a comunidades indígenas y, frecuentemente, no se hallaron los soportes; además, los recursos que no fueron utilizados no aparecen en las cuentas bancarias. Su evaluación concluyó que el Sistema General de Participación Indígena no ha alcanzado un significativo mejoramiento de las condiciones de vida de tales comunidades, y que las instituciones responsables (gubernaciones y alcaldías) no han tomado las medidas administrativas pertinentes (Contraloría General de la República 2013, 11-14)².

Las primeras transferencias a los resguardos amazónicos en 1994 se emplearon mayormente en aspectos de capacitación de líderes, fortalecimiento de organizaciones y también en aspectos culturales, pero la Ley 715 del 2001 ajustó las transferencias a los clásicos rubros institucionales destinados a cinco propósitos: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda y desarrollo productivo (agropecuario). Sin embargo, la Mesa Amazónica promovió la apertura en el manejo de los recursos que llevó a la siguiente expresión normativa:

[...] los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. (Art. 13, Ley 1450 del 2011)

Pero la actual orientación de los rubros de inversión todavía responde a los previstos por el Estado que, conforme a específicos procedimientos, estrategias y objetivos, sujetan la ejecución de los proyectos indígenas a los clásicos procesos de planificación administrativa. Y la complejidad administrativa para la formulación de los Planes de Vida hizo que la mayoría de los pueblos amazónicos solicitara el apoyo de entidades distintas a sus miembros, frecuentemente ONG nacionales y extranjeras. Aunque consultaron el pensamiento de los indígenas, como podría esperarse, sus diagnósticos, procedimientos y estrategias suelen seguir diversas corrientes de planificación administrativa. Una situación similar había sucedido con los Planes de Ordenamiento Territorial del Gobierno, cuyos resultados quedaron como estudios pendientes de aplicación.

2 La Contraloría evaluó la gestión del Sistema General de Participaciones (SGP) para indígenas del país entre los años 2008 al 2012, y de la muestra de los 39 municipios auditados solo el 84,6 % alcanzó la desfavorable calificación de 65,8 sobre 100.

Transformaciones de la apropiación territorial

La Constitución también aclimató la política neoliberal transfiriendo responsabilidades del Estado en entidades privadas, que han coadyuvado en países llamados tercer mundo a su retorno a la condición de abastecedores de materias primas para el mercado mundial. Para garantizar el incremento de los ingresos fiscales, estos países se han comprometido a flexibilizar las fronteras que permiten la intervención de empresas transnacionales, la minimización de los aranceles y tributos, la liberación de las transacciones y la circulación de capital hacia el mercado internacional, el denominado *libre comercio*. En Colombia ha sido apoyado con una política que legitima la reprimarización de la economía cuyo impacto ilustraré en la Amazonía.

La Amazonía colombiana alberga el mayor número de grupos indígenas colombianos aunque su representación demográfica, incluso en términos regionales, es baja. En su conjunto son poseedores de los resguardos que ocupan el área más extensa del país (34 % del total nacional). El área total de los departamentos que conforman la región amazónica es de 40.418.413,21 hectáreas, de las cuales 24.460.678,36 (61 % del área total) están constituidas por resguardos indígenas. Según la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, en la región amazónica actualmente hay 188 resguardos que cubren una población de 117.157 habitantes, el 87 % del total regional que se reconocieron como tales en el Censo del 2005. Los de mayor extensión se recargan sobre la zona oriental, en la que se halla el más alto porcentaje de la población indígena. Los que no habitan en resguardos, alcanzan 18.128 personas (13 % del total), en su mayoría habitantes de las capitales de los departamentos amazónicos.

Sin embargo, los resguardos no son garantía de autonomía sobre el territorio. En primer lugar, están en las jurisdicciones administrativas nacionales y, no obstante que la Constitución nacional reconoció las autoridades y asociaciones indígenas como entidades de carácter público especial y consagró su autonomía territorial, sus autoridades no solo deben certificarse ante los gobernadores y alcaldes, sino que las transferencias de las rentas nacionales para los Planes de Vida Indígena están, según Planeación Nacional, bajo el dudoso control de esas autoridades administrativas. En realidad, casi todas las funciones reconocidas en las autoridades indígenas, incluyendo las jurisdiccionales, están a cargo de autoridades administrativas del Estado.

La Ley 2 de 1959 cubrió a la Amazonía colombiana bajo la figura de reserva forestal (entonces 43.959.737 hectáreas) pero más de dos terceras partes se han sustraído para cubrir los procesos de colonización, las cabeceras administrativas, ocupaciones militares y, recientemente, las zonas de reserva campesina. Según estimativos del Instituto de Investigaciones Amazónicas (Sinchi), en el 2007 habían 45.027.961 hectáreas de bosques naturales y 2.497.458 hectáreas transformadas, en gran medida, dedicadas a la ganadería extensiva concentrada en el Caquetá (1,2 millones de cabezas y 2,5 millones hectáreas de pastos), y el área dedicada a la agricultura no excedía las 200.000 hectáreas. Entre 1998 y el 2009, los permisos de aprovechamiento forestal alcanzaron las 67.533 hectáreas, y entre 1990 y el 2005 la deforestación llegó a 1,87 millones de hectáreas, constituyendo la región con el mayor promedio nacional (41 %) (Alisos 2011). Según el Sinchi entre el 2012 y el 2014 un total de 208.400 hectáreas de zonas vírgenes fueron intervenidas por el hombre y, cada año, alrededor de 324.217 hectáreas son taladas en esta región.

Según los datos de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de la oficina de Parques Nacionales Naturales, 10.507.171,53 hectáreas hacen parte de reservas forestales, y 3.880.560 conforman los 18 parques nacionales naturales y áreas de protección y conservación, lo que suma un total de 14.387.731,5 de hectáreas de áreas protegidas, que corresponden a un 35,6 % del total del área amazónica. Según datos de la misma entidad, del total de parques naturales, 7 de ellos (3,15 millones de hectáreas) se hallan traslapados con 25 resguardos indígenas, en un área de 2.025.681,97 hectáreas, en los departamentos del Putumayo, Amazonas, Guainía y Guaviare. Por este camino, las autoridades de las corporaciones para el desarrollo sostenible de la Amazonía desplazan la función pública que constitucionalmente fue reconocida a los indígenas como autoridades ambientales en sus territorios.

La intervención más grave es la que adecúa la reprimarización de la economía que reafirmando la extracción de los recursos minero-energéticos, no solo cobra un oneroso impacto sobre la sociedad y el medio, sino que ha promovido, y promoverá, futuros procesos de deforestación, ampliación de la frontera agropecuaria y, como advierten otras experiencias mundiales, descomposición social. Los planes incluyen variables de transformación de energía acuífera y de infraestructura, como fue previsto por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA 2013), pero concentraré la atención en el impacto de los hidrocarburos y la minería.

En el 2003 se reformaron las reglamentaciones del manejo de los hidrocarburos cuando se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) con el fin de facilitar la intervención de los operadores, planear el aprovechamiento de los recursos del subsuelo y la administración de las reservas. También introdujo un nuevo sistema de contratación, en particular, el contrato de exploración (6 años prorrogables por 4 más), y producción (24 años prorrogables hasta agotar las reservas) y modernizó los contratos de concesión, flexibilizándolos con regalías variables. Ecopetrol, la empresa nacional, fue convertida en sociedad por acciones, suponiendo su competencia con los inversionistas privados.

Las expectativas de explotación de hidrocarburos en la Amazonía, aunque con una aparente baja representatividad (1.000.000 de hectáreas) deben leerse en términos de los impactos. Incluyen cerca de 80.000 hectáreas de intervención en áreas no sustraídas de la reserva forestal (en Caquetá y Guainía), y el 90 % se superpondrán a los resguardos indígenas del Caquetá y Vichada, e integrarán territorios indígenas de los departamentos de Amazonas y Vaupés. Según los cálculos de la Fundación Alisos (2011), de los 188 resguardos amazónicos, 109 (58 %) han sido o serán vinculados a la exploración y explotación de hidrocarburos, y la mitad del área de todos los resguardos será vinculada a la trayectoria de aprovechamiento del porcentaje de territorio intervenido (57 %).

Pero más preocupante aún son las expectativas de exploración y explotación de oro, platino, hierro, cobre, carbón, y otros minerales escasos como uranio, magnesio, fosfatos, columbita, tantalita, niobio, vanadio, circonio, titanio y rutilio. Los planes nacionales de desarrollo minero-energético del 2002-2006 y 2006-2014 se propusieron adecuar el Código Minero, cuyas orientaciones han venido siendo aseguradas, ajustadas y ampliadas con recientes normas de las entidades del sector³. Las leyes crearon condiciones favorables para los inversionistas y estabilidad de los contratos de concesión que garantizan el derecho de exploración y explotación, antes separados, reduciendo los trámites administrativos para su aprobación, con duración de 30 años y prórroga igual en áreas de hasta 10.000 hectáreas, incluyendo cauces y corrientes de agua.

3 Véase la Ley 685 del 2001; Resolución 180.241 del 2012 del Ministerio de Minas y Energía, que delimita las áreas estratégicas mineras del país; Resolución 0045 del 2012 de la Autoridad Nacional Minera que amplía el área en 202 bloques que ocupan vastos territorios amazónicos como los departamentos del Vichada, Guainía y Vaupés; y el Conpes 3762 del 2013 sobre proyectos de “interés nacional y estratégico” minero-energético.

También garantizó la supuesta igualdad competitiva de nacionales y extranjeros con estabilidad del contrato y garantías para su cesión, exenciones tributarias y arancelarias, y la adición de nuevos minerales al objeto del contrato. El análisis de la información reportada por el Sinchi (2008), muestra que las solicitudes de contratos de exploración y explotación amazónicas han crecido de manera alarmante, pues desde el año 2010 se incrementaron hasta alcanzar cerca de un tercio del área amazónica. Aunque en el 2013 los títulos adjudicados se hallan por debajo de las solicitudes (0,23 % del área amazónica), la explotación minera no registrada, por mucho, sobrepasa los registros.

Con respecto de los *títulos mineros*, en los departamentos amazónicos era de 128 en el 2011⁴. El área total calculada con base en la capa de títulos mineros y el polígono de la superficie del territorio regional amazónico, era de 100.275,13 hectáreas, el 0,21 % de la Amazonía colombiana. Pero, un año después, los títulos se habían duplicado; constituían 258 títulos con un leve incremento del área hasta 121.885,24 hectáreas, el 0,23 % del territorio de los departamentos de la región. En septiembre del 2013 consultamos el Catastro Minero Colombiano y hallamos 339 títulos suscritos en los departamentos amazónicos⁵. Sin embargo, el estatus jurídico de tales títulos explicaba que 81 de ellos se consideraban *terminados*, perdieron vigencia, mientras que hay 258 títulos *vigentes* que corresponden a 121.885,24 hectáreas. Conforme al porcentaje del área titulada por municipios y corregimientos en septiembre del 2013 tan solo cuatro (Paná-Paná, Puerto Colombia, Taraira e Inírida) concentraban el 60,77 % de la superficie titulada. Los demás se distribuyen en municipios de la Amazonía noroccidental. La comparación del número de títulos y la superficie de distribución por departamentos durante el periodo 2008-2013, permite concluir que el departamento de Guainía concentró la mayor superficie de áreas mineras, seguido por los departamentos de Vaupés y Putumayo.

Continuando el estudio de la Fundación Alisos las concesiones mineras entre 1998 y el 2010, ascendieron a 156 (114.396 hectáreas), con un pico máximo

4 De estos, 17 comparten la jurisdicción con otro municipio.

5 El cálculo incluyó municipios que tienen una fracción de su área dentro de la región amazónica como Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí y Puerres en Nariño; San Sebastián en Cauca; Cumaribo en Vichada; y Mapiripán, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe y Vistahermosa en el Meta. El análisis del 2008 y 2011 corresponde a la fracción amazónica exacta mientras que el del 2013 al total municipal.

en el 2010, cuando se titularon 48.000 hectáreas. Entre el 2006 y el 2010 hubo 1.163 solicitudes de concesión sobre un área de 4.480.146 hectáreas. Estas cifras contrastan con las solicitudes mineras para el año 2011, que ascendieron a 984 con una superficie territorial de 4.300.546,20 hectáreas. En el 2013 la cifra ascendió vertiginosamente a 4.061 solicitudes. Entre los solicitantes hay 88 personas jurídicas y naturales, pero el 60 % se concentra en 20 personas encabezadas por Nicolás Rumie Guevara (0,09 %), Pedro Alfonso Chequemarca (0,089 %), y Guillermo Gordillo (0,053 %), aunque también se hallan empresas como CI Uragold Corp S.A., Minerals of the World CI MW, y Conexión Americana. Sin embargo, en contraste con las solicitudes, el número de legalizaciones es bajo, tal vez, debido a sus costos (en promedio 8.000 dólares).

La minería interviene cerca de 80.000 hectáreas no sustraídas de la reserva forestal y de estas el 90 % corresponde a resguardos indígenas, sobre todo del Caquetá y Guainía. La expectativa de aprovechamiento minero alcanza 105.000 hectáreas de ocho áreas protegidas, de las cuales el 70 % afectaba el Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis, que fue objeto de concesión minera en 2.000 hectáreas, a pesar de su ilegalidad. Las concesiones mineras intervienen 11 resguardos, de los cuales el 8 % del total podría ser ocupado para aprovechamiento minero.

Debe advertirse que la Ley 685 del 2001 reconoció el derecho de prelación para la concesión de explotación de esos recursos a los pueblos indígenas en sus territorios como zonas mineras indígenas (art. 124), buena parte de cuya explotación no se ha registrado, debido a los compromisos contractuales que implican tributación al Estado. En el Guainía y el Putumayo se aprobaron títulos mineros indígenas en un área aproximada de 70.000 hectáreas. En el 2013 en el oriente amazónico había dos Zonas Mineras Indígenas: en el Vaupés (Querarí y Tapurucuara) con 6.909 hectáreas y en Guainía, (Zamuro, Chorrobocón, Cerro Nariz, Remanso) de 47,8 hectáreas. Adicionalmente, hay expectativa de constituir cinco zonas mineras indígenas en Guainía (cuenca media y alta del río Inírida; cuenca media río Guainía; cuenca baja río Guainía; Bachaco, Buena Vista, Laguna Niñal, El Venado; y la del Gran Resguardo del Vaupés). La explotación de oro, iniciada como labor artesanal en la década de 1980 en Guainía, Vaupés y Amazonas, cuenta, pues, con iniciativas indígenas amparadas en la prelación reconocida por el Estado a los miembros de los resguardos, y aunque las reformas al Código Minero las excluyen, para los privados la fuerza de los hechos induce la alternativa de convertir resguardos en áreas de explotación minera.

Durante los gobiernos de Uribe Vélez y el segundo periodo de Santos hubo una fuerte arremetida para desacreditar la consulta previa y el derecho al consentimiento previo libre e informado, porque es el instrumento jurídico clave de defensa de los territorios indígenas al poder objetar los megaproyectos de la locomotora minero-energética que amenaza los territorios étnicos; se ha sugerido la creación de una agencia nacional de consulta previa e, incluso, disolver la Mesa de Concertación Nacional para liberar el control del Gobierno de este instrumento jurídico que garantiza el derecho al territorio y los derechos colectivos de los grupos étnicos que terminan siendo interpretados como barreras para el desarrollo nacional y presunto detrimento del bienestar de la nación.

Consideraciones finales

En los años setenta el movimiento indígena andino se desarrolló bajo la tensión, cuando no enfrentamiento directo, con las políticas estatales. El programa del Consejo Regional Indígena del Cauca en defensa de la propiedad colectiva de sus tierras, el reconocimiento de sus autoridades, la salvaguarda de la historia, la lengua y la cultura, la adecuación del sistema educativo y la aplicación de las leyes nacionales que amparan los derechos indígenas, fueron heredados a la ONIC y adecuados a diferentes situaciones regionales del país; en la década de los ochenta el movimiento reclamó la resolución de inequidad social y el derecho al “desarrollo propio”; en los noventa la autonomía social, política y cultural, e incluyó otras reivindicaciones compartidas con sectores populares. La participación de tres representantes indígenas del movimiento indígena en la reforma constitucional de 1991 condujo al reconocimiento de ciertos derechos para los grupos étnicos y nuevas normas, nacionales e internacionales, y sentencias de la Corte Constitucional fueron incorporadas como referentes jurídicos para el reconocimiento de los derechos colectivos y las políticas estatales para sus comunidades.

A partir de la Constitución de 1991 las relaciones del movimiento indígena tienden a desarrollarse bajo un ámbito de concertación con el Estado que implementó la *política diferencial* para los grupos étnicos y la creación de instancias de negociación como la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y otras mesas locales y regionales en las que, con tensiones, los representantes indígenas y del Gobierno analizan, discuten y acuerdan reorientaciones de las políticas públicas para la salvaguarda de los

derechos humanos y colectivos, algunos de cuyos resultados se han convertido en leyes nacionales. Como sucede con todo movimiento social, las plataformas reivindicativas están sujetas a discusiones, oposiciones, fragmentaciones y rupturas internas.

Sin embargo, la transformación de las relaciones de los indígenas con el Estado se ha venido realizando bajo un sistema de gobernanza que reconoce los derechos colectivos y crea instancias de participación y concertación sobre las políticas para estas poblaciones, al tiempo que, respondiendo a la expansión neoliberal de la llamada globalización, ha venido agudizando la reducción del país al abastecimiento de materias primas para el mercado mundial cuyos acuerdos con países periféricos imponen onerosas condiciones que garantizarían un supuesto libre comercio. En la Amazonía, amparado en la propiedad del subsuelo y el argumento de que sus recursos constituyen bienes de interés nacional, el Estado ha venido promoviendo una economía extractiva que ha sido respondida bajo diversas formas de resistencia. La Amazonía pasó de ser considerada un territorio “baldío”, periférico y marginal a la economía nacional, a ser considerada potencial productora de capital por sus recursos minero-energéticos. Como siempre sucede con las economías extractivas, su onerosa intervención descargará el impacto sobre el territorio y la vulnerabilidad de sus pobladores.

Para morigerar las acciones civiles y la movilización indígena el Estado ha venido transfiriendo a los indígenas parte de las responsabilidades de la gestión de sus tierras, educación, salud, vivienda, saneamiento y desarrollo productivo. El sistema de gobernanza que hoy rige a los grupos étnicos ha sido interpretado como un multiculturalismo neoliberal, pero el movimiento indígena no se limita al reconocimiento de sus diferencias bajo la clásica definición de cultura que suele reducirla a sus meras expresiones simbólicas. La interpretación de sus diferencias culturales incluye el reconocimiento de la autonomía sobre la producción y reproducción social y cultural de sus comunidades; el control sobre los medios estratégicos que las resguardan, como el territorio; la participación en la orientación de las políticas públicas que intervienen sus territorios y comunidades; y otros derechos civiles, económicos y culturales, individuales y colectivos, consagrados nacional e internacionalmente.

Diversas manifestaciones del movimiento indígena han denunciado el riesgo de la privatización de sus territorios en manos de empresas transnacionales que los gobiernos interpretan como obstáculo para el desarrollo. Lo que el movimiento indígena reclama es la construcción de una equitativa participación de

sus sociedades y culturas en condiciones que respeten sus diferencias y la resolución de la inequidad y las condiciones coloniales a las que han sido sometidas sus sociedades. Las reivindicaciones y acciones del movimiento indígena no se reducen a la edificación de un Estado meramente democrático y multicultural sino que propende por la construcción de una sociedad que respete la autonomía de sus diferencias sociales, económicas, culturales, políticas y religiosas, y la resolución de la inequidad e injusticia social que caracteriza las relaciones asimétricas que expande la globalización del capitalismo.

Bibliografía

- Correa, François. 2017. “Política y poder entre los tucano y arawak del alto río Negro y Orinoco”. En *Política y poder en la Amazonia. Estrategias de los pueblos indígenas en los nuevos escenarios de los países andinos*, editado por François Correa, Philippe Erickson y Alexandre Surallés. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2005. *Censo Nacional de Población 2005*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 1980. *Programa de Desarrollo Indígena Prodein (Resolución 3102 de 1981 del Ministerio de Gobierno)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. 2012. “Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial.” <https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=d69D1YUqNhw%3d&tabid=273>.
- Fundación Alisos. 2011. *Retos para un desarrollo sostenible. Transformaciones en la Amazonía colombiana*. Bogotá: Fundación Alisos.
- Ministerio de Minas y Energía. Unidad de Planeación Minero Energética. 2006. “Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006”. <http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/1157.pdf>
- _____. 2012. “Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014”. <http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNDM2014.pdf>.
- Ministerio de Minas y Energía. 2013. *Catastro minero colombiano*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

- Ministerio del Medio Ambiente. 2014. *Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de la oficina de Parques Nacionales Naturales*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.
- Sinchi (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas). 2008. *Dinámicas socioambientales en la región amazónica colombiana*. Bogotá: Sinchi.
- _____. 2013. “Dinámica de la titulación minera. Títulos y solicitudes mineras en la Amazonia colombiana 2008-2013”. Consultado el 23 de agosto del 2014. <http://www.sinchi.org.co/index.php/contratacion1/manualcontratacion/140-proyectos-2013-dina/1275-establecer-la-dinamica-de-la-titulacion-minera-titulos-y-solicitudes-mineras-en-la-amazonia-colombiana-2008-2013#ftnref5>.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), Comisión de Derechos Humanos. 2004. “Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN/2005/88/Add.2.” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/165/18/PDF/G0416518.pdf?OpenElement>.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). Consejo de Derechos Humanos. 2009. “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, José Anaya. A/HRC/12/34/Add.9.” https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.34.Add.9_sp.pdf
- Registraduría Nacional del Estado Civil. 2014. *Histórico de Resultados Electorales*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Villa, William y John Hughton. 2004. *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Cecoin; OIA; IWGIA.

TERRITORIALIDADES Y RESISTENCIAS EN LA ORINOQUÍA INDÍGENA

Diana Alexandra Mendoza Duque

Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia

Sostener que entre los pueblos indígenas de la Orinoquía colombiana contemporánea existen vínculos naturales y redes vibrantes y extensas por el hecho de habitar un territorio y ecosistemas relativamente próximos entre sí, por compartir estirpes étnicas y lingüísticas ancestrales, o por mantener ciertos órdenes sociales y culturales que se actualizan como elementos constitutivos de identidad y, en consecuencia, de verificación de alteridad respecto a la sociedad hegemónica, es una hipótesis de difícil demostración. Desde las noticias arqueológicas y los relatos de conquistadores o misioneros se advertía una gran complejidad en los universos indígenas de la Orinoquía prehispánica, y sobre estos sistemas sociales se impusieron ordenamientos coloniales que condujeron a la extinción de varios pueblos bajo patrones de dominación que aún se mantienen. Sin embargo, aunque la devastación física y cultural es irreversible, es posible advertir entre los grupos sobrevivientes que transando o incluso convirtiendo las identidades y territorios colectivos en refugio, han logrado reedificar espacios de cohabitación, comunicación y representación que aún les permiten reconocerse en sus sociedades y culturas particulares. El objeto de este texto es, entonces, poner de relieve algunas de las estrategias históricas y contemporáneas de reducción

y confinamiento indígena en la Orinoquía colombiana y, en una segunda parte, poner en perspectiva los casos de resistencia a través del estudio de uno de los resguardos multiculturales en los que se juega la vitalidad de algunos pueblos indígenas de esta región.

La región

La cuenca del Orinoco es la tercera más extensa de Suramérica, luego de las grandes cuencas de los ríos Amazonas y La Plata. La multitud de afluentes del Orinoco se despliegan en un área de más de un millón de km² distribuidos entre Colombia (el 37,6 %) y Venezuela (62,4 %). Así, esta región —como lo explica el geógrafo Camilo Domínguez Ossa—, abarca un extenso territorio que va desde las vertientes andinas (donde nacen los ríos tributarios del norte y el occidente), hasta su desembocadura en un gran delta sobre el océano Atlántico, pasando por “el Macizo de las Guayanas donde nacen los ríos tributarios del sur [...] y las planicies, hacia el centro, donde nacen las aguas de morichales y pequeñas serranías, que se agregan, en su mayoría, a los afluentes que bajan de los Andes” (Domínguez s. f.).

Las inmensas sabanas y llanuras de la Orinoquía han sido objeto de estudios geológicos, climáticos, hídricos, edáficos o biológicos que han permitido entender la enorme y frágil biodiversidad de esta región.

Este espacio orinoquense habitado e intercomunicado desde épocas pre-hispánicas, ha experimentado la metamorfosis de sus paisajes y estructura biofísica¹, así como la imposición de modelos de vida y uso de los ecosistemas naturales en procesos de intervención que continúan siendo determinantes en las transformaciones territoriales, políticas y culturales de los pueblos indígenas actuales que habitan en los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Guaviare y parte de Norte de Santander, Boyacá y Guainía.

1 Un ejemplo del gravísimo impacto ambiental de las actividades extractivas en la región se produjo en el 2014, en el departamento del Casanare. En esa oportunidad, un informe de la Contraloría General de la República estableció que “[...] la crisis presentada en el Casanare no obedece exclusivamente al calentamiento global, sino que se dio, en gran proporción, como respuesta a la serie de actividades antrópicas no planificadas (principalmente arroz seco, ganadería, construcción de vías y actividades de sísmica y perforación), las cuales generaron impactos acumulativos y sinérgicos que rompieron el equilibrio ecosistémico que presentaba la región”. (Contraloría General de la República 2014)

La Orinoquía como gran territorio ancestral

Las noticias etnohistóricas y las fechas arqueológicas hasta ahora acopiadas permiten afirmar que la presencia humana en la Orinoquía colombiana se remonta al menos a 7.250 años antes del presente (Gómez y Cavellier 1998, 2)², es decir que lejos de ser un territorio vacío, tal como se ha querido proponer desde los sucesos de la conquista (Franco 2017, 278), estuvo habitado por diversos grupos humanos desde épocas muy tempranas.

Aunque difieren entre sí, varios autores coinciden en señalar que los múltiples pueblos que habitaron el gran Orinoco requirieron áreas extensas para consolidar tanto la agricultura, como las áreas y corredores de aprovechamiento en el caso de pueblos nómadas de cazadores y recolectores, de tal manera que unos y otros pudieron sortear los desafíos estacionales especialmente en las áreas inundables, así como también desarrollar diversas formas de organización social y política³. En cualquier caso, ninguna de las hipótesis se aparta de la importancia de los ecosistemas en la construcción social del territorio, bien fuera en la forma de localización, tránsito o control de áreas aptas para la habitación, la producción o el aprovechamiento de recursos conjugando diversas unidades de paisaje, bien fuera adaptándolos y cocreándolos en forma de nichos o áreas aptas utilizando técnicas tales como la construcción de terrazas, terraplenes, diques o caminos para su intercomunicación, entre otros.

A estos análisis del territorio, subyace la información sobre una importante densidad de población localizada a lo largo de los ríos de la región al menos hasta el siglo XVIII. Así lo describieron en su momento misioneros españoles como el padre Rivero, quien tomó nota de las que él consideraba “innumerables tribus bárbaras” que se encontraban en los raudales del Meta, el Orinoco, y de

2 Corresponde a las evidencias de artefactos líticos de cazadores y recolectores hallados en abrigos rocosos cerca del río Guaviare, en las estribaciones de la Serranía de la Macarena.

3 Existen diversas perspectivas en relación con las formas de organización predominantes en épocas prehispánicas (se discute el predominio de cacicazgos regionales), así como sobre los factores más relevantes en la configuración del territorio entre los cuales cuenta la hipótesis ecológica sobre la guerra “[...] que sugiere que algunos grupos, como los caquetíos, los guayupes, los salibas y los achaguas, reconocidos por los cronistas por su belicosidad y complejidad, al parecer controlaban grandes extensiones de tierra apta para la agricultura y luchaban por expandir su territorio. (Federmann 1958; Morey 1975; Morey y Marwitt 1975; Rivero 1956)”. Citado por Vargas (2015)

“[...] todos esos ríos que están ocultos por los bosques y plagados de indios bárbaros y bravíos con quienes no hemos todavía podido entrar en comunicación” (Rivero 1883, 2).

Para esa época se alcanzó a registrar una alta población para los pueblos achagua (especialmente numeroso en dos regiones conocidas como los “airicos”)⁴, sáliba, caribe, guahibo, sae, caberre, chiricoa y caquetío. Solo en el río Cuiloto (actual departamento de Arauca), por ejemplo, podrían haber habitado alrededor de 100.000 indígenas de diversos grupos (Monteverde citado por Rivero 1883, 17), cifra posiblemente excesiva pero que acredita la noticia de un denso poblamiento indígena en la región y permite valorar la catástrofe demográfica posterior que se evidencia en los censos del siglo XVIII, cuando no llegaron a reportarse muchos más de 15.000 indígenas en los llanos colombianos.

La huella de misioneros y primeros colonos

Si bien la Orinoquía era escenario de vida de sociedades indígenas sedentarias y jerarquizadas, y de pueblos nómadas y seminómadas con fronteras territoriales definidas⁵, la Conquista y la Colonia introdujeron factores abruptos de disolución física, cultural y territorial que, como veremos, conservan sus principales rasgos hasta nuestros días.

El Orinoco entró en el catálogo de los dominios europeos desde el tercer viaje de Colón en 1498, aunque los españoles izaron allí sus banderas a partir de 1531 con los viajes de Diego de Orduz y Nicolás de Federmán. Estos conquistadores reportaron el descubrimiento y la “pacificación” de muchos indios de los llanos⁶ como hechos contingentes en su epopeya básicamente animada por la

4 Los airicos fueron dos regiones denominadas así por los jesuitas utilizando la voz achagua que tradujeron como “montaña grande”. La primera, el Airico de Macaguane, hizo referencia a una región al norte, entre el alto río Apure y el río Casanare que estuvo habitada por varios grupos betoye, jirara y tunebo (hoy u’wa). Por su parte, el Gran Airico (también conocido como Barragua) muy distante del anterior, se localizaba entre los ríos Vichada y Guaviare (en sentido norte-sur), y entre un eje occidental proyectado desde Santiago de las Atalayas (ciudad muy importante de frontera entre los andes y los llanos), y un eje oriental en la población de San Juan, en inmediaciones del Orinoco (véase Rivero 1883).

5 Morey, Marwitt y otros autores citados por Vargas (2015).

6 En los registros de sus viajes, Federmán relata el encuentro con diversas naciones indígenas, tanto en la actual Venezuela como en Colombia: xideharas (jirajaras de la

búsqueda de El Dorado. Los conquistadores iniciaron la transformación de las territorialidades prehispánicas “matando indios como hormigas” (Aguado citado por Gómez y Cavellier 1998.), repartiendo tierras e indios en encomiendas —modelo que no logró consolidarse en el llano—, y fundando los primeros poblados de naturaleza hispánica. Desde entonces, los pueblos originarios debieron desplegar formas de resistencia que se evidenciaron espacialmente, bien en cambios de los patrones de ocupación territorial en algunos grupos como los jiraras, otomacos y betoyes que se habrían dispersado en pequeños asentamientos con el fin de facilitar la huida del enemigo, o bien en la construcción de fortificaciones alrededor de poblados como habría ocurrido con los achagua y otros pueblos en los ríos Meta, Cusiana, Pauto, Ariari, Apure, Sarare y el alto Orinoco (Vargas 2015, 150)⁷.

Con posterioridad a la Conquista, la Compañía de Jesús irradió su presencia determinante en el Orinoco desde las que se conocen como sus dos grandes empresas institucionales y carismáticas⁸ para la incorporación de los indios a la hispanidad: la Misión de los Llanos del Casanare y el Meta, que se desarrolló durante 100 años entre 1661-1767, y la Misión del Orinoco, un poco posterior, entre 1681 y 1767⁹.

Estas misiones se afincaron en la región mediante la instauración de las reducciones y las haciendas, las primeras, con el fin de asegurar el adoctrinamiento, la educación y el control tributario de indígenas de diversas etnias, y las segundas, con propósitos exclusivamente lucrativos soportados en una mano

familia betoye), ayamanes, cayones, xaguas, caquetíos, cuybas, guayqueríes, guayopes y guahibos. Véase el Diario de Federmán (Mora s. f.).

- 7 Tras haber recabado información de varios autores, nos dice Vargas que existió un poblado achagua cerca del río Meta en el cual habría cerca de 100 viviendas multifamiliares (de 800 a 1.000 personas).
- 8 “Las misiones institucionales, a diferencia de las misiones carismáticas fueron establecidas a partir de la segunda década del siglo xvii, como sustitución de la conquista con la particularidad de estar orientadas no solo a la incorporación del indio a la cristiandad, sino también a la hispanidad, entendiendo el término como régimen total: político, social, cultural y religioso”. (Felipe González, 2003, 106)
- 9 La Misión del Casanare y el Meta abarcaba áreas entre la cordillera Oriental y el río Orinoco, y entre el río Casanare y el río Meta (achaguas, giraras, tunebos, guahivos y chiricoas). La Misión del Orinoco abarcó diversos ejes fluviales a partir del eje del río Meta (sálibas, achaguas, caquetíos, adoles y yaruros). (Felipe González 2003, 101)

de obra indígena que les permitió dominar áreas de tierra descomunales y una alta rentabilidad derivada de miles de cabezas de ganado y algunos cultivos¹⁰.

Replicado hasta nuestros días, este modelo de explotación en haciendas también resultó eficaz por efecto de su método para el acaparamiento de tierras que consistió en concentrar y disciplinar indios, vaciar sus territorios y estabilizar la propiedad gracias a la ganadería extensiva. De esta manera, las haciendas jesuitas inauguraron el mercado de tierras y ampliaron la frontera de la propiedad en la Orinoquía basadas no solo en la rentabilidad de la explotación de los indígenas, sino en la construcción de “baldíos” sobre sus territorios y circuitos de comunicación y comercio ancestrales.

El maestro de campo Juan Sánchez Chamorro, en reemplazo del corregidor de los Llanos, y por orden del Presidente don Dionisio Pérez Manrique señaló 3 estancias de ganado mayor, en la región de Tacoragua, a fin de entablar un hatillo de ganado y cultivar algunas siembras. *Las tierras se evaluaron en 12 patacones por estancia “por ser baldíos y estar en sitio que nadie hasta entonces se había atrevido a habitar por temor a los indios de guerra”*. (Fajardo 1999, 93. Resaltado fuera de texto)

Fue así como, hasta su expulsión en 1767, la Compañía de Jesús sentó las bases del urbanismo, la propiedad latifundista, el modelo ganadero y el comercio en la Orinoquía colombiana, pero también afinó el sustento ideológico y cultural para la dominación de los indígenas, tarea que el Virreinato de la Nueva Granada delegó en esta congregación, en tanto él se concentraba en consolidar un eje de poder central para el cual la Orinoquía, la Amazonía y el Pacífico eran asumidas como áreas “libres” y disponibles, como regiones más allá de la frontera constituida en torno a los centros de poder hispánico, pero también susceptibles de incorporarse política y económicamente al proyecto de nación¹¹.

Para el momento de la independencia, esta región estaba en un limbo respecto a la formación del Estado-nación, aunque no al margen de su propia historia.

10 Un prototipo de esta institución fue la célebre hacienda Caribabare, situada entre el río Casanare, la quebrada de Tunapuna y Pauto, que alcanzaba un área de 450.000 hectáreas y, en 1767, un inventario de “16.606 vacas, 1.384 caballos, 20 mulas, 7 muleros y 1 burro”. (Fajardo 1999, 93)

11 Sobre el carácter de la frontera entre el centro y la Orinoquía, hay diversas conceptualizaciones y categorías en discusión. Sobre este tema véase Rausch (2010).

Durante esta época, la vertiente occidental fue incorporada como lugar de refugio de los insurgentes del Movimiento Comunero, como retaguardia de los ejércitos libertadores, o como espacio de fuga para delincuentes. Posteriormente, durante la Gran Colombia, se produjeron incipientes procesos de colonización sobre el piedemonte llanero bajo el patrón colonial que continuó el exterminio, la integración, la dispersión territorial y la ruptura de nexos materiales y simbólicos entre los diferentes pueblos.

Hacia mediados del siglo XIX, los informes de la Comisión Corográfica dirigida por Agustín Codazzi sugirieron el retorno de varios grupos indígenas hacia sus territorios tradicionales después de las guerras de independencia, aunque por la localización que documentaron, es evidente que la presión de las haciendas y la colonización ya habían logrado “despejar” de indios el área de piedemonte por exterminio, reducción o desplazamiento. En este contexto, a finales del siglo XIX, los guahibos errantes continuaron “obstaculizando” los intereses de la colonización.

[...] para finales del XIX la población indígena más numerosa, evidente, pero sobre todo problemática, eran los guahibos errantes. Lo que encontramos es que para los distintos colonos y exploradores los llanos estaban “plagados” de indios errantes: bandas en permanente movimiento, no reducidos, fuera de la vida civilizada (del control político y económico), desnudos, irracionales, vagando por las sabanas, atravesando las cercas y cazando animales (incluidas reses). (Arias 2007, 9)

A inicios del siglo XX, las acciones de exterminio físico continuaron. Uno de los sucesos que se dio en esta época fue descrito por fray Delgado: la masacre de cerca de 250 indígenas guahibos-chiricoas en Hato Corosal, Casanare, hecho ocurrido a manos de colonos en 1909, en los mismos predios de la antigua hacienda jesuita Caribabare (citado por Arias 2007). Sin contención alguna, las matanzas y cacerías de los “indios guahibos” de los llanos fueron conductas inherentes a la conquista y los procesos de colonización desde la Colonia se reprodujeron en Casanare, Arauca, Meta y Vichada a finales del siglo XIX, y continuaron a medida que se ampliaba la frontera agrícola con el agravante de la violencia política durante el siglo XX.

Los procesos de colonización del siglo XX tuvieron su mayor impulso a partir de la década de 1950, transformando la demografía y los paisajes naturales de

varias áreas y forzando, bien el repliegue hacia los márgenes de los pueblos indígenas sobrevivientes, bien su confinamiento en pequeños espacios territoriales.

El primero de estos nuevos movimientos migratorios se dio a raíz de la violencia partidista entre liberales y conservadores, y derivó en una confrontación desde Arauca en el norte, hasta el río Ariari en el sur, de la cual tomaron parte las guerrillas campesinas del llano y el contubernio de los dueños de los hatos y las fuerzas del Estado (Absalón Machado 2009).

Hacia finales de este periodo, los espacios habitados física, social y culturalmente por pueblos nómadas y seminómadas del llano, eran globalmente considerados por el Estado como territorios baldíos de frontera agrícola¹². Hasta este momento, en las tierras bajas de los Llanos Orientales los “guahibos” no disponían de tierras tituladas o legalizadas como reservas o resguardos, y seguían sometidos a la contingencia de la colonización llanera y al patrón de exterminio que continuó dando lugar a masacres de indios como la de La Rubiera, ocurrida en 1967 (Gómez 1998).

En una perspectiva integracionista que continuaba favoreciendo el despojo territorial, durante ese periodo se aplicaron normas como la Ley 81 de 1958, la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Agraria y el Decreto 2117 de 1969, que aunque establecieron ciertas medidas proteccionistas, igual dieron cabida a la división de resguardos indígenas coloniales, la adjudicación de baldíos ocupados por indígenas a particulares y la constitución de reservas indígenas, es decir, tierras “baldías” que el Estado asignaba provisionalmente a los indígenas en calidad de usufructuarios, pero que continuaban siendo propiedad del Estado y, por tanto, susceptibles de serles o no entregadas en propiedad.

En esta línea normativa —a partir de 1966 y por más de una década—, se facultó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) para crear reservas indígenas en baldíos de la nación, llegando a constituirse algunas reservas indígenas tales como Macaguán/Lipa (Arauca); El Tigre y El Unuma (Meta y Vichada); Caño Mochuelo (Casanare); Caño Ceiba (Meta); La Fuga, Venezuela y Barrancón (Guaviare).

12 La normatividad sobre baldíos de los gobiernos liberales y conservadores de esa época en relación con las Intendencias (Meta, Arauca y Casanare) y Comisarías (Vichada, Guaviare y Guainía), tuvo especificidades para los Llanos Orientales y se construyó a partir de una errática legislación que por momentos pretendió contener el latifundio, pero luego estimuló la concentración de la propiedad. Véase Absalón Machado (2009, 246)

En este contexto en el cual el despojo territorial era asumido por el Estado como un “conflicto” entre colonos e indígenas, los pueblos guahibos de la subregión del oriente del Meta empezaron a emerger como un actor colectivo y a responder orgánicamente a la agresión, conformando en 1977 la Organización Unuma.

El Unuma —palabra que significa trabajo en comunidad— fue una de las primeras organizaciones regionales indígenas conformadas en el país. Fue una respuesta a la situación creada en el río Planas por la confrontación entre indígenas y colonos, entre 1968 y 1969. En la creación del Unuma tuvieron una marcada influencia activistas sociales de izquierda y los padres claretianos. (Sánchez y Molina 2010)

De esta manera, mientras que los reductos de comunidades sobrevivientes localizados hacia Arauca, Casanare y el oriente del Meta estaban completamente reducidos y aislados en pequeñas áreas a mediados del siglo xx, los guahibos del occidente y el sur de la Orinoquía que pudieron mantener ciertos vínculos territoriales, sociales y culturales, iniciaron procesos organizativos con el fin de protegerse de los colonos y de las políticas de Estado.

Las rupturas contemporáneas

El territorio es la madre porque es quien nos da la vida, y produce. Si se le extrae el petróleo, es como si le sacaran la sangre a la madre, y queda sin fuerza, sin energía. Es como cuando le sacan la matriz a la madre, no volverá a producir.

Por eso insistimos en que el territorio u’wa es sin precio.

Rosmira Acevedo¹³

Si bien es cierto que la reducción o el exterminio de indios fue inherente al avance de la colonización con fines ganaderos auspiciada por el Estado, lo es también que la ganadería, que competía por los ecosistemas indígenas, fue la estrategia de apertura y control de nuevas tierras que posteriormente se dedicarían a otros

13 Testimonio de una mujer u’wa tomado de Vila Torres (2017, 19).

finés, permitiendo así que esta región iniciara su ingreso a los ciclos del gran capital (legal e ilegal), especialmente como enclave de explotación de recursos naturales. Es claro, sin embargo, que aunque desde el siglo XIX el impulso inicial del control de tierras indígenas orinoquenses ha sido la colonización, en la época actual la energía de la colonización ha sido instrumentalizada para los procesos de inserción de la región en la economía mundial, en particular a través del petróleo, los cultivos ilícitos y los cultivos agroindustriales.

El costo biológico y cultural del petróleo

La explotación de hidrocarburos se inicia en 1959, en los municipios de Puerto Rondón y Tame (Arauca), pero es solo hasta los años ochenta cuando la actividad petrolera y el desarrollo de la infraestructura que se le asocia, se establece definitivamente como una de las más importantes industrias extractivas del país, concentrada en los departamentos de Arauca, Casanare y Meta, especialmente en los campos de Caño Limón (Cravo Norte), y después Cusiana, Cupiagua, Apiay, Rubiales y Castilla.

Hasta ese momento, el estatus jurídico de los territorios indígenas de esa subregión era el de reservas, pero casi simultáneamente con el inicio de la gran industria petrolera se dio comienzo a un proceso de desintegración de estas reservas y a la constitución de resguardos indígenas, el primero de ellos declarado en 1982. Se trató de un pequeño resguardo en favor de una comunidad del pueblo macaguán¹⁴ de tradición nómada (Los Iguanitos de 755 hectáreas) que, al igual que otros constituidos en Arauca y Casanare redujeron al extremo las áreas de ocupación y sirvieron al encierro y confinamiento de la población en áreas mínimas que quedaron incomunicadas y rodeadas por áreas de explotación, explotación y transporte de hidrocarburos.

Sin lugar a dudas, la actividad petrolera en la Orinoquía ha sido uno de los principales factores de diseño territorial durante las últimas décadas¹⁵. La región

14 Otras fuentes los identifican como sikuani-iguanito.

15 Dice Houghton, “[...] el éxito en la entrega del territorio a las petroleras es directamente proporcional a la crisis que deben vivir los pueblos indígenas. Un total de 207 resguardos y cerca de 30 pueblos (sin contar las 230 comunidades sin resguardo) han sido incorporados en el nuevo mapa petrolero, afectando 5.884.244,2 hectáreas de territorios indígenas que se traslapan con bloques petroleros” (Houghton 2008, 285)

quedó sujeta al avance de esta industria al punto que se ha ido demarcando una gran área de exploración y explotación entre el río Arauca al norte, y el eje Güejar-Guaviare al sur, quedando libre solo una franja al oriente y suroriente de la región donde se localizan los resguardos de mayor extensión, y una parte de los territorios u'wa en el noroccidente, donde los indígenas han logrado contener la avanzada de la explotación mediante acciones continuadas de resistencia.

En este contexto, la mayor parte de los territorios indígenas de Arauca, Casanare, Meta y suroeste del Vichada, están hoy en día cercados por la exploración, explotación o el desarrollo de la infraestructura petrolera y gasera (oleoductos, vías), o incluso sometidos a estas actividades en su propio interior, *v. gr.*, los resguardos de El Tigre, Alto Unuma, Vencedor Pirirí y Domo Planas, en su mayoría habitados por guahibos, sikuanis y piapocos.

Los impactos de esta industria sobre los territorios colectivos y los ecosistemas naturales regionales son evidentes aun para sus defensores (Becerra 1994), con notoria afectación sobre el suelo, el aire, la biodiversidad y los recursos hídricos. Pese a las reiteradas afirmaciones de las empresas en relación con la minimización del daño ambiental gracias al desarrollo tecnológico, lo cierto es que la sísmica, los vertimientos directos de aguas industriales sobre cuerpos de agua o en campos de aspersión, la reinyección de aguas calientes y salobres, el *fraking* en yacimientos no convencionales (YNC), el transporte y la contaminación por material particulado, entre otros, ocasionan daños que, incluso, han merecido limitaciones en las licencias otorgadas por la misma Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) con el fin de reducir el impacto sobre comunidades indígenas¹⁶.

Sin embargo, fue solo con posterioridad a la Constitución de 1991, a la adopción del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del

16 Recientemente, la ANLA ha negado la autorización de algunas prácticas solicitadas por empresas, tales como como el vertimiento de aguas directas sobre caudales de agua: “Por último, en el tramo del río Meta entre la desembocadura de los ríos Yucao y Manacacías, continuando aguas abajo, se identifica un área potencial para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD), además de las comunidades indígenas asentadas aguas arriba y aguas abajo que colindan con esta corriente en el área de influencia del proyecto. Por todo lo anterior, no se considera viable autorizar el vertimiento directo a los cuerpos de agua que solicita la empresa, toda vez que se generarían afectaciones en estos componentes altamente sensibles” (ANLA, Resolución 0554 del 2014).

Trabajo (OIT), y al desarrollo jurisprudencial nacional e internacional¹⁷, cuando las actividades petroleras empezaron a ser objeto de consulta previa, y sus impactos a configurarse también como vulneraciones a los derechos colectivos indígenas, poniendo de relieve que la implantación del modelo de explotación de hidrocarburos incidía en transformaciones cruciales que incluso han tomado forma jurídica bajo el concepto de “daño inmaterial”.

El daño inmaterial como categoría del derecho, consiste en una afectación que trasciende el espacio físico de intervención toda vez que tiene repercusiones sobre las estructuras sociales, culturales y organizativas de los pueblos indígenas en tanto rompe la continuidad material y simbólica entre tiempo, espacio/territorio, naturaleza y sociedad, aspecto recurrente en las cosmovisiones de estos pueblos y de cuya posibilidad permanente de actualización depende la continuidad de la sociedad, la cultura y aun, la existencia física de sus individuos. Así lo ha ido planteando la Corte Constitucional a través de sentencias como la que emitió a propósito de la construcción del oleoducto Rubiales-Cusiana en territorios del pueblo Achagua, por parte de la empresa Meta Petroleum Limited:

Ahora bien, la Sala advierte que la vulneración ha causado principalmente un impacto cultural —como modalidad de daño inmaterial— a la comunidad Achagua Piapopo, ya que la intervención del Charcón Humapo ha lesionado valores muy significativos de la comunidad, así como sus creencias, y ha causado perturbación espiritual entre sus miembros, al punto que relacionan la perforación con enfermedades y muertes al interior de la comunidad. Adicionalmente, la penetración de extraños en su territorio ha amenazado su cultura y cohesión. (Corte Constitucional, Sentencia T-693/11)

Otro de los casos paradigmáticos de este arrasamiento territorial con gravísimas implicaciones físicas y culturales hoy en día, fue el despojo institucional

17 El artículo 6 del Convenio 169 (adoptado en Colombia mediante la Ley 52 de 1993), así como la jurisprudencia nacional e internacional, exhortan a los gobiernos a realizar una consulta previa (consentimiento previo, libre e informado), cuando se pretenda realizar obras, intervenciones administrativas o expedir normas que puedan afectar a los pueblos indígenas.

del territorio hitnu-guahibo comprendido entre los ríos Ele y Lipa¹⁸ desde el inicio de la explotación de Caño Limón en Arauca. Este territorio hizo parte de la Reserva Indígena Macaguán, constituida por el Incora mediante la Resolución Ejecutiva 0290 de julio de 1974 con un área de 18.569 hectáreas. Ya de hecho reducida respecto a la extensión del territorio ancestral, la reserva fue disuelta por el mismo Incora 20 años después en dos pequeños resguardos (San José del Lipa de 3.768 hectáreas y La Vorágine de 844,5 hectáreas) con una pérdida de territorio del 75,16 %. (Berrío 2015, 140).

Ya disuelto y desconectado, el territorio hitnu de Macaguán/Lipa fue titulado a colonos y al complejo petrolero y oleoducto Caño Limón-Coveñas, afectando de manera irreversible no solo el ecosistema natural, sino los sistemas económico, social y ceremonial de los indígenas.

El Santuario de la Laguna de La Lipa era la despensa y el centro de ceremonia y encuentro de los pueblos indígenas en Arauca. Al llegar el oleoducto de Caño Limón, la laguna se secó, la fauna se perdió y las comunidades iniciaron un progresivo deterioro social y cultural. (Universidad Nacional de Colombia 2009)

Este caso también ha sido objeto de estudio y pronunciamiento de la Corte Constitucional, sin que ello haya trascendido al restablecimiento de derechos de los indígenas.

[...] en el Resguardo San José de Lipa, se constató la cada vez más grave situación humanitaria que vive la población allí asentada, así como la profunda crisis alimentaria y de salubridad que enfrentan, que aumenta cada día el riesgo de desaparición de la comunidad, tanto física como culturalmente. [...] Es una etnia única en el mundo y corre un altísimo riesgo de extinción física y cultural. (Corte Constitucional Auto 382/10)

18 En la lectura institucional actual de este suceso, la pérdida del territorio es atribuida a la invasión de colonos, sin embargo, a partir de la Ley 135 de 1961 no fue posible el despojo sin la intervención de autoridades administrativas y judiciales.

La geografía del conflicto armado y el narcotráfico

También a partir de los años ochenta del siglo xx, la reducción de territorios, el aislamiento y el confinamiento hacia el norte y centro de la región, se profundizaron por la confrontación de la cual hicieron parte las nuevas guerrillas y la fuerza pública en las áreas petroleras, aunque la consolidación y avance de estos grupos se dio, tanto desde la región del Sarare —puente entre Norte de Santander y los Llanos Orientales, donde el Ejército de Liberación Nacional (ELN) conformó el Frente Domingo Laín—, como desde La Uribe en el Meta, donde las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) pasaron de ser un grupo armado en resistencia, a un ejército con voluntad de toma de poder, decisión que adoptaron en el marco de su Séptima Conferencia (Medina 2007).

Desde el inicio de su presencia en la región, estas guerrillas estuvieron articuladas a las crisis sociales derivadas de la violencia al interior del país y al fracaso reiterado de las colonizaciones dirigidas por el Estado, tanto en la región del Sarare al norte, como en el Ariari al suroccidente de la región: “Cada fracaso significó la expulsión de los colonos campesinos y la ocupación de sus tierras por parte de empresarios agrícolas o ganaderos, y, por tanto, la expansión de la frontera” (Molano 1989, 296), expansión que se hizo a expensas de los territorios indígenas siguiendo el patrón de presión por colonización, desconexión y confinamiento territorial que se ha repetido desde la Colonia.

Durante los años siguientes, en el contexto del malogrado proceso de paz de La Uribe que terminó en el genocidio de la Unión Patriótica, del despliegue de la lucha contrainsurgente y del crecimiento del paramilitarismo, los indígenas experimentaron el ascenso del conflicto armado y la violación masiva y sistemática de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH), en una nueva fase de violencia ligada a la instalación de cultivos industriales de coca bajo la misma lógica de valor capitalista del petróleo¹⁹, aunque esta vez bajo una racionalidad jurídica de ilegalidad.

19 Tal como lo plantea Mingorance (2008), el “megaproyecto de cultivos ilícitos” ocupa un importante lugar en la macroeconomía colombiana: “Se estima que la agroindustria de los cultivos ilícitos generó en 2006 el 0,5 % del PIB colombiano [...] además, el proyecto antinarcóticos gubernamental ha supuesto una inversión de 10.732 millones

Si bien la economía cocalera mantiene las mismas características de cualquier economía de enclave, su ilegalidad hace que se busquen especialmente aquellos territorios con menor control estatal o aquellos que se mantienen más aislados de los ejes de comunicación. Este factor y el hecho de que los precios son inusualmente elevados para un producto agrícola permiten la existencia de asentamientos cocaleros lejos de la red de infraestructuras de transporte y de los centros de servicios, lo que finalmente posibilita la llegada de grupos de colonos a zonas indígenas en los que cualquier otra actividad económica no lo haría posible. (Mingorance 2008, 18)

Las afectaciones asociadas con los cultivos industriales de coca se han dado especialmente sobre comunidades guahibo-sikuani. En el sur del Meta, los pueblos más afectados por este fenómeno han sido los jiw (guayabero) y sikuani, localizados en los municipios de Mapiripán, Puerto Gaitán, Puerto Concordia y Puerto López, donde se encuentra parte de sus territorios. Entre el Meta y el Vichada los resguardos con mayor área cultivada han sido el Alto Unuma y Saracure-Río Cada, del pueblo sikuani.

Además de la masiva vulneración de derechos individuales y colectivos (homicidios, desapariciones, reclutamiento forzado, restricciones a la movilidad, amenazas, minas antipersonal, desplazamiento masivo o escalonado de comunidades, entre otros)²⁰, la industria cocalera produjo nuevos impactos en los ecosistemas, la salud, la soberanía alimentaria, las formas de organización social y el gobierno de los pueblos indígenas, trayendo consigo la apertura de corredores de tránsito para insumos y armas, y las fumigaciones aéreas.

Es así como, el entramado entre conflicto armado, hidrocarburos, narcotráfico, colonización, lucha contrainsurgente y políticas de erradicación —aun sin haber eliminado la formalidad de la propiedad colectiva de los resguardos

de dólares para el periodo 1999-2005. El Plan Colombia aumentó el gasto de defensa a un 4,23 % del PIB en 2005”.

20 Datos específicos sobre victimización de pueblos indígenas en Colombia han sido registrados por el Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin), y otros organismos como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, el Centro de Memoria Histórica y la Defensoría del Pueblo, entre otros.

hasta ahora reconocidos²¹—, han sido determinantes en el deterioro de la situación humanitaria y la transformación de la ocupación y uso de los territorios indígenas, algunos de los cuales —entre ellos el primer resguardo constituido en la Orinoquía, Iguanitos— ya han sido abandonados como consecuencia del desplazamiento forzado:

Las comunidades de la Esperanza, Iguanitos y Caño Claro afirman ser un grupo indígena desplazado por la violencia desde el año 2007 las dos primeras y 2008 la última, fechas desde las cuales ocupan la comunidad de Parreros. La comunidad Hitnu Cuiloto Marrero fue víctima del desplazamiento en el año 2009 fecha desde la cual ocupan una escuela en el municipio de Puerto Rondón. [...] los miembros de estos tres resguardos están en la comunidad de Parreros la cual tiene una extensión de 207 hectáreas, esto es, que se encuentran hacinados, pues antes entre las tres comunidades contaban con 2.549 hectáreas. Se trata de 341 personas de tradición seminómada que subsistían con parcelas de cultivos. Esta situación ha implicado la pérdida paulatina de prácticas culturales, como la lengua, los cantos, las danzas, los rituales y ceremonias tradicionales, la medicina tradicional, la realización de artesanías con fibras naturales como el mapire, el soplador, la estera, las flechas y arcos; la pérdida de la alimentación tradicional como la iguana, la babilla, la cháchara que ha sido sustituida por frijoles, lentejas que los están enfermando. No cuentan con una vivienda adecuada, luego están expuestos a enfermedades producto de las condiciones climáticas y de animales como pitos y cucarachas. También ha habido problemas entre los indígenas y los colonos. (Corte Constitucional, Sentencia T-091/13)²²

- 21 Desde el punto de vista jurídico, las tierras indígenas de resguardo son imprescriptibles, inembargables e inenajenables, es decir que están excluidas del mercado de tierras y de la eventual asignación o titulación a terceros por parte del Estado.
- 22 La Sentencia T-091 del 2013 de la Corte Constitucional se pronuncia sobre la “Acción de tutela instaurada por la Procuraduría Regional de Arauca y por el Defensor del Pueblo Regional Arauca, a nombre de las comunidades indígenas de Caño Claro, La Esperanza, Iguanitos y Parreros asentadas en Betoyes, municipio de Tame, y de la comunidad indígena de hitnu cuiloto marrero asentada en el municipio de Puerto Rondón contra las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-091-13.htm>.

El Estado neoliberal y los territorios indígenas

Las inscripciones culturales sobre el territorio orinoquense van más allá de la experiencia económica de las comunidades sobre la frontera de su geografía. A diferencia de la perspectiva capitalista, el espacio habitado y vivido por los humanos no es un simple contenedor de acontecimientos económicos orientados a la acumulación, bien sea a través del escalamiento de la producción agropecuaria, de la extracción de sus recursos, o gracias a la renta de la tierra improductiva acumulada.

En el paradigma indígena del territorio, el espacio geográfico no solo es pensado para la producción y la sobrevivencia, sino que a través del territorio y en él, la sociedad es concebida y reproducida en todas sus dimensiones. El territorio le habla a la sociedad sobre sí misma, en la medida en que está marcado espacial y temporalmente por la historia compartida sobre sitios y mitos de origen; mundos de arriba y de abajo; lugares de salud y enfermedad; fronteras lingüísticas; ámbitos de poder político o chamánico; parientes, aliados y enemigos; ciclos que demarcan rituales y estrategias de uso de bienes naturales, y rutas de conexión con otras sociedades.

En la dualidad de estas concepciones sobre el territorio, el Estado colombiano contemporáneo se ha identificado invariablemente con una visión instrumental, bien sea desde la perspectiva de la acumulación bajo parámetros de intervención estatal, o más recientemente bajo la arquitectura del capitalismo neoliberal²³, acentuando sus contradicciones y, en consecuencia, profundizando y generando nuevos conflictos socioterritoriales (Pradilla 2014).

23 Siguiendo la definición de Solimano, se entiende aquí el capitalismo neoliberal como la corriente económica e ideológica en la cual predominan los siguientes rasgos: legitimización del lucro por encima de otros motivos y como mecanismo fundamental para coordinar actividades humanas e incentivar la creación y (re)distribución de la riqueza; reducción importante del papel del Estado como productor, regulador y redistribuidor en la economía; concentración del poder económico e influencia política en pequeñas pero poderosas élites económicas; fuerte predominio del capital en la economía y en las decisiones de la política pública; alta frecuencia de crisis financieras; debilitamiento de la influencia de los sindicatos y disminución de la participación del trabajo en el ingreso nacional; control de los medios de comunicación masivos y de otros mecanismos de producción y divulgación de información y conocimientos a favor de intereses privados y conglomerados empresariales; democracia de baja intensidad con reducida participación ciudadana y fuertemente influenciada por grupos de alta riqueza (Solimano citado por Roberto Machado 2017).

Esta perspectiva ha hecho posible que, por ejemplo, la institucionalización de la industria petrolera exacerbara la segmentación y desconexión territorial y cultural de las comunidades indígenas de un sector de la Orinoquía que ya desde antes se había marcado por el modelo de haciendas, al hilo de una política de Estado a la que subyace la misma lógica colonial reduccionista, ya no a título de la conversión religiosa, sino de la imposición de un modelo de desarrollo que opera en la misma lógica civilizatoria con trasfondo económico.

En el despojo y la acumulación de tierras de la Orinoquía, han sido protagonistas las propias entidades del Estado mediante la titulación ilegal de tierras indígenas a terceros, la omisión en la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, o la reducción de área en la conversión de reservas a resguardos²⁴. Mediante actuaciones que incluso han sido objeto de judicialización, el Incoder diezmó reservas al convertirlas en resguardos indígenas (*v. gr.* las reservas de Lipa, Unuma y Barrancón en Arauca, Vichada y Guaviare, respectivamente), y tituló tierras indígenas a colonos o funcionarios.

La gestión del Incoder no ha garantizado el cumplimiento de los fines establecidos en la Ley 160 de 1994; por el contrario, ha contribuido a acrecentar los fenómenos de despojo y concentración de tierras en la medida que muchos de sus exfuncionarios participaron en proyectos encaminados a despojar de tierra tanto a campesinos sujetos de reforma agraria como a la nación. En el primer caso, mediante despojo por vía administrativa o titulación de baldíos a personas sin derecho alguno, en desmedro de los derechos de comunidades campesinas e indígenas (como el caso denunciado por la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Antioquia); y en el segundo caso al no realizar las actuaciones orientadas a la recuperación de baldíos acumulados irregularmente como en la altillanura. (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios 2015, 45)

En este sentido, es posible afirmar que todas las formas de despojo y reducción de territorios indígenas en épocas recientes han pasado por los escritorios de las instituciones públicas, aunque estas sostengan todavía que la crisis humanitaria y territorial en esta región es atribuible a la presencia de grupos armados

²⁴ Véase “Raponazo a territorios indígenas en Puerto Gaitán (Meta)” (2008), y Calle (2017).

y colonos quienes “llevaron en la práctica a la expropiación territorial de las comunidades” (Instituto Humboldt 2003, 13), velando así, tras los métodos violentos que efectivamente desplegaron estos actores, que la decisión de legalizar la propiedad y propiciar la concentración de tierras ha sido casi una doctrina de Estado que hace parte de la nueva fase de su relacionamiento con los indígenas²⁵.

[...] la adjudicación de reservas efectivamente fue un logro frente al despojo de tierras del pueblo sikuani, pero también fue un logro del Estado, al conseguir asentar a esos pueblos semisedentarios que habían intentado “poner en policía” desde tiempos coloniales, lo que significa el fin del pueblo sikuani como pueblo de migración estacionaria. (Calle 2017, 116)

Ahora bien, el más reciente giro del Estado de cara a la Orinoquía es la política de impulso a la agroindustria a través de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres). Hasta el momento, es claro que se trata de un modelo productivo tipo enclave para el cual se dispondrán cerca de siete millones de hectáreas para la siembra de soya, maíz, arroz, palma, cultivos forestales y otros monocultivos, la mayor parte de ellas en la altillanura. En esta dirección, se puede advertir desde ya que ha comenzado esta nueva fase de “colonización corporativa” (Martínez 2016) que podría dar continuidad a los procesos de reducción o exterminio de los pueblos indígenas de esta región, esta vez, los que se hallan en la “última frontera agrícola” del país.

Se trata de un megaproyecto masivo en las extensas llanuras del Vichada que vienen siendo transformadas como por arte del “realismo mágico” en baldíos, expulsando sus pobladores indígenas y campesinos, para transformar tres millones de hectáreas de esta altillanura del oriente de Colombia en un rentable negocio agrícola. (C. González 2016, 21)

El catálogo actual de los derechos territoriales

En el año 2007, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas se dispónía a suscribir, finalmente y después de décadas de discusión, la controvertida

25 Sobre los conceptos de usurpación, acaparamiento, desposesión y control de tierras en el caso de los sikuani de Wayoco, véase Calle (2017).

Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en Colombia se vivía un momento de involución en relación con el reconocimiento de sus derechos colectivos.

En efecto, durante los gobiernos del presidente Uribe Vélez, se intentó el desmonte de conquistas y avances jurídicos que tuvieron lugar a partir de la Constitución de 1991 para los pueblos indígenas²⁶. En este tenor, se dieron fenómenos como la desaceleración de procesos administrativos orientados a garantizar el derecho al territorio colectivo mediante la constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos, lo cual significó que la seguridad jurídica de los territorios entrara en franco debilitamiento.

Los derechos territoriales indígenas han sido elevados por el derecho nacional e internacional a la categoría de derecho fundamental colectivo, de tal manera que se pregona no solo que aquellos jurídicamente legalizados como resguardos son inembargables, imprescriptibles e inalienables, sino que la posesión tradicional o ancestral de los territorios equivale a un título de propiedad o pleno dominio otorgado por el Estado²⁷. De esta manera, si bien el marco constitucional y el bloque de constitucionalidad de los derechos de los pueblos indígenas se mantiene vigente como faro en la relación entre el Estado y estos pueblos, los gobiernos de turno se mueven sobre reservas explícitas e implícitas y han venido acotando los logros constitucionales, bien por la vía de normas administrativas menores (decretos, resoluciones), o incluso llegando a la vía legislativa.

Este es el caso de normas como el Decreto Ley 4633 del 2011 sobre víctimas indígenas y restitución de derechos territoriales, que introduce un giro sustancial al someter a juicio de los jueces de restitución, el reconocimiento o ratificación

26 Recién iniciando la gestión del primer periodo, por ejemplo, ese gobierno quiso sustraerse a la nueva ratificación del Convenio 169 de la OIT bajo los parámetros de renovación decenal que indica este tratado, pero al verse imposibilitado para deshacer los compromisos reactivados automáticamente para un nuevo periodo de diez años, optó por la vía administrativa desestimando programas y procedimientos tendientes a la garantía de derechos especiales de los pueblos indígenas colombianos.

27 La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana establecen que: “1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro”; véase CIDH en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf

de derechos territoriales que venía dándose por vía administrativa. Si bien este decreto reafirma los derechos colectivos constitucionales, en su trasfondo da nacimiento al derecho de los “opositores a los territorios colectivos” en tanto admite que las propiedades o posesiones sobre territorios tradicionales indígenas que aún no han sido legalizados como resguardos o que fueron despojados a partir de 1991, sean considerados como verdaderos derechos individuales oponibles a los derechos colectivos, y que la controversia jurídica a que haya lugar se resuelva por la vía judicial luego de un proceso de “restitución de derechos territoriales” iniciado por el mismo Estado a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Hasta el momento, las actuaciones de esta unidad en relación con los pueblos de la Orinoquía, consisten en adelantar el trámite de restitución de derechos territoriales sobre 18 resguardos²⁸ que ya están constituidos.

Sobre estos y otros reveses de los derechos colectivos reconocidos a partir de la expedición de la Constitución de 1991, el proyecto nacional que apunta a la incorporación de nuevas tierras de la Orinoquía a los ciclos del capital agroindustrial en la altillanura representa una nueva amenaza para la integridad y la pervivencia de estos pueblos.

Mismos pueblos, nuevas territorialidades

El dividir la tierra sería para el guahibo como el dividir y hacer propiedad privada de los rayos del sol que ilumina a todo el mundo. [...] En principio, los indígenas no se daban cuenta que los blancos tenían otro concepto de propiedad de terrenos, porque los primeros en llegar eran colonos llaneros que tenían casi las mismas costumbres del indígena. Ellos no dividían la tierra aun cuando tenían ganado [...].

Marcelino Sosa, indígena sikuani²⁹

Pese a las aproximaciones que permiten los cronistas y los estudiosos actuales, lo cierto es que continúan siendo motivo de indagación, no solo las razones

²⁸ <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Anexos+Informe+de+Gesti%C3%B3n+2017.pdf/d7cda543-2393-42fa-a905-483361dffe22>

²⁹ Comunicación personal.

por las cuales muchos de los pueblos indígenas de la Orinoquía colombiana sucumbieron a la Conquista, la Colonia, la República y las formas contemporáneas de despojo, sino también cuáles son las razones por las que aún existen sobrevivientes.

Una de las hipótesis se advierte ya entre las líneas de la historia narrada por los propios misioneros jesuitas como el padre Gumilla, quien en su momento planteaba cómo el adoctrinamiento y la integración de las naciones sáliba y achagua (dos de las más numerosas en el momento de la Colonia), pudieron darse con mayor facilidad para los misioneros debido al carácter sedentario de estos pueblos.

[...] y quando se halla de nuevo alguna nación algo dada al cultivo de los campos como lo es la sáliba y la achagua se reputa por una gran fortuna, y se da aquella gente por nuestra; y la razón es, porque en cuanto han sembrado y entablado ya su labor, tal qual le cobran amor, se están quietos, y hay tiempo para doctrinarlos. (Gumilla 1791, 105)

Esta circunstancia de sometimiento doctrinal y lingüístico, y el hecho de que fue una población numerosa que sirvió de mano de obra en calidad de “libres” o esclavos en las haciendas jesuitas, fueron factores que pudieron incidir en que estos pueblos sobrevivieran al exterminio físico, adaptándose con mayor facilidad tanto al modelo nucleado de asentamiento colonial, como a las formas económicas, políticas, lingüísticas y simbólicas que vinieron aparejadas al trabajo de los misioneros en las reducciones de indios. En este caso, el costo fue la disolución cultural, lingüística y territorial.

Por su parte, los pueblos “belicosos” como los caribes o los caberres, dos de las naciones que predominaban en número en el Orinoco y que opusieron gran resistencia durante los siglos XVI y XVII, fueron objeto de verdaderas campañas de aniquilación física, incitadas incluso por los propios misioneros jesuitas, quienes vieron amenazada su empresa evangelizadora y civilizadora por ataques e incursiones de estos grupos.

La nación Caberre, aun más carnícera y bárbara que la Caribe, es tan numerosa, que hace frente a las invasiones de los Caribes, que suben, ya con 80 ya con 100 piraguas de guerra a invadirlos, pero que siempre han llevado el peor partido, porque aunque procuran tomar por asalto, con

mil precauciones sus colonias, los Caberres se juntan y los rechazan, pues inmediatamente tiene el aviso que les dan los centinelas o atalayas que siempre mantienen en las lomas más altas de su territorio, desde donde se domina gran parte del Orinoco [...]. (Díaz 2013, 161)

La resistencia de los pueblos nómadas como los guahibos (entre ellos los actuales sikuanis y cuibas) y los chiricoas que recorrían extensas áreas entre Colombia y Venezuela, también fue combatida con la fuerza. Sin embargo, debido a la gran capacidad de movilidad de los pueblos nómadas y el hecho de que ocuparan territorios más distantes de los centros de poder (en ese entonces los poblados y haciendas jesuitas), permitió que algunos de ellos sobrevivieran al exterminio.

Pero la paz de las regiones llaneras se vio siempre perturbada por los guahibos y chiricoas, el grupo más poderoso y numeroso de los recolectores. Erráticos y vagabundos recorrían desde los rincones más retirados del gran Orinoco, del río Meta y del Ayrico, hasta casi los últimos términos de San Juan de los Llanos. Su nomadismo activo les hizo vivir como gitanos trashumantes sin poblaciones fijas, sin tierras y sin labranzas, viviendo siempre del pillaje, de la amenaza y del robo. (Fajardo 1999, 79)

Muy probablemente, la plasticidad de los nómadas en cuanto al manejo de ecosistemas y sus formas de organización en bandas o grupos regionales o locales no centralizados, como veremos en el caso de Caño Mochuelo, les permitió resistir el embate de la colonización encontrando nuevos territorios para reconstruir sus sociedades. Pero posteriormente, ya sedentarizados y confinados en pequeños territorios que muchas veces comparten con sobrevivientes de pueblos que incluso fueron adversarios, la energía del grupo se vuelca a la sedentarización con el alto costo físico y cultural que ello implica.

Caño Mochuelo: un caso de resistencia multicultural

En el resguardo de Caño Mochuelo, departamento del Casanare, habitan actualmente integrantes de los pueblos sikuaní, sáliba, amorúa, yamalero, waüpijiwi, tsiripu, yaruro, maibén-masiguare y cuiba wamonae.

Algunos de estos pueblos están representados en otras regiones de la Orinoquía colombo-venezolana (sikuani, sáliba, amorúa), en tanto que los demás, de muy reducida dimensión demográfica, están íntegramente representados en este territorio (yamalero, waüpijiwi, tsiripu, yaruro y maibén-masiguare).

Tabla 1. Población Caño Mochuelo. Representación de grupos en Colombia y Venezuela

| Pueblo/etnia | Colombia (Caño Mochuelo) | Colombia (otras regiones) | Venezuela | Total etnia (aproximado) | Observaciones |
|------------------|--------------------------|---------------------------|---------------|--------------------------|--|
| Amorúa* | 175 | 171 | SD | 346 | * No se encuentra información discriminada de población amorúa en Venezuela aunque se informa que están integrados a la etnia jivi (ambos de filiación guahibo) en comunidades como Caño La Guardia y Macanilla en el estado de Apure. Los registros del Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (INE) no presentan un dato específico de población amorúa. ** Los datos definitivos del censo de 2011 para los yaruro (pumé) venezolanos aún no están disponibles. Los primeros resultados contabilizan 10.151 (el 1,4% del total de 725.128 indígenas de Venezuela). Se localizan especialmente en el estado de Apure, aunque también se encuentran algunos en Amazonas, Anzoátegui y Bolívar. |
| Tsiripu | 67 | 0 | 0 | 67 | |
| Waüpijiwi | 135 | 0 | 0 | 135 | |
| Yamalero | 76 | 0 | 0 | 76 | |
| Yaruro (Pumé)** | 68 | 0 | 10.151 | 10.219 | |
| Maibén-Masiguare | 443 | 0 | 0 | 443 | |
| Sikuani | 492 | 19.791 | 14.751 | 35.034 | |
| Sáliba | 477 | 1.754 | 265 | 2.496 | |
| Cuiba Wamonae | 735 | 0 | 0 | 735 | |
| Total | 2.668 | 21.716 | 25.167 | 49.551 | |

Fuentes: elaboración propia a partir de Plan de Salvaguarda Caño Mochuelo (2013); proyecciones censales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE 2005 y 2011); censo Venezuela (INE 2001) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC 2013)

Los pueblos de Caño Mochuelo pertenecen a diferentes familias etnolingüísticas, así como también a diversas tradiciones de ocupación y uso del territorio y los recursos, aspectos indisolublemente vinculados a las formas de organización de sus sociedades. Así, algunos son o fueron predominantemente cazadores-recolectores nómadas o seminómadas, mientras que otros han sido de tradición más sedentaria con referentes de ocupación en aldeas y cultivos. No obstante y sin excepción, la historia de todos estos grupos está marcada por los procesos de reducción, exterminio y usurpación territorial descritos

en apartados anteriores, hechos que inciden actualmente en su recomposición, relocalización y deslinde de identidad, tal como se viene dando, por ejemplo, para el grupo maibén-masiguare.

La autodenominación maibén corresponde, según información de muchos de ellos, al nombre que llevaban antes de la llegada de los colonos quienes por adueñarse de esas tierras cometieron toda clase de atropellos, por lo cual el grupo disminuyó considerablemente. El nombre de masiwares con el que se les conoce en la región es consecuencia de este genocidio, pues los colonos, después de haber exterminado al grupo sedentario del río Ariporo que llevaba este nombre, siguieron llamando masiwares a los nómadas que por allí transitaban. (Merchán 2000)

Los grupos guahibos

En general, puede afirmarse que los pueblos de tradición nómada y seminómada se organizan en segmentos o pequeñas bandas locales y regionales que presentan gran flexibilidad en cuanto a su agrupamiento y recomposición, mientras que los pueblos agricultores o sedentarios presentan estructuras organizativas de contornos más definidos y estables. No obstante, uno de los sistemas más afectados en el proceso de confinamiento territorial de los grupos de Caño Mochuelo es la organización social. De allí que actualmente se asista a un momento de franca sedentarización de los grupos de tradición nómada y seminómada que pasa por la reconfiguración y nuevas alianzas entre los segmentos o antiguas bandas locales y regionales que se vieron forzadas a converger y refugiarse en este mismo territorio, pero también por la pérdida parcial o total de vínculos tradicionales con segmentos del mismo pueblo que hoy se encuentran geográficamente distanciados, situación que afecta a yaruros, amorúas y algunas familias waüpijiwis en otras regiones de Colombia y Venezuela.

Desde la perspectiva de los vínculos de parentesco y alianza que observan los siete grupos de origen guahibo de Caño Mochuelo, pueden identificarse varias series o segmentos sociales entre los cuales se dan intercambios parentales, así como diversos patrones de relacionamiento que dependen no solo del grupo del cual se trate, sino también de su grado de sedentarización.

| Familia lingüística guahibo | | | | | | | Familia lingüística chibcha* | Independiente |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------|--------------------------|
| Cuiba | | | | | | | | |
| Amorúa | Sikuani | Cuiba/wamona | Waüjjiwi (yamoti) | Maibén-Masiware | Tsiripu | Yamalero (mayalero) | Yaruro | Sáliba |
| Cultivadores-cazadores-recolectores | Cultivadores-cazadores-recolectores | Cazadores-recolectores nómadas | Cultivadores sedentarios | Cultivadores sedentarios |

Tabla 2. Lenguas y tradiciones de ocupación y uso territorial de los pueblos indígenas de Caño Mochuelo

* La clasificación de la lengua yaruro aún no está plenamente definida. Loukotka (1968) la clasifica como parte la familia macrochibcha, en tanto que otros autores la consideran independiente (Centro Colombiano de Estudios de Lenguas Aborígenes [CCELA], citado en Fabre 2005)
Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Salvaguarda Caño Mochuelo (2013); Fabre (2005); Ortiz (1976 y 1985).

Históricamente, los grupos guahibos se han organizado en bandas regionales nómadas que constituyen una unidad endogámica conformada por bandas locales también endogámicas, integradas a su vez por parentelas exogámicas de algunas decenas de individuos (Morey 1973, citado por Ortiz 1976)³⁰.

Según Morey y Ortiz, en esta unidad ampliada o banda regional se entretreja la red de relaciones económicas y sociales de las bandas locales, pero sin que llegaran a constituirse como estructuras sociales rígidas, situación que hoy en día se mantiene pese a las transformaciones especialmente evidentes para los grupos cuiba en proceso de sedentarización.

La banda regional estaría formada por un conjunto de bandas locales entre las cuales existe una serie de lazos sociales y económicos, definiendo una entidad dialectal y geográfica pero sin llegar a constituir una unidad social funcional claramente delimitada. En verdad el parentesco y la consiguiente reciprocidad económica constituyen el factor de cohesión en estos dos tipos de unidades y actualmente no se puede establecer una distinción nítida en sus fronteras. (Ortiz 1976)

Cada una de estas bandas ha compartido territorios tradicionales de migración generalmente referidos a un río o un sector de río, áreas sobre las cuales se marcan derechos de uso. En ocasiones, estas bandas toman el nombre de estos ríos afianzando así el dominio sobre su parte de territorio (Ortiz 1985). En esta misma lógica, y a un nivel superior en el cual se da la articulación de bandas regionales, podría advertirse una nueva estructura de segmentación que, aproximadamente, correspondería a una entidad de carácter tribal (Ortiz 1985). La siguiente figura ilustra de manera aproximada los niveles y vínculos que operan en este sistema de organización para los grupos guahibos de Caño Mochuelo.

30 Se asume que, en términos generales, la endogamia de un grupo social hace referencia a la costumbre o regla según la cual las uniones matrimoniales se realizan entre personas que hacen parte de algún segmento del mismo grupo, mientras que la regla de exogamia determina que el matrimonio debe realizarse preferencialmente con alguien que pertenezca a un segmento o grupo aliado diferente con el cual habitualmente se mantienen intercambios de este tipo.

Ahora bien, al lado de estas características de la organización social (exogamia en parentela y endogamia en grupos de bandas locales y regionales), se observan otros rasgos distintivos de la banda regional: en este nivel, el grupo presenta identidad dialectal y geográfica, así como también una denominación propia. Según Morey y Ortiz, esta denominación a menudo responde a criterios diversos tales como la ubicación, el nombre propio, la ecología local, etc., aplicados por los mismos grupos guahibos (cuibas, sikuanis, sálibas y amorúas) para referirse a otros (Ortiz y Pradilla 1987). En la siguiente tabla se incluyen algunos nombres de los grupos que actualmente habitan en Caño Mochuelo.

Tabla 3. Autodenominación de pueblos y grupos en Caño Mochuelo

| Criterio | Nombre | Descripción |
|-----------------------------------|--|--|
| Por ubicación geográfica relativa | <i>Waüpijivi /wei:piwi/; /wai:píjivi/; /waëpihiwi/</i> | Gente de arriba, de la parte alta del río |
| Por nombre propio | <i>Tsiripu /siripu/</i> | Grupo del río Aguaclara |
| | <i>Masiguare /masiwari/</i> | Grupo sedentario que migró al río Ariporo |
| | <i>Maiben /maibin/</i> | Nombre dado a los grupos nómadas al norte del río Meta |
| Por identificación emblemática | <i>Sikuaní /metsamomowi/</i> | Nietos de la danta |
| | <i>Sikuaní /maja-momowi/</i> | Nietos de la guacamaya |
| | <i>Sáliba /monoji-momowi/</i> | Gente de ají |
| | <i>Amorúa / hamorúa-momowi</i> | Nietos del oso perezoso |

Fuente: elaboración propia a partir de Ortiz (1976 y Ortiz y Queixalós 1981)

Respecto a ciertas particularidades del sistema de parentesco predominante entre todos los guahibos (cuibas, amorúas y sikuanis), se observa que los individuos no se inscriben en una línea de descendencia unívoca, es decir, no existe una filiación matrilineal o patrilineal claramente definida. Por su parte, las reglas matrimoniales establecen que —además de las normas de exogamia/endogamia mencionadas—, las uniones se deben dar preferencialmente entre primos cruzados bilaterales próximos (hijo o hijas de hermanos de los padres de diferente sexo) predominando, sin ser exclusiva, la endogamia de grupo, y

sin evidenciarse en esta región que existan grupos preferenciales con los cuales establecer uniones matrimoniales.

Las nuevas parejas fijan su residencia en el hogar de los padres de la esposa (residencia matrilocal), lo cual implica una relación de subordinación del esposo respecto a su suegro. Esta dependencia cesa al cabo de uno o dos años aproximadamente, momento a partir del cual la pareja con sus hijos establece su hogar independiente (neolocal), bien al lado de los suegros o de los padres del esposo.

Actualmente, los grupos cuibas asentados en aldeas reproducen la estructura tradicional de sus sociedades en una adaptación forzada por las circunstancias del confinamiento territorial y la sedentarización. Así, por ejemplo, se observa en las comunidades que los grupos de parientes “[...] forman ‘barrios’ dentro de los poblados permanentes en los que se han asentado bandas enteras” (Ortiz 1985).

De allí que en el territorio comprendido en el resguardo de Caño Mochuelo, este ordenamiento se proyecte guardando correspondencia con las entidades sociales individualmente consideradas (por ejemplo las bandas regionales cuibas) que se localizan en cada una de las aldeas o comunidades del resguardo, ordenamiento que también se hace extensivo a los integrantes de los pueblos sáliba, sikuani y yaruro:

Tabla 4. Comunidades o aldeas en Caño Mochuelo

| Banda regional/segmento de pueblo | Comunidad o aldea |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| Cuiba wamonae | → Mochuelo |
| Maiben-Masiware | → San José y Betania |
| Yamalero | → Topochales y Quinto Patio |
| Tsiripu | → Guafiyal |
| Waüpijiwi | → Merey |
| Amorúa | → La Esmeralda |
| Sáliba | → Morichito |
| Sikuani | → Tsamani I y Tsamani II |
| Yaruro | → Calvario |

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Salvaguarda de Caño Mochuelo, 2013

Los yaruros y los sálibas

Ahora bien, respecto a los pueblos indígenas de Caño Mochuelo que no hacen parte de la stirpe guahibo (yaruro y sáliba), se identifican algunas diferencias relacionadas con la organización social. De acuerdo con Ortiz, entre los yaruros —también endogámicos— el sistema de parentesco

[...] tiene una terminología que difiere de los casos anteriores [guahibo-sikuaní], pues no distingue en la generación de ego, entre primos cruzados y paralelos. Sin embargo, también practican el matrimonio preferencial con la prima cruzada que se reconoce, entonces, no por un término particular, sino por ser hija de un hermano de la madre o de una hermana del padre. Tanto los Yaruro como los Piaroa practican la endogamia local; ello, no obstante los movimientos de población y los intercambios, les ha permitido mantener una cierta unidad territorial. (Ortiz 1985)

Conforme sus mismos integrantes lo sostienen, el pueblo sáliba presenta mayores transformaciones estructurales (cambios en patrones de organización y pérdida del idioma) debido a los procesos de exterminio, reducción y evangelización a los que se vieron expuestos desde la Colonia. No obstante, aunque entre los sálibas se han extendido las alianzas con grupos sikuaní y piapocos flexibilizando así los patrones endogámicos tradicionales, en Caño Mochuelo observan aún un tipo de organización familiar en la cual la figura del suegro es preeminente y el matrimonio preferencial es entre primos cruzados. Esta simplificación con ánimo de síntesis sobre algunos rasgos de la organización social y el despliegue territorial de los pueblos indígenas de Caño Mochuelo, sugiere cómo pese a las sostenidas estrategias de reducción cultural y territorial desde la Colonia, estas sociedades logran mantener ciertas estructuras fundamentales e incluso los idiomas propios (con excepción del pueblo sáliba), lo cual revela la eficacia de las formas de resistencia que operan aun en medio del confinamiento y la desconexión de los grupos aliados que ahora se hallan a distancias insalvables en otras zonas de la Orinoquía. Pero, de la misma manera, permite advertir su fragilidad y los graves impactos que sobrevienen con el confinamiento y la reducción toda vez que sus espacios territoriales no solo son indispensables para comer, sino para reproducir sus sociedades, culturas, idiomas y alianzas vitales.

Es un hecho que la consolidación e integración social, económica y territorial de la Orinoquía en el marco del Estado-nación, continúa dándose sobre los parámetros de un desarrollo eminentemente neoliberal que pasa por la concentración de tierras, el control de los recursos y la racionalidad de las economías extractivas, pero que también reproduce la discriminación y subordinación ya no solo de los indígenas, sino de los antiguos colonos que se sitúan en áreas de ampliación de frontera agrícola y con quienes entran en permanente conflicto.

Las señales contemporáneas de que el exterminio cultural y la disolución de los territorios colectivos sigue en marcha son múltiples y responden, más que a un vacío de Estado, a las decisiones e intereses transnacionales que se agencian desde los centros de poder donde la región dejó de ser un territorio de margen, y ahora es asediada como la zona sobre la cual se proyectan algunas de las empresas económicas de mayor envergadura para la nación, como si ya se hubiera cumplido el diseño de pacificación de todos esos “indios guahibos” que con su “inútil e improductiva errancia” obstaculizan el desarrollo de la nación.

Bibliografía

- ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos). 2017. “Mapa de tierras”. <http://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Paginas/Mapa-de-tierras.aspx>
- ANLA (Agencia Nacional de Licencias Ambientales). (2014). Licencia ambiental, Resolución 0554 del 30 de mayo del 2014. http://www.anla.gov.co/sites/default/files/13032_res_0554_300514.pdf
- Arias Vanegas, Julio. 2007. “En los márgenes de la nación: ‘indios errantes’, colonización y colonialismo en los llanos orientales de Colombia. Segunda mitad del siglo XIX”. En *Sociedades en movimiento. Los pueblos indígenas de América Latina en el siglo XIX*, 3-18. https://www.researchgate.net/publication/315709167_En_los_margenes_de_la_nacion_indigenas_nomadas_y_colonialismo_en_los_Llanos_orientales_colombianos_en_la_segunda_mitad_del_siglo_XIX?tab=overview
- Baquero, Álvaro. 1989. “La tradición oral de los guahibos, como fuente histórica para la investigación arqueológica en los llanos orientales”. *Boletín Museo del Oro*, 23.
- Becerra Rodríguez, Manuel. 1994. “Cómo explotar el petróleo sin causar daños”. *Revista Estrategia Económica y Financiera* 203: 28-29.

- Berrío Londoño, Sandra Patricia.** 2015. “Pueblo jitnu: un contexto de desencuentros. Conflictos ambientales, interétnicos y territoriales”. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia. <http://www.bdigital.unal.edu.co/50109/1/32298327.2015.pdf>
- Cabrero, Ferrán.** 2017. “Sobre bandas, tribus y cacicazgos: aproximación a la arqueología amazónica”. *Revista Atlántica-Mediterránea de Prehistoria y Arqueología Social* (19): 85-96. <http://revistas.uca.es/index.php/rampas/article/viewFile/2480/3804>
- Calle, Laura.** 2017. Entre la violencia, la colonización y la adjudicación de reservas. Relatos sikuanis sobre el abandono, el despojo y la recuperación del territorio. *Revista Colombiana de Antropología* 53 (1): 91-122.
- Cecoin (Centro de Cooperación al Indígena).** 2014. “Reparación integral de víctimas colectivas indígenas en el marco del Decreto 4633 del 2011. Caracterización regional del conflicto armado y territorios indígenas en Colombia”. (Documento inédito).
- Cipolletti, María Susana** 2000. “Jesuitas y tucanos en el noroeste amazónico del siglo XVIII: una armonía imposible”. En *Un reino en la frontera. Las misiones jesuitas en la América colonial*, coordinado por Sandra Negro y Manuel M. Marzal, 153-165. Lima: Universidad Pontificia Católica del Perú y Abya-Yala. http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1181&context=abya_yala
- Comunidad Sáliba de Morichito.** Fecha de consulta, 12 de diciembre del 2017. “Tasebaduuxa jekamena gutina. Plan de Vida etnia sáliba de Morichito”. <http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Plan%20de%20vida%20s%C3%A1liba%20de%20Morichito.pdf>
- Contraloría General de la República.** 2014. “Contraloría General de la República encuentra presunta responsabilidad en relación con el desastre ambiental presentado en el municipio de Paz de Ariporo, por parte de las entidades ambientales y territoriales competentes”. Bogotá.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.** 2006. “Caso comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay”. Sentencia del 29 de marzo del 2006. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf
- Díaz Piedrahíta, Santiago.** 2013. “Un curioso manuscrito etnográfico”. *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales* 37 (143): 159-176.

- Domínguez Ossa, Camilo.** s. f. “La Gran Cuenca del Orinoco”. Biblioteca Digital Universidad Nacional de Colombia. http://bdigital.unal.edu.co/7322/1/LA_GRAN_CUENCA_DEL_ORINOCO.pdf
- Esquivel Triana, Ricardo.** 2002. “Colonización y violencia en los llanos 1949-1953”. *Revista Memoria y Sociedad* 6 (11): 57-84.
- Fabre, Alain.** 2005. “Diccionario etnolingüístico y guía bibliográfica de los pueblos indígenas sudamericanos”. <http://www.ling.fi/Entradas%20diccionario/Dic=Arawak.pdf>
- Fajardo, José del Rey.** 1999. “La búsqueda del bien social a través de un proyecto religioso-cultural: las misiones jesuíticas en la Orinoquía (1661-1767)”. *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales* (35): 73-104. <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/rrii2/issue/view/108>
- Franco, Luis.** 2017. “Contexto y pre-texto de la arqueología en los Llanos Orientales de Colombia”. *Boletín de Antropología* 23 (54): 277-297.
- Galvis, Juan.** 2002. “La dimensión urbana de la marginalidad en la Orinoquía”. *Revista Territorios* 7: 89-107.
- Gómez López, Augusto.** 1987. *Llanos orientales: colonización y conflictos interétnicos 1870-1970*. Quito: Flacso, sede Ecuador. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/558>
- _____. 1998. “Cuiviadas y Guajibiadas: la guerra de exterminio contra los grupos indígenas cazadores-recolectores de los Llanos Orientales (siglos XIX y XX)”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* (25): 351-376.
- Gómez López, Augusto e Inés Cavalier.** 1998. “Las sociedades indígenas de los Llanos: sistemas económicos y características socioculturales”. En *Colombia Orinoco*, 167-185. Bogotá: Fondo FEN Colombia. http://www.bdigital.unal.edu.co/7337/1/las_sociedades_indigenas_de_los_llanos_AUGUSTO_J.pdf
- González Mora, Felipe.** 2003. “Arquitectura y urbanismo en las reducciones y haciendas jesuíticas en los Llanos de Casanare, Meta y Orinoco, siglos XVII-XVIII”. *Revista Apuntes* (23): 97-117.
- González Posso, Camilo.** 2016. Colombia: ¿el Vichada para el rey de la soya? ¿Qué se negocia con la paz del modelo? En *Las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres), en contra del campo colombiano*, 18-20. Bogotá: Corporación Grupo Semillas.
- Gumilla, José.** 1791. *Historia natural, civil y geográfica de las naciones situadas en las riberas del Orinoco* (tomo I). Barcelona: Imprenta de Carlos Gilbert y Tutó.

- Houghton**, Juan. 2008. “Estrategia petrolera en los territorios indígenas”. En *La Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*, 279-311. Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin).
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (Sigot). 2017. “Cartografía base. Departamentos, municipios, drenajes, resguardos”. <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>
- Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt. 2003. “Diagnóstico del estado actual del conocer, conservar y utilizar. Plan de Acción Regional para la Orinoquía”. http://www.bdigital.unal.edu.co/6918/1/CARACTERIZACI%C3%93N_DE_LOS_GRUPOS_HUMANOS_RURALES.pdf
- Jaramillo Uribe**, Jaime. 1964. “La población indígena de Colombia en el momento de la conquista y sus transformaciones posteriores: primera parte”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* (2). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/issue/view/2760>
- Lobo-Guerrero**, Miguel. (2000). *Matavén selva corazón de la salud: conservación y desarrollo en una región multicultural del bosque de transición entre la Amazonía y la Orinoquía colombianas*. Bogotá: Fundación Etnollano.
- Loukotka**, Cestmír. 1968. *Classification of South American Indian Languages*. Editado por Johannes Wilbert. Los Ángeles: Universidad de California.
- Machado C.**, Absalón. 2009. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).
- Machado**, Roberto. 2017. “La crisis del capitalismo neoliberal”. http://elgranangular.com/blog/opiniones/la-crisis-del-capitalismo-neoliberal/#_ftn1
- Martínez**, José Honorio. 2016. “El papel de las Zidres en la transformación del despojo en ‘agronegocio’ en Colombia”. En *Las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres), en contra del campo colombiano*, 27-29. Bogotá: Corporación Grupo Semillas.
- Medina Gallego**, C. 2007. Ejército de Liberación Nacional. Notas para una historia de las ideas políticas. Bogotá: Cedema. http://www.cedema.org/uploads/Medina_Gallego_ELN.pdf

- Mejía Gutiérrez, Mario.** 1984. *Orinoquia colombiana: Sabanas de la altillanura: Clima y uso de la tierra*. Palmira: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Agropecuarias.
- Merchán, Ana Joaquina.** 2000. *Breve presentación de la lengua cuiba (variable maibén). Lenguas indígenas de Colombia, una visión descriptiva*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Mingorance, Fidel.** 2008. *Tierra profanada: impacto de los megaproyectos en territorios indígenas de Colombia. Cultivos ilícitos*. Bogotá: Human Rights Everywhere (HREV).
- Molano, Alfredo.** 1989. "Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari-Güejar-Guayabero". En *La Macarena: reserva biológica de la humanidad. Territorio de conflictos*, 279-304. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mondragón, Héctor.** 2008. "Megaproyectos y territorios indígenas". En *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*, 223-229. Bogotá: Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin).
- Mora, Gilda.** s. f. El Dorado Colombia. http://www.eldoradocolombia.com/sigue_diario_de_federman.html
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia). 2013. *Pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. Bogotá: ONIC.
- Ortiz Gómez, Francisco.** 1976. "Taxonomía de los grupos guahibo". *Revista Colombiana de Antropología* 20: 282-293.
- _____. 1985. "Mitología y organización social en el oriente de Colombia". *Maguaré* (3): 9-20.
- Ortiz Gómez, Francisco y Helena Pradilla Rueda.** 1987. "Indígenas de los Llanos Orientales". En *Introducción a la Colombia Amerindia*, 83-95. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Ortiz Gómez, Francisco y Francesc Queixalós.** 1981. "Ornitología cuiva-guahibo". *Amerindia* 6: 125-147.
- Pradilla Cobos, E.** 2014. "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina". *Cadernos Metrópole* 16 (31): 37-60.
- Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. 2015. *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia. Informe Preventivo*. Bogotá. https://verdadabierta.com/com-docman?file=1219-informe-de-la-procuraduria-agraria-sobre-gestion-del-incoder-abril-de-2015&category_slug=tierras&Itemid=267

- “Raponazo a territorios indígenas en Puerto Gaitán (Meta)” *El Tiempo*, 28 de marzo de 2008. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4047137>
- Rausch, Jane. 1994. *Una frontera de la sabana tropical. Los Llanos de Colombia 1531-1831*. Bogotá: Banco de la República.
- _____. 2010. “¿Continúa teniendo validez el concepto de frontera para estudiar la historia de los Llanos en el siglo XXI?”. *Revista Fronteras de la Historia* 15 (1): 157-179.
- Plan de Salvaguarda de los Pueblos Indígenas del Resguardo de Caño Mochuelo*. 2013. Resguardo Indígena de Caño Mochuelo https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/resguardo_cano_mochuelo_-_diagnostico_comunitario.pdf
- Rivero, Juan de. 1883. *Historia de las Misiones de los llanos de Casanare y los ríos Orinoco y Meta, escrita el año de 1736*. Bogotá: Imprenta de Silvestre y Compañía.
- Romero Picón, Yuri. 2006. *Prospección arqueológica pozo exploratorio Mauritía-1, Orocué, Casanare*. Bogotá: Bioestudios.
- Rueda Enciso, José Eduardo. 2013. “La parroquia de Nunchía: el auge de una población llanera post expulsión de los Jesuitas, 1770-1825”. *Revista de Historia Regional y Local* 5 (9): 1-23. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/historelo/rt/printeFriendly/36081/41921>
- Rutas del Conflicto. 2016. “Vichada: tierra de hombres para hombres sin tierra”. http://rutasdelconflicto.com/especiales/vichada/tierra_hombres_sin_tierra.html
- Salcedo, Jorge Enrique. 2000. “Las misiones jesuitas en Colombia, las regiones del Casanare y el Meta durante el Siglo XVII y XVIII”. En *Un reino en la frontera. Las misiones jesuitas en la América colonial*, coordinado por Sandra Negro y Manuel M. Marzal, 97-115. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Abya-Yala. http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1181&context=abya_yala
- Sánchez Gutiérrez, Enrique y Hernán Molina. 2010. Documentos para la historia del movimiento indígena contemporáneo. Biblioteca Básica de los Pueblos Indígenas de Colombia. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 2017. “Relación de Comunidades Indígenas y Consejos Comunitarios en estudio preliminar”. Anexos informe de gestión. <https://www.>

- restituciondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Anexos+Informe+-de+Gesti%C3%B3n+2017.pdf/d7cda543-2393-42fa-a905-483361dffe22
- Universidad Nacional de Colombia. 2009. “Memorias del Encuentro de Pueblos de Tradición Nómada de la Amazonia y la Orinoquia. San José del Guaviare”. http://www.bdigital.unal.edu.co/3220/23/9789589880685_2.pdf
- Vargas Ruiz, Juan. 2015. “La arqueología de la guerra y el surgimiento de sociedades complejas en los llanos del Orinoco”. *Revista Colombiana de Antropología* 51 (2): 147-172.
- Vila Torres, Tatiana. 2017. “Territorialidades en disputa: la r-existencia de la nación U’wa y sus luchas, frente a las amenazas extractivistas sobre Kajka Ika”. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia. <http://www.bdigital.unal.edu.co/57376/7/tatianavilatorres.2017.pdf>

LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL PACÍFICO COLOMBIANO. MOVIMIENTO SOCIAL, CONFLICTO Y CAMBIOS CULTURALES

William Villa Rivera

Director del Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin)

El nacimiento de las organizaciones indígenas regionales y la apropiación del cabildo como gobierno de la comunidad

La delimitación y titulación del primer resguardo indígena en la región del Pacífico colombiano, el del Alto Andágueda en el departamento del Chocó, evento que ocurre en 1979, abre un nuevo capítulo en la historia de las poblaciones indígenas de esta extensa región. La titulación de las tierras propiedad de las poblaciones indígenas, que en el curso de la década de los ochenta adquiere especial dinamismo para la región del Chocó, es un fenómeno que corre camino paralelo con la irrupción del cabildo indígena como autoridad del resguardo y con la adopción, por parte de las poblaciones indígenas, de las modernas formas de organización social que se estructuran con el objetivo de crear espacios de interlocución con el Estado y de demandar el reconocimiento de sus derechos.

En 1980 se crea la Organización Regional Embera Wounaan (Orewa), que circunscribe su ámbito territorial al departamento del Chocó y que está marcada en su origen por estar conformada por un grupo de jóvenes indígenas, estudiantes de bachillerato, que tienen la oportunidad de participar en espacios de formación que, auspiciados por el Centro de Pastoral Indígena (CPI) de Quibdó, les permite apropiarse del lenguaje de los derechos indígenas y conocer la experiencia de organización del Cauca, la del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (Flórez 2007; Pardo 1998). Este modelo de organización no se proyecta a partir de una visión de pueblo indígena, el ámbito geográfico es el departamento y es así como poblaciones indígenas pertenecientes al pueblo embera, que están localizadas en la cuenca del Atrato y que se localizan en el departamento de Antioquia, a pesar de compartir una historia común con las del Chocó, tendrán que integrarse en su propia organización departamental, la de Antioquia que se fundará hacia mediados de los ochenta.

Los cambios que se comienzan a gestar en este periodo entre las poblaciones indígenas del Pacífico están dados por las fronteras que traza el resguardo y por la noción de gobierno propio que se asume como consustancial a la titulación. El cabildo como forma de gobierno indígena es la principal innovación cultural y las dos últimas décadas del siglo XX son etapas en las que distintos actores se ocupan de difundir entre las poblaciones indígenas la necesidad de adoptar tal institución.

El cabildo como forma de gobierno se promueve por distintos agentes como los funcionarios del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (Incora), los misioneros de la pastoral social, los funcionarios de algunas ONG, los líderes y asesores de las nacientes organizaciones indígenas de corte regional y los representantes de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) que se fundó en 1982. Hacia el final de la década de los ochenta, entre el conjunto de poblaciones dispersas embera y wounaan, ya el número de cabildos que se habían integrado excedía los 250 (Salazar 1989), al tiempo que se estructuraban distintas organizaciones regionales. En el Chocó, la Orewa agrupaba los emberas que se dispersaban por la extensa red hidrográfica del departamento, los wounaan localizados en la región media y baja del río San Juan y algunos asentamientos del bajo Atrato, como también los tules que se asentaban en el municipio de Unguía. En Antioquia, se fundó la Organización Indígena de Antioquia (OIA) que agrupaba a las poblaciones emberas localizadas fundamentalmente en las estribaciones de la cordillera occidental hacia el valle del río Atrato

y las estribaciones de la serranía de Abibe, igual que las poblaciones de zenúes del norte de Urabá y los tules del municipio de Necoclí. Para este periodo, en Risaralda, los emberas chamí del Alto San Juan, de los municipios de Mistrató y Pueblo Rico, en territorio contiguo al Chocó, se integran alrededor del cabildo mayor.

En la región sur de la costa del Pacífico, los eperaras siapidara, localizados en los ríos que se sitúan abajo de Buenaventura, se dispersan en las riberas de los ríos Naya (Valle del Cauca), Micay, Saija y sus afluentes, Bubuey, Guapi (Cauca) y Satinga (Nariño), estas poblaciones, hacia mediados de los ochenta, aparecen articuladas en la Organización Regional Indígena Eperara Siapidara de la Costa Pacífica (Oriescop), organización regional promovida por la Oficina de Asuntos Indígenas del Departamento de Valle, iniciativa que no logra consolidarse y, con el paso de los años, los eperaras asumen su propia organización en cada uno de estos departamentos.

Con relación a la población awá, es preciso anotar que la delimitación de resguardos, la conformación de cabildos y la apropiación de la organización regional son procesos tardíos con relación a la dinámica asumida por emberas y wounaan. En 1990 se crea la organización Unidad Indígena del Pueblo Awá (Unipa), proceso que se expresa en la constitución del resguardo Ramos Mongón, en 1992, momento en el que se titula el primer territorio awá. La otra organización awá se funda en el año de 1992 en el municipio de Ricaurte, el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (Camawari).

La movilización indígena y la disputa por acceso al control y manejo de los recursos naturales

En el contexto de la región del Pacífico colombiano, el nacimiento y ascenso del movimiento social indígena es un fenómeno que está determinado por la confrontación en el acceso y control de los recursos forestales y mineros, pero también, por la ampliación de la frontera agrícola especialmente en la región norte, hacia el territorio del Urabá, donde la agroindustria del banano y la ganadería desplazan a los pobladores indígenas, así como hacia el sur, en la frontera con Ecuador, las plantaciones de palma aceitera se erigen como modelo.

Las poblaciones indígenas, desde la segunda mitad del siglo xx, experimentan la manera como aumenta la extracción de recursos forestales en las áreas aledañas a sus asentamientos. Desde finales de la década de los sesenta, los ríos

del Pacífico se convierten en espacios donde el aserrío se constituye en la unidad económica más importante (Restrepo y Leal 2003). Agentes económicos externos y de la región pulsan por ejercer dominio sobre las áreas de bosques ricos en productos maderables. Hacia 1987, desde la región media del río San Juan hacia la parte baja, en el área tradicionalmente poblada por los wounaan, se levantan 27 aserríos, que explotan las tierras bajas, mientras la empresa Madesen lleva desde el río hasta Buenaventura las largas balsas formadas por las tucas extraídas de los guandales (Villa y Pardo 1987). En todos los ríos la extracción forestal moldea la vida de los pobladores negros e indígenas, las tierras bajas del Atrato son espacio donde la empresa Madarién ejerce gobierno, los bosques de cativo se derriban sistemáticamente y los grandes fustes se transportan a Barranquilla para la producción de triplex. En Juradó, en la frontera con Panamá, los ricos bosques de caoba son codiciados por empresarios que explotan ilegalmente estos territorios. La extracción forestal marcada por la ilegalidad surca todos los ríos y en las bocas del Sanquianga, en los inicios de los noventa, 40 aserríos se levantaban en la ribera del río y se erigían en verdadero hito que anunciaba la debacle ambiental. Es ese entorno económico, que se proyecta como amenaza real sobre los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, el que motiva la naciente organización indígena hacia la década de los ochenta.

La delimitación de resguardos es el límite que se quiere poner para el avance de la extracción forestal, como también se quiere contener la extracción minera. Estrategia que parece ser ilusoria cuando se hace una lectura de la historia del Alto Andágueda y del tortuoso camino recorrido por la población embera katio que allí habita. El Alto Andágueda es el sitio en el que se inicia la moderna guerra contra la población indígena del Chocó, el núcleo de la confrontación es la mina de oro de Dabaibe descubierta por los indígenas en 1975 en la cuenca del río Azul y denunciada ante la Alcaldía de Bagadó por los pobladores indígenas, pero a la vez reclamada por la familia Escobar del vecino municipio de Andes (Villa 1980).

Es allí, en ese territorio, donde se constituye el primer resguardo del Pacífico, y es en ese espacio donde la resistencia de la población indígena en defensa de sus derechos sobre la mina desencadena la persecución a sus líderes por parte de agentes estatales y paramilitares, siendo esta zona la que más temprano se integrará al escenario de la guerra; ya en la década de los ochenta habrá presencia de organizaciones guerrilleras como el M-19, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL).

En esta zona, si se toma como referencia el periodo desde 1975 hasta 1990, es el sitio donde se concentra el mayor número de muertes violentas entre la población indígena de todo el Pacífico, que para esta época llegó a 310 (Cecoin 2017), de las cuales 223 se concentraron en la zona del Alto Andágueda, teniendo como momento crítico el año de 1987 en el que murieron de forma violenta 57 indígenas (Villa y Houghton 2004). Allí, la confrontación lleva incluso a la polarización de la población indígena, al desplazamiento forzado de comunidades en su mismo territorio, a la crisis alimentaria de sectores de la población durante largos periodos de tiempo, a la degradación cultural de comunidades que piden limosna en centros urbanos y a una situación de crisis continuada en el plano de la nutrición y la salud.

La Constitución política de 1991: pueblos indígenas y autonomía

El camino recorrido por las organizaciones indígenas en la década de los ochenta permite entender el nuevo ordenamiento que la Constitución política de 1991 promulga para las poblaciones indígenas respecto a la autonomía territorial, el reconocimiento de sus autoridades, de sus sistemas de justicia y, en general, de los derechos relacionados con la reproducción de sus culturas. En la región del Pacífico, en ese momento, el año de 1991, ya se habían titulado resguardos en una extensión aproximada de un millón de hectáreas, cifra que representa el 50 % de todo lo titulado hasta el 2017. La zona donde mayor titulación se había realizado era el departamento del Chocó, donde el área titulada llegaba a 829.700 hectáreas, cifra que representa el 64 % de todas las tierras entregadas a poblaciones desde 1979, año en el que se constituye el primer resguardo en esta región.

La celeridad en la titulación de los resguardos en el Chocó se explica por la dinámica de la Orewa, que integra y moviliza al conjunto de la población indígena alrededor de un proyecto político alternativo al modelo de economía extractiva que era dominante en la región. A la vez, se demanda del Estado el reconocimiento de los derechos de los pueblos y grupos étnicos que habitan en ese territorio. La defensa del territorio tradicional del Pacífico es el núcleo de la política agenciada por la organización indígena regional y se asume como respuesta al modelo de integración que es propuesto por el Estado y que para ese momento histórico se entiende como la construcción de infraestructura,

como son puertos, carreteras, trenes y canales, que sirvan como vehículo para articular el interior del país y la región del Pacífico al escenario global del mercado que se proyecta desde los países asiáticos (Presidencia de la República 1989; Tirado 1990). Para la organización indígena este modelo de desarrollo excluye a los pobladores locales y los condena a expulsarlos de sus territorios. Así, la Orewa se convierte en actor que convoca a la movilización social a las comunidades negras y los foros interétnicos se convierten en escenarios donde las nacientes organizaciones de comunidades negras participan del debate regional y apropian una visión sobre la región.

Otro de los temas problematizados por la organización indígena es el acceso, manejo y control de los recursos naturales. Se interroga al Estado sobre el modelo extractivo y sobre el saqueo que se realiza en los territorios indígenas por parte de agentes económicos externos. Ante esta realidad se impone a la organización regional, como a los cabildos en los resguardos, el construir planes de manejo del territorio. El plan de etnodesarrollo o el plan de vida, se convierten, en los inicios de los años noventa, en el instrumento a través del cual se hace explícita la política de la organización indígena. En 1991, la OIA dispone del plan de etnodesarrollo de los pueblos indígenas de Antioquia (OIA 1991), que como bitácora, le permitirá a la organización proyectar una política agresiva de titulación de resguardos, de tal modo que al final de siglo se habrán delimitado y titulado cerca de 300.000 hectáreas. En el Chocó, de igual modo, el Plan de Vida departamental (Orewa 1994), como los planes zonales, ponen de manifiesto las nuevas lógicas en las que el saber experto se convierte en la mediación entre el mundo indígena y el Estado o los agentes de la cooperación internacional.

Entre los distintos campos en los que la organización indígena identifica y despliega su política cultural, aparecen los de fortalecer sus proyectos alrededor del desarrollo de sus propios sistemas de control social, un sistema educativo y de salud apropiado culturalmente y, en general, concretar una opción de desarrollo que tenga como base su propuesta cultural y política. La organización indígena descansa sobre una estructura en la que en primer plano está el afianzamiento de la autoridad propia, que se entiende como el cabildo; en segundo orden aparece el manejo del territorio y el fomento de la producción; en tercer plano la inserción de la población en el sistema escolar, que se entiende debe ser contextualizado en el universo cultural propio y, por último, aparece la participación de la población del sistema de salud agenciado por el Estado, con la consideración de que deben articularse los saberes propios y los agentes de salud tradicionales.

El modelo de organización indígena que se gesta en Chocó y Antioquia, que al paso de los años se convierte en referente para el conjunto de la población indígena del Pacífico, experimenta los impactos de los ordenamientos propios de la Constitución política de 1991 y evoluciona como instrumento de intermediación entre el Estado y las comunidades. La organización indígena, en los inicios del siglo XXI, se especializa en la administración de recursos estatales o de cooperación internacional, sus líderes alejados de sus propias comunidades se constituyen en élites que derivan su legitimidad del conocimiento de la arquitectura del Estado, de su capacidad de gestión de recursos económicos, del conocimiento técnico de los lenguajes de la planeación y de la capacidad de instrumentalizar el imaginario que globalmente se comparte respecto al ser indígena.

La escuela: movilidad social y cambios en las pautas de los asentamientos

La escuela que había sido campo de confrontación entre el misionero y la población indígena, con la irrupción de la moderna organización, aparece como pilar de la política cultural que se demanda ante el Estado. La escolarización de la población indígena es labor en la que se empeña la moderna organización y la formación acelerada de maestros indígenas es proyecto nodal. Al final del siglo XX, disponer de cabildo y escuela son los símbolos de la nueva época. La escuela que se levanta en un resguardo es sitio de atracción, se convierte en epicentro, a su alrededor de a poco las familias construyen sus viviendas y se va formando el pequeño poblado. Las familias indígenas, caracterizadas por el asentamiento disperso a lo largo de ríos y quebradas, tienden a integrarse en pequeños núcleos, centros de servicios, que al comienzo giran alrededor de la escuela, pero que con el paso de los años se convierten en el punto desde donde se ofrecen los diferentes programas gubernamentales.

Estos cambios que se viven entre las poblaciones indígenas, ya los habían experimentado las comunidades negras hacia la década de 1970 en los ríos del Pacífico (Mosquera y Aprile 1987; Valencia 1985, 1989). El nuevo asentamiento, el pequeño poblado que agrupa 20, 30 o 40 viviendas, funda un nuevo tipo de relacionamiento social, da origen a estructuras de poder que no tienen fundamento en la tradición y aparece el individuo que, investido de poder, despliega su papel de liderazgo en la comunidad por la capacidad de conocer

la escritura y los saberes especializados que le permiten interactuar con los agentes gubernamentales y actores económicos y políticos. La escuela abre el camino para el ascenso social, es la ruta que libera a la persona de las faenas y sistemas de producción tradicional, le permite ascender para ser funcionario, en principio maestro, pero también cabildante y líder regional, igual que agente de un programa gubernamental o de los proyectos que son financiados por la cooperación técnica internacional.

La estructuración de comunidades que se organizan en pequeños asentamientos, como proceso que se ha generalizado entre las distintas poblaciones indígenas del Pacífico, aparece bien descrito en el siguiente texto:

Entre los eperaara la integración en cabildos y las relaciones que tal forma de organización ha inaugurado, tiene su mejor forma de expresión en la conformación de las comunidades. Estas son agrupaciones de hasta 60 o 70 casas organizadas a lo largo de la orilla del río y generalmente de una o dos calles o senderos peatonales, paralelos al río, hechos de tablas, concreto o troncos, según las características de cada terreno. En todas las comunidades hay escuela (o colegio en algunas comunidades del río Micay y de la zona alta del Cauca) y por lo menos un Hogar Comunitario del ICBF, según el número de niños que haya en la comunidad. En las comunidades más grandes también hay kioscos digitales y comedores escolares construidos por Acnur. Recientemente, en algunas comunidades de la zona baja del río Saija los eperaara han construido edificaciones con dedicaciones específicas como la casa de cuidado y la casa de las artesanías de las mujeres, con aportes de programas y entidades estatales y ONG. (Cárdenas 2017)

La inserción de la población indígena en el sistema escolar y, en general, los procesos modernizantes que ocurren al asumir los gobernantes indígenas y sus organizaciones la administración de recursos estatales, como ocurre a partir del año 1994, momento en el que el Estado comienza a transferir recursos del sistema de participaciones y los cabildos asumen inversiones directas bajo su responsabilidad en las comunidades, tiene como consecuencia que el gobierno en la comunidad comience a ser ejercido por los jóvenes, en tanto las autoridades tradicionales pierden su papel protagónico y la promoción del gobernante deja de darse en función de los principios o el ideario que fundó en los inicios el

movimiento social indígena. El Plan de Salvaguarda Wounaan indica la manera como actualmente se nombran los gobernantes indígenas.

En las seis entrevistas realizadas en Puerto Pizario, todas las autoridades coincidieron en que cada vez se tienen en cuenta menos criterios para la elección de los gobernadores de las comunidades y se decide por acuerdo entre familias sin considerar su experiencia en cargos del cabildo o su conocimiento del proceso organizativo, todo esto en desmedro de la credibilidad de las comunidades para con sus gobernantes locales. (Plan de Salvaguarda Wounaan 2014)

El cabildo como forma de gobierno local encuentra su verdadero límite cuando se analiza la forma como se imparte justicia en la comunidad. La Constitución Política de 1991 dispone que los pueblos indígenas ejercen de forma autónoma la administración de justicia en sus territorios, tarea que se ordena según sus propias regulaciones y tradiciones. Es general, entre las comunidades indígenas del Pacífico, la queja de sus miembros sobre la impunidad que se presenta respecto a diferentes delitos como el mal uso de recursos públicos o sobre la no aplicación de los reglamentos cuando se trata de las personas que asumen el gobierno o son familiares de estos.

Los vacíos del gobierno y de la justicia del pueblo embera de Antioquia han permitido que las comunidades sean escenarios propicios para que se dé toda clase de violencia contra las niñas, niños, mujeres, jóvenes y adultos mayores por parte de quienes ejercen el poder ya sea desde la estructura de los cabildos, cargos como docentes, médicos tradicionales o simplemente desde el ejercicio del liderazgo comunitario. (Plan de Salvaguarda Embera de Antioquia 2012)

Las lógicas neoliberales y la organización indígena

La organización indígena y el liderazgo que se articula a esta en calidad de funcionarios, en su interacción con el Estado y la cooperación técnica internacional, debe apropiarse los lenguajes que les permitan acceder a los recursos económicos. Es así como al comienzo de este milenio, en las organizaciones, el plan desprovisto de las políticas que les había permitido movilizarse al final

del siglo pasado, se convierte en el soporte de la estructura institucional en la que como única finalidad aparece la gestión de proyectos. Se configuran élites indígenas urbanas, que logran interiorizar y recrear una representación sobre lo indígena, en la que ciertos conceptos y categorías, que son compartidos por los agentes gubernamentales y las ONG nacionales e internacionales, se constituyen en lenguaje adecuado para viabilizar programas y proyectos, que terminan por convertir a las organizaciones indígenas en un operador más.

Las nuevas lógicas convierten a la organización indígena en el mediador entre el Estado o los agentes económicos externos y la comunidad. La organización indígena como agente que contrata convierte al plan de vida en el instrumento que le permite hacer explícitos sus programas y proyectos. La metodología y las técnicas para la formulación de los planes de vida, no guardan diferencia con la racionalidad técnica de la que se informan tales ejercicios en las diferentes agencias gubernamentales. Al final, los objetivos que movilizan la organización es la gestión de proyectos que permitan sostenibilidad a la estructura institucional, entendida como una red burocrática indígena de naturaleza urbana.

En la contratación de la educación indígena y del sistema de salud se puede observar la manera como funciona la organización indígena como operador. En la etapa de ascenso de las organizaciones indígenas, una de las reivindicaciones fundamentales era la de acceder a la educación y se consideraba que tal ejercicio debería permitir afianzar y reproducir la cultura, aspecto que se traducía en una acción de comunicación que siendo universal, al mismo tiempo, por medio de la investigación cultural, debería concretarse en el desarrollo de contenidos propios. Pero tales preceptos respecto al ejercicio educativo han pasado a ser simples enunciados formales y el lenguaje real en el que las organizaciones indígenas se inscriben es el de los indicadores de cobertura, número de plazas, magnitud de la canasta por estudiante, porcentaje de administración y otros indicadores de la gestión. La pregunta sobre la calidad de la educación o su adecuación cultural no es variable que aparezca en la agenda de discusión de las organizaciones.

La contratación de la educación indígena por las organizaciones es fuente de tensión entre estas y los gobiernos departamentales, igual que con otros operadores, especialmente las ONG de las pastorales. La contratación de la educación garantiza para algunos líderes indígenas la reproducción de su red clientelar, a la vez que financia parte del equipo de la organización indígena y garantiza que en el momento de elegir a los funcionarios de la dirección de la organización, en

los congresos o asambleas, se disponga de los votos para que un sector político del liderazgo asegure mantenerse en ese papel.

La contratación es motivo de conflicto y de fragmentación de las organizaciones indígenas. Desde el año 2005 la Orewa se comienza a fragmentar. Al comienzo se escinde en dos organizaciones, una es la Asorewa y la otra es la Fedeorewa. Después, los wounaan comienzan a separarse hasta formar su propia organización, el Consejo de Autoridades Indígenas de Colombia Woundeco, institución que reúne a los wounaan que en su mayoría se asientan en el río San Juan, en la parte baja del río Baudó y un grupo de familias conformadas por aproximadamente 700 personas, quienes viven en Riosucio y Juradó. Pero con el paso de los años algunas asociaciones de cabildos se retiran de Orewa y Fedeorewa y forman sus propias organizaciones, dando nacimiento al Consejo Regional Indígena del Chocó (CRICH), la Organización Indígena del Chocó (OICH) y la Asociación de Autoridades Embera del Baudó (ADAEB)¹.

Es paradójico que la educación, tal como es contratada actualmente por las organizaciones indígenas, no suscite reflexión alguna sobre la erosión cultural que produce, sobre la pobreza de recursos que se dispone para hacer el ejercicio y sobre el modelo de exclusión social que allí se reproduce. No hay política de formación de maestros, no existen procesos investigativos orientados a desarrollar construcciones curriculares y no hay la búsqueda de la excelencia como visión que fundamente la acción. El maestro indígena, cuando es contratado en los programas de ampliación de cobertura que son administrados por las organizaciones indígenas, no es un profesional de la educación, basta con haber terminado el bachillerato y ser hijo de un líder de la comunidad, con ello es promocionado a maestro y puede tener un contrato por 9 o 10 meses en un año. Pero su labor se realiza con múltiples limitaciones, en la escuela no se dispone de materiales educativos, con frecuencia las familias indígenas valoran negativamente los contenidos de la educación y es general que la promoción educativa sea lenta y los niños esperen mucho tiempo para acceder a los niveles de educación básica, además de los altos índices de deserción.

1 La Asorewa y la Fedeorewa son las dos organizaciones que agrupan la mayoría de la población embera, mientras el CRICH y la OICH tienen sus asociados especialmente en la parte media y alta del río Baudó. La Adaeb es la organización de menor tamaño y su campo es el bajo Baudó. Todas estas organizaciones son en la actualidad operadoras del sistema educativo.

El modelo de organización indígena actual, en el que las políticas culturales que alimentaron la movilización social del final del siglo xx pierden vigencia, es una institución en la que el liderazgo no asume su papel y no ejerce la delegación que la comunidad hace. La organización indígena se parece más en su funcionamiento a los partidos políticos tradicionales, que en las regiones se reproducen a partir de las transacciones que los líderes realizan con las comunidades o su red clientelar, las cuales son posibles por el flujo de recursos económicos que se agencian desde los programas gubernamentales.

El ejercicio del liderazgo organizativo se ha convertido entonces en un modo de vida, y son muchos los que no asumen para sí la dinámica de la comunidad local... Estas transformaciones respecto a las expectativas de vida conducen a que la organización sea percibida como una oportunidad y el acceso a cargos en su dirección se convierte en objetivo fundamental y motivo de disputa. Muchos dirigentes que no acceden a los cargos de la organización pasan a ocupar el papel de asesores o se refugian en el sector público asumiendo responsabilidad como funcionarios. De este modo, los problemas de fondo que aquejan a las comunidades en su conjunto pasan a convertirse en asunto secundario frente a otros intereses en juego. (Flórez 2007, 93)

En los asentamientos indígenas, en los pequeños poblados, la acción gubernamental llega a través de múltiples programas. A Bellavista, la cabecera municipal de Bojayá, llegan los botes desde las comunidades de los ríos Bojayá, Napipí y Opogadó, en ellos se transportan las familias que vienen a recibir el subsidio de Más Familias en Acción, permanecen en el poblado dos días esperando que llegue el helicóptero que trae la plata. Al tercer día retornan, luego de comprar en Vigía del Fuerte algún mercado o prendas y utensilios. La comunidad es ahora receptora de múltiples programas y de subsidios, algunos económicos, otros en alimentos. La estrategia educativa De Cero a Siempre ha pasado a ser el nuevo espacio de socialización del niño, tarea que realizan ONG operadoras, que desconocen las pautas de educación tradicionales del mundo indígena. También llegan los subsidios alimentarios del ICBF para grupos vulnerables por desnutrición, los de los comedores escolares PAE (Programa de Alimentación Escolar) del Ministerio de Educación y los programas de atención humanitaria de las ONG, cuando la situación de conflicto confina a las comunidades indígenas.

El saqueo de los recursos naturales y la economía ilegal en el resguardo

Con la integración de la región del Pacífico en las lógicas de la política y la economía ilegal que propicia la guerra, los territorios de resguardo, como en general los territorios colectivos de comunidades negras, se ven expuestos al saqueo sistemático de las áreas forestales, de los yacimientos mineros y el establecimiento de cultivos de uso ilícito. Los territorios de resguardos, que en su gran mayoría no habían sido objeto de extracción forestal, a partir del año 2000, experimentan la presión por la extracción de maderables. Es en ese momento cuando, a lo largo de los ríos como vía de comunicación y de comercialización, se consolida un nuevo orden económico en el que el paramilitarismo controla el mercado regional en lo relacionado con el abastecimiento de productos básicos, pero también en la extracción de recursos y su exportación hacia los mercados del interior del país. El impacto en la vida de las comunidades indígenas se experimenta en la crisis de legitimidad que viven sus cabildos y en la degradación de los ecosistemas con consecuencias en el sistema productivo y alimentario.

En la región del Chocó, en los resguardos localizados en los afluentes del río Atrato, lo mismo que en el medio Atrato de Antioquia, desde el año 2000 se inició la extracción de abarco en los territorios de resguardos. Los comercializadores de madera, localizados en los centros urbanos del río como Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Riosucio y Quibdó, son quienes establecen contratos con miembros de las comunidades o directamente con los cabildos. Estos contratos para la extracción de madera se inscriben bajo el tipo de relación económica definida como el endeude, que ha sido común en la extracción forestal en el Pacífico a lo largo de la segunda mitad del siglo xx. Es a través de este tipo de relación como los indígenas establecen una especie de contrato comercial con un intermediario que vive en la cabecera municipal, en Vigía del Fuerte, Riosucio y, en menor medida, en Carmen del Darién.

En el contexto de la economía extractiva que ha determinado la vida de la región durante el siglo xx, los nuevos actores que controlan la economía hacen uso de los instrumentos tradicionales del modelo, pero difieren en cuanto imponen de forma violenta su control. Es a través de este tipo de relación como los indígenas establecen una especie de contrato comercial con el intermediario que vive en el poblado. Ese intermediario es nombrado por el indígena como “patrón” y es quien le provee de los recursos requeridos para llevar a cabo el

aprovechamiento forestal. Financia la motosierra, el combustible necesario, las mulas para el arrastre de la madera hasta las fuentes de agua —que les permite llevarla hasta la cabecera municipal— y los productos básicos para la alimentación. Además del dinero requerido para el pago de jornales de motosierrista, cuando el indígena no es diestro en tal actividad, se avanza el dinero para pagar a quienes arrastran en mulas las piezas de madera, para pagar a quienes hacen las balsas en el río y transportan la madera hasta la cabecera municipal y para pagar a quienes la cargan desde el río hasta el sitio de acopio (Villa 2010).

El acuerdo entre el productor indígena y su patrón se reduce a que el primero debe entregar en un tiempo determinado una cantidad de madera, en tanto, el segundo le va avanzando el capital requerido fundamentalmente en especie, y al final, cuando el primero entregue el producto se liquida. Siendo general que en el momento de liquidar, el patrón ya le ha entregado la totalidad del valor de la madera e incluso el indígena queda debiendo, situación que le obliga a hacer un nuevo contrato. Este es el círculo vicioso del endeude que lleva a que el productor siempre esté en condición de dependencia.

Para el año 2012, según la información de los cabildos indígenas, en el área de los resguardos de Riosucio existen alrededor de 380 motosierras propiedad de los indígenas, mientras en los resguardos de Bojayá, la cifra llega 70. Esto significa que en Riosucio más de la mitad de las familias tienen dicha herramienta y además existe cierta especialización de la población en esa actividad, ya sea porque tienen contratos para proveer maderas a los comerciantes o porque se ocupan como jornaleros del transporte de la madera en los montes o desde allí hasta la cabecera municipal. Para el año 2017, el ciclo de la extracción del abarco se ha cerrado en estos resguardos y una nueva especie, de menor valor, es la que actualmente se está explotando. El bálsamo aparece como el nuevo producto forestal que se extrae.

La extracción forestal ha llevado a una situación crítica a algunas comunidades, pues la degradación de los ecosistemas tiene implicaciones en el sistema alimentario al presentarse la destrucción de los espacios de vida de diferentes especies de fauna, especialmente los mamíferos de mayor talla, con consecuencias en el abastecimiento de fuentes de proteína. Pero es en el dominio social donde se percibe el mayor impacto, porque el poder local encarnado en el cabildo se convierte en un simple instrumento para legitimar los permisos de aprovechamiento, los cuales se otorgan sin ninguna racionalización que parta de valorar los recursos existentes y definir los planes de manejo. Así, no se aplican

las normas forestales del Estado, como tampoco las que están contenidas en acuerdos que se construyeron en las comunidades en el pasado.

En el dominio de la minería, es el mismo Estado el que vulnera los derechos de la población indígena y restringe el ejercicio del control autónomo por parte de la población en su territorio. A comienzos del siglo xx, el Estado colombiano procede a entregar títulos mineros, los cuales se concesionan sin que las comunidades que habitan el territorio dispongan de información al respecto. Al ordenamiento del territorio colectivo o de resguardo, se superpone y le determina el que se realiza en función de intereses globales o de la transnacional minera.

Tabla 1. Total de títulos mineros en territorios indígenas embera por departamento

| Departamento | Cantidad de resguardos | Total de títulos mineros |
|--------------|------------------------|--------------------------|
| Antioquia | 29 | 145 |
| Chocó | 26 | 146 |
| Valle | 2 | 2 |
| Risaralda | 1 | 7 |
| Cauca | 4 | 6 |
| Total | 62 | 306 |

Fuente: Ingeominas (2012)

En el 2012, 62 resguardos indígenas del Pacífico habitados por población embera, tenían a la vez 302 títulos mineros, de los cuales el 54,8 % de estos eran propiedad de la empresa Anglo Gold Ashanti S. A. Esta realidad enmarcada en la práctica ilegal que domina la vida de la región tiene implicaciones con relación a la forma como las autoridades indígenas asumen su papel de gobierno.

La noción de pueblo indígena y la búsqueda de nuevas formas de organización

Las lógicas de inserción de la población indígena en organizaciones de tipo regional, en las que la unidad geográfica es el departamento y que hacia el final del siglo xx se tornan el modelo universal al Pacífico, pronto comienzan a perder legitimidad, a fragmentarse y a desdibujarse respecto a su papel político, pues con el paso de los años, al asumir como papel preponderante la intermediación

entre el Estado y las comunidades o al derivar en operadores de los recursos de diversos programas, pronto comienzan a perder legitimidad, a fragmentarse y a desdibujarse respecto a su papel político. El retorno a la noción de pueblo indígena se asume como opción y aparece como alternativa en la búsqueda para movilizar a la población y potenciar nuevas identidades. Es así como en la última década se comienza a hablar de la nación embera, del pueblo wounaan y del pueblo awá. En correspondencia con ello se promociona la formación de organizaciones que integren comunidades y organizaciones que se dispersan en diferentes territorios e incluso en territorios de países diferentes.

En el año 2006 se convoca en Pereira el Primer Congreso Nacional del Pueblo Embera, en el que participan representantes de las organizaciones indígenas y comunidades embera que se localizan en 17 departamentos de Colombia. La dispersión del pueblo embera es resultado de las migraciones que, hacia la mitad del siglo xx, llevaron a grupos de familias, desde la región limítrofe entre Chocó, Risaralda y el Valle a localizarse en áreas de expansión de la frontera agrícola como el piedemonte de los Llanos Orientales, de la región amazónica y el Magdalena Medio. Según el mandato que se promulga en este congreso: “El pueblo embera se apresta a trabajar en la reafirmación de su autonomía, en la búsqueda de su autodeterminación y fortalecimiento de sus estructuras de gobierno propio” (Primer Congreso Nacional del Pueblo Embera, Pereira, 2006)

Tales estructuras de gobierno propio no hacen relación a la promoción de autoridades tradicionales, ellas simplemente asimilan los órganos de gobierno del Estado moderno y con respecto a las instancias legislativas, en el II Congreso del Pueblo Embera, realizado en el Dovia en el año 2010, se procede a acordar

La creación y fortalecimiento de instituciones propias de la nación embera, específicamente, el Parlamento Embera como órgano de representación y expresión política. Esto en el marco del fortalecimiento de iniciativas propias para el autogobierno y la autodeterminación de nuestros pueblos, que como nación cruzamos las fronteras para trabajar en esta iniciativa con los compañeros indígenas emberá de Ecuador y Panamá.

La visión de nación embera y la arquitectura institucional que se estructura para el ejercicio de gobierno y sistema de justicia, a pesar de ser acuerdos de congresos de amplia participación como el del Dovia, donde se reunieron 4.800 emberas, no llega a concretarse en redes donde se articulen autoridades

locales o asociaciones que deleguen en ciertos líderes la representación ante el Parlamento Embera u otras instancias institucionales de gobierno. Una década después de realizado el Primer Congreso Nacional del Pueblo Embera, este proyecto no construye una base social que le confiera identidad.

En la misma lógica de constituir escenarios para generar una visión como pueblo, los awá buscan desarrollar acciones e identidad entre las organizaciones localizadas en Putumayo, Nariño y Ecuador.

Posteriormente en el I Congreso del Pueblo Awá Por la Vida y la Dignidad Awá, de junio 3 al 7 del 2008, realizado en el predio El Verde, resguardo El Gran Sábalo, municipio de Barbacoas, Nariño y en presencia de las 4 organizaciones del pueblo awá, la Unidad del Pueblo Awá, Unipa, el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte, Camawari, la Asociación de Cabildos indígenas Awá del Putumayo, Acipap y la Federación de Centros Awá del Ecuador, FCAE, decidimos realizar el Mandato o Política Binacional que contiene una serie de criterios y pronunciamientos, los cuales fueron conocidos y acogidos por las 4 organizaciones. (Villota 2017)

La movilización por la construcción de organizaciones que integren la base social de un pueblo en su conjunto, parece responder a la situación crítica que viven las comunidades en sus territorios, ya sea por la presión de los actores externos que participan de la economía ilegal o por la baja legitimidad de las organizaciones indígenas regionales y zonales. Es preciso anotar que los territorios de resguardos indígenas son espacio de confrontación por el acceso a recursos forestales y mineros, como para el establecimiento de cultivos de uso ilícito. En el caso de las comunidades wounaan, la conformación de una estructura organizativa que les integra como pueblo es el resultado de la crisis de la organización regional, la Orewa que se había conformado desde 1980.

Este Consejo de Autoridades, que integra las diferentes asociaciones de autoridades de las comunidades wounaan del río San Juan y de las localizadas en los municipios de Riosucio y Juradó, ha evolucionado como entidad operadora de recursos económicos del Estado, fundamentalmente los de educación, sin que logre trascender a construir una política cultural que los contenga como pueblo. La experiencia del pueblo wounaan, como la de los embera y awá, no logra decantar unas estructuras organizativas que asuman el diálogo con el Estado y que generen mecanismos claros de participación de las comunidades.

Las organizaciones de pueblo, que nacen para superar la crisis de legitimidad de las estructuras organizativas tradicionales, reproducen los modelos burocráticos propios de estas.

La guerra: migración y movilidad social de la población indígena del Pacífico

En la última década del siglo xx, los territorios de la región del Pacífico y las poblaciones indígenas se integran definitivamente en las lógicas de la guerra que caracterizan la historia de Colombia. Hacia mediados de los noventa los ejércitos de paramilitares, asociados al Ejército Nacional, avanzan desde distintos puntos en dirección del territorio del Pacífico con el objetivo de disputar el control territorial de los grupos guerrilleros. En el año de 1997, desde el Urabá por el río Atrato y por tierra desde Bajirá, los grupos paramilitares avanzan en procura de controlar el curso del río Atrato y sus afluentes, mientras que por el carretable Medellín-Quibdó, lo hacen con el objetivo de controlar la zona central del Chocó y la región contigua al departamento de Risaralda. Al mismo tiempo, en la región media del Pacífico, desde el Cauca y el norte del Valle, avanzan hacia la zona costera, hacia los ríos de la región media del Pacífico y Nariño.

El nuevo orden social, político y territorial que la guerra impone a las comunidades indígenas tiene diversos impactos. Se impone el desplazamiento forzado de comunidades, la amenaza y muerte de sus gobernantes, de sus maestros, de sus jaibanás —en el caso embera— y el confinamiento de poblaciones a las que se les restringe la movilidad en su territorio, con consecuencias como altos índices de mortalidad infantil por desnutrición y la imposibilidad de realizar sus actividades productivas tradicionales como la caza y la pesca. En poco tiempo, las poblaciones indígenas donde la presión de los actores de la guerra se intensifica, se ven obligados a salir de sus territorios, a vivir de la ayuda humanitaria y a asumir conductas anómicas y autodestructivas.

En la región del bajo Atrato, en el Chocó, desde 1997 se desata una ola de suicidios de jóvenes indígenas embera y wounaan, epidemia que pronto se expande por la región occidental de Antioquia y hacia el departamento de Córdoba entre las poblaciones embera katío del alto Sinú. Entre el 2003 y el 2006 en las comunidades de Jagual, Marcial, Pichindé, Kiparadó, Barranco y Unión Embera-Katío (UEK), en el municipio de Riosucio, Chocó, se presentaron 20 casos de suicidio, fenómeno que se explica como respuesta de la población adolescente

ante un entorno de violencia sistemática que grupos paramilitares y guerrilleros, desde 1997, ejercen sobre la población, como también por la violencia interna que se vive en las comunidades (Sepúlveda 2008; Tobón *et al.* 2012).

Mientras en la región norte, hacia el bajo Atrato y Urabá, el camino para liberarse es el suicidio, en la región central del Chocó y en Risaralda, en los municipios de Bagadó, Mistrató y Pueblo Rico, las comunidades indígenas huyen de sus territorios, se desplazan hacia los centros urbanos, se asientan en Medellín, Pereira, Cali, Bogotá y deambulan por los pequeños poblados de la región cafetera. El largo viaje por los centros urbanos, que estas poblaciones emprenden desde el año 2000, todavía no termina y se convierte en algunos casos en nuevas maneras de ser indígena.

La población embera chamí, de los municipios de Mistrató y Risaralda, que en 2001 se desplaza hacia Pereira en número de 1405 personas, los cuales representan una cifra aproximada al 35 % del total de la población del resguardo Unificado del Alto San Juan, al paso del tiempo, algunas de estas familias se integrarán de forma definitiva a la ciudad de Pereira, mientras otras se establecen en Cali y en Bogotá. Respecto a la población en Pereira, los embera provenientes de Pueblo Rico y Mistrató, en la actualidad se ubican en dos barrios de la ciudad; uno es el sector de Las Brisas y el otro el de Caimalito. El primero es un espacio urbano en el que las familias provenientes de Pueblo Rico se han establecido y algunas han logrado participar en un programa de vivienda de la Alcaldía de Pereira; en Las Brisas viven actualmente 62 familias indígenas, de las cuales 50 son desplazadas del Resguardo Unificado de Pueblo Rico y de origen chamí, las otras familias embera han llegado del Valle, de Putumayo y de Caldas.

El barrio Las Brisas es un área en la que el municipio de Pereira ha desarrollado un programa de vivienda de interés social, caracterizado por viviendas que no exceden los 40 metros de construcción y en donde un grupo de 20 familias indígenas han logrado ser beneficiarias de este programa. Es así como estas pequeñas viviendas son compartidas por varias familias, de tal forma que en cada casa viven entre 2 y 4 familias. A las condiciones de hacinamiento obligadas en las que viven las familias indígenas, se agrega la marginalidad y violencia propia de este entorno. Es esta una de las zonas de Pereira en las que es cotidiana la muerte de jóvenes, ya sea por la confrontación entre grupos o bandas de diversos sectores o ya sea por la violencia sistemática propia de estos entornos (Cecoin 2010).

La situación de Pueblo Rico y Mistrató, en la que grupos de familias son expulsados en dirección a los centros urbanos, se vive del mismo modo en el

resguardo Tahamí del alto Andágueda en el municipio de Bagadó. Estos eventos tienen como efecto que la práctica de la mendicidad se convierta en estrategia de supervivencia de las familias indígenas que se establecen en ciudades como Bogotá, Medellín o Cali. En estas los embera chamí de Risaralda y embera katio del Chocó, durante varios años sobreviven por intermedio de la mendicidad, de la venta de artesanías, del trabajo informal y de los programas de atención a la población desplazada que les confina en albergues mientras se surten los trámites para el retorno a sus territorios.

La vida diaria de la población embera en situación de desplazamiento en la ciudad de Bogotá se organiza en torno a tres actividades: (1) la convivencia en grupos familiares extensos en estos pagadarios; (2) las prácticas de mendicidad y venta ambulante de artesanías y (3) la movilidad frecuente de la familias emberas dentro de los barrios, en la ciudad y pueblos cercanos. Estos tres aspectos conforman el conjunto de tácticas, al que la comunidad Embera desarraigada acudió para afrontar el drama del desplazamiento forzado. (Castillo y López 2010)

El desplazamiento forzado de la población, como la violencia ejercida sobre la población, son causa de profundas transformaciones en la cotidianidad de las comunidades indígenas. Las cifras del desplazamiento forzado enseñan que desde 1997, momento en el que se intensifica la guerra en la región, han salido de forma transitoria —y, en algunos casos, definitivo— de sus territorios, un total de 52.000 indígenas, sin contar el desplazamiento que internamente ocurre, pues algunas familias salen hacia otros resguardos para protegerse. De igual modo, las muertes violentas de indígenas por factores políticos, desde el año 1985 hasta el presente, se aproxima a 794, cifra que tiene especial significado por ser, en la mayoría de los casos, asesinados líderes comunitarios, maestros y autoridades indígenas, y, para el caso de los embera, sus jaibanás o autoridades espirituales (Cecoin 2017).

La mendicidad entre la población embera se generaliza y a ella recurren las familias de las comunidades del Valle en el municipio del Dovio, las cuales de forma periódica recorren los municipios del norte del Valle. También se pueden observar en el borde de la carretera que de Dabeiba va a Mutatá, en el Urabá, familias pidiendo limosna. La mendicidad se torna en práctica en Medellín, en Cali, en Bogotá y en otras ciudades del centro del país, lugares donde las familias asumen esta forma de vida, en tanto habitan en pagadarios y lugares

marginales. Esta situación motivó que en el Congreso del Pueblo Embera, realizado en el Dovia en el año 2010, se desarrollara una mesa de trabajo entorno al desplazamiento y la mendicidad y allí se identificara lo siguiente:

El pueblo embera no es ajeno a toda la problemática que ha venido viviendo por el conflicto social y armado, una muestra de ello es la afectación como pueblo entre ellas el desplazamiento forzado y otras variantes que no están reconocidas en el sistema de registro único. Lo que ha llevado a la población indígena al desarraigo cultural, espiritual y al deterioro del tejido social, cuando de por sí los actores armados han entrado a nuestros territorios queriendo apoderarse de los recursos naturales y lo que ha contribuido a que estos factores generen un enamoramiento con fines de guerra. Lo anterior ha llevado al pueblo embera a estar en las principales ciudades del país en una situación crítica como lo es la mendicidad. (Declaración del Segundo Congreso de la Nación Embera, El Dovia 2010)

El desplazamiento y migración de las familias indígenas hacia centros urbanos del interior del país o de la misma región del Pacífico, es dinámica que ocurre por diferentes causas, una es la vulnerabilidad que se deriva del escenario de guerra, la otra se relaciona con los cambios que ocurren por las nuevas formas de poblamiento, de articulación de la población en dinámicas institucionales diferentes a su universo tradicional y por las expectativas de los individuos respecto a su promoción y ascenso social. Los pequeños núcleos urbanos dispersos en la red hidrográfica del Pacífico, pero especialmente las cabeceras municipales, se convierten en sitios en los que los indígenas forman sus asentamientos.

En las cabeceras municipales, por ser los centros donde se establecen las oficinas de las asociaciones de cabildos o los cabildos zonales, pero también por ser lugares desde donde se accede a los servicios de salud o de diferentes programas gubernamentales, algunos indígenas que ofician como funcionarios establecen su lugar de vivienda y desde allí pueden participar en programas de formación, matricularse en carreras universitarias a distancia o integrarse en proyectos operados por la organización indígena o por las ONG. Los centros urbanos, como las capitales de los departamentos de la región o los pequeños poblados, se convierten en polo de atracción de las familias indígenas. Estos lugares son, en la fase actual, sitios en los que los jóvenes se establecen para terminar el bachillerato o para ingresar a la universidad.

En Quibdó, es clara la participación de los indígenas en la Universidad Tecnológica del Chocó, que aplica una política diferencial para la población indígena, y en la Uniclaretiana, que ofrece programas educativos semipresenciales. Para el 2018 el número de indígenas inscritos en diferentes carreras universitarias llegaba a 480, cuestión que indica los nuevos modelos de promoción y las expectativas de este segmento de la población, que fundamentalmente aspira a integrarse como funcionaria en los diferentes programas gubernamentales que se proyectan hacia las comunidades rurales o empleados en el aparato escolar y el sistema de salud.

Bibliografía

- Cárdenas, Arturo Alejandro. 2017. *Los eperaara contemporáneos*. Informe del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Castillo, Ángela Milena y Jhonnatan Fernando López Vega. 2010. "Familias en situación de desplazamiento forzado en Bogotá. Una encrucijada a la interculturalidad". observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/MENDICIDAD%20EMBERA.pdf
- Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin). 2017. Sistema de información sobre pueblos indígenas de Colombia. Bogotá: Centro de Documentación Cecoin.
- Declaración del Primer Congreso Nacional del Pueblo Embera. Pereira. 2006. <https://www.anarkismo.net/article/4030>
- Declaración del Primer Congreso Nacional del Pueblo Embera. El Dovio. 2010.
- Ingeominas. Base de datos sobre títulos mineros. 2012.
- Flórez, Jesús Alfonso. 2007. *Autonomía indígena en el Chocó*. Medellín: Nuevo Milenio.
- Mosquera, Gilma y Jacques Aprile-Gnisset. 1987. *Habitabilidad y vivienda en los caseríos del Atrato Medio*. Informe Codechoco-DIAR. Quibdó.
- OIA (Organización Indígena de Antioquia). 1990. *Plan de Etnodesarrollo de los Pueblos Indígenas de Antioquia*. OIA-Corpourabá. Medellín.
- OIA (Organización Indígena de Antioquia). 2012. *Plan de Salvaguarda Embera de Antioquia*. Medellín.
- Orewa. 1994. *Plan de Vida de las Comunidades Indígenas del Chocó*. Quibdó.
- Pardo, Mauricio. 1998. "Construcción reciente de elementos de liderazgo en el Pacífico colombiano". En *Modernidad, identidad y desarrollo*, editado por María Lucía Soto Mayor, 51-53. Bogotá: Gente Nueva.

- Presidencia de la República. 1989. *Visión Pacífico*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Restrepo**, Eduardo y Claudia Leal. 2003. *Unos bosques sembrados de aserríos. Historia de la extracción maderera en el Pacífico colombiano*. Bogotá; Medellín: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH); Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional Medellín.
- Salazar**, Carlos. 1989. “La organización social y política de los embera”. En *Cultura embera. Memoria del Simposio sobre Cultura Embera en el marco del V Congreso de Antropología*, 22-35. Medellín: OIA.
- Sepúlveda**, Rodrigo. 2008. “Vivir la vida idear la vida. Adversidad, suicidio, flexibilidad en el *ethos* de los embera y wounaan de Riosucio, Chocó”. *Antípoda* 6: 17, 33.
- Tirado**, Álvaro. 1990. *Antioquia frente al Pacífico*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Tobón**, Irma, Malena García y Pedro García. 2012. “Estudio de caso: suicidio de jóvenes adolescentes embera”. En *Suicidio en pueblos indígenas. Tres estudios de caso*, editado por A. Parellada, 162-196. Lima: IWGIA-Aecid-Unicef.
- Valencia**, Emperatriz. 1985. *Población y asentamientos del Medio Atrato*. Proyecto DIAR, Codechoco, Quibdó.
- _____. 1989. *Población y asentamientos del río Baudó*. Informe de investigación. Fondo FEN, Bogotá.
- Villa**, William. 1980. “Los indígenas del alto Andágueda: minería y etnocidio”. En *El Chocó por dentro*, editado por Carlos Arturo Caicedo Liconá. Medellín: Edit Lealon.
- _____. 2010. “Los pueblos indígenas el Chocó y la expropiación de sus territorios”. En *Los derechos territoriales indígenas*, editado por E. Pacheco, 25-42. Quibdó: Fucla.
- Villa**, William y Mauricio Pardo. 1987. *Diagnóstico de las comunidades wounaan*. DIAR-Codechocó. Quibdo.
- Villa**, William y Juan Carlos Houghton. 2004. *Violencia contra pueblos indígenas en Colombia. 1974-2004*. Medellín: Cecoin-OIA; Altovuelo Editores.
- Villota**, Fabián. 2017. *Conflictos en la frontera, violencia y transnacionalismo. El caminar Inkal-Awá, hacia una política de la identidad indígena*. Informe del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). Bogotá
- Woundeco. 2014. *Plan de Salvaguarda del Pueblo Wounaan*. Quibdó.

ETNOHISTORIA EN KIZGÓ Y AUTORIDAD WAYUU: ENTRE EL RECONOCIMIENTO Y LA AUTORIDAD¹

**Bernardo Pinilla Zuleta
Marcela Quiroga Zuluaga**

Profesores de la Universidad Externado de Colombia

Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar las adaptaciones y transformaciones que la jurisprudencia internacional sobre los pueblos indígenas como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” ha promovido en las sociedades indígenas colombianas, a partir del estudio de dos casos: 1) la reivindicación identitaria de la comunidad de kizgó como un pueblo indígena o grupo étnico, y 2) el problema de la autoridad indígena en La Guajira. Como es conocido, dicho convenio configura una de las contribuciones jurídicas más importantes para la definición de los derechos de los pueblos indígenas colombianos,

1 Este artículo es producto de la experiencia de trabajo de los autores en la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior en las dependencias del Auto 004 y del grupo de Investigación y Registro.

pues su ratificación mediante la Ley 21 de 1991 consolida la política de reconocimiento de los derechos colectivos consagrados en la Constitución de 1991 y, en parte, ha orientado el desarrollo de las acciones del Estado colombiano y los distintos procedimientos institucionales que enmarcan su relación con los pueblos indígenas.

Si bien este instrumento jurídico define en distintos campos los derechos de los pueblos indígenas, en este artículo nos preocuparemos por analizar dos aspectos. Por una parte, el problema de la representatividad de los indígenas, vinculado al derecho a la participación en los procesos consultivos, y por otra, el derecho a la autoidentificación y a la autodeterminación de los pueblos indígenas. A partir del análisis de estos dos aspectos esperamos mostrar la tensión y la complejidad de los procesos implementados por el Estado colombiano para garantizar el ejercicio de los derechos indígenas, y las adaptaciones y reconfiguraciones de las sociedades indígenas, forjadas en el marco de su implementación.

Los casos tratados a lo largo de este artículo fueron escogidos, precisamente, porque ilustran esta tensión y complejidad, así como otros dilemas en lo que concierne la relación entre los indígenas y el Estado colombiano y los nuevos desafíos, retos y preguntas para la antropología colombiana, por ejemplo: ¿cómo entender el proceso de fragmentación y de multiplicación de las autoridades wayuu en el contexto de su relación con el Estado? O también, ¿cómo comprender el proceso de formación de nuevas identidades étnicas de poblaciones tradicionalmente vinculadas a otros grupos étnicos o pueblos indígenas como el caso de Kizgó? Aunque a lo largo de este escrito no podremos responder ampliamente a estas preguntas, esperamos brindar algunos elementos para su comprensión.

Reformulaciones de la identidad indígena en el contexto colombiano: el caso kizweño

El primer aspecto que nos proponemos analizar en este artículo está relacionado con el derecho al autorreconocimiento de las poblaciones indígenas expuesto en el punto 2 del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, que establece como criterio de definición de la identidad étnica de dichas poblaciones un aspecto subjetivo: la “consciencia de su identidad”. Si bien la suscripción de este convenio supondría la acogida por parte del Estado colombiano de los lineamientos jurídicos propuestos, en la práctica, en lo que toca al proceso de reconocimiento que se desprende de los actos del registro y de certificación

llevado a cabo por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías necesario para ejercer sus derechos en ciertos contextos, está orientado por disposiciones jurídicas nacionales que en cierta medida limitan su alcance, como el artículo 2 del Decreto 2164 de 1993. El cual, además de retomar los criterios subjetivos expuestos por el convenio, establece otros elementos “objetivos” para la definición de dichas poblaciones como la pervivencia biológica de un legado indígena, de unos “usos y costumbres”, y de unas formas de organización sociopolíticas propias:

Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes. (Artículo 2, Decreto 2164 de 1995)

En esta definición debemos resaltar que el Estado colombiano no retoma las categorías empleadas por el convenio para definir las identidades étnicas como pueblo, sino que recoge la categoría de *comunidad o parcialidad indígena*, de origen colonial que transitó hasta el siglo XIX determinando las formas organizativas indígenas principalmente en los Andes colombianos y que no necesariamente tienen una correspondencia directa con la noción de pueblo indígena, como podríamos entenderla en la actualidad². En realidad, el término *pueblo*, introducido por este convenio y otras normativas del derecho internacional, como la Declaración Universal de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, fueron más bien apropiadas por el movimiento indígena para avalar sus derechos y solo en otros contextos jurídicos estatales —como por ejemplo en la Corte Constitucional— dicha categoría alcanzará difusión.

La dificultad de la definición de las poblaciones que se reconocen como indígenas o como pueblos distintos a los conocidos tradicionalmente por la antropología colombiana, configura uno de los temas más controvertidos, puesto que expresa una tensión entre el proceso de identificación por parte del Estado sobre quiénes son los sujetos objeto de los derechos diferenciales que, por un

2 Véase, por ejemplo, la Ley 89 de 1890.

lado, obtuvieron los grupos étnicos a partir de la firma del Convenio y la Constitución de 1991, y por otro, en un contexto de desigualdad social y económica, las reivindicaciones en términos de indígenas de una serie de poblaciones *a priori* “desaparecidas” o “desconocidas”. La complejidad que se desprende de los procesos de identificación étnica de estas poblaciones y los derechos étnicos, ha sido pensada por algunos antropólogos como el resultado de estrategias de “instrumentalización” o manipulación, motivados, principalmente, por las aspiraciones territoriales (Gros 2000, 64) o bien, por las condiciones de desigualdad social de nuestro país (Chaves y Zambrano 2009).

Es posible, como proponen estas reflexiones, que los recientes procesos de identificación indígena, como todo proceso identitario puedan contener un prisma instrumental, sin embargo, reducir estas reivindicaciones étnicas a este aspecto no parece pertinente, como esperamos mostrar a lo largo de este artículo mediante el análisis de la reivindicación como *pueblo* de la comunidad indígena de Kizgó de Silvia, Cauca. En este caso, no se trata de uno de los tan discutidos procesos de “reindianización” o de “reetnización”, porque se trata de población que se ha beneficiado del reconocimiento de su condición de indígenas, y la construcción de su reivindicación identitaria no se configura en torno de la dicotomía indígenas versus sociedad nacional, sino más bien en ser considerados grupos étnicos o pueblos autónomos y sociopolíticamente diferenciados de otros, a pesar de su afinidad cultural. Sin embargo, esta dinámica, al igual que los denominados procesos de “reetnización” es un buen ejemplo de cómo los procesos identitarios desafían las concepciones esencialistas y tradicionales, y por el contrario, invitan a reconsiderarlos desde otras perspectivas mucho más dinámicas y contextuales (Barth 1976). Nuestro interés es subrayar los aportes que un acercamiento histórico puede dar a la comprensión de dichos procesos, porque desde allí son mucho más evidentes las continuidades y lo dinámico y contingente de las identidades étnicas.

La comunidad de Kizgó

Kizgó es uno de los seis resguardos indígenas que se encuentran en el municipio de Silvia y en la actualidad, de acuerdo con la estimación de sus autoridades, cuenta con una población aproximada de 4.900 personas que se distribuyen en doce veredas. Hasta hace muy pocas décadas en los espacios académicos eran considerados parte del grupo étnico guambiano (Schwarz 1973; Pachón 2009 y

2014), y su resguardo constituía uno de los tres de este pueblo junto con Guambía y Ambaló. En parte, la afiliación al grupo étnico misak era confirmada por sus relaciones lingüísticas, pues en Kizgó, la *namtrik* (o guambiano), a pesar de ser minoritaria, es la única lengua indígena hablada en el resguardo (Triviño 2004-2005). Desde este punto de vista, la reivindicación como pueblo indígena de este colectivo puede parecer sorprendente, pero para sus miembros, dicha percepción de sí mismos no es una novedad, como lo expresa el testimonio de uno de sus comuneros:

El territorio de Kizwó con el tiempo fue deslindado, se planteaba así, tanto de los guambianos como de los nasas [...] que no se sabe cuándo fue el origen exacto, esa es la pregunta. Lo que nosotros queremos que quede claro es que somos kizweños. Tenemos de vecinos a los guambianos pero no lo somos, tenemos vecinos a los compañeros nasa pero no lo somos [...] cuatro mil y pico de personajes que hay aquí en el territorio son kizweños [...] se identifican como kizweños [...] Kizwó ha existido y seguirá existiendo [...] todo el tiempo ha tenido su comunidad, su territorio y su autoridad sin hacerle corte [...] por eso no pedimos que nos reconozcan sino que ratifiquen que Kizwó sí existe viva y que hay una comunidad latente. (Testimonio de un mayor de Kizgó, taller realizado en el resguardo Kizgó en mayo del 2012)

En el contexto colombiano, esta reivindicación es mucho más sorprendente si se tiene en cuenta que Kizgó constituye legalmente un resguardo y que la condición de indígenas de sus miembros no tiene discusión, y por lo tanto son objeto de los derechos diferenciales de nuestro país. Podemos preguntarnos, entonces, ¿de dónde surge esta necesidad de una reivindicación étnica diferenciada?

Para los miembros del resguardo su reconocimiento como pueblo que, desde su mirada implica la construcción de una diferenciación sociocultural y política de los otros grupos con los que tradicionalmente han sido relacionados, puede ser comprendido como la reafirmación de su derecho a la autodeterminación. El derecho a escoger sus propias formas de gobierno, construir su futuro económico, social y cultural, y organizarse libremente, sin injerencias externas. En este sentido, en el contexto del conflicto de las organizaciones indígenas caucanas, dicha reivindicación puede ser entendida como una estrategia política. No obstante, si hacemos una revisión de algunas de las dinámicas históricas de

esta comunidad encontraremos elementos más profundos que meras acciones con propósitos definidos, que nos permitirán entender su identidad en otros términos, además de los instrumentales.

En las fuentes documentales, el origen de esta comunidad es enigmático y parece ser el resultado de una serie de transformaciones acarreadas por la dominación colonial entre los pueblos indígenas que habitaron la provincia de Guambía. Kizgó solo aparece mencionado muy tardíamente, a finales del siglo XVIII. La primera referencia documental que hallamos sobre este pueblo aparece consignada en los libros parroquiales del “pueblo de indios” de Santiago y San Felipe de Guambía, actual municipio de Silvia. Para este momento, junto con otros sitios y pueblos como Pitayó, Guambía, Ambaló, Jambaló, Chero y Usenda, Kizgó integraba la parroquia de Guambía³. Posteriormente, entre 1795 y 1806, encontramos otras referencias que la relacionan como una de las parcialidades que tributaban en el distrito de Popayán, lo que propondría que era una encomienda⁴. Pero, si se observa la documentación sobre las encomiendas del distrito de Popayán de siglos anteriores no existe referencia relativa a una encomienda denominada así, lo que nos hace suponer que sus miembros no formaron un repartimiento de encomienda, sino que más bien participaron, durante la segunda mitad del siglo XVIII, en obligaciones coloniales como el tributo, cuando la mayoría de los repartimientos de encomiendas habían regresado a la Real Corona, marcando el declive de esta institución.

La historia de Kizgó, bajo la dominación colonial, no sigue el desarrollo habitual de la mayoría de los grupos indígenas de la región, es decir, no fue encomendado ni congregado en un espacio físico, *un pueblo de indios*, por lo menos durante los tres primeros siglos de la dominación colonial. De allí que los actuales habitantes reivindican como un elemento de su resistencia el nunca haber estado reunidos bajo la forma de control que fueron los *pueblos de indios*. Por otra parte, las anotaciones de los libros parroquiales y otros documentos hacen referencia a un *sitio* en el que residían miembros de distintos orígenes, mestizos, guambianos e “indios de Kizgó” cuyo origen es difícil de discernir. De la misma manera parecen indicarlo otros documentos coloniales del siglo XVIII relativos al territorio actualmente reivindicado por los kizguños como

3 APS, véase libro parroquial años de 1772, 1777, 1778, 1780.

4 Archivo Central del Cauca (ACC), Tributos 2136 (Col - CI - 17 t) fol. 6685 (Col. - CII - 19 t) fol. 2 r.

ancestral, en los cuales, a pesar de no haber ninguna referencia a Kizgó, se observa que estaba habitado por personas originarias de las encomiendas de Guambía, Usenda y Tunía⁵. Estas informaciones confirmarían la idea de los actuales miembros del resguardo para quienes su territorio fue el lugar de encuentro de indígenas de distintos orígenes.

En el origen de Kizgó encontramos, entonces, un espacio de refugio y una población de origen mixto integrados por la administración colonial, bajos los cánones de la época —finales del siglo XVIII— como una “parcialidad indígena”, al mismo título que los guambianos y los otros pueblos indígenas de la región. Desde esta perspectiva la comunidad surgió como una construcción social inédita, resultado del encuentro de distintos miembros indígenas de la región evolucionando en los intersticios de la dominación colonial, por lo menos hasta finales del siglo XVIII cuando su población fue obligada a tributar.

En la segunda mitad del siglo XVIII, Kizgó configuraba un *sitio* adscrito a la parroquia o curato de Guambía y, posteriormente, en la última década sus habitantes fueron movilizados y articulados espacialmente al pueblo de Guambía. La documentación posterior nos permite confirmar que, durante la visita del gobernador Nieto Polo, el pueblo de Santiago y San Felipe de Guambía fue reorganizado integrando población no indígena y, una vez más, agrupando en su casco urbano las parcialidades indígenas de Ambaló, Guambía y Kizgó⁶. Siguiendo las políticas de distribución espacial de la Corona cada una de estas parcialidades configuró barrios diferenciados agrupados alrededor de la iglesia. Pero, pese a ello, durante este proceso de agregación, los distintos pueblos que lo conformaban mantuvieron una autonomía política y espacial. En efecto, cada una de estas parcialidades configuraba un barrio dirigido por jefaturas independientes. A pesar de que muchas veces actuaron mancomunadamente, las distintas reivindicaciones realizadas por las autoridades indígenas durante el periodo republicano dan cuenta de ello y en realidad no existe ninguna evidencia de que una autoridad política tuviera un papel más preponderante que otras⁷.

5 Véase, por ejemplo, [1715] Archivo Histórico de Quito, (AHQ), Popayán, Autos a don Manuel Fernández de Belalcázar vecino de Popayán con Joseph Mera sobre la propiedad de tierras nombradas Chuluambo, fol. 26 r; fol. 44 v y 45 r.

6 Archivo General de la Nación de Colombia (AGNC), República, Indios, t. 1, fol. 367 r. a 369 v.

7 AGNC, República, Indios, t. 1, fol. 432, Archivo Arzobispal de Popayán, t. 433, legajo 8767.

Por el contrario, las fuentes documentales republicanas muestran claramente que a pesar de ser congregados en un solo pueblo, cada una de las comunidades indígenas que lo integraron (Guambía, Ambaló y Kizgó), tuvieron formas de gobierno distintas, primero gobernadores, luego pequeños cabildos⁸. Normalmente, cada uno de estos cabildos encontraba su referente territorial en los “barrios” que habían sido asignados durante el proceso de agregación con los no indígenas, a finales del siglo XVIII.

La visita del gobernador Nieto Polo, además de congregar a los indígenas en un solo pueblo, dio origen a otras disposiciones que traerían grandes consecuencias para los indígenas de estas parcialidades. Es el caso de las ordenanzas dadas por este gobernador en 1798, relativas a los pueblos mixtos que permitieron la residencia de población mestiza en las poblaciones indígenas (Zambrano 2000, 134). En el pueblo de Guambía estas políticas impulsaron el desalojo de los indígenas de los núcleos urbanos, como lo expresa un extenso pleito entablado por sus autoridades indígenas en 1829, en la cual se pedía el desalojo de la población mestiza. De acuerdo con la visita realizada, en esta ocasión por el comisionado del Ministerio de Gobierno, la población indígena de las distintas parcialidades estaba siendo reemplazada por habitantes no indígenas. De los diferentes solares que correspondían a cada una de estas parcialidades tan solo el 17 % estaba habitado por los indígenas, el 38 % por no indígenas y el 46 % se encontraba deshabitado⁹. Kizgó constituía la parcialidad menos poblada, y la única con una población mayoritariamente indígena. Por ejemplo, de los 46 solares asignados tan solo 11 se encontraban habitados por indígenas u hombres casados con mujeres indígenas y 5 eran habitados por mestizos.

Frente a la expropiación territorial experimentada con la consolidación del pueblo de Guambía (Silvia), muchos de sus habitantes indígenas encontraron refugio en las tierras circunvecinas dando forma a una ocupación de hecho, probablemente sustentada en precedentes configuraciones territoriales. La poca información sobre el proceso de congregaciones de finales de la Colonia muestra que los indígenas mantuvieron sus pautas de habitación dispersas, fuera del marco que estipulaban los territorios de los pueblos de indios. Estas configuraciones territoriales producto de la iniciativa indígena por mantener un territorio propio en las tierras libres de la ocupación española y republicana,

8 AGNC, Indios t. 1, fol. 432 r.; AAQ, t. 20, legajo 00232.

9 AGNC, República, Indios t. 1, fol. 367 r. a 369 v.

y que en último término comprendían los restos del territorio ancestral de los grupos de la región fueron legitimadas en el caso de Guambía y Kizgó en el año de 1881 a través del deslinde de sus territorios ordenado por el juez del circuito y protocolizado a través de la Escritura 703 del 5 de mayo de 1883¹⁰.

Las gestiones realizadas colectivamente por las autoridades republicanas y los miembros indígenas de ambas parcialidades sentaron las bases legales para la legitimación de un territorio de resguardo atribuido de manera conjunta, pese a que las distintas declaraciones presentadas por los testigos indígenas, durante del proceso de deslinde especificaban las diferencias que los indígenas de ambas parcialidades habían constituido para demarcarse una de la otra. Así, por ejemplo, los testimonios de los indígenas “antiguos” Francisco Calambás, Pablo Ulluné y Narciso Cuchillo exponían¹¹:

Que desde niños han conocido los límites que imaginariamente dividen los resguardos de Quisgó y Guambia para el efecto únicamente de económico y que esos linderos son los mismos que han expresado los señores López y Otero y los testigos que han declarado en la información sumaria presentada [...] que nunca han mandado los Quisgueños en los habitantes de Guambia que tienen su posesiones del otro lado de la línea imaginaria que se ha expresado y que esta posesión la han conservado quieta y pacíficamente hace muchos años¹².

El acta de deslinde también exponía las diferencias de Kizgó, frente a la unificación territorial hecha por los administradores republicanos, y la delimitación de los terrenos expuesto por los testigos de Guambía¹³. Pero para los funcionarios que realizaron la delimitación, la diferenciación de los territorios de una y otra parcialidad era un asunto que debían resolver las autoridades indígenas:

10 ACC, Escritura 703 del 5 de mayo de 1883. Notaría Primera de Popayán, fol. 13 r.

11 ACC, Escritura 703 del 5 de mayo de 1883. Notaría Primera de Popayán, fol. 19 r.

12 ACC, Escritura 703 del 5 de mayo de 1883. Notaría Primera de Popayán, fol. 15 r.

13 “Que solo la parcialidad de Kizwó, reclama como suyo los terrenos comprendidos entre el punto de Corrales y el vertiente más alto de la quebrada del Molino o Manzanal y de allí a dar al punto del Peñón delante de Piedra Mesa hasta encontrarse con los límites de los terrenos de Pitayó y Quichayá, cuya información está en oposición a la que presentó la parcialidad de Guambía”. ACC, Escritura 703 del 5 de mayo de 1883. Notaría Primera de Popayán, fol. 18 v.

Que el juzgado no puede ocuparse en deslindar los resguardos de una y otra parcialidad, porque siendo las tierras que la forman, propiedad de una y de otra parcialidad, los indígenas de esas parcialidades pueden trabajarla libremente en los respectivos terrenos, sujetándose a las divisiones que hayan hecho los Cabildos¹⁴.

La ambigüedad que dejó la delimitación de los territorios realizada en esta ocasión fue nuevamente objetada por los miembros de Kizgó quienes inmediatamente solicitaron ante el juez del circuito la redefinición de sus resguardos de manera particular. La respuesta fue, una vez más, la negativa de las autoridades republicanas que veían en la división del resguardo hecha *de facto* por los indígenas, solo un asunto de administración económica¹⁵. Esta situación dio origen a múltiples pleitos entre las dos parcialidades y a acciones de redefinición de los límites territoriales por parte de las autoridades de Kizgó, como aquella realizada en el asocio y con el apoyo de las autoridades de los pueblos de Pitayó y Quichayá que aparecen consignadas en la Escritura 408 del 19 de octubre de 1886, cuya protocolización fue ordenada por el juez del circuito el 15 de octubre del mismo año. A pesar de que el juez no consideró la necesidad de establecer peritos y agrimensores, porque “las distintas parcialidades estuvieron de acuerdo”, la delimitación establecida no contó con la participación de las autoridades guambianas¹⁶.

Los conflictos entre Guambía y Kizgó se prolongaron hasta 1936, año en que fue realizado un acuerdo común entre ambas comunidades y el cual aparece consignado en la Escritura 111 del 22 de septiembre de 1936 de la Notaría de Silvia. En este acuerdo, de manera general, fue establecido como límite de los dos resguardos el curso de la quebrada Manchay, correspondiendo a la parcialidad de Kizgó el área localizada a la derecha de la quebrada. Aunque la zona en disputa está incluida en el resguardo de Guambía, los actuales miembros del resguardo de Kizgó reivindican como suyo este territorio, pues los límites

14 ACC, Escritura 703 del 5 de mayo de 1883. Notaría Primera de Popayán, fol. 18 v.

15 AGN, Reseña histórica tierras de resguardo indígena Cauca, Ministerio de Gobierno, División de Asuntos Indígenas, SR. 60. 30. 1.3, fol. 19 r.

16 ACC, Escritura 408 de 19 de octubre de 1886, Notaría Primera de Popayán. Quizás por esta razón, en décadas posteriores, esta escritura será vista como un acuerdo entre Kizgó, Pitayó y Quichaya, y no como una escritura de consolidación de unos territorios de resguardo (AGN, SR 60A, 30. 9.2.1. fol. 142 r).

expuestos en el acuerdo son vagos y existen grandes diferencias en lo que concierne a la definición de los topónimos utilizados durante su realización y los actuales:

de estos se dice quedan//con sujeción a las leyes y decretos reglamentarios de su correspondiente parcialidad, pero obligados a las leyes y decretos reglamentarios de la parcialidad indígena de Kizwó, en cuanto a la defensa de territorio respectivo [...] es decir, en cuanto a la defensa de los intereses colectivos de la parcialidad indígena de Kizwó, y asimismo quedan obligados a las leyes y decretos reglamentarios correspondiente relativamente a la ampliación territorial de las mejoras o cultivos, o lo que es lo mismo, se entenderán con el cabildo indígena de Kizwó en orden a adjudicaciones o posesiones conforme a las respectivas leyes y decretos reglamentarios de indígenas. La parcialidad de indígenas de Kizwó o su cabildo respectivo respetará o hará respetar las mejoras y cultivos o habitaciones existentes en su zona territorial y que pertenecen a los citados individuos de la parcialidad indígena de Guambia pudiendo en forma legal usar de la servidumbre de tránsito y aguas para sus diversas posesiones, servidumbre que existe en el momento del presente pacto¹⁷.

Las mismas ordenanzas fueron establecidas en el caso de ocho indígenas pertenecientes a Kizgó que habitaban en los terrenos de Guambía. También, se decidió el usufructo común de los frutos de una labranza perteneciente a la iglesia de la parroquia de Guambía localizada en tierras del resguardo de esta comunidad. Finalmente, se estipuló que la casa donde funcionaba la escuela del Salado continuaba perteneciendo a Guambía y se amplió su extensión territorial de siete plazas por cada uno de sus lados, para la construcción de un campo de deporte y un huerto escolar¹⁸. Aunque no está especificado en el acuerdo, esta última anotación nos permite suponer que la escuela se encontraba en tierras de Kizgó.

Ahora bien, a pesar de las dificultades que propone este acuerdo para los actuales miembros de Kizgó, en términos distintos a los de sus reivindicaciones territoriales, el proceso que hemos observado constituye un testimonio importante

¹⁷ AGN, SR 60A, 30. 9.2.1. fol. 665 v. y 666 r.

¹⁸ AGN, SR 60A, 30. 9.2.1. fol. 666 v.

para comprender las raíces históricas del proceso de autodeterminación de los kizguenos y su autonomía política y territorial.

Reconfiguraciones identitarias

Para algunos de los grupos indígenas caucanos su identificación como pueblos indígenas en los términos que lo entendemos hoy, por ejemplo, Totoró, Ambaló, Polindará y Chapa, tiene un sustento histórico en las distintas acepciones otorgadas al término *pueblo* en la época colonial, cuyo significado es completamente traslapado. Sin embargo, más que un error de lectura histórico, dicha percepción es la expresión de las transformaciones que sufrieron en el marco de sus relaciones tanto con el poder colonial como republicano.

En el marco de estas relaciones debemos detenernos en los mecanismos de control de la población de indígenas como “los pueblos de indios”. Como es sabido, este proceso trajo grandes consecuencias territoriales pues en la mayoría de los casos se consolidaron en el espacio de las transformaciones y condujeron las encomiendas a nivel sociopolítico, y también legitimó la expropiación de territorios ancestrales. Así, los “pueblos de indios” impulsaron metamorfosis y cambios en todos los órdenes de su vida social, cultural y política. Tales metamorfosis son comprensibles si tenemos en cuenta que las pautas territoriales, además de regular las relaciones entre un territorio y sus miembros, son la manifestación y la expresión de las relaciones sociales, políticas y simbólicas que los miembros de una sociedad tejen entre ellos e implicó adaptaciones en todos los niveles del mundo social.

Este cambio extremo y radical es denotado por algunos antropólogos bajo la noción de *territorialización*, concepto que define todo un proceso de reorganización social, implicando la conformación de nuevas unidades socioculturales a través de la construcción de nuevas identidades étnicas, la elaboración de mecanismos políticos especializados, la redelimitación del control social sobre los recursos naturales y la reelaboración de la cultura y su relación con el pasado (Oliveira 2010, 19). Desde esta perspectiva, esta dinámica tiene consecuencias identitarias que se traducen en la emergencia de nuevas construcciones étnicas que orientaron el desarrollo de algunas de las actuales poblaciones indígenas colombianas. En otros términos, el proceso de territorialización, denotaría precisamente el movimiento mediante el cual un mecanismo político administrativo, como las reducciones y otros, se transmuta en un conjunto

organizado y delimitado por una construcción identitaria propia consecuente con la reestructuración de sus formas de organización sociopolítica y cultural (Oliveira 2010, 19). Este proceso sería una respuesta efectiva y alternativa de supervivencia social, política y cultural en el marco de las relaciones coloniales, develando, por lo demás, la capacidad de adaptación de estas sociedades.

El proceso de reducciones en pueblos indígenas llevado a cabo durante la Colonia en algunos de los pueblos de la gobernación de Popayán (véase el caso de Chapa, Polindará, Cerillos, Tunía, Totoró, entre otros) puede ser entendido como un primer momento de la territorialización de dichos grupos. Pues es a partir de este momento que, guiado por las políticas de la administración colonial, se configura la relación entre un grupo de personas y un territorio, cristalizando las nuevas identidades promovidas o impuestas por los repartimientos de encomiendas que ya habían fracturado los vínculos étnicos y que a su vez fueron la base de los nuevos constructos sociales denominados durante la Colonia como “pueblos”. De hecho, a lo largo de toda la documentación colonial no existe ninguna referencia de tipo étnico y siempre se hará referencia a los indígenas como repartimientos de encomiendas o como pueblo de indios.

De manera general, en el siglo XVIII, el pueblo de indios se convertiría en la unidad de referencia sociopolítica, tanto para los españoles como para los indígenas. Dicho proceso, en el caso de los grupos que habitaban el pueblo de Santiago de Guambía, presenta un desarrollo un poco distinto pues como consecuencia de las políticas de agregación no podemos trazar una correspondencia entre el pueblo como espacio físico y una sola unidad sociopolítica. Allí, como lo hemos demostrado, se encontraban tres jefaturas distintas: Guambía, Ambaló y Kizgó. Antes de las disposiciones del gobernador Nieto Polo a finales del siglo XVIII, Santiago de Guambía congregaba los repartimientos de las encomiendas de Guambía y Ambaló. Durante los siglos XVII y parte del XVIII, pese a que compartían un mismo espacio de reducción, fueron tratados cada uno como “pueblos” independientes por la administración colonial porque configuraban encomiendas independientes y por tanto guardaron su autonomía sociopolítica. Por otra parte, aún se distinguían las divisiones internas de las jefaturas, “las parcialidades” que los constituían, como sucedía en la encomienda de Guambía que estaba integrada por cuatro parcialidades¹⁹.

19 ACC, Tributos 3468.

Posteriormente, en la documentación de finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, dicha diferenciación en términos de “pueblos” desaparece, y su lugar es tomado por el término *parcialidad*: parcialidad de Guambía, parcialidad de Ambaló... etc., desapareciendo, al mismo tiempo, las divisiones internas de Guambía. Es quizás por esta razón que tanto Ambaló como Kizgó siempre fueron asociados a Guambía, mientras que por ejemplo Totoró, que puede ser relacionado culturalmente con los guambianos fue siempre considerado un grupo independiente. Pero como hemos visto en el apartado anterior, la comunidad de Kizgó guardó y construyó una autonomía territorial y política frente a Guambía, que finalmente delimitó la configuración de un resguardo independiente. Es por esta razón, y tomando en cuenta que Kizgó es una comunidad que parece haberse configurado tardíamente, que dicho proceso de territorialización pudo haberse iniciado en el contexto republicano, momento en el cual surgen otros elementos relativos a la organización sociopolítica que lo promovieron. En efecto, durante las primeras décadas del siglo XIX, una nueva relación de reciprocidad va a adicionarse a estas categorías sociales y territoriales fundadas en el pueblo de indios. Se trata de una nueva forma de gobierno y de autoridad política: los cabildos, que si bien habían sido impulsados por la administración española no habían alcanzado mayor arraigo entre las comunidades del distrito de Popayán, cuya autoridad política, hasta las primeras décadas del siglo XIX, recayó en los caciques o gobernadores²⁰.

En 1821 Bolívar decretó la igualdad de los indígenas, lo cual se expresó en la abolición del tributo. Sin embargo, pocos años después, en 1828, mediante decreto del 15 de octubre de este año, Bolívar lo restableció, bajo una nueva forma, la “contribución personal”, al considerar que los indígenas aún no eran capaces ni estaban preparados para ejercer sus derechos de ciudadanos (Bonilla 2005, 104). Esta nueva forma de recaudo legitimó los pequeños cabildos, entidades que a pesar de existir y ser reconocidos desde 1821, a partir de esta época parecen tomar fuerza, probablemente, por el hecho de recaer sobre ellos el régimen económico de sus comunidades y, por tanto, el recaudo del nuevo

20 Recordemos que la figura del gobernador, alcalde o fiscal, en este contexto, designaba una forma de gobierno suplente, empleada en aquellos casos en los cuales no existía un candidato designado por la norma de sucesión de la autoridad política indígena. Así, por ejemplo, en 1733, Santiago Álvarez, corregidor de los Naturales, designaba como alcalde de Polindara al fiscal Gregorio Currutu “por haber muerto el alcalde de dicho pueblo y no haber cacique”, ACC, 3585 (Col. CII-7 t) fol. 1 v.

tributo (Plat 2009). Posteriormente, en 1858, en el Estado del Cauca, los pequeños cabildos constituirán la única forma de representación política indígena legítima ante la administración republicana, al otorgarles la potestad de regir gran parte de la vida indígena (Sanders 2007, 29)²¹. Es así que a lo largo del siglo XIX esta nueva forma de representación política en el caso de los pueblos que lograron conservar sus resguardos, se inscribió en la relación de correspondencia con la parcialidad y su territorio, este último configurado por el pueblo físico y los territorios comunales que habían sobrevivido en manos de los indígenas²². Esta forma de correspondencia entre una forma de gobierno (los pequeños cabildos), un territorio (el pueblo y resguardo) y una comunidad (la parcialidad indígena) construida a lo largo de una compleja trayectoria histórica que hemos tratado de resumir en este escrito, puede ser atestada entre muchas de las comunidades indígenas del distrito de Popayán que sobrevivieron a la República. Por lo demás, en muchos casos esta triada fundó la base de configuraciones identitarias y como la de Kizgó e incluso otras ya reafirmadas como la de los totoroos, grupos que si bien desde un punto de vista culturalista están emparentados, han construido líneas de demarcación de sus fronteras identitarias, llenándolas con nuevas interpretaciones simbólicas que buscan reafirmar su *ancestralidad*, a pesar de las discontinuidades de su trayectorias históricas.

La *ancestralidad*, término que puede ser empleado para definir lo indígena “según tres aspectos: primacía histórica, herencia de una memoria insondable e inscripción en un territorio considerado como parte íntegra de una identidad colectiva” (Mouriés 2014, 20), entre los kizgueños hoy en día se construye sobre un tejido de relaciones simbólicas con el territorio constituido legalmente como resguardo. Estas relaciones reproducen elementos estructurales del registro mítico de los pueblos de la región y de sus prácticas rituales, como lo veremos a continuación, con dos casos: uno, el relato mítico que asocia el origen del pueblo de Kizgó con la laguna del mismo nombre y otro, relacionado con el origen de su territorio de resguardo.

El origen de los kizgueños, como para otros grupos de la región, está vinculado con los derrumbes y crecientes de agua ocasionados por los desbordamientos de los ríos y las lagunas, fenómenos que se asimilan con el parto de las

²¹ Véase *Colección de Leyes del Estado Soberano del Cauca, Edición Oficial* (Popayán: Imprenta del Colegio Mayor, 1860) 105.

²² ACC, 3624 (JIII-13 cv) fol. 5 r.

mujeres. Así, el nacimiento de Kizgó y su identidad como pueblo se relacionan con el mito de creación de la laguna, como lo expone uno de sus comuneros: “nuestro proceso de identidad como pueblo, nace de la historia que tenemos para mostrar, llegue el que llegue... es la laguna” (Testimonio de un comunero de Kizgó, agosto del 2012). Este enunciado propone que la laguna se formó como consecuencia de la infracción de una abuela de sacar a un niño de la hamaca que estaba bajo su cuidado mientras su madre había ido a buscar agua. A pesar de las advertencias de su hija, la abuela sacó al niño de la hamaca, quien se transformó en serpiente y otros animales de agua. Cuando la madre regresó con los cantaros de agua que había ido a llenar, los dispuso en el centro y una esquina de la casa y de allí empezó a brotar el agua “ya se fue haciendo agua por toda la casa”. Al ver que su hijo había desaparecido se quedó allí, mientras la casa era inundada. El relato conserva una estructura narrativa similar al texto recogido en el libro *Guambianos: hijos del arcoíris y del agua* (Dagua, Vasco y Aranda 1998), que también cuenta el origen de la laguna de Kizgó y, a pesar de sus diferencias, la laguna se asocia con esta mujer, con su cuerpo y su casa. Pero entre los misak, más allá del origen de la laguna, el mito no parece hacer relación a otro episodio de creación, como sucede en el caso de los kizgueños, quienes ven en esta mujer, que es la laguna Kishu, a su madre (mujer dadora de vida), como lo muestra el testimonio de uno de los mayores:

[...] porque nacimos nosotros del agua... porque nos caracterizamos como hijos del agua... por lo general nosotros provenimos de un líquido cuando hay la unión de pareja... y durante los nueve meses nosotros permanecemos en el vientre de la madre en esa bolsa de agua ahí estamos durante los nueve meses. A partir de eso, cuando llegan los nueve meses nuestra madre, por lo general, va a tener su sangrado... y por eso se habla de la gran avalancha cuando suelta la laguna, porque surgió una gran avalancha, cierto, y en esa gran avalancha nosotros nacemos... la historia nos hace entender simplemente que no es una mitología que se cuenta, sino que es una realidad de la vida.

El papel de la laguna se materializa en el territorio al ser su ombligo, desempeñando la misma función que el cordón umbilical durante la gestación humana, que lo nutre y le da la vida. Por otra parte, de ella surge Kiwa, “el primer guardia”, un héroe mítico defensor del territorio antes de la llegada

de los españoles. Como la cacica Teresa de la Estrella o Juan Tama, Kiwa nació de las aguas, del aguacero y de los derrumbes: cuentan los mayores que cuando una mayora bajaba a buscar agua encontró un niño que venía del aguacero... venía el cacique Kiwua. Él representa lo que el cacique Calambas para los misak, y Juan Tama para los nasas. Las acciones de defensa del territorio de este cacique se encuentran entrelazadas con las de Juan Tama, quien, según algunas versiones de la tradición oral, distribuyó las posesiones territoriales indígenas desde el sitio sagrado de Piedra Mesa: al oriente colocó a Pitayó y Quichallá, y al occidente colocó Kizgó. Tales relaciones de alianza política, en la actualidad, se materializan con la adscripción de Kizgó al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

Estos fragmentos de la tradición oral que entrelazan elementos de las tradiciones orales tanto de los misak como de los nasas configuran uno de los mecanismos identitarios que definen a kizgó como un pueblo indígena, a lo que debemos sumar otros históricos como su autonomía política y territorial. A primera vista, si se tiene en cuenta la historia de kizgó, dichos mecanismos podrían ser percibidos como *tradiciones* o ideologías construidas con un fin político, en este caso, su reconocimiento como pueblo. Por el contrario, lo que hemos corroborado profundizando en su historia es que el problema de su identidad es mucho más complejo, porque también es el resultado y la manifestación de distintos procesos de reorganización social, política y cultural, implementados por los indígenas en el marco de sus relaciones, primero, con la dominación colonial y luego con el Estado colombiano. En este sentido, como lo proponen sus miembros, el pueblo indígena de Kizgó no puede ser comprendido como una entidad sociocultural fija a lo largo de su historia sino, más bien, como resultado del dinámico proceso de mestizaje indígena y de la transformación de los grupos de la región²³.

23 “Durante mucho tiempo cuando la usurpación de la Colonia fue arrasadora, los kizweños para no dejarse exterminar compartieron y adoptaron costumbres de comunidades vecinas, y en muchos casos hubo mezcla entre comuneros de kizgó con nasas de Quichaya y Pueblo Nuevo; Guambía, Ambaló; campesinos de Usenda; y venideros residentes en Silvia, que hoy en día con claridad, nos identificamos como kizweños en cualquier espacio, evento o situación” (“Vitalizando mi territorio de Kizwó”, documento de trabajo de la comunidad de Kizgó).

Autoridades tradicionales y el Estado colombiano. El problema de la legitimidad y la representatividad de los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la OIT

El desarrollo del Convenio 169 de la OIT en Colombia y la Constitución de 1991 plantearon un escenario que privilegia el diálogo y la negociación entre el Estado y los pueblos indígenas, y el reconocimiento de la autonomía, económica, social, territorial, política y cultural, y la diversidad cultural como telón de fondo para la construcción de una nueva sociedad. Sin embargo, este reconocimiento se dio al mismo tiempo que el Estado colombiano legitimó la extracción de recursos naturales en sus territorios como parte de una política económica neoliberal. De acuerdo con Correa (2011) el gobierno:

Consagró la propiedad colectiva de sus territorios como inalienable, imprescriptible e inembargable y advirtió que la explotación de los recursos naturales se realizaría sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y, en caso de intervención de terceros el gobierno garantizaría la participación de representantes indígenas en las decisiones que afectan la integridad sociocultural de las comunidades. (340)

Este diálogo planteó el problema de establecer cuáles son las instituciones representativas de los pueblos indígenas con quienes se debía desarrollar el diálogo legítimo para la toma de decisiones. El Convenio estableció que el Estado debía “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” (Convenio 169 de la OIT 1986, 3). Frente a este nuevo reto surge la necesidad de identificar a las “instituciones” de representatividad indígenas en los escenarios de consulta y participación planteando la pregunta: ¿Quiénes son esas instituciones representativas?

En el caso colombiano, hizo carrera el concepto *autoridades tradicionales indígenas*. Este se convirtió en un elemento clave de la retórica institucional para determinar la legitimidad de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas en su relación con el Estado. Sin embargo, el reconocimiento de la autoridad tradicional como interlocutor legítimo y autorizado generó tensiones y rupturas entre los pueblos indígenas que deben ser problematizadas en el

escenario actual de la relación indígenas-Estado en Colombia. En su libro sobre política y poder en la Amazonía, Correa (2017) plantea que:

La reforma constitucional generó dos poderosas transformaciones cuyo impacto interesa destacar. En primer lugar, el Estado reconoció las autoridades tradicionales y su agrupación en asociaciones de autoridades tradicionales indígenas como entidades públicas de carácter especial, demandando que fueran elegidas en asamblea anual, y que la autoridad tradicional u otra persona elegida por la comunidad se certificara como representante legal. Ello no solo erosiona la autonomía local, sino las tradicionales relaciones de los líderes con sus parientes consanguíneos y afines que participan en las redes zonales. La certificación de las autoridades amazónicas empezó en la década del 90, y la mayoría desde el año 2000, y aunque su número varía, porque no logran realizar su convalidación anual ante el Estado, se ha venido incrementando progresivamente, particularmente entre los tukanos. (117)

Las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (Aatis) (Decreto 1088 de 1993) en el departamento de La Guajira nacieron en la lucha de algunos líderes wayuu, con la asesoría de antropólogos, por crear un esquema que les permitiera distribuir los beneficios de las salinas de Manaure y se extendió posteriormente a todo el país (Jaramillo 2014, 60). Sin embargo, la parte más interesante del decreto es que no define qué es una autoridad tradicional, lo que se hizo posteriormente en el Decreto 2164 (Presidencia de la República 1995).

En Colombia, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM) ha venido registrando las autoridades tradicionales indígenas. Este registro determina su reconocimiento institucional, por ejemplo, en el contexto de contratación con el Estado, para administrar los recursos del Sistema General de Participación (SGP), para ser interlocutor legítimo en un proceso de consulta previa y, en general, para acceder a derechos fundamentales como la salud o la educación. Pese a que ha sido un concepto institucionalizado, la noción de *autoridad tradicional* indígena que ha hecho carrera en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado en Colombia, ha dado lugar a múltiples malentendidos. Estos son el resultado de una lectura simplificada de este concepto, al que ha contribuido un ejercicio antropológico de traducción no siempre pertinente.

Por ejemplo, se pretende traducir el concepto wayuu de *alaulayu* que significa *tío*, como Autoridad Tradicional Indígena Wayuu.

De acuerdo con Jaramillo (2014), en un artículo publicado en el momento del decreto, se argüía que para la sobrevivencia de los wayuus debía haber una articulación entre lo que él llamaba los “frentes capitalistas” en La Guajira y la “estructura política básica (el vínculo con *alaulayu*)” (Correa 1993 citado en Jaramillo 2014, 213) de los wayuus. El artículo de Correa no solo da una idea de lo que tenían en mente las personas que impulsaron la figura de autoridad tradicional, sino que además muestra de qué manera el saber antropológico y, en especial, el concepto de *descendencia*, determina normativamente la inclusión y las relaciones políticas (cf. Povinelli 2002 citado en Correa 2014, 187).

Este concepto de autoridad tradicional y los malentendidos que genera en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, ha privilegiado las necesidades del poder gubernamental frente a la administración de los territorios indígenas sobre las lógicas del gobierno propio y el derecho a la autonomía. De esta manera, se ha obligado a los indígenas a determinar quién es su autoridad tradicional y a registrarla, en función del diálogo y de la interlocución con las instituciones gubernamentales, propiciando un reconocimiento individualizado de la autoridad indígena, entendida más desde las funciones político-administrativas, que desde las formas de gobierno propio, lo que implica que quien es legítimo para el Estado no necesariamente lo es en las comunidades. En su relación con el Estado, los indígenas han creado estrategias para hacer frente a esa realidad, que en muchos casos se ha devuelto a manera de un *boomerang*, profundizando las tensiones y agudizando los conflictos en desmedro de su pervivencia cultural como sujeto colectivo.

En este contexto, el Estado debe determinar quién es y quién no es la autoridad indígena para efectos de administrar el acceso a los derechos como la participación, la educación, la salud, de acuerdo con quien se encuentre registrado en la alcaldía municipal o en la DAIRM. Aquellos que no se encuentren en ese registro no son reconocidos en la toma de decisiones que afectan sus territorios. Generalmente, en los pueblos indígenas el concepto de autoridad tradicional abarca un número amplio de funciones que incluyen desde los roles políticos hasta los espirituales, que en muchos casos se encuentran distribuidos en diferentes personas de la comunidad, determinar la legitimidad de quienes hablan con el Estado bajo esta figura genera conflictos. Es el caso, por ejemplo, de los webaka y los bewene en el pueblo Nukak Makú, o entre los mamos y los

cabildos gobernadores en la Sierra Nevada de Santa Marta o entre los capitanes y los payés en algunos pueblos de la Amazonía colombiana.

La apropiación del Convenio 169 de la OIT por parte de los indígenas y de los diferentes instrumentos normativos para el reconocimiento de los derechos indígenas, generó la creación de diferentes instancias de autoridad que se definen de acuerdo con su capacidad de interlocución con el Estado. Así, consejos, asociaciones y organizaciones de autoridades indígenas, entre otros, se han constituido como autoridades en su calidad de interlocutores e instituciones representativas. Estas entidades han sido legitimadas o no por las instituciones del gobierno en la medida en que facilitan los procesos de concertación institucional para la implementación de programas en los territorios, la puesta en marcha de proyectos de desarrollo o de consulta previa de medidas legislativas y administrativas. Sin embargo, en muchos casos no son reconocidos por las comunidades y las autoridades de base de los pueblos en los territorios. Por otro lado, los intereses de políticos y funcionarios locales, así como actores privados, han promovido el reconocimiento de líderes indígenas como autoridades tradicionales, sin que estos cumplan con esta función en las comunidades. Esto ha generado tensiones y ha agudizado conflictos que han afectado no solamente a los indígenas sino a los diferentes actores que dialogan con los pueblos indígenas, incluido el Estado mismo. Para analizar esta problemática queremos referirnos al caso de los wayuus, como lo veremos a continuación.

El caso del pueblo wayuu

Los wayuus son el pueblo indígena más numeroso de Colombia (aproximadamente 250.000 de acuerdo con el censo DANE del 2005). Habitan entre Colombia y Venezuela, en el departamento de La Guajira y el estado Zulia. Su organización política es descentralizada y, a diferencia de los pueblos andinos, no cuenta con la figura del cabildo indígena; sus autoridades son jefes de grupos familiares extensos vinculados por línea materna y adscritos a un territorio denominado *woumainpa*, que se traduce como *nuestro territorio* (Guerra 2000; Cano, Van der Hammen Malo y Arbeláez Albonoz 2010).

Esta organización descentralizada ha sido una de las principales dificultades que ha tenido el Estado para el diálogo con los wayuus, pues se calcula que pueden existir más de 3.000 autoridades a lo largo y ancho del departamento de La Guajira, lo que ha llevado a varios intentos de crear instancias centralizadas

de diálogo y concertación para facilitar la comunicación entre el Estado y los wayuus. Uno de estos espacios es la Mesa de Diálogo y Concertación para el Pueblo Wayuu Colombiano, creada por resolución del Ministerio del Interior, en donde se ha centralizado el diálogo de las iniciativas del Gobierno con el pueblo wayuu, generando profundas tensiones con las comunidades y autoridades indígenas en los territorios.

Para los wayuus la principal figura de autoridad es, generalmente, un hombre mayor (en ocasiones puede ser una mujer), que se identifica como la cabeza visible del *apüshi* (grupo familiar) adscrito a un territorio (*woumainpa*), a quien sus parientes llaman *alaiüla* o *talaula* que traduce literalmente “mi tío”. Según Guerra (2002), el *apüshi* es una categoría que denota una entidad política, social, económica y jurídica fundamental en la sociedad wayuu. Implica lazos de reciprocidad y solidaridad económica y política en el cumplimiento de diferentes obligaciones. Bajo los lazos del *apüshi*, los wayuus necesariamente actúan como colectividad. Según Goulet (1981), “La vida de un guajiro está determinada en un alto grado por sus compromisos con sus parientes uterinos *apüshi*, a saber su madre, los hermanos de su madre, los hijos de sus hermanas y los hijos de las hermanas de su madre” (71). El *apüshi* traduce “verdadera familia” cuyos lazos de consanguinidad son transmitidos por la madre, la de la carne. A estos parientes también es común llamarlos en castellano “parientes por parte húmeda”.

Cada *apüshi* tiene un territorio donde se encuentra su cementerio, sus zonas de pastoreo, sus fuentes de agua, sus huertas²⁴. En ese territorio pueden habitar otros parientes como los *achonwa* (parientes por línea paterna). Sin embargo, tienen derechos territoriales o autoridad política sobre el territorio. Existen casos en los cuales los *achonwa* tienen asentamientos prolongados en los territorios al punto de que allí han nacido sus hijos y los hijos de sus hijos. No obstante, esto no implica derechos territoriales a ellos o a su descendencia. Según Guerra (citado en Cano y Van der Hammen 2005) se reconoce a un *apüshi* el principio de adyacencia sobre un territorio

24 El cementerio es un lugar fundamental en la vida social, cultural, política y económica de los wayuus. Un cementerio define la presencia ancestral de un *apüshi* en un territorio; allí descansan tres y cuatro generaciones de parientes uterinos, que son una prueba irrefutable de territorialidad. El cementerio indica “[...] la ocupación continuada por parte de un grupo familiar de un determinado territorio considerado su *woumain*, o patria” (Guerra, en Cano y Van der Hammen, 2005, 11).

La adyacencia se basa sobre un conjunto de elementos de dominio del *apüshi* como son la vivienda o ranchería, el cementerio, las fuentes de agua, las huertas, las zonas de recolección y pastoreo; y en la zona costera, las zonas de pesca y las salinas. Estos elementos como la casa, el ojo de agua, el arroyo, los cerros, el cementerio, el jagüey, sitios de uso como la huerta y sitios de recolección, reciben un nombre propio al interior del territorio. En la apropiación del territorio el hecho de tener enterrados allí sus muertos es fundamental [...]. (11)

El *alaulayu*, como la cabeza más visible del *apüshi*, cumple diversas funciones de representación del grupo familiar y el territorio, como recibir la palabra cuando hay un conflicto con otro grupo familiar, encabezar los arreglos propios del sistema normativo que van desde matrimonios hasta pagos de sangre, convocar a actividades de trabajo colectivo como el *yanama*, autorizar a otros parientes para ocupar zonas del territorio, o defenderlo militarmente en caso de un eventual conflicto con otro grupo familiar. Es importante tener en cuenta que para tomar decisiones, este tío mayor debe consultar con los otros hombres mayores que también hacen parte de la autoridad del *apüshi*. Desde esta perspectiva, la autoridad tiene un carácter colectivo y una clara adscripción territorial que entra en conflicto a la hora de registrar la *autoridad tradicional* en la alcaldía municipal o en la DAIRM como autoridad indígena de una comunidad, una categoría histórica de origen colonial ampliamente acogida en los indígenas andinos pero que entra en tensión con las lógicas territoriales del gobierno propio en los wayuus. Esta situación en La Guajira obedece a diferentes factores.

El problema de la legitimidad

Uno de ellos tiene que ver con la participación de los pueblos indígenas en los recursos del Sistema General de Participación (SGP), Ley 715 del 2001. Por una parte, teniendo en cuenta el manejo político que les han dado las administraciones locales a los recursos del SGP, los alcaldes han optado por posesionar como autoridades indígenas a personas afines a sus causas políticas promoviendo la asamblea de elección anual de autoridades y convirtiendo el liderazgo en un cargo de elección popular, independientemente de si son reconocidas como tales en sus comunidades y de acuerdo con sus leyes propias. Por otra parte, los wayuus han optado por darles las funciones político-administrativas a parientes que no

necesariamente cumplen funciones de autoridad en los territorios, teniendo en cuenta su condición bilingüe, su capacidad de leer y escribir, o el solo hecho de tener al día los documentos de identidad, con el fin de que se encarguen de los trámites burocráticos como la gestión de los pocos recursos del SGP. Para estos efectos, estos representantes son elegidos en asambleas de acuerdo con los requisitos exigidos para ser posesionados por la autoridad municipal. Según Correa (2017, 21), entre los tukanos:

El manejo de los recursos públicos generó la intervención de agentes externos que promovieron conflictos que erosionan las redes en las que descansaban las redes sociopolíticas zonales, con reemplazo de sus líderes por personas que pueden responder a sus conocimientos administrativos [...].

En La Guajira esta situación ha dado lugar a una proliferación de solicitudes para registro de autoridades que requieren ser reconocidas para participar ya sea en la administración de los recursos, en un proceso de consulta previa para un proyecto que ingresa a sus territorios o en la consulta para el nombramiento de docentes en los colegios indígenas.

Por otro lado, las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (Aatis) se han disputado el manejo de los recursos creando fuertes divisiones en los territorios y una proliferación de autoridades y comunidades creadas con el objeto de asociarse a una u otra Aatis para aumentar su número de afiliados y su poder en el manejo de los recursos del SGP, la salud, la educación y otros programas como los del Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF). Así, por ejemplo, en 1994 se registraban en el municipio de Manaure 100 autoridades tradicionales con 280 comunidades, y en el 2016 se registraron 865 con el mismo número de comunidades²⁵. Esta proliferación de comunidades fragmenta la relación entre autoridad y territorio que define la organización social y política de los wayuus, privilegiando las lógicas de la administración del Estado por encima del gobierno propio y agudizando los conflictos de representatividad en el diálogo con este pueblo indígena. Estas Aatis cuentan con representantes legales, generalmente, líderes con manejo del español y conocimiento del mundo

25 Información tomada de los listados de registro de Autoridades Indígenas de la Secretaría de Asuntos Indígenas del municipio de Manaure.

de afuera, quienes asumen el rol de representantes de las autoridades asociadas en el diálogo con el Estado.

A muchas de estas autoridades, los wayuus les han dado el nombre de “autoridades de carpeta”. Esta transformación del ejercicio de la autoridad puede responder a estrategias de los pueblos indígenas, como dijo en una discusión al respecto una reconocida autoridad wayuu en la Alta Guajira:

Yo aquí soy autoridad, reconózcame o no me reconozca el Ministerio del Interior. Pero como autoridad yo no tengo tiempo de ir a reclamar esos pocos recursos del SGP, entonces nombré a mi esposa para que se encargue de esa función. (Edicto Barroso. *Alaulayu* de Walelpa Alta Guajira, noviembre del 2017)

Como lo muestra el testimonio, el problema es que estas son las autoridades que convoca el Gobierno para tomar decisiones pasando por encima de las autoridades del territorio que son, de acuerdo con el *akwaipa* wayuu, quienes deben ser consultadas en la toma de decisiones²⁶. Este es uno de los principales motivos de conflicto entre el Estado y los wayuus, hay un reclamo permanente por parte de los indígenas de que sus autoridades legítimas no son tenidas en cuenta. ¿Cómo determinar entonces esa legitimidad? Si las autoridades wayuus no son las que se encuentran registradas en las alcaldías municipales, o en las bases de datos de la DAIRM, ¿cuál es la legitimidad que existe en el diálogo entre los wayuus y el Estado? ¿Está hablando el Estado con las instituciones representativas del pueblo wayuu? ¿Con quién hablar entonces? ¿Quién es el interlocutor legítimo?

Estas preguntas han tomado importancia en la medida en que grandes proyectos de desarrollo en el departamento de La Guajira, como el gasoducto de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) o recientemente el Parque Eólico Jepirra-chi de Empresas Públicas de Medellín (EPM), la declaración del área protegida del Parque Nacional Natural Bahía Portete y la consulta para el nombramiento de docentes indígenas, se vieron afectados por problemas de legitimidad en el desarrollo de la consulta previa. O incluso en el cumplimiento de las medidas cautelares y de los fallos de la Corte Constitucional frente a la crisis que vive el

²⁶ El *akwaipa* traduce “a la manera wayuu”, hace referencia al modo de ser del wayuu conforme está establecido en la tradición.

departamento de La Guajira y especialmente el pueblo wayuu como el Auto 004 del 2009 y la Sentencia T-466 del 2016. En esta última, la Corte Constitucional ordena un espacio de participación wayuu que tenga la mayor legitimidad con el menor número de personas. Presionada por la situación de emergencia que enfrentan en particular los niños y niñas, y la necesidad de intervenir de manera urgente, sin pasar por encima del derecho a la consulta, pero teniendo en cuenta la dificultad de hablar con más de 3.000 autoridades tradicionales wayuu.

[...] se invita a las comunidades, resguardos y asociaciones pertenecientes al pueblo wayuu a establecer, al menos para los fines de la atención de emergencia, un esquema de interlocución que permita agilizar el trámite de las concertaciones o consultas, reuniendo la mayor representatividad con el menor número de delegados posible. Un camino en este sentido no solo maximizará el escenario de participación comunitaria, haciendo más visible y representativa la interlocución indígena, sino que facilitará el ejercicio de las autoridades para conseguir la efectividad de las medidas. (82)

Así, el reconocimiento de las autoridades wayuus para lograr espacios de concertación legítimos con el Estado colombiano ha erosionado sus formas propias de consulta y concertación que se enmarcan en espacios colectivos como el *outkajawa*, en el que las decisiones son discutidas y consultadas con los parientes del *apüshi* (y otros parientes que se encuentran en el territorio) y donde la territorialidad tiene una relación indisoluble con el ejercicio del autogobierno y la autonomía.

Procesos de individualización

La segunda dificultad que hemos mencionado del registro de la autoridad tradicional por el cual pasa el reconocimiento del Estado, es el proceso de individualización de la figura de la autoridad, depositando en una sola persona un poder para la toma de decisiones que no necesariamente tiene, de acuerdo con las expresiones tradicionales y la naturaleza de la autoridad en las comunidades.

Detrás de este proceso de individualización de la autoridad tradicional está la construcción de un interlocutor, “un sujeto político”, necesario para el Estado para poder relacionarse con las sociedades indígenas (Mahecha y Franky 2017, 175), en el caso de los wayuus, por ejemplo, para resolver los temas relativos a la

administración de los territorios indígenas, entre otros el acceso a los recursos naturales. Paradójicamente, este sujeto político construido en este contexto no necesariamente responde a las distintas formas de expresión del poder y la autoridad entre las sociedades indígenas, como es el caso de la Amazonía, donde dichos atributos incluso pueden ser inexistentes como lo expresa la clásica hipótesis de Clastres (1974), o bien encontrarse dispersos en los distintos espacios del mundo social: el parentesco, la guerra y el mundo ritual (Descola 1988). En estos casos las organizaciones sociopolíticas indígenas tienen una naturaleza distinta en la medida en que el control sobre los recursos estratégicos necesarios para la reproducción de la sociedad no reposa en una élite (Correa 2017). Sin embargo, con el pueblo wayuu, el Estado ha promovido espacios de participación exclusivos para las autoridades definidas por el Estado como tradicionales, es decir, las que están registradas, para que tomen decisiones frente al ingreso de un proyecto de exploración y explotación de recursos naturales como ocurrió con el desvío del río Ranchería para la ampliación de la mina a cielo abierto de la empresa Cerrejón²⁷. Esta noción de la autoridad ha agudizado los conflictos dentro de los territorios en la medida en que las comunidades desconocen los alcances de las decisiones de tal autoridad, generando rupturas y proliferación de autoridades en un mismo territorio con el objeto de participar en las decisiones de las que se sienten excluidos, entre ellas, ser beneficiarios de los programas y proyectos y del Estado.

No se puede desconocer que los pueblos indígenas han transformado su organización sociopolítica tradicional desde el punto de vista del ejercicio del gobierno y de la autoridad en respuesta a las nuevas condiciones que le plantea su relación con el Estado, en el contexto de un modelo de desarrollo neoliberal. Como resultado de esas transformaciones la noción de autoridad indígena se debe problematizar en sus niveles de complejidad, es decir, dependiendo de la situación que se pretenda discutir. No es lo mismo definir quién es la autoridad para el trámite de los recursos del SGP, a definir la autoridad tradicional para consultar la viabilidad de un proyecto petrolero en un territorio wayuu.

27 En diálogo con algunas comunidades wayuus del sur de La Guajira, estas manifestaban que la empresa El Cerrejón trasladaba exclusivamente a los *alaulayus* a reuniones de consulta previa para el desvío del río Ranchería como parte del proyecto de expansión minera P 500. (Comunicación personal con autoridad wayuu al sur de La Guajira 2012)

Estas transformaciones que han obedecido a estrategias de los pueblos para hacer frente a una relación en la que jerárquicamente están en desventaja, se ha vuelto sobre ellos mismos. Bajo la figura de la autoridad tradicional el Estado se ha abrogado el reconocimiento *de facto* de quiénes son los interlocutores legítimos de los pueblos indígenas y ha promovido una lectura cristalizada y superficial de la autoridad indígena en función de las necesidades de administración de los territorios para la explotación de los recursos naturales.

De acuerdo con Jaramillo (2014), las oficinas municipales de asuntos indígenas (parte de la administración municipal) en la práctica definen quiénes son las autoridades tradicionales. Para hacerlo, ellos “posesionan” y registran a la autoridad para “ser garantes de que [todo] se está desarrollando en completa transparencia o de manera debida”, como me lo contó el funcionario a cargo en Maicao²⁸. Lo que planteamos aquí es que el concepto de legitimidad debe problematizar el concepto de autoridad tradicional indígena y reconocer los diferentes niveles de complejidad en los que opera y se articula la representatividad de las instituciones propias de los pueblos indígenas, dependiendo de la situación y del contexto, para entender la naturaleza y la expresión de la autoridad tradicional desde el punto de vista del sujeto colectivo de derecho²⁹.

Sin embargo, tampoco se trata de establecer una dicotomía entre lo tradicional y lo moderno para dar mayor legitimidad a las autoridades tradicionales y descartar los nuevos liderazgos indígenas que “[...] no constituyen un fenómeno superficial o temporal, sino que son parte sustancial de la vida política misma de las sociedades indígenas hoy en día” (O. Espinosa 2017, 130). Se trata de reconocer la complejidad de la “vida política indígena contemporánea que nos permite distinguir al menos de manera analítica, diferentes ámbitos

28 Entrevista con Leonardo Barros, director de Asuntos Indígenas, en Maicao. 1.º de noviembre del 2007.

29 La Corte Constitucional de Colombia distinguió los derechos del sujeto colectivo: los pueblos indígenas, de los derechos colectivos de los colombianos así: “Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos y colectivos” (art. 88, CP). La Corte ha señalado que los derechos fundamentales de los que son titulares los pueblos indígenas en cuanto sujeto colectivo son cuatro: “El derecho a la subsistencia, a la integridad étnica y cultural y social, a la propiedad colectiva y el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios”. (Sentencia T-380 de 1993)

de acción, cada uno con dinámicas y particularidades propias” (O. Espinosa 2017, 130). Es por esto que al simplificar las nociones y prácticas del poder y la autoridad indígena, el Convenio 169 de la OIT y la Constitución de 1991 corren el riesgo de convertirse en un instrumento al servicio de un modelo de desarrollo neoliberal en la medida en que los recursos estratégicos del Estado terminan siendo negociados entre los más grandes poderes económicos y unos pocos líderes indígenas (los registrados), que muchas veces no son legítimos y tampoco tienen la potestad de tomar decisiones de esa naturaleza, afectando el ejercicio del autogobierno y la protección de la integridad étnica y cultural del sujeto colectivo consagrado en el Convenio y la Constitución política de 1991.

Consideraciones finales

La observación de los casos tratados en este artículo ilustran las transformaciones que las comunidades indígenas de nuestro país han generado, en el contexto del derecho internacional y nacional, para responder, por una parte, a la necesidad de participar en los distintos procesos de consulta nacionales, como se ha descrito con el caso de las autoridades indígenas entre los wayuus, y por otra, con el fin de consolidarse políticamente como entidades autónomas de acuerdo con la nueva terminología avalada por la jurisprudencia internacional, como hemos visto con la reconfiguración identitaria del pueblo de Kizgó.

El Convenio 169 de la OIT constituye quizás el lineamiento jurídico más importante para definir los derechos de los pueblos indígenas y los modelos de acción del Estado frente a estas poblaciones, y en él toman forma nociones jurídicas como la de participación, consulta, autoidentificación, autodeterminación, y derechos a la educación, la salud y el territorio. En los casos que hemos analizado en este artículo, dicho referente jurídico ha sido reapropiado por las mismas poblaciones indígenas quienes en función del ejercicio de los derechos expuestos en él, han promovido adaptaciones de orden político que a primera vista son consideradas instrumentales: procesos de configuración de nuevas autoridades indígenas sin mayor relación con las formas culturales tradicionales entre los wayuus, pero necesarias para relacionarse con el Estado, obtener una mayor representatividad y acceso directo a los recursos originados de algunos de los procesos consultivos; o bien, la construcción de nuevas identidades étnicas, fundadas en la historia y las expresiones culturales, como el caso de kizgó para beneficiar de una autonomía política y socioeconómica. En ambos casos,

a pesar de que dichas adaptaciones se originan en niveles sociopolíticos distintos (comunidades y pueblos), se trata de una dinámica común que puede ser resumida en la necesidad de participar de manera autónoma en las relaciones con la sociedad nacional y el Estado colombiano.

No podemos desconocer igualmente que estas transformaciones se han propiciado en el marco de relaciones de poder y de dominación que muchas veces pueden ir en detrimento de la autonomía, la identidad cultural y la integridad territorial de los pueblos indígenas. Pero, como hemos observado, estas transformaciones no pueden ser leídas desde el prisma de la invención política e instrumental de las comunidades o pueblos indígenas del país. Por el contrario, dichas transformaciones evidencian la complejidad de los procesos de interacción que se producen en medio de fisuras, continuidades y tensiones, y frente a los cuales los grupos indígenas generan nuevas respuestas en las que la historia y la cultura son redibujadas, recordándonos, como lo argumenta una perspectiva constructivista, que la cultura y las formas sociopolíticas indígenas son móviles, inestables, situadas y su diálogo con el contexto político e histórico en el cual interactúan estos grupos exige una lectura compleja que evite la simplificación.

Bibliografía

Archivos

Archivo General de la Nación (AGN). Bogotá. Fondos. Encomiendas.

Archivo Histórico de Quito (AHQ). Quito. Fondos. Popayán e Indígenas.

Archivos Central del Cauca (ACC). Popayán. Fondos. Encomiendas, Gobierno y Tributos.

Archivo Arquidiócesis de Popayán.

Archivo Parroquial de Silvia.

Referencias

Arrollo, Jaime, 1907. *Historia de la Gobernación de Popayán*. Popayán: Imprenta del Departamento.

Auto 004 del 2009. Protección de derechos fundamentales de personas e indígenas desplazados por el conflicto armado en el marco de superación del estado de cosas inconstitucional declarado en Sentencia T-025/04.

- Barth**, Fredrik. 1976. *Los grupos étnicos y sus fronteras*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonnett**, Diana. 2011. “De la conformación de los pueblos de indios al surgimiento de las parroquias de vecinos. El caso del altiplano cundiboyacense” *Historia Crítica* 10: 9-19.
- Bonilla**, Heraclio. 2005. “Estructura y articulación política de las comunidades indígenas en los Andes centrales con sus estados nacionales”. En *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*, editado por Heraclio Bonilla, 1047-1060. Lima: Instituto de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.
- Bourdieu**, Pierre. 2003. “La parente come représentation et comme volonté”. En *Esquisse d'une théorie de la pratique*, 71-128. París: Edition du Seuil.
- Cano**, Claudia y María Clara van der Hammen. 2005. “Caracterización de huertos tradicionales wayuu-Guajira”. Convenio de Cooperación Técnica 45, entre el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, la Universidad Externado de Colombia y el Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS).
- Cano**, Claudia, María Clara van der Hammen Malo y Camilo Arbeláez Albornoz. 2010. *Sembrar en medio del desierto: ritual y agrobiodiversidad entre los wayuu*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Chaves**, Margarita y Martha Zambrano. 2009. “Desafíos a la nación multicultural. Una mirada comparativa sobre la reindianización y el mestizaje en Colombia”. En *Repensando los movimientos indígenas*, compilado por Carmen Martínez Novo, 215-245. Quito: Flacso; Ministerio de Cultura.
- Clastres**, Pierre. 1974. *La société contre l'Etat*. París: Les Editions de Minuit.
- Colmenares**, Germán. 1999. *Historia económica y social de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Convers**, Isabel. 1987. “Problemática y lucha indígena en el siglo XIX. La guerra civil de 1889”. Trabajo de pregrado. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Convenio 169 de 1989 Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. OIT.
- Correa**, François. 2017. “Política y poder entre los tukano y arawak del alto río Negro y Orinoco”. En *Política y poder en la Amazonía. Estrategias de los*

- pueblos indígenas en los nuevos escenarios de los países andinos*, 94-127. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- _____. 2011. "Autonomía de la diferencia entre indígenas de la Amazonía y los Andes de Colombia". En *Por donde hay soplo. Estudios amazónicos en los países andinos*, editado por Jean-Pierre Chaumeil, Oscar Espinoza y Manuel Cornejo, 325-353. Lima: IFEA-PUCP-CAAAP-EREA/CNRS.
- Dagua, Abelino, Luis Guillermo Vasco y Misael Aranda. 1998. *Guambianos. Los hijos del arcoíris y el agua*. Bogotá: Cerec; Los Cuatro Elementos; Fundación Alejandro Ángel Escobar; Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular.
- Descola, Philippe. 1988. "La chefferie amérindienne dans l'anthropologie politique". *Revue française de science politique* 5: 818-827.
- Espinosa, Oscar. 2017. "Clientelismo, élites y pragmatismo político indígena en la Amazonía contemporánea: revisando algunas categorías de análisis político". En *Política y poder en la Amazonía. Estrategias de los pueblos indígenas en los nuevos escenarios de los países andinos*, 128-145. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Espinosa, Magdalena. s. f. "Estudio socioeconómico del resguardo de Polindara" (estudio inédito), Popayán.
- Evans-Pritchard, Edwar. 1977. *Los Nuer*. Barcelona: Anagrama.
- Gómez, Tomás. 1977. "Indiens et terre en Nouvelle Grenade (1593-1843), les Resguardos: structures de protection ou spoliation déguisée?". *Caravelle* 28: 11-31.
- Gonzales, Margarita. 1970. *El resguardo en la Nueva Granada, Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Goulet, Jean Guy. 1981. *El universo social y religioso guajiro*. Maracaibo: Universidad Católica Andrés Bello y Centro de Lenguas Indígenas.
- Gros, Christian. 2000. *Políticas de la etnicidad: identidad, estado y modernidad*, Bogotá: ICAN.
- Guerra, Wilder. 2002. *La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Herrera, Marta. 2009. *Popayán: la unidad de lo diverso, territorio, población y poblamiento, en la provincia de Popayán en el siglo XVIII*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- _____. 2002. *Ordenar para controlar, ordenamiento espacial y control político en las llanuras y en los Andes centrales neogranadinos. Siglos XVIII*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia; ICANH.
- Jaramillo**, Pablo. 2014. *Etnicidad y victimización: genealogías de la violencia en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Lehmann**, Henri y Paulette Marquer. 1960. "Etude Anthropologue Lehmann Henri et Paulette Marquer, Etude Anthropologique des Indiens du groupe Guambiano-Kokonuco Region de Popayán, Colombie". *Bulletins et Mémoires de la Société d'anthropologie de Paris*, serie XI, tomo 1, fascículo 2: 177-236.
- Llanos**, Héctor. 1981. *Los cacicazgos de Popayán a la llegada de los españoles*. Bogotá: FIAN; Banco de la República.
- Mahecha**, Dany y Carlos Franky. 2017. "Políticas de representación y participación entre los nukak". En *Política y poder en la Amazonía. Estrategias de los pueblos indígenas en los nuevos escenarios de los países andinos*, 160-162. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Molina**, Hernán. 2012. *Estudio etnohistórico de los resguardos de Quizgó, Ambaló y Polindara en el departamento del Cauca, Periodo Republicano*. Bogotá: Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías.
- Mouriés**, Thomas. 2014. "¿Con o sin ancestros? Vigencia de lo ancestral en la Amazonía peruana". *Revista Antropológica* 32: 17-40.
- Obadia**, Leonel. 2007. "Cartographie critique des usages et des significations attribués au concept d'éthnogenèse dans les Globalization Studies" [Cartografía crítica de los usos y significaciones atribuidas al concepto de etnogénesis en los Globalization Studies]. *Ethnicite, etnogeneses, auctochtonie, Parcours anthropologiques* 5: 7-27.
- Oliveira Pacheco**, Joao. 2010. "¿Una etnología de los indios mixturados? Identidades étnicas y territorialización en el Nordeste del Brasil". *Desacatos* 33: 13-32.
- Otero**, Jesús. 1968. *Monografía histórica de Silvia*. Popayán: Talleres Editoriales del Departamento.
- _____. 1952. *Etnología caucana*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Pachón**, Ximena. 2009. "Los Wampi o la gente de Guambía". En *Geografía humana de Colombia, Región Andina Central*, t. 4, v. 2, 4-60. Versión virtual de la Biblioteca Luis Ángel Arango. <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/geografia/geohum2/inicio.htm>

- _____. 2014. “Los guambianos y la ampliación de la frontera india”. En *Frontera y poblamiento: estudios de historia y antropología de Colombia y Ecuador*, dirigido por Chanta Caillavet y Ximena Pachón, 283-314. Lima: IFEA.
- Padilla** Altamirano, Silvia, Adolfo González Rodríguez, María Luisa López Arellano. 1977. *La encomienda en Popayán, Escuela de Estudio Latinoamericanos*. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones.
- Platt**, Tristan. 2009. “Tributo y ciudadanía en Potosí. Consentimiento y libertad entre los ayllu de la provincia del Porco”. En *Dinámicas del poder en América Latina, siglos XIX-XX*, editado por Pilar García Jordán, 109-163. Barcelona: Publicaciones y Ediciones Universitat de Barcelona.
- Rostworoski** de Diez, María. 1988. *Estructura andinas de poder: ideología religiosa y política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Safford**, Frank. 1991. “Race, Integration and Progress: Elite Attitudes and the Indian in Colombia, 1750-1870”. *The Hispanic American Historical Review* 71: 1-33.
- Sanders**, Jaimes. 2007. “Pertener a la gran familia granadina. Lucha partidista y construcción de la identidad indígena y política en el Cauca, Colombia, 1849-1890”. *Revista de Estudios Sociales* 26: 1-33.
- Sentencia T-466 del 2016. Corte Constitucional. Derechos a la alimentación y a la salud de los niños indígenas wayuu.
- Schwarz**, Ronald A. 1973. “Guambía: An Ethnography of Change and Stability”. Tesis de posgrado, Michigan State University.
- Triviño**, Lilia. 2004-2005. “Algunas particularidades de los verbos de posición en la lengua guambiana (Quizgó)”. *Revista Amerindia* 29/30: 195-206.
- Zambrano**, Carlos Vladimir. 2000. “Mito e historia en la formación de comunidades plurales. Tres casos colombianos”. *Scripta Ethnologica* 22: 131-148.

¿REPRESENTACIONES ESPECULARES O CIRCULARES?: CONFIGURACIONES CONTEMPORÁNEAS DE LA IDENTIDAD ENTRE LOS KÁGGABAS Y LOS IKAS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA

Carlos Alberto Uribe Tobón

Profesor de la Universidad de los Andes

Primero estaba el mar. Todo estaba oscuro. No había sol, ni luna, ni gente, ni animales, ni plantas. Solo el mar estaba en todas partes. El mar era la Madre.

Reichel-Dolmatoff (1985, 2: 17)

El evento tuvo un amplio despliegue en todos los medios locales. Muy temprano en la mañana del sábado 7 de agosto del 2010, el presidente electo de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, tomó posesión simbólica de su cargo ante los sacerdotes nativos de la Sierra Nevada de Santa Marta. Se trató de un

hecho sin precedentes. Nunca un presidente de la República juró cumplir con los deberes de su cargo ante autoridad indígena alguna. En palabras de César Rodríguez Garavito, influyente abogado, periodista y miembro de la organización no gubernamental Dejusticia,

Juan Manuel Santos cree en la fuerza cósmica de la Sierra Nevada. Allí asumió simbólicamente el cargo de Ministro de Defensa en 2006. No le fue nada mal. Por eso, regresaba ayer para posesionarse como presidente de los colombianos ante las autoridades espirituales y políticas de los indígenas de la Sierra, antes de hacerlo frente al Congreso y los invitados internacionales en Bogotá. (C. Rodríguez Garavito 2010, 8)

Las fotografías a color que acompañan la nota periodística muestran a un juvenil presidente Santos acompañado de su esposa, su hija y sus dos hijos, sentados en rústicos bancos de madera al frente de un bohío con techo de paja de un pueblo en las montañas serranas. Toda la familia presidencial viste de immaculado blanco, como son blancas las mantas que exhiben los indígenas de los cuatro grupos étnicos de la Nevada presentes en la ceremonia. Estos últimos llevan terciadas sus variopintas mochilas de algodón distintivas de sus respectivas identidades étnicas, y aquí y allá se alcanza a notar el ubicuo palito y el poporo con cal para mezclar el *hayo*, como llaman los indígenas al preparado con hojas de coca (*Erythroxylum coca*). Dos detalles, empero, resaltan de esta puesta en escena. El primero es que el futuro presidente sostiene en sus manos un “bastón de mando” que le acaba de entregar un hombre indígena —y en las fotografías las únicas dos mujeres que aparecen son la esposa del presidente y su hija—. La esposa también acaba de recibir, de otro hombre indígena, sin duda un sacerdote nativo o *mama*, un bastón ceremonial más pequeño. El segundo detalle es que el *mama*, el presidente y sus hijos están descalzos, sus pies posados en la áspera tierra serrana. Las mujeres blancas conservan sus blancos zapatos de tacón ciudadanos.

La crónica de Rodríguez Garavito prosigue con la pregunta por los motivos de semejante ritual sin precedentes, como lo califica. La respuesta, nos dice, tiene dos caras; la primera en consonancia con el “imaginario” que existe en Colombia es la de la Sierra *light*. Aquella del

turismo indoloro de las mochilas tejidas, los paisajes de postal y el exotismo indígena empacados para consumo instantáneo por las agencias de

viajes. Es la versión de los *spas* de Bogotá que ofrecen tratamientos antiestrés “inspirados en la Sierra”, o la de los hoteles de Valledupar en cuyas recepciones nunca falta el retrato de un *mamo* anónimo. (C. Rodríguez Garavito 2010, 8)

La segunda lectura es la de la Sierra Nevada atrapada en graves conflictos sociales y ambientales que son un gran desafío para cualquier gobierno de la República. Es la Sierra Nevada de la tragedia humanitaria, en la cual sus pueblos indígenas quedaron atrapados entre “la guerrilla que dominaba la parte alta de las montañas, los paramilitares que se enseñoreaban de la parte baja y los militares que se negaban a reconocer su neutralidad” (C. Rodríguez Garavito 2010, 8). Para el cronista, el motivo que animó al presidente fue el de dejar explícito su compromiso con la tragedia humanitaria de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada —y en general, de todos los indígenas de Colombia—.

Lo que nos cuenta el abogado Rodríguez Garavito del “comienzo de la era Santos”, merece ser glosado con un poco más de detalle. Lo primero que impacta a un observador familiarizado con el macizo serrano y sus pueblos indígenas es eso de “la fuerza cósmica” de la Sierra Nevada. ¿Es una metáfora, algo así como una licencia poética de la que se vale el autor para capturar la atención de su lector? O mejor, ¿no será esta otra banalidad de la Nueva Era para referirse a las “buenas energías” que emanan de ciertas personas o de ciertas situaciones? Porque, se pregunta uno escéptico, ¿cómo se puede dar cuenta de este tipo de fuerza? ¿Cuál es su índole? ¿Cómo se determina?, etc. Sin duda se trata de un tropo que apela a una audiencia predispuesta, digamos “sintonizada”, con este tipo de mensaje, parte de una especie de un arraigado libreto representacional para dar cuenta de un territorio “exótico”, “natural”, “prístino”, “incontaminado”, y nociones similares. Un territorio, la Sierra Nevada, ocupado por unas gentes nativas que aparecen a las miradas y las sensibilidades “occidentales” como “diferentes”, “puras”, “más cerca de la naturaleza”. En fin, una reactualización del conocido “buen salvaje”, quien según Claude Lévi-Strauss es el verdadero “fundador de la antropología” (Lévi-Strauss 2004, 37-45). Porque, y esto es importante, la antropología contemporánea ha desempeñado un papel preponderante en todo esto de la “magia”, el “encanto”, el “misterio” que esconde la Sierra Nevada y sus habitantes primigenios. Así lo reconoce la antropóloga Margarita Serje cuando comienza su ensayo sobre la “invención” del macizo con una confesión: “Hace varios años hice parte de un experimento utópico inspirado en

la magia que la Sierra Nevada de Santa Marta tiene en Colombia” (Serje 2008, 198). No hay nada desdorado, por cierto, en la revelación de la colega. Así les pasa a todos los practicantes de la etnografía. Si no se está dispuesto a dejarse seducir por aquellos con quienes se quiere trabajar, si no se bebe de la “magia” del lugar y de sus gentes, la etnografía se torna peor ordalía de lo que de por sí es. Como nos lo recuerda Lévi-Strauss, solo en esta trabazón con el Otro es que el etnólogo funda su propia práctica representacional: “... para llegar a aceptarse en los otros, fin que el etnólogo asignó al conocimiento del hombre, es preciso rechazarse en sí” (Lévi-Strauss 2004, 39).

Hay otro comentario que hacer sobre la pieza periodística. Es muy dudosa esta simple separación entre una Sierra *light*, una sierra edulcorada para el consumo masivo de las grandes masas de gentes no indígenas, colombianos y extranjeros, y una Sierra *heavy*, dura, pesada, en guerra, atrapada en el embrollo del conflicto social. Hay suficientes razones para argumentar que ambas versiones son en realidad parte integral de una misma comprensión de la Sierra Nevada, y no de dos “lecturas” como quiere el comentarista. Se trata de una radical ambivalencia que, precisamente, confiere todo su inmenso poder de evocación a la Nevada y a sus pueblos nativos. Es más: en su complicada coexistencia, ambas versiones se refuerzan mutuamente, la una no puede ser sin la presencia de la otra. Y es que todo este “paraíso”, esta “gran riqueza” ecológica y de diversidad cultural, está en peligro de destrucción. Esta destrucción solo se logrará evitar si atendemos al llamado angustioso de nuestros “hermanos mayores” de la Nevada, sus pueblos indígenas, para que cesemos, nosotros sus “hermanitos menores”, nuestros crímenes y atentados contra las leyes de la naturaleza y la Madre universal. Así deberán también cesar nuestras guerras incendiarias, para que el “equilibrio” del mundo se pueda restituir.

Los párrafos antecedentes tienden las coordenadas que determinan los argumentos del presente ensayo. Me interesa meter baza en el juego especular de representaciones que, según algunos, define la pertenencia a entidades sociales diferenciales en el conflictivo encuentro poliétnico que presenta la Sierra Nevada de Santa Marta del nuevo milenio. Busco tensionar la idea prevalente de que las identidades colectivas de los pueblos étnicos, en el caso presente, de los koguis, o kogis, o kággabas (este último me gusta más), y de los ikas, ijkas o arhuacos, ocupantes aborígenes de la Nevada, junto con los wiwas y los kankuamos, son meramente el resultado de redes de articulación y de oposición en el contexto regional del Caribe colombiano, y por extensión, en el contexto del Estado

nacional colombiano (y más todavía, en el contexto del sistema-mundo de la globalización). En cambio, quiero proponer que el asunto en ciernes es más que otra instancia de una alteridad radicalizada para subrayar y remarcar la diferencia cultural —y de paso, enunciar la superioridad moral de uno de los dos términos en esta separación de las “buenas” y las “malas” gentes—. Quiero, pues, poner en la liza la tóxica idea de que las identidades colectivas de los pueblos kogi y arhuaco representan procesos de significaciones y resignificaciones de identidades étnicas circulares entre “ellos” y “nosotros”. Por ello opino que en este campo se está ante configuraciones compartidas y cocreadas por ambas instancias, que se necesitan una a la otra para reproducirse ideológica y simbólicamente. Además, que unos y otros se necesitan para reproducirse materialmente, en la circunstancia de un Estado-nación, el colombiano, cada vez más globalizado y por tanto más difuso en sus extensiones y en sus límites. En breve, propondré aquí una dialéctica de configuración de identidades que se realiza en un campo que enfrenta el orden clasificatorio que impone la dicotomía nosotros/otros, y su correspondiente alteridad radicalizada, tanto como en un campo donde el orden se diluye en una “alteridad oscilante” —o si se prefiere, en una “alteridad circular o circulante”—. Estamos en la presencia simultánea de un orden clasificatorio, de un sistema de inclusiones/exclusiones de memberships étnicas, así como de una vida en común de pueblos diferentes integrados en un mismo sistema que desde hace siglos los hizo interdependientes, interdependencia que trasciende de lejos una deseable interculturalidad, o multiculturalidad, como metas de la superación de una alteridad radicalizada.

Para aterrizar las ideas anteriores voy a recurrir a una estampa etnográfica que hace años me persigue. Como ya está consignada en otras publicaciones (por ejemplo, en Uribe 1990; 1993), reproduciré de forma breve lo que me interesa. La ocasión se dio en el pueblito kággaba de Taminaka, en las márgenes del río Palomino de la vertiente norte de la Nevada. Tuvo lugar durante unas fiestas del solsticio de verano, una importante *séance* ritual que marca el inicio del año nuevo entre los indígenas. Entonces fui testigo de cómo presidía los eventos de varios días una estatua deteriorada del santo católico san Luis Beltrán, el santo patrón que los misioneros capuchinos dejaron a los indígenas de este pueblo desde sus merodeos por la Sierra Nevada a finales del siglo XVIII. El hecho es que el santo católico es una figura histórica, cuya actividad misionera en la costa Caribe colombiana y en la Nevada durante el siglo XVI está bien documentada. Como también están registrados sus “milagros” y “prodigios” entre los nativos,

que condujeron a masivas conversiones a la fe católica. Empero, “nuestro” homenajeado san Luis Beltrán “presente” en una fiesta indígena kággaba, es a la vez uno de los “padres” de los kággabas, *Aluawiku*. Como *Aluawiki*, san Luis es el “padre” del linaje de los hermanitos menores, esto es, de todos nosotros, los pretenciosos “civilizados”. San Luis Beltrán, entonces, es a la vez un “hermano mayor”, esto es, un kággaba, “gente”; como es un no-kággaba, “no gente”, “salvaje”, esto es, un “hermanito menor”. Buena paradoja que va más allá de lo meramente sincrético.

Para acometer la tarea anterior, propongo un curso de acción un tanto heterodoxo. Voy a basarme, en efecto, en dos tipos de fuentes principales. En primer lugar, voy a usar un archivo de prensa recolectado desde 1979. Aunque sin clamar exhaustividad, este archivo tiene una buena riqueza de entradas principalmente de los diarios capitalinos *El Espectador* y *El Tiempo*, y de publicaciones periódicas como *Semana*. En segundo lugar, voy a referirme a ciertas producciones audiovisuales, tanto películas y documentales como videos disponibles en YouTube. Estos últimos materiales son insospechadamente ricos y variados, por lo cual tendré que limitarme a ciertas producciones —así como no podré examinar de forma exhaustiva todo el archivo de prensa—. Completaré las fuentes anteriores con otros materiales etnográficos. Este ensayo, en fin, tiene un carácter decididamente exploratorio y provisional.

Ascenso a la montaña mágica

Juan Manuel Santos no ha sido la única personalidad en ascender a la montaña mágica colombiana (Colajanni 1997). La actual romería se inició después del año de 1976. Empero, mucho antes, durante el siglo XIX, viajeros y exploradores ascendieron al macizo montañoso en búsqueda de inspiración para fundar nuevas formas de sociedad —una sociedad igualitaria, libre de la “explotación del hombre por el hombre”, donde todos pudiesen vivir en armonía con los demás y con la naturaleza—. O, de forma alternativa, para evaluar el potencial de sus recursos naturales explotables, sus potencialidades agrícolas y las posibilidades de fundar asentamientos de colonización, especialmente con migrantes extranjeros, para la “civilización” de las vastedades serranas y sus habitantes aborígenes. Cuando no, para evaluar las posibilidades de establecer misiones católicas que permitiesen la “salvación de las almas” de los nativos.

Resalta, entre todos, el intento fallido del anarquista y geógrafo francés Eli-seo Reclus, hijo de un pastor calvinista, de establecer una colonia agrícola entre los kággabas de la vertiente norte en 1856. A pesar de su fracaso estruendoso, las ideas de Reclus, así como sus opiniones sobre el manejo de los ecosistemas contenidos en su reconocida obra geográfica, quizá no les resultaran tan ajenas a los ambientalistas contemporáneos (Reclus [1861] 1992; Fleming 1988, 24-25). Otros exploradores, como el conde francés Joseph de Brettes y su amigo Georges Sogler, admiradores de la obra paradigmática de Reclus, intentaron asimismo establecer una colonia agrícola en la vertiente norte, esta vez en el poblado kággaba de Taminaka, el mismo de San Luis Beltrán sobre el río Palomino (1893-1894) (Niño 2017). Además de los anteriores, hay que añadir a la lista de viajeros serranos al poeta y militar colombiano Jorge Isaacs, miembro de la Comisión Corográfica, al alemán Wilhem Sievers, al inglés Frederick Simons y al presbítero y lingüista colombiano Rafael Celedón, quienes visitaron la Sierra Nevada en las dos últimas décadas del siglo XIX, entre otros.

Estos autores del siglo XIX dejaron esbozada una imagen del macizo de la Sierra Nevada que en sus lineamientos generales es muy similar. Aunque Juan Camilo Niño opina, en un trabajo reciente, que quien sentó primero semejan-te libreto fue De Brettes, y yo me inclino mejor por Reclus, concuerdo con él cuando desarrolla la imagen en los siguientes términos:

[el macizo era] una área diametralmente opuesta a la civilización, domina-da por una naturaleza diversa, exuberante y promisoría que la ciencia y el capitalismo podían explotar. Sus faldas estaban rodeadas por un cinturón de bosques plagados de fieras e insectos pero, también, rebosantes de for-mas vegetales útiles para la construcción, la ebanistería, la medicina y los textiles. Más arriba se hallaban valles de verdura y fertilidad sin par, que podían ser transformados por obra del trabajo agrícola. Por fin, cerca de sus cumbres, se extendían inmensos páramos desiertos, siempre cubiertos por misteriosas brumas, en donde no solo la civilización, sino también la vida, estaban completamente ausentes. (Niño 2017, 81)

Por otra parte, los nativos indígenas nos fueron representados como gentes dóciles e “infantiles”, de “temperamento suave”, seres primitivos, presas fáciles de extrañas supersticiones y agobiados por vicios como la pereza y la hipocresía, síntomas inequívocos de la degeneración (Niño 2017, 83-84). Con frecuencia se

señalaba que la apariencia física de los indígenas dejaba qué desear, bien sea por lo sucios y desgredados, o porque sus mantas de algodón estaban hechas jirones, por siempre malolientes debido a la falta de baño y de cuidados higiénicos. Además, no era infrecuente que se anotaran rasgos de deformidad física, por ejemplo, se acotaba siempre la escasa estatura de los kággabas como señal de falta de una buena alimentación y cuidado personal y, en general, de degeneración racial.

Se trata de una imagen estereotipada y dicotómica. En un lado, una naturaleza, prolífica, aunque difícil de dominar debido a sus inclinadas pendientes, desafiantes accidentes geográficos y todo género de alimañas y fieras hostiles. Verdadera reserva de recursos naturales para el futuro, si es que estos se logran aprovechar por los elementos “civilizados”; una especie de “granero” abundante que guardaba en sí una promesa de gran progreso por venir. En fin, una naturaleza feminizada, exuberante, atractiva y atrayente pero un tanto veleidosa. En el extremo opuesto, unos seres humanos, los nativos, misteriosos sí, pero representantes de los niveles inferiores de la escala del progreso social y, por tanto, a la espera de la redención de su decadencia merced a la eficaz y pronta intervención de la civilización “blanca” europea.

La población criolla, mestiza y mulata del piedemonte del macizo serrano, por su parte, fue descrita en términos muy ambiguos. Para estos viajeros europeos, las ciudades fundadas por los españoles alrededor de la Nevada eran lugares que exhibían una gran precariedad material, sus casas de adobe y paja y las pocas edificaciones mayores dilapidadas, las rutas y calles en muy mal estado. Todo mostraba abandono, descuido y pobreza. Sus habitantes, asimismo, fueron calificados por algunos de ellos como indolentes y perezosos; por otros, como alegres, hospitalarios y muy serviciales. Reclus, por ejemplo, después de ponderar con términos elogiosos la atmósfera de Santa Marta, exalta la buena disposición de los samarios —“a quienes el hambre y el frío no l[o]s atormentan jamás; la perspectiva de la miseria no se presenta ante su espíritu; la implacable industria no l[o]s espolea con su agujón de bronce”—, predice un futuro promisorio cuando la Nevada esté poblada por “centenas de millares de agricultores”. Entonces, “los samarios, hoy tan poco activos, serán arrastrados en el gran torbellino del trabajo, y el comercio de inmensos brazos se apoderará de Santa Marta como se ha apoderado de tantas otras ciudades tropicales que dormitaban también bajo un cielo encantador” (Reclus [1861] 1992, 1997 y 1998). Tal visión agrídulce de Santa Marta y los samarios, hecha por un pensador

socialista y anarquista decimonónico de renombre como Reclus, no prevalecerá con el tiempo. Por el contrario, las perspectivas de los observadores extranjeros sobre la sociedad regional criolla, y en general sobre Colombia, se tornarán hartamente agrias en las décadas venideras. Y el mestizo caribeño criollo asumirá el papel del “degenerado racial”, o en todo caso, el de un ser de una estatura moral dudosa y en necesidad de su elevamiento o redención.

En su evaluación global de los resultados de estos empeños, Niño (2017, 134-135) opina que muchos de los temas de preocupación de estos exploradores del siglo XIX van a sentar muchas de las agendas de la etnología profesional del siglo siguiente. Además, sus esfuerzos abrieron las puertas a sus sucesores que llegaron a la Nevada en nombre de la nueva antropología. Dice este autor, citando a Joan Pau Rubiés, “la ciencia del viajero precedió, acompañó y, finalmente, fue sepultada por la ciencia del etnólogo” (Niño 2017, 135). ¿Quiénes cruzaron esas puertas?

A partir de los años de la Gran Guerra europea (1914-1918), comenzaron el ascenso los primeros antropólogos profesionales, todos ellos extranjeros. Los dos primeros fueron, respectivamente un alemán, Konrad Theodor Preuss, y un sueco, Gustaf Bolinder, quienes en una coincidencia increíble permanecieron en extremos opuestos de la Sierra Nevada más allá de los plazos pensados por las circunstancias de la conflagración bélica. Preuss hizo su trabajo de campo entre los kággabas en 1914-1915 y Bolinder entre los ikas en 1914-1915 y en 1920. Luego llegaron los estadounidenses J. Alden Mason en 1922 y Gregory Mason en 1931 y de nuevo en 1936.

Una evaluación detallada de la obra de estos cuatro personajes va más allá de los límites del presente ensayo. Empero, es pertinente precisar algunos temas de sus informes que determinaron las orientaciones de la antropología serrana posterior, esto es, de la segunda mitad del siglo pasado. Al igual que Reclus, para los exploradores serranos decimonónicos, muchos temas de los informes de estos cuatro antropólogos determinaron las orientaciones de la antropología de la segunda mitad del siglo XX. Lo primero que resalta es el hecho de que estos antropólogos venían de sus países en misiones organizadas por museos y por fundaciones que los apoyaron financieramente. Esto implicó un hecho fundamental: su cometido no solo fue la etnografía indígena sino también la arqueología de los indígenas precolombinos del territorio serrano, especialmente en sus faldas y costas noroccidentales, los llamados taironas. Todos ellos excavaron, y esta palabra, *excavaron*, bien puede concederles demasiado, yacimientos

taironas, en procura de objetos de la cultura material de los aborígenes para ser exhibidos en los estantes de sus museos. Ello formaba parte del interés archivístico de estos centros metropolitanos por clasificar de forma ordenada las producciones culturales de todos los pueblos del mundo, y exaltar así su propio progreso y civilización mediante la exhibición de lo primitivo exótico. La bella y elaborada cerámica negra tairona, así como los collares de piedras semipreciosas, las figurinas y máscaras y demás objetos de oro, fueron de lejos las prendas favoritas de sus “tesoros” arqueológicos. En ocasiones, los tesoros despertaron la curiosidad y el recelo de las autoridades locales, que trataron de impedir su exportación en grandes guacales para sus países de origen, aunque fracasaron en el intento porque otras autoridades nacionales se interpusieron en el camino (J. A. Mason 1931, 22).

En segundo término, en todos estos casos la etnografía que adelantaron entre los indígenas de su tiempo tuvo como propósito principal allegar materiales comparativos que les permitieran interpretar mejor los resultados arqueológicos. Gregory Mason es quien formula este propósito de forma más explícita desde cuando, con ocasión de su tesis doctoral de 1938, escribe que sus metas eran, primero, estudiar la cultura tairona, y segundo, establecer las relaciones entre los taironas y los “kágaba-arhuacos” (además de las relaciones entre los taironas y los “guajiros” [wayuus]). Sus conclusiones son inconfundibles para un observador contemporáneo. La religión de los “arhuacos”, apelación entonces usada para referirse a todos los grupos étnicos indígenas serranos, es la misma religión de los taironas. Asimismo, los taironas prehispánicos estaban relacionados con la cultura chiriquí de Panamá, y por esa vía con pueblos centro y mesoamericanos. (G. Mason 1938). En efecto, los “rasgos” de la cultura kággaba moderna muestran muchas continuidades con los taironas, a quienes, según G. Mason, se referían como sus “hermanos menores”, o como una “tribu” que tenía relaciones de amistad con ellos (G. Mason 1938, 156 ss.). En su libro de 1940, G. Mason elabora sobre este último detalle con base en los informes de Silvestre Lavata, anciano de Palomino (Taminaka). Según Silvestre los caminos y escaleras hechos en piedra que se encuentran en el territorio kággaba, e idénticos a los que se observan en el área tairona hoy abandonada, fueron construidos por los kággabas en una alianza política y económica con los taironas. Mientras que los kággabas se encargaron del trabajo pesado y de la mampostería, los taironas “confeccionaban para ambas tribus las piezas en oro y las joyas en piedras

semipreciosas, a la vez que protegían a los tímidos y diminutos kagabas de los peligros de tribus guerreras” (*sic*) (G. Mason 1940, 324)¹.

En tercer lugar, hay un aspecto que concitó de forma unánime la atención de estos primeros antropólogos. Se trata de los sistemas simbólicos y religiosos de los indígenas supérstites, en especial como se manifiestan entre los kággabas, quienes desde entonces se han llevado las palmas entre los indígenas de la Nevada como quienes son los de la más elevada inspiración sagrada y filosófica. Preuss es particularmente poético al exaltar a los kággabas “como un monumento natural de antiguos tiempos”, protegidos por el bosque tropical a manera de un cinturón que los aisló de perturbadoras intrusiones de los “blancos” y mestizos de las zonas bajas de la Nevada. Según Preuss (1993 [1926], 17), a pesar de ser tan inocentes como los niños, los “pequeños” kággabas son portadores de

un maravilloso mundo de creencias, en el que [germina lo extraño] y [los] frutos del pensamiento irracional hacen soportable y atractiva la cruda realidad de su experiencia, se ha[n] adaptado de tal manera a la naturaleza de la montaña que parecería que los mitos y cantos sólo se hubieran creado en este suelo².

Y prosigue:

Estos indígenas se han arreglado magistralmente incluso para adoptar una actitud señorial en medio de la majestad de la cordillera, que puede parecernos risible a nosotros, los representantes de un pensamiento exclusivamente racional y por lo tanto ajeno al hombre, si no tuviéramos claramente frente a nuestros ojos el valor positivo que le confieren a la vida de los Kágaba. Su capacidad de manejar internamente las fuerzas demoníacas de la naturaleza no es lo más notable de su vida, sino su gran cohesión, cómo [que] todo está fundido unitariamente con su concepción de la Madre universal y de los primeros sacerdotes humanos, sus antepasados, y primeros portadores

- 1 Fragmento traducido del inglés al español; en lo sucesivo todas las citas en inglés serán traducidas por el autor.
- 2 Para el presente trabajo se tuvo también en cuenta la traducción de la obra de Preuss, cuyo título original en alemán es *Forschungsreise zu den kágaba* (St. Gabriel-Mödling: Anthropos), al inglés hecha por el Human Relations Area File en 1967 (Preuss 1926).

de la cultura, [y] que ha determinado la totalidad de su vida social hasta el día de hoy. (Preuss 1993, 17-18)

De la elegía anterior a los kággabas como “museos vivientes”, sobresale el lugar prominente en que son puestos los sacerdotes nativos de los kággabas, los *mamas* o *mamos*, dentro de todo el conjunto de su organización social. Tales pompas rendidas no fueron óbice para que Preuss procurase por todos los medios obtener un ensamblaje de objetos ceremoniales muy importantes para los indígenas —“cuatro collares de piedras semipreciosas, dos brazaletes y dos anillos para las piernas hechos de oro, un tocado de plumas de flamingo y dos máscaras de madera” (Preuss 1993, 40)—.

Finalmente, la vieja ambigüedad de Reclus con respecto a la sociedad regional criolla se supera en favor de una visión decididamente sombría y racista, si no de claro desdén. Al estadounidense J. A. Mason le parece Santa Marta una ciudad descuidada, a pesar del auge y el desarrollo creado por la presencia de la United Fruit Company (J. A. Mason 1926; 1931). Preuss es particularmente burlón cuando se refiere a las pretensiones de los habitantes del pequeño poblado mestizo de Pueblo Viejo, en la vertiente norte, por aparecer como los representantes “blancos”, “civilizados”, de la región (Preuss 1993). G. Mason asume una actitud racista enfrente de su asistente de origen jamaicano, James Hawkins, “mitad blanco, mitad negro, quien ha escogido vivir en Colombia, una tierra en parte blanca, más negra, pero sobre todo roja” (G. Mason 1940, 199). Pero quien supera con creces esta actitud es el sueco Bolinder, quien califica a los “magdalenenses” como “una raza que se ha degenerado” y que “el carácter de la gente deja mucho que desear”, un resultado, supuestamente, de la mezcla racial: “La mezcla de tres o más pueblos fundamentalmente diferentes, como es sabido, produce un resultado muy pobre. En el norte de Colombia tenemos un gran centro de degeneración racial” (Bolinder [1925] 1966, 278).

Vistas en su conjunto, estas conclusiones producto del trabajo de campo de los primeros etnógrafos de la Sierra Nevada son pertinentes para entender lo que vendrá más adelante. El cuadro que emerge es el del aislamiento de los indígenas producto de una larga colonización de origen europeo de las partes bajas que rodean el macizo. La feracidad de la naturaleza, la impenetrabilidad de las montañas por las precarias vías de comunicación y lo difícil del terreno, al igual que el halo de misterio y hasta de poder mágico que caracterizó a los nativos (J. A. Mason 1926; G. Mason 1940), preservó la sociedad indígena de

perturbadoras influencias por mucho tiempo. A mayor aislamiento, como fue el caso de los kággabas, mayor conservación del legado de los tiempos prehispánicos. El resultado es una continuidad cultural entre los taironas originales y sus descendientes nativos, quienes, quizá ya sin la lustrosa cultura material de sus ancestros y, sobre todo, abandonadas sus imponentes obras de infraestructura en piedra, lograron mantener casi intacto el legado espiritual y filosófico de los taironas. En ello los observadores siempre coinciden en afirmar la preponderancia de los kággabas en el cuidado del legado “espiritual” de sus ancestros taironas. La “fuerza cósmica” de la Sierra Nevada y de sus indígenas, de la que nos habla el periodista del encabezamiento, comenzó a conformarse en sus perfiles actuales en esta mitad del siglo pasado.

En un claro contraste, la sociedad regional criolla, mestiza, caribeña, no alcanza las mismas alturas de sofisticación y de logros que su par indígena serrana, a pesar de sus ínfulas de “civilización” y de progreso. La idea no es, por cierto, una defensa del mestizaje, los “magdalenenses”, lo “costeño”, lo “caribe”, que ya tendrá la oportunidad, como veremos, de ser reivindicado con creces. Por el contrario, la idea es postular una vieja organización binaria de la alteridad en la Sierra Nevada, muy marcada por las distinciones simples de arriba/abajo; superioridad moral/inferioridad moral; conciencia ecológica/depredación de los ecosistemas; en fin, civilización/barbarie (en paradójica inversión). Se trata de una de esas representaciones discursivas de una larga duración que parece capturar la mente aun de los más avezados y completos etnógrafos. Se trata, por cierto, de un sistema discursivo superficial, manifiesto, que reposa sobre una estructura epistemológica más profunda, implícita, una *episteme* en el sentido de Michel Foucault, en la que “los conocimientos, considerados fuera de cualquier criterio que se refiera a su valor racional o a sus formas objetivas, hunden su positividad y manifiestan así una historia que no es la de su perfección creciente, sino la de sus condiciones de posibilidad” (Foucault [2007] 1968, 7). Mi propuesta es que lo que se juega en esta, digamos, “episteme serrana” de larga duración, y conjuntamente elaborada por viajeros, exploradores, periodistas y etnógrafos de nuevo cuño, entre otros, no es más que una realización local del gran drama de la secularización de tiempo judeo-cristiano mediante el expediente de su generalización y su universalización —la gran tarea del conocimiento occidental desde la Ilustración (Fabian 1983)—. Tal secularización contiene, de forma ambivalente, restos de la vieja tradición cristiana de la peregrinación, la cruzada y la misión, ahora trenzadas con la exploración y con el “trabajo de

campo” etnográfico, realizados en nombre de la ciencia. En otras palabras, se trata de un escenario de tensión en el cual la razón no puede deslindarse de la fe de la que intentó desprenderse desde la llamada modernidad (cf. Fabian 1983). Por ello, la gran narrativa de la Sierra Nevada oculta, en últimas, los temas de la soteriología cristiana de la “salvación” y, en consecuencia, de la “condenación”. Como se acota en el canto primero de la *Divina comedia*, donde el poeta inicia su camino, perdido en tinieblas:

A la mitad del viaje de nuestra vida me encontré en una selva oscura, por haberme apartado del camino recto. ¡Ah! ¡Cuán penoso me sería decir lo salvaje, áspera y espesa que era esta selva, cuyo recuerdo renueva mi terror; temor tan triste, que la muerte no lo es tanto! [...] Pero al llegar al pie de una cuesta, donde terminaba el valle que me había llenado de miedo el corazón, miré hacia arriba y vi su cima revestida ya de los rayos del planeta que nos guía con seguridad por todos los senderos. (Alighieri 2000, 7)

Gerardo Reichel-Dolmatoff y el “nativo ecológico”

Desde su llegada a Colombia a finales del decenio de 1930, la vida y la obra de Gerardo Reichel-Dolmatoff siempre han sido controversiales. Admirado por unos y criticado por otros, su reputación sufrió un golpe severo después de las conocidas revelaciones en el Congreso Internacional de Americanistas de Viena del 2012. A pesar de lo que se pueda decir de su trabajo antropológico después de Viena —y mucho se ha dicho tanto para defenderlo como para invalidarlo, después de que hechos censurables de su temprana juventud antes de la Segunda Guerra Mundial quedaron descubiertos—, su influencia en la antropología y en la sociedad colombiana sigue siendo muy importante. Esto es particularmente claro en el caso de su obra sobre la Sierra Nevada de Santa Marta y sus pueblos indígenas, pasados como presentes. En pocas palabras, esta obra es el punto de referencia de toda la etnografía, arqueología y etnohistoria que se quiera adelantar, todavía hoy, sobre la Nevada y sus gentes. En particular, puede afirmarse que el conjunto de su trabajo sobre los indígenas kággabas e ikas sienta las premisas del canon etnográfico clásico de referencia para representar esas sociedades nativas del macizo, en concreto de la kággaba (Uribe 2006).

Sin embargo, la observación anterior esconde varios problemas. El primero de todos es que esa obra no representa un quiebre tan radical con lo que ya se sabía

de las sociedades indígenas de la Nevada. Este es un punto importante, puesto que desde su primera gran publicación sobre los kággabas, Reichel-Dolmatoff ([1985] 1950-1951) se esmeró en dejar sentado que su trabajo etnográfico era el definitivo. Según su opinión, los esfuerzos de los etnógrafos de la primera mitad de ese siglo apenas llegaron a ser una especie de introducción general a la vida de la sociedad indígena, sin una mayor trascendencia. En particular, el trabajo de Preuss, y aun los de G. Mason, que en tantos resultados anteceden y anuncian los propios resultados de Reichel, son a propósito soslayados y poco dignos de consideración. Su mera invención del gentilicio “kogi”, como siempre denominó en todos sus escritos a los kággaba, es testigo de esta opción por hacer del pasado etnográfico de la Sierra una tabla rasa. No obstante, y esto hay que decirlo también con vehemencia, Reichel-Dolmatoff, después de muchos meses de trabajo de campo, y consecuentemente, después de muchas publicaciones de gran relevancia, sí llevó el conocimiento etnográfico de la Nevada a cotas que sus predecesores no llegaron.

En segundo término, la obra de Reichel-Dolmatoff no es homogénea. Tiene rupturas, desigualdades, contradicciones y giros drásticos, a pesar de que existen en ella continuidades importantes (Langebaek 2005; 2017; Uribe 1986; 1988; 2006; 2017). No hay pues un solo Reichel-Dolmatoff sobre la Sierra Nevada. Hay varios, en el sentido de que los giros en sus opiniones y aun las contradicciones internas de su pensamiento, en especial, sobre los kággabas, algunos debidos a los vaivenes de sus influencias teóricas (Langebaek 2005), hacen que su obra sea una especie de palimpsesto.

Sin embargo, la producción de Reichel-Dolmatoff en su conjunto puede ser dividida en dos grandes periodos (Langebaek 2017; Uribe 2017). El primero, de unos veinte años, entre mediados de la década de 1940 y mediados de la de 1960, corresponde al periodo cuando él, y su esposa la antropóloga Alicia Dussán, adelantaron su programa de investigación en el Caribe colombiano. La monografía citada arriba de los kággabas y la monografía de Atánquez (o Aritama) (Gerardo y Alicia Reichel-Dolmatoff 1961), son características de esta etapa. El segundo cubre las dos décadas finales del siglo pasado, y se manifiesta en ensayos sobre los indígenas serranos en publicaciones generalmente de fuera de Colombia y en idiomas distintos del español, en especial el inglés. La creación del Departamento de Antropología de la Universidad de los Andes en 1964, y un nuevo interés etnográfico en las selvas tropicales de la Amazonía noroccidental marcan el límite entre uno y otro periodo. Entonces, aparece en

la vida de Reichel-Dolmatoff el indígena desano del Vaupés Antonio Guzmán. A través de Guzmán, el antropólogo investigó la interacción selva tropical-sociedades indígenas y el papel del chamán y los psicotrópicos, en particular el yajé o ayahuasca (*Banisteriopsis caapi*), en estas relaciones. El libro sobre Desana (Reichel-Dolmatoff 1968) marca como un hito estas aperturas. Provisto de la nueva perspectiva, Reichel-Dolmatoff reconsideró su trabajo previo sobre la Sierra Nevada. Con el tiempo, todo el edificio conceptual que vinculó la montaña serrana con la selva amazónica se erigió, y se desplegó un gran lienzo con una gran puesta en escena de una suerte de pansociedad amerindia en Colombia, centrada en la figura del “indio ecológico”. El indígena de la Sierra Nevada, el kággaba en particular, con el liderazgo de sus sacerdotes nativos, se transformó, en conjunto con su homólogo selvático, presidido por su chamán experto en el yajé, en el arquetipo de este “nativo ecológico”.

El lugar en donde se encuentra este lienzo representativo de lo indígena, producto de la fusión de la montaña y la selva, es una obra autobiográfica de Reichel-Dolmatoff escrita poco antes de su muerte: *Indios de Colombia. Momentos vividos, mundos concebidos* (Reichel-Dolmatoff 1991). El libro de gran formato, con bellas fotografías tomadas por el propio autor, es una evocación muy personal de sus más de cincuenta años de actividad antropológica. El texto concluye con una aseveración tajante: Colombia no ha reconocido la “gran riqueza que tiene en sus indios”. Y entonces prosigue:

[...] una riqueza genética, cultural, lingüística; la riqueza de una experiencia humana adquirida en el curso de milenios. Aparte de su gran capacidad de adaptación a diferentes medios ambientes y del ejemplar manejo ecológico, en las sociedades indígenas del país se encuentran una profundidad filosófica, una penetración psicológica y una belleza estética de la imaginación que aún no han sido reconocidas y apreciadas. Tampoco se ha reconocido el gran potencial de su conocimiento de plantas medicinales, tóxicas y psicotrópicas y todo aquello que implica para la farmacología y la medicina moderna.

Las sociedades indígenas que aún sobreviven en Colombia, después de medio milenio de intentos de exterminarlas física y culturalmente, son realmente algo único, algo que atestigua la última etapa de un inmenso esfuerzo que se hizo por fuera del Viejo Mundo, pero que ahora se está

desvaneciendo bajo la sombra de la incomprensión y la indiferencia. (Reichel-Dolmatoff 1991, 182)

El fraseo de esta cita no deja de ser sorprendente. Resulta que los indígenas representan un gran tesoro desde muchos puntos de vista —un tesoro legado desde tiempos muy antiguos—. Pero, legado, ¿a quién? A los no indígenas, a los Otros, a aquellos criollos, mestizos, “blancos”, “afros”, y demás miembros de la nación colombiana, no mencionada pero sobreentendida, todos prestos a despojar al indio de este “tesoro” que ellos representan. El valor del indio es valor en cuanto que los Otros lo reconozcan como tal, en una relación especular marcada en su límite por la incomprensión y la indiferencia (y hasta por la ignorancia y la estupidez), de quienes no se dan cuenta de lo que “tienen en sus manos”. Pero el problema es más complicado de lo que esconde el postulado implícito de que los indios, en su riqueza, no son sus propios dueños, los únicos detentadores legítimos de este “tesoro”. Porque lo que se desprende del anterior juego de sutilezas y subtextos es que los colombianos son moralmente inferiores en su incapacidad para apropiarse de la sabiduría indígena, su profundidad filosófica, su perspicacia psicológica, su imaginación poética. Y mucho menos de sus saberes ecológicos y medioambientales. Esta alteridad, en suma, es más que un alegato que reitera ciertos hechos etnográficos característicos de los indígenas, pues implica necesariamente un juicio ético que descalifica a unos para dimensionar la altura moral de los otros, hasta ahora injustamente subordinados.

Que esta andanada moralista tuviese un curso triunfante y se asentara hasta hoy como el paradigma del indio en Colombia, tiene una explicación. En 1991, Colombia recibía una nueva Constitución política muy sensible enfrente de los temas de la multiculturalidad y el respeto por la diferencia, en especial, la diferencia étnica. No por una coincidencia el prólogo del libro de Reichel-Dolmatoff lo escribió nadie menos que el entonces presidente de la República, César Gaviria, quien hace un franco elogio del antropólogo por confeccionar la nueva pintura icónica de los indígenas, “nuestros indígenas”. Además, Gaviria reconoce de forma explícita que la publicación de *Indios de Colombia* corre en paralelo con la terminación de la Asamblea Nacional Constituyente y la proclamación del texto constitucional, ambas inspiradas en las enseñanzas del profesor colombo-austriaco.

Que los desvelos antropológicos de Reichel-Dolmatoff inspiraron a los asambleístas de 1991, o que la idea del nativo ecológico se identifique hoy con

este autor, no es óbice para reconocer que la idea tiene una genealogía desde por lo menos el siglo XVIII, sino antes. Rastrear esta genealogía fue el empeño de un artículo de Carl H. Langebaek (2010). En esta pieza, el autor muestra los vaivenes que han tenido, por siglos y en muchos autores, cuestiones asociadas con la noción del nativo ecológico —cuestiones como, por ejemplo, lo bien adaptadas y circunspectas que son las prácticas de manejo ambiental indígena; la armonía que establecen con la naturaleza; la compleja ritualidad que regula las interacciones entre los humanos y la naturaleza; el equilibrio consecuente en las relaciones sociales de las sociedades indígenas; su sapiencia en el manejo del bosque, la flora, la fauna, etc.—. Asimismo, Langebaek traza el recorrido de estas ideas en la obra de Reichel-Dolmatoff, desde su visión original pesimista y negativa de la relación kággaba-entorno ambiental, lo mismo que del papel ambiguo que desempeñan los *mamos* en la regulación de la vida y del conflicto social, hasta llegar a convertirse en el gran adalid del indio ecológico. Lo que es una paradoja, para Langebaek, es que el mismo Reichel-Dolmatoff, antes acusado de mantener un conservadurismo reaccionario y de mostrar un desinterés por los problemas sociales de Colombia, terminó por ganarse la adhesión del progresismo de izquierda, que vio el potencial de crítica y disenso que podía proveer este tropo del indio sabio en la naturaleza. Sus antes contradictores de la izquierda, dice Langebaek, “terminaron por doblarse por completo” a sus ideas (Langebaek 2010, 176). El resultado de este mapa evaluativo no puede ser menos tajante:

Una de las ideas más firmemente arraigadas entre el público general, antropólogos y arqueólogos es la de la sabiduría ecológica de las poblaciones indígenas. Sin importar si la idea es cierta o falsa, nadie duda de su impacto: los propios indígenas se han apropiado de la idea y la aprovechan (legítimamente) para su propia lucha. La prensa, las ONG e incluso las políticas de Estado no solo la aceptan sino que se encargan de promulgarla [...]. Una burocracia internacional cada vez más poderosa vive de la idea, alimentada además por los desastres producidos por el desarrollo. Incluso la práctica de la arqueología ha sufrido una transformación: son innumerables los sitios prehispánicos encontrados en los últimos años que “demuestran” la sabiduría ambiental de los nativos, incluso antes de ser investigados. En fin, los réditos políticos, económicos y hasta ecológicos parecerían fructificar por todas partes. (Langebaek 2010, 167)

Buritaca 200, la Ciudad Perdida de los taironas, o el retorno a El Infierno

Arriba dije, al desgaire, que el año de 1976 marca una ruptura en la vida de la Sierra Nevada de Santa Marta. Ese año se descubrió el famoso yacimiento arqueológico conocido popularmente como la Ciudad Perdida de los taironas. Los responsables del hallazgo conformaban un equipo mixto de arqueólogos y un arquitecto enviado por el entonces director del Instituto Colombiano de Antropología (ICAN), Álvaro Soto Holguín. Bernardo Valderrama, el arquitecto, se encargó de contar la historia de estos nuevos exploradores serranos (Valderrama 1981; 1984).

Tal y como se colige en los relatos de Valderrama, decir que los arqueólogos del Instituto “descubrieron” Ciudad Perdida es simplemente falsear los hechos. La realidad es que fueron los buscadores de tesoros de los indígenas precolombinos, los *guaqueros*, quienes después de merodear por años en búsqueda de los tesoros de los taironas, en especial, de las ofrendas y los ajuares funerarios de los antepasados nativos, se toparon con el que pronto se reveló como un sitio de una extraordinaria complejidad y riqueza. Tan difícil era llegar a este sitio, tan complicado de sortear las rugosidades del terreno, la selva impenetrable, la maleza, la lluvia, el fango, los insectos, las fieras y demás alimañas acechantes, así se escribe en los relatos de aventuras, que los *guaqueros* lo conocían con el rimbombante nombre de El Infierno (“¡Oh, vosotros, los que entráis, abandonad toda esperanza!” [Dante 2000, 15]). Pero fue tanta la magnificencia de las terrazas y escaleras en piedra, de los caminos, los sistemas de manejo de las aguas y demás obras de infraestructura, todo en medio de un ecosistema de selva húmeda tropical, que pronto los rumores del hallazgo llegaron a Santa Marta. Luego a Bogotá, y a la oficina de la dirección del ICAN. Y entonces los arqueólogos fueron despachados para acometer el “rescate” de lo ya saqueado, acompañados de los propios saqueadores, ahora como guías expertos en el arte de encarar las fragosidades serranas. Empero, escribir aquí “saqueadores”, *guaqueros*, en el vulgar sentido de ladrones de tumbas, tampoco es en realidad muy justo. Lo justo es dejar sentado que quienes primero llegaron a El Infierno, o lo que para ellos era un infierno, fueron los campesinos colonos de esta parte de la vertiente norte de la Nevada, quienes desplazados por las violencias de este país llegaron a refugiarse a esas tierras. Solo que a estos recién llegados los

atrapó de nuevo el vórtice de la violencia, esta vez la de la guaquería; luego vendrían otras violencias: la de la marihuana; después la de la cocaína; más luego la de la guerrilla, los paramilitares, y el ejército y la policía que los perseguía a todos, hasta a los colonos. Pero ya sabemos que ser un colono, usualmente, no es garantía de ser recompensado con una buena calificación, con un elogio de apreciación. Y menos si por añadidura es un guaquero. Como diría Bolinder, un colono es apenas otro “magdalenense”.

Los trabajos arqueológicos en Ciudad Perdida fueron siempre una pesadilla logística. Los problemas de comunicaciones, transporte, abastecimientos, trabas burocráticas, escasez de fondos, y las difíciles condiciones propias de la zona, entre otros factores, hacían que mantener equipos de trabajo constantes en el campo fuese un asunto complicado. Además, la operación requería de un completo equipo de arqueólogos y especialistas en temas afines, muy difícil de allegar. En cambio, un grupo muy joven de profesionales y de estudiantes, la mayoría de la Universidad de los Andes, se encargó con un inmenso tesón, voluntad y esfuerzo del enorme desafío. Por todas estas dificultades, de un esquema de organización exclusivamente estatal, se pasó a la creación de una organización mixta, la Fundación Cultura Tairona (Soto 1981; 2006). El encargo de esta última se extendió entre 1979 y 1982, cuando sorprendentemente el ICAN retomó el control de la operación y la Fundación empezó sus trámites de liquidación. El ICAN, transformado en el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), tiene hoy a su cargo la administración del llamado Parque Arqueológico Teyuna, con el concurso de las organizaciones indígenas de la zona. Después de más de cuarenta años, la “Ciudad Perdida” se convirtió en un destino de turismo especializado, visitado ante todo por turistas extranjeros (www.icanh.gov.co).

El asunto de las controversias que rodearon el proyecto de recuperación del sitio es inmenso e intrincado y no es el objeto de este ensayo. Basta afirmar que desde que todo se hizo público el 6 de junio de 1976, las críticas comenzaron a surgir (Valderrama 1981, 78 ss.). Los mismos indígenas de la Sierra Nevada metieron baza en el asunto desde el comienzo:

El 10 de junio aparecía otra noticia en *El Tiempo*: “Los jefes de las cuatro principales tribus indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta [...] no dejarán tocar su ciudad”. Y se transcribía textualmente y firmado por los mamas, o mamos [...] Bunkuarungama, Seukukui, Duynymaky, y Arua Viku,

de las cuatro tribus kogui, malaya, kamakuama y arhuaca: “[...] Nosotros los indígenas que hacemos parte de esta comunidad, queremos estudiar esos lugares, pues hacen parte de la herencia que nos legaron nuestros antepasados, para conocimiento de nuestros mamos o sabios. También porque esas grandes ciudades encierran verdaderos secretos de la ciencia tradicional y nuestro pensamiento filosófico, es una de las razones por las cuales a los mamos les corresponde velar por estos bienes legítimos”. (Valderrama 1981, 78)

Por el lado de la academia, el asunto, por supuesto, no fue diferente. Por ejemplo, por la época en que la Fundación Cultura Tairona estaba en gestación, el influyente periodista de *El Tiempo* Daniel Samper Pizano publicó una serie de notas en su columna *Reloj*, en defensa de los trabajos arqueológicos. Sus notas contaron con la información directa del personal del ICAN, encabezados por el propio director. La oposición contrarrestó con una serie de reportajes en *El Espectador*, firmados por Héctor Muñoz, que desarrollaron el sugestivo titular de “Una ‘ciudad’ que se está perdiendo para la ciencia”. Con base en entrevistas a connotados arqueólogos, entre ellos a Luisa Fernanda Herrera, quien formó parte del grupo inicial que llegó a El Infierno, se ponía en serio cuestionamiento la calidad de los trabajos arqueológicos. De forma significativa, una de estas notas trae a colación al profesor Reichel-Dolmatoff, de quien desde un principio el ICAN buscó su aval científico para los trabajos arqueológicos, que él a su turno negó. El profesor supuestamente exclamó “¡Qué estupidez!”, al observar que se estaba reconstruyendo el sitio sin hacer primero un levantamiento del terreno (*El Espectador*, 19 y 20 de marzo de 1997; cf. columnas de Daniel Samper Pizano en *El Tiempo*, de marzo de 1997). El asunto escaló hasta llegar al Congreso de la República, cuando la representante Alegría Fonseca convocó a la directora de Colcultura, entidad a la que estaba adscrito el ICAN, y al mismo director del ICAN, a una serie de debates de control político en el recinto de la Cámara de Representantes. La subsecuente explosión de noticias sobre el asunto no fue poca.

Lo que es más interesante para los propósitos presentes es examinar un hecho central que no ha sido tratado: cómo Buritaca 200, o Ciudad Perdida, o Teyuna, o si se quiere, El Infierno (la escogencia del nombre no es aleatoria), se convirtió en un referente político de reivindicaciones de identidad étnica y de clamores nacionalistas tanto para los indígenas serranos como para el resto

de la nación colombiana. Unas y otras pretensiones se oponen o se funden según sean los intereses de las partes intervinientes. Y uno de los escenarios privilegiados para adelantar estos propósitos es el de los medios de comunicación. A estos recurren tanto los indígenas, como los antropólogos, los políticos, los abogados y expertos en el medio ambiente de las ONG nacionales y extranjeras, los funcionarios gubernamentales, miembros de las burocracias multilaterales, y todos los que quieran o intenten sacar partido de una de las zonas arqueológicas, junto con San Agustín y Tierradentro, nodales en definir referentes del pasado precolombino en lo que hoy es Colombia que hablen de majestuosidad, monumentalidad y complejidad sociocultural. La Ciudad Perdida siempre atrapa al consumidor de información de divulgación científica, que repite casi sin variar los mismos hechos sobre la arqueología tairona, que no son en realidad significativamente diferentes después de cuatro décadas. No obstante, es como si con la Ciudad Perdida Colombia abandonara esa incómoda posición intermedia, a la que la relegó el reputado arqueólogo estadounidense Gordon R. Willey (1971, 254-255) en su gran síntesis de la arqueología suramericana, revaluada en partes. En efecto, para Willey, Colombia se ubica espacialmente en el Área Intermedia, esto es, en la porción geográfica que se interpone “entre las áreas de las grandes civilizaciones nativas de Mesoamérica y el Perú”. Asimismo, el área es también “intermedia” en términos de complejidad sociocultural, porque a pesar de su extraordinaria diversidad cultural, nunca alcanzó el nivel de los grandes estados e imperios clásicos de la América nuclear prehispánica —México y los Andes centrales—.

En otro registro paralelo, cuando los sucesivos encargados del proyecto de Teyuna reconocieron el valor simbólico de los hallazgos se dedicaron a aprovecharlo mediante campañas de relaciones públicas. El método escogido principal fue organizar visitas guiadas a Teyuna de personalidades del mundo político, científico, social y cultural, tanto nacionales como extranjeras. La puesta en escena para la ocasión seguía un libreto de preparación homogéneo. Llegada a Santa Marta y alojamiento en un hotel de cinco estrellas. A la mañana siguiente, muy temprano, salida en helicóptero desde el Batallón Córdoba hasta Ciudad Perdida. *Tour* por el sitio arqueológico, encuentro con los investigadores y visitas a los indígenas kággabas. Pernoctada en Ciudad Perdida, o si el tiempo permitía, regreso en helicóptero a Santa Marta. Este método de difusión probó ser tan llamativo, que se consolidó como una de las formas principales para adquirir fondos y promocionar los trabajos que los antropólogos, primero, y después

toda una serie de especialistas en asuntos serranos intentaron realizar en las zonas arqueológicas y con las comunidades indígenas. La Fundación ProSierra Nevada de Santa Marta se encargó de refinar este arte.

La Fundación ProSierra Nevada de Santa Marta y la utopía serrana

En un sentido muy preciso, esta organización no gubernamental colombiana creada el 24 de julio de 1986, es la heredera natural de la Fundación Cultura Tairona³. Varios propósitos animaron la creación de la ProSierra. Además de continuar con los trabajos de consolidación arqueológicos de la parte del alto río Buritaca, iniciados diez años antes, y de involucrar no solo a los indígenas sino también a los muy vilipendiados colonos en el manejo de los ecosistemas serranos, su interés se orientó hacia el desarrollo sostenible. Como se enuncia en su página oficial en internet, la Fundación

[...] promueve y facilita la participación y concertación de los pobladores, comunidades, organizaciones e instituciones de la Sierra Nevada de Santa Marta y su área de influencia para el desarrollo sostenible, entendido como la armonización del bienestar humano, la diversidad cultural y la vitalidad de los ecosistemas para las presentes y futuras generaciones. (Fundación ProSierra www.prosierra.org)

Otros autores se han encargado de seguir la trayectoria y los proyectos adelantados por la ProSierra, al igual que de otras ONG extranjeras en el macizo serrano (Ulloa 2004). El interés de este ensayo es seguirle la pista a lo que Margarita Serje denominó “la invención de la Sierra Nevada” (Serje 2008). Gran conocedora del macizo serrano y protagonista de lo que escribe, Serje desarrolla lo que llama el “mito de origen” del grupo del Buritaca, es decir, del grupo de profesionales que después de su expulsión del terreno por parte del ICAN organizó la Fundación Cultura Tairona. Ese grupo constituyó una cerrada comunidad de trabajo, con fuertes vínculos personales, y una vida continua en sedes permanentes localizadas en varios puntos del alto río Buritaca. Según

3 El autor del presente ensayo figura como miembro honorario de la Fundación y fungió como miembro de su comité científico durante la década de 1990.

Serje, todo en el alto Buritaca estaba permeado por el referente utópico de la antropología que, por supuesto, apela a la noción del “buen salvaje” del buen Rousseau (Lévi-Strauss 2004). Un referente cuya base de inspiración comienza en los relatos de las crónicas españolas del siglo xvi que describen inmensas ciudades nativas, con muchos habitantes, grandes extensiones bien cultivadas en terrazas agrícolas, todo ello conectado por un complejo sistema de caminos enlosados construidos de forma tal que se respetaran las características naturales del territorio y su medioambiente de selva húmeda. Esta visión apoteósica de los cronistas se transformó, en manos de estos especialistas, en una especie de paraíso, ahora perdido, en espera del advenimiento de una nueva parusía indígena. Todo ello asentado en un renovado interés por la ecología del grupo original, característico de un sector importante de la antropología cultural estadounidense del decenio de 1970, y en las preocupaciones ambientales y el cambio climático y a tono con la agenda de organizaciones multilaterales internacionales —preocupaciones que por lo demás figuran en el centro del pensamiento de los indígenas serranos—. Por ello esta autora no duda en calificar su aventura serrana como “un experimento utópico inspirado en la magia que la Sierra Nevada de Santa Marta tiene en Colombia” (Serje 2008, 198).

No obstante, y sin lugar a dudas, el referente principal de estos intrépidos profesionales jóvenes, de nuevo vinculados en su mayoría con la Universidad de los Andes (hecho que siempre fue motivo de grandes celos y disputas por sus colegas que se sentían excluidos), fue Gerardo Reichel-Dolmatoff. No en vano, el profesor Reichel-Dolmatoff, y su esposa Alicia, fundaron el Departamento de Antropología de esa universidad en 1963. En palabras de Margarita Serje:

El equipo tuvo como un referente crucial el trabajo de Gerardo Reichel. El método “etnoarqueológico” propuesto por él fue central para el estudio y la interpretación de los sitios tairona. Nuestro referente principal era sin duda la “cultura kogui” construida por la etnografía de Reichel. Además de “Los kogui: una tribu de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia” (1950-1951), tres de sus trabajos fueron especialmente inspiradores: “Training for the Priesthood among the Kogui of Colombia” (1976), “Los templos kogui: Introducción al simbolismo y la astronomía del espacio sagrado” (1977) y “The Loom of Life: A Kogui Principle of Integration” (1978). El mundo Kogui que Reichel reconstruye en esos trabajos es sin duda un universo utópico en el sentido en que el pensamiento indígena —uno de los ejes

del proyecto de Reichel— se presenta como un aparato cosmológico que se expresa a través de una lógica de orden sistémico, similar a la que describe como fundamento del mundo Tucano en *Cosmología como análisis ecológico* (Reichel 1976). La imagen del universo holístico, armónico, en equilibrio con el entorno, fundado en las premisas de un sistema de orden de cierta manera atemporal y ahistórico propuesto por Reichel, inspiró el proyecto del Buritaca. (Serje 2008, 207-208)

Con la perspectiva que traen los años, Serje, una de las fundadoras de la ProSierra, realiza lo problemático de esta retórica y de los productos, ante todo visuales e ideográficos, de la Fundación. Y es que aún la mística de sus miembros es vista, en parte, como consecuente con una invención de América como un territorio de naturaleza prístina, un paisaje natural, “salvaje”, que debe ser valorado y domesticado por una cartografía plana ordenadora de la diversidad. Esta es pues una invención de tinte colonial que va apareada con una reivindicación del mundo simbólico y sagrado del pensamiento indígena, especialmente del kággaba, “como un eje estratégico de reivindicaciones identitarias” (Serje 2008, 216). En contraste con esta “reificación” de lo sagrado, lo ancestral, lo tradicional, de los nativos serranos, se representa el mundo de los “magdalenenses” (para seguir con la inadecuada expresión de Bolinder) en términos negativos. El sistema representacional funciona a la manera de una oposición “arriba”/“abajo”, que a la vez implica el juicio moral “superior”/“inferior”; “puro”/“impuro”. Esta representación:

enfatisa la idea de la ausencia del Estado y del manejo irresponsable de las administraciones costeñas, en virtud de las cuales en la sierra se impone la “ley de la selva” y se vive “una extrema pobreza que sobrevive en un ámbito de violencia e injusticia”. (Diagnóstico de la Sierra Nevada de Santa Marta, Fundación ProSierra, 1988; citado en Serje 2008, 219)

La conclusión de esta exculpación es que la Sierra Nevada quedó transformada en ese juego de representaciones como una región de conflicto y sus habitantes indígenas atrapados en una región de refugio. La imagen resultante es la de un territorio listo para ser “intervenido”, en pro de su ordenamiento y pacificación gracias a la aplicación de una planificación moderna. En suma, el territorio serrano conformó un “espacio dispuesto para el desarrollo de la

economía global”. Un peligroso juego de espejos, lo califica Serje, que surge de “la conjunción de la imaginación utópica y la imaginación geográfica”. Esta conjunción dejó servida la Sierra Nevada como un “teatro de operaciones” militares para extirpar todas las patologías sociales —“cánceres” sociales, será la terminología elegida—, mediante acciones invasivas, “que buscan generar un estado de orden y eficiencia necesarios para la geografía del manejo y la gestión” (Serje 2008, 224).

Pero hay un tema adicional que caracterizó en aquellos años iniciales a la Fundación ProSierra. Este tema tiene que ver con la imagen. No solo con la imagen de la Sierra Nevada, y de sus pueblos, hecha cartografía, un área especial de manejo ambiental y un plan de desarrollo sostenible. Se trata de la transformación del macizo y sus habitantes nativos en un ícono mediático —o como ahora se estila en decir, en una “marca”—. La estrategia para lograr estos fines de difusión mediante la “transformación mediática” de la Nevada, representó un refinamiento de lo ya descubierto por la fundación que la antecedió directamente en el tiempo. Para ello contó con el concurso de importantes periodistas de medios escritos de la capital, en particular del diario *El Espectador*, Alfredo Molano y María Jimena Duzán, de manera análoga a como el director ejecutivo de la Fundación Cultura Tairona contó como gran aliado al periodista Daniel Samper de *El Tiempo*. Tanto este último como los dos primeros quedaron convencidos en su fuero interno de las bondades del proyecto y, por tanto, se mostraron dispuestos a difundir las buenas nuevas y las amenazas críticas que se ciernen sobre el macizo serrano y sus gentes indígenas y campesinas.

De esta manera, a partir de mediados del decenio de los ochenta se observa una verdadera procesión de personalidades nacionales y extranjeras por la Sierra Nevada. El destino de estos recorridos promocionales ya no fue principalmente la Ciudad Perdida, cuyo acceso regular por vía de helicóptero cada vez fue más restringido por el ICAN (y luego el ICANH). En cambio, la meta del hábil relacionista público en el que se convirtió el director ejecutivo y uno de los fundadores principales de la ProSierra, Juan Mayr, era hacer estas giras directamente a las poblaciones indígenas kággaba, wiwa e ika aliadas de la Fundación y generalmente localizadas en la vertiente norte del macizo —lo cual no fue óbice para visitar también a Buritaca 200, si el personaje, por ejemplo un jefe de Estado de un país amigo o un monarca europeo, asistía, digamos, a una reunión internacional en el Centro Internacional de Convenciones de Cartagena—. La romería de presidentes de otros países, funcionarios internacionales

de alto vuelo, embajadores acreditados en Colombia, primeras damas y esposas de diversos dignatarios, etc., en general acompañados por un séquito de funcionarios del gobierno de turno, como ministros del gabinete presidencial y altos funcionarios del Gobierno, todos orientados en las explicaciones antropológicas y ecológicas respectivas por Mayr, un fotógrafo y editor profesional (Mayr 1985). Por supuesto, muchos de estos viajes eran acometidos con la presencia del presidente mismo de la República, cuando no eran organizados por Mayr para llevar a la Sierra al propio presidente para que hablara con los líderes indígenas y los sacerdotes nativos de la Nevada, y de paso entregara una obra u otra, o difundiera un plan de gobierno u otro —v. gr. la entrega de una franja de terreno en la vertiente norte que sirva a los indígenas como “la salida al mar”; la inauguración de un “pueblo frontera” que fungiera de barrera entre el territorio asignado a los resguardos indígenas; la promulgación de un plan de manejo ambiental, o como fue el caso con el viaje inaugural del presidente Santos que encabeza este escrito, la proclamación de la parte del programa de su gobierno atinente a las comunidades indígenas de Colombia y la protección y desarrollo de sus territorios—. Todas estas giras promocionales o informativas recibían invariablemente un amplio despliegue mediático, tanto en los medios electrónicos como en los medios impresos. Como ahora lo reciben también en todas las redes sociales. Y huelga añadir que el director ejecutivo de la ProSierra con los años saltó la barda y él mismo se convirtió en funcionario público. Así ha adelantado una carrera política como ministro de Estado, consejero presidencial, embajador y comisionado por el alto Gobierno en negociaciones con grupos armados. Antes, como paso intermedio, escaló también posiciones importantes en las ONG internacionales que adelantan la causa ambiental y de las minorías étnicas, dos temas que combinan muy bien en el mundo globalizado. Finalmente, los mismos indígenas se dieron cuenta de su importante papel como interlocutores de esta procesión de personalidades nacionales y extranjeras, como excelentes representantes del “nativo ecológico”. Como escribe Astrid Ulloa (2004, 66), los indígenas de la Sierra Nevada “saben que su condición de nativos ecológicos los sitúa en una posición particular para ser escuchados y apoyados, especialmente en el ámbito internacional”.

Así pues, desde la presidencia de César Gaviria (1990-1994) todos los presidentes de la República han hecho sus respectivos recorridos por las comunidades indígenas de la Sierra Nevada. Todos, a su turno, han hablado con los *mamos* y los líderes indígenas. Todos han recibido como regalo la entrega de importantes

símbolos de poder ritual por parte de los indígenas: bastones ceremoniales de mando, poporos, las preciadas y preciosas mochilas de lana, de algodón y de fique que usan los hermanos mayores, las *tutusomas* o tocados característicos de los hombres ikas, etc. Y la mayoría de estos insignes visitantes advenedizos han recibido una proverbial *aseguranza* por parte de los sacerdotes nativos, esto es, una serie de cintas confeccionadas con hilos de algodón, con canutillos y cuentas de cristal entreverados, todo el arreglo seguramente fijado en las muñecas izquierda y derecha del beneficiario, a manera de una protección especial al personaje otorgada por los Padres y las Madres del panteón de deidades nativas. De forma interesante, exhibir en público entre los hermanitos menores estas aseguranzas de protección y de poder, pronto se convirtieron en una fuente de prestigio, sobre todo desde cuando el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) no dudó en dejarse fotografiar con el adminículo en cuestión.

Solo falta mencionar en este acápite las relaciones de visitantes distinguidos con la Nevada de los hermanos mayores, los vínculos de los personajes de la farándula nacional, por ejemplo, famosos cantantes o actores. Entre todos estos destaca de manera muy prominente el cantante samario Carlos Vives. Su “romance” con la Sierra Nevada comenzó cuando fue el protagonista de la serie de televisión *Escalona*, en 1991. Aunque la serie recreó la vida y la obra del compositor vallenato Rafael Escalona, protagonizado por el mismo Vives, la Sierra Nevada y los arhuacos funcionaron a la manera de un gran lienzo de contraste y de contexto de los personajes y los paisajes del plan de Valledupar y de la región conocida como “la provincia”, del antiguo departamento del Magdalena. A partir del gran éxito de la novela, lo indígena y el macizo, en sus relaciones con las gentes de la región baja adyacente, empezaron a transformarse. Esta transformación se puede representar con la adopción universal de la mochila de lana arhuaca (ika), primero como símbolo de “lo costeño”, y luego, como símbolo de “lo colombiano” —o mejor, de lo “típicamente” costeño, o de lo “típicamente” colombiano—. Esta universalización de un adminículo identificador de “lo indio”, por parte de lo “criollo”, o como se estila decir en la tierra, de lo “civilizado”, o lo “blanco”, sustentó una transformación importante en una vieja jerarquía regional: lo indio como subordinado a lo civilizado —o lo que es lo mismo, el “arriba”, esto es, el macizo serrano y sus gentes nativas, como subordinados al “abajo”, de la civilización blanca de las partes planas que rodean las montañas—. Vía la dichosa mochila arhuaca, los personajes criollos del Valle de Upar y de la Provincia del Magdalena, protagonistas usuales de

los cantos vallenatos, antes muy despectivos y aún explotadores de los indígenas se mostraron como orgullosos portadores de símbolos indígenas, símbolos que pronto se convirtieron en marcas de distinción en toda la Colombia mestiza (Sevilla, Ochoa, Santamaría-Delgado y Cataño Arango 2014).

Pero hay otra faceta de Carlos Vives que es pertinente en todos estos cambios de la representación de la Sierra y sus habitantes nativos que se hace en Colombia. Esta faceta tiene que ver no ya con el Vives actor sino con el Vives cantante. Desde su álbum musical significativamente llamado con el macondiano título de *La tierra del olvido*, editado en 1995, Vives ha proyectado su carrera musical nacional e internacionalmente con temas y alusiones repetidas a la Sierra Nevada de Santa Marta y a sus habitantes nativos. Más allá de los méritos artísticos de las fusiones musicales que hace el samario y su conjunto musical La Provincia, en la que mezclan la música de acordeón, el popular vallenato, otros aires y estilos musicales de la región Caribe colombiana, con el *rock-and-roll* de otras latitudes, es indudable que la causa indígena serrana, y la causa ambiental de Sierra Nevada misma, se han proyectado por todo el orbe merced al gran talento de este artista magdalenense (de nuevo Bolinder). En palabras de los autores del libro *Travesías por la tierra del olvido*, “toda esta obra es un mundo imaginario de enorme fuerza simbólica”. Este álbum de Vives, prosiguen, crea “un complejo poético, una idea utópica, un mitopaisaje con coordenadas y tiempos imposibles”. Los discos posteriores solo contribuyen más a desarrollar ese mitopaisaje, del “cual se desprenden los elementos sonoros, líricos y visuales que son ya característicos: esa mezcla particular de lo tradicional y lo moderno, lo rural y lo urbano, el pasado y el presente, lo local y lo global (Sevilla, Ochoa, Santamaría-Delgado y Cataño Arango 2014, 21-22). Merced a Vives y sus éxitos musicales, y a los numerosos artistas que siguieron su senda de realzar lo terrígeno, lo propio, lo ancestral, y demás tropos que connotan la “esencia” de la tradición colombiana, los indígenas serranos quedaron inscritos en el panteón global de la farándula. Por ese camino, su presencia en las redes globales favorables a las causas indígenas y demás minorías étnicas, así como de las causas ambientalistas, quedó allanado.

La antropología y la cámara en la Sierra Nevada

La antropología y la cámara han tenido una larga afinidad electiva. Desde la última época de los grandes viajes de exploración europea de finales del siglo XIX

y comienzos del xx, cuando todavía no se hablaba de la antropología como se hace hoy, la cámara fotográfica primero, y después la cámara cinematográfica, hicieron parte del bagaje de esos exploradores de lugares exóticos del planeta. Cuando se inició lo que I. J. Jarvie (1984) llamó la “revolución del trabajo de campo”, el romance antropológico con la cámara se hizo mucho más estrecho. Apenas tres años después del registro de la patente del cinematógrafo por los hermanos Lumiere en 1895, A. C. Haddon, W. H. Rivers y C. Seligman, entre otros investigadores de la Universidad de Cambridge, Inglaterra, adelantaron la Segunda Expedición a las islas del Estrecho de Torres entre Australia y Nueva Guinea. Esta expedición marca el punto de inflexión, según la mitología antropológica, entre la vieja “antropología de gabinete” decimonónica y la nueva antropología que hizo del “trabajo de campo” el corazón de sus quehaceres. Los expedicionarios de Cambridge estaban provistos de cámaras fotográficas y cinematográficas, al igual que de las primeras grabadoras de voz, adminículos que desde entonces hacen parte obligada del bagaje de todo etnógrafo, trabajador de campo, que se respete. Por ello, para Susan Sontag en su ensayo sobre la fotografía, el antropólogo es una especie de “superturista” del siglo xx, siempre con su cámara al hombro en su empeño por visitar a los nativos, para luego regresar a casa provisto de “las noticias de sus exóticas realizaciones y [con] sus abalorios extraños” (Sontag 1979, 42). Porque la fotografía, dice la autora, “suministra evidencia”; además, “una fotografía pasa por ser una prueba incontrovertible de que una cosa dada sucedió” (5).

La Sierra Nevada de Santa Marta y sus indígenas no quedaron por fuera de estas demostraciones fotográficas. Por ejemplo, dos de los viajeros decimonónicos, Eliseo Reclus y Joseph de Brettes, mencionados arriba, ilustraron sus obras con grabados y fotografías. En particular, Reclus, en su *Nouvelle Géographie Universelle*, en la parte dedicada a la entonces Nueva Granada, usa grabados basados en fotografías de Soledad Acosta de Samper (Navas 2013, 17). El caso de De Brettes es fuera de serie, como quiera que su obra principal sobre el macizo serrano y sus gentes, titulada “Chez les Indiens du Nord de la Colombie, six ans d’explorations”, fue publicada en varias entregas en la muy famosa serie de fascículos semanales denominada *Le Tour du Monde. Le Tour*, publicado en París por Hachette entre 1860 y 1914, es sin duda la publicación más importante de la literatura popular europea de viajes y viajeros por tierras ignotas del planeta. La característica principal de esta publicación es un uso profuso de grabados y fotografías como acompañantes testimoniales de los textos de los exploradores,

la mayoría de gran belleza plástica, aunque con tendencia a subrayar lo exótico y lo salvaje (Navas 2013). Ese es el caso de los fascículos dedicados a las exploraciones de De Brettes, comenzados a publicar en febrero de 1898 (cf. *Colombia en Le Tour du Monde*, 1878-1898; Navas 2013). Los grabados, ilustraciones y fotografías de los “indios del norte de Colombia” nos muestran esos atributos peculiares de la otredad de los “primitivos”, que tanto darían de qué hablar a los próximos antropólogos de campo de la entrada del siglo xx.

Esos antropólogos ascendieron a la Sierra Nevada provistos de sus cámaras y grabadoras, ya consideradas auxiliares fundamentales de la otra pieza central del utillaje antropológico —la libreta de campo—. Gustaf Bolinder, por ejemplo, dejó un completo registro fotográfico de su expedición a los territorios ijka de 1914-1915, del cual se hablará más adelante⁴. En su segundo trabajo de campo, en 1920, Bolinder también filmó una película etnográfica, que según informa el antropólogo sueco, pronto será el último testimonio de su antigua cultura dada la reciente llegada al territorio ijka de la misión capuchina, y la consecuente “civilización” (Bolinder 1966, 270). Gregory Mason, por su parte, ilustra con sus propias fotografías lo acontecido en sus expediciones de 1931 y 1936 a la Sierra Nevada (G. Mason 1940).

La fotografía sobre la Sierra y sus habitantes nativos alcanzó una nueva altura con la obra fotográfica de Reichel-Dolmatoff. En todas sus temporadas de campo serrana, como en toda su obra etnográfica y arqueológica, un equipo fotográfico fue su permanente compañía. Su sensibilidad artística se ve reflejada en las muy hermosas fotografías que apuntalan sus textos, muy bien editadas ellas de todo rasgo que mostrase la “contaminación” del indígena “puro”, “tradicional”, por los aparejos de la “civilización”, en especial, por los “colonos” criollos. Resalta en esta habilísima combinación iconográfica y lo textual narrativo el ya comentado libro *Indios de Colombia* (Reichel-Dolmatoff 1991). Pero Reichel-Dolmatoff no es el único de los etnógrafos más recientes que se avituallan de cámaras. Porque la fotografía documental, estetizante, evocadora y romántica de la Nevada y sus gentes, aparece con los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales encargadas de Buritaca 200 desde el decenio de los años setenta. Es en ese contexto que llega el fotógrafo Juan Mayr a la Sierra Nevada, para transformarse con los años en el gran promotor de los indígenas y del ambientalismo. Es asimismo el

4 Esta colección fotográfica estuvo disponible en el sitio web de la Academia de Historia del Cesar, pero ya fue retirado.

caso de los jóvenes antropólogos con intereses fotográficos que hicieron parte de la Estación Antropológica de la Sierra Nevada, creada por el entonces ICAN en territorio ijka en esa misma década. Resaltan nombres como los de Yesid Campos y Felipe Paz, antropólogos que luego optaron profesionalmente por el documental etnográfico y el cine de denuncia —trayectorias visuales iniciadas en todo caso en la Nevada y entre los indígenas ijka, principalmente—. Lo mismo acontece en la Fundación ProSierra donde, ya lo vimos más arriba, lo visual iconográfico tuvo un papel crucial y donde otros fotógrafos tuvieron y aún tienen una obra importante de documentación del macizo y sus nativos. Este es el caso, por ejemplo, de Ricardo Rey, un miembro “nativo” de la Fundación y quien bajo la guía del “etnofotógrafo” Mayr, se convirtió en un documentalista visual de los dramas sociales y ambientales recientes de la vertiente norte del macizo (cf. su ensayo fotográfico que ilustra el número 27 de la revista *Antípoda*; Serje 2017, 205-207).

La idea con este breve recuento de antropólogos y cámaras de fotografía serranas es llamar la atención sobre un tema no explorado y que, sin duda, merece ser trabajado mucho más de lo que se puede en este ensayo. Y es que el poder de representación de lo otro, de lo indio, su capacidad de evocación y de movilización de emociones, recuerdos, impulsos, y demás pulsiones, contenidos todos ellos en una fotografía, es inmenso y necesita ser bien comprendido en el caso serrano. Por ello, los comentarios de nuestro cronista de cabecera relativos al *mamo* anónimo del hotel de Valledupar, propio según él de la Sierra *light* y del “turismo indoloro de las mochilas tejidas, los paisajes de postal y el exotismo indígena empacados para consumo instantáneo por las agencias de viajes”, no son felices por su dejo de desdén. Eso es, precisamente, lo que hay que explicar: ¿Cómo se empaquetan los planes de turismo a partir de todo el acervo fotográfico serrano, exótico, hiperrealista, romántico, lujurioso, ensoñador, y demás? ¿Cómo logran capturar la imaginación de los “hermanitos menores” estas fotografías de *mamos* serranos, de hombres kággabas en sus templos y en sus conversaciones eternas acompañadas del *mambeo*, también interminable, de hojas de coca, de mujeres indígenas de mirada huidiza e intrigante sonrisa, para que se alíen con las causas indígenas? Y, acto seguido, donen en metálico para comprar tierras que amplíen los resguardos indígenas. Además, hay que explicar cómo estos hermanitos menores optan por vacacionar en los *spas* y hostales ecológicos localizados en el río Palomino o en Dibulla. Parte de la respuesta está en la promesa de la llamada Nueva Era: hay que encontrar

la naturaleza como “elemento fundamental de la vida”, desde “el mágico paisaje natural” de las estribaciones de la Sierra Nevada sobre el mar Caribe colombiano. Se trata de la escenificación de la “utopía bucólica” que forma parte de lo que aquí se ha denominado la episteme serrana, ahora encriptada en el aparataje fotográfico que configura un cierto estilo definitorio de la iconografía visual serrana canónica, en la que ciertos temas como el de la espiritualidad, la vuelta a la dimensión de los ancestros, y “la intensidad del vínculo [que] se entrelaza con una suerte de ‘fusión oceánica’ freudiana donde los sujetos no se diferencian de su entorno” (Illouz 2009, 192). Una utopía bucólica, hay que acotar, bien explotada por antiguos militantes de la causa “jipi-kogi”, conformada por “cachacos” que algún día en la década de 1970 decidieron marchar al río Palomino, en la vertiente norte, a vivir como enseñan los kággabas y sus sacerdotes nativos (Mejía 2004). Asimismo, por todos sus sucedáneos, *exhippies*, exmarxistas, exdisidentes, hoy empresarios de una boyante industria de turismo ecológico en el macizo serrano que juega bien con los anhelos que predica la Nueva Era (cf. www.playalaroca.co). Aunque bien visto, no se necesita pasar por las incómodas molestias del calor y los zancudos, propios de nuestro trópico feraz y fecundo. La Sierra Nevada está aquí, en el “norte” de la ciudad capital. Solo hay que pedir una cita en el Chairama Spa, inspirado en el “agua que fluye” desde la Sierra Nevada hasta el mar. Una de las propietarias del Chairama es, precisamente, Claudia Helena Vásquez, esposa de Carlos Vives.

Un mensajero asciende al “corazón del mundo”

En el año de 1990 la British Broadcasting Company (BBC), puso en el aire el documental para televisión *From the Heart of the World* (o *Desde el corazón del mundo*). La producción, dirigida por el galardonado documentalista británico Alan Ereira, recibió una aclamación inmediata y generó una oleada de interés imprevista por los kággabas, los habitantes del corazón del mundo en la Sierra Nevada de Santa Marta. Muchos años después, en el 2012, Ereira presentó una secuela a su documental en *Aluna, There is no Life Without Thought* (o *Aluna, no hay vida sin pensamiento*), producida por Aluna Movie Ltd., en asociación con la organización indígena de la vertiente norte Gonawindúa Tayrona.

Las películas de Ereira sobre los nativos de la Nevada no han sido, por supuesto, las únicas. Por ejemplo, ya sabemos que Bolinder filmó una película entre los ijkas en 1920, quienes también han sido objeto de documentales

dirigidos por Richard Attenborough, Peter Elsass, Yesid Campos, Brian Moser y Robert Gardner (Tayler 1997, 14). Según el antropólogo británico Donald Tayler, etnógrafo de los ijkas, el documental de Gardner, reputado director de cine etnográfico estadounidense, *Ika Hands* (o *Las manos de los ika*), es el filme más informativo desde el punto de vista visual, además de haber tenido la participación de Reichel-Dolmatoff. Pero para Tayler, la película más notoria de los habitantes indígenas de la Sierra Nevada hecha hasta el presente es precisamente la primera de Ereira, *Desde el corazón del mundo* (Tayler 1997, 14).

Los elogios a la película de Ereira no son desmesurados. Ciertamente, la calidad visual y estética del filme es impecable, la música está acorde con el mensaje y no hay duda del oficio del director. Además, su éxito arrollador cuando fue exhibida internacionalmente fue tal que los kággabas se dieron a conocer por todo el mundo, su fama como sociedad se extendió y se tornó una especie de modelo universal para aquellos partidarios de la causa del medio ambiente y de una crítica “nativista” al sistema capitalista. Como escribe Astrid Ulloa (2004, 231-232), por la película los kággabas “han cobrado un puesto muy destacado en la iconografía ambiental global, lo que genera una serie de apoyos internacionales, tanto materiales como espirituales”. Además, los kággabas también se han beneficiado por un resultado directo de la película. Esto es la creación, por parte de Ereira, de la fundación Tairona Heritage Trust que, a más de continuar con la difusión del mensaje del filme, provee a los indígenas con fondos para adquirir tierras que ellos consideran “ancestrales”. Empero, el contenido del mensaje que transmite Ereira, y ante el cual cualquier espectador medianamente sensible se entrega sin reservas, sigue muy de cerca el libreto narrativo implícito que he denominado la episteme serrana, ahora elevada a canon etnográfico.

Como ha señalado el antropólogo y etnógrafo visual Pablo Mora, en su película Ereira sigue la idea del “nativo ecológico”, caracterizada, entre otros, por Ulloa (2004). Solo que ahora, el director Ereira escoge una puesta en escena particular para llevar al filme estas ideas. Esta puesta en escena presenta al cinematografista como un mensajero, *el mensajero* encargado por los mismos kággabas de transmitir su mensaje, por primera vez, a los hermanitos menores (Mora 2015). Como proclama el narrador, “los *mamas* querían hablar, dijeron que tenían un mensaje para el mundo. No se nos permitiría verlo todo, o conocer todos sus secretos; nunca supimos sus nombres, pues todos usan un apodo español”.

La escogencia de este formato de comunicación, el del mensaje, es de por sí un hecho relevante. En primer lugar, inviste el documental con un carácter

de solemnidad, aun de sacralidad ineludible, que por tanto hace de su escucha por el receptor algo imperativo. En segundo lugar, el formato sirve para recalcar de nuevo la idea de la superioridad moral de los indígenas, y la urgencia de que quienes no están a ese nivel moral, los hermanitos menores, atiendan esas palabras sabias. En fin, el mensaje no podía ser otro distinto de que el mundo está sufriendo una gran catástrofe ecológica que pone en riesgo la vida en el planeta, por el accionar desmedido e irreversible de los hermanitos menores en contra de la naturaleza. Todo ello sazonado con lo “exótico sublime”, que siempre funciona cuando de representar a los nativos serranos se trata. Con un elemento adicional muy poderoso: el director protagonista del filme asciende por las vastedades de la Sierra Nevada para ir “al encuentro de un mundo hasta entonces desconocido” (Mora 2015, 76).

Por otra parte, esto de hermanitos menores, locales y venidos de allende, y convertidos en protagonistas de etnografías, películas, programas de acción nacionales, regionales, locales, cooperaciones internacionales, etc., que además se atribuyen un lugar especial en el mundo nativo por elección de los propios indígenas, no es muy original en el caso que se comenta. Ya hemos visto de vocerías de los indígenas que son asumidas por bienintencionados hermanitos menores. Lo que sucede con esta flamante elección de Ereira como el “primero” y el “único” mensajero, más de su propia invención que de la los indígenas mismos, es lograr que su figura descuelle con relación a todos los hermanitos menores que alguna vez penetraron los senderos de la Nevada. Digamos que sobresalga por encima de los otros etnógrafos, como aquellos ya mencionados, y a quienes por supuesto Ereira no da ningún crédito. Dar los consabidos créditos implica, necesariamente, reconocer que no se es ni el primero, ni el único “mensajero”, y que lo suyo es simplemente una manera de escribir un libreto cinematográfico, muy eficaz, por supuesto, y que le permite una puesta en escena grandiosa, telúrica y milenaria. Empero, esa idea de exclusividad permanece intacta en la secuela, en *Aluna*. No en vano este nuevo documental abre con el anuncio de que los mismos kággabas lo llamaron después de más de veinte años, para transmitir a los hermanitos menores un segundo mensaje, esta vez más crítico. Los hermanitos menores están acabando con los principales lugares sagrados que rodean el macizo, los puntos que tienden la “línea negra” y constituyen el límite inferior de su territorio sagrado, puntos que además están en una red de intercambios de energía y de pensamiento cuyo manejo es responsabilidad de los *mamas* que habitan las alturas. Y eso es muy grave, porque ahora la fuerza

del pensamiento de los antepasados, la fuerza de *aluna*, que administran los *mamas kággabas*, se está agotando sin remedio. Más allá de esta escatología, detrás de los documentos visuales de Ereira hay un sentido de misión, de perseverancia y de heroísmo, que hacen del personaje una figura profética, no exenta de un *pathos* dramático y portadora de un recado apocalíptico. Estamos pues en presencia de un héroe, un Dante redivivo, dispuesto a superar todo género de ordalías para alcanzar el cénit de su vida y de sus películas, los picos nevados del macizo (cf. Ereira 1990).

A pesar de lo anterior, la estructura dramática de *Desde el corazón del mundo* es bastante simple. A partir de una toma que presenta el macizo serrano como la inmensa estructura montañosa que surge del mar, se presenta el *leitmotiv* del filme que habla de la destrucción del mundo. Entonces, la cámara hace un corte para mostrar una panorámica de la ciudad de Santa Marta, al pie de las montañas sagradas, con su caos y su violencia productos del narcotráfico y el contrabando (y el ominoso fantasma de la “degeneración” avalada por Bolinder reverbera en la mente). La voz grave del narrador anuncia pomposamente que antes había indígenas en Santa Marta. Hoy no hay. Solo queda el caos de la civilización, el deseo de ser una ciudad como Los Ángeles y Miami, una ciudad que pertenece a nuestro mundo. Empero, “la civilización tairona desapareció... pero no murió”⁵. Hace 400 años, sus descendientes nativos abandonaron las partes costeras del macizo, y se retiraron al corazón del mundo, a las montañas —donde todavía tienen ciudades, caminos y huertos y observan nuestra civilización—. Pero, los *kággabas*, descendientes de los taironas, “ahora nos han llamado y este documental es su primer mensaje desde hace siglos”. Nuevo corte, para mostrar una secuencia en la que un guaquero local inicia la perforación de una tumba con cámara lateral de los antepasados taironas. Nuevo corte, porque la secuencia anterior sirve de introducción para presentar la magnificencia de la Ciudad Perdida, como testigo por excelencia de la grandeza del pasado precolombino tairona. Acto seguido, aparecen los descendientes contemporáneos de los taironas, los *kággabas* —porque “todas las civilizaciones que florecieron en la América del Sur fueron destruidas por la conquista, excepto esta”—. Un nuevo plano secuencia. El ojo de la cámara, a la manera del conocido tropo del “ojo del etnógrafo”, se remonta por los vericuetos de la Nevada, a medida que

5 Las citas que siguen son tomadas de *From the Heart of the World*, en su versión doblada al español, a pesar de que la transcripción que aquí se ofrece no es por entero literal.

sigue a una familia de indígenas que se mueven con pasos cortos y ágiles por los empinados caminos de los taironas. Hasta que en el visor de la cámara aparece el propio cinematografista: “Ese soy yo, Alan Ereira y la mula. Naturalmente los koguis me llamaban la BBC. No importaba lo que yo era, estaba allí como mensajero para el hermanito menor”. De repente, en la subida y a la vuelta de un recodo de la senda, Ereira, su gente y sus arreos se topan con una masa de hombres kággabas que bloquea el camino de ascenso al pie de un río torrentoso. Es el *mama* Bernardo Moskote, quien asume la vocería de los hermanos mayores que se le interponen en su ascenso a la “montaña sagrada” (Colajanni 1997). Vestido con una manta de un blanco impoluto, y acompañado de su infaltable poporo y su *mambe* de hayo, *mama* Bernardo recita su homilía: “Antes la madre dividió la tierra; en este lugar nos puso a nosotros. Luego el hermanito menor regresó y comenzó a destruir y a matarnos. Ahora ustedes han llegado hasta la puerta del hermano mayor. Desearíamos tener guardias para mantenerlos afuera. [...]. Queremos impedir que crucen. El hermanito menor sube y nosotros retrocedemos ante él. El hermanito menor ha tomado nuestras tierras bajas, pero las tierras de arriba están cerradas para ustedes. El hermanito menor debiera quedarse abajo, pero todavía trata de llegar aquí. Solo una vez usted atravesará esta puerta”.

Mama Bernardo Moskote abre pues la puerta que impide traspasar el puente, y el “ojo del etnógrafo” lo sigue para, por fin, penetrar en territorio indígena. Suena una música solemne como acompañamiento de fondo. Al otro lado del puente, Ereira admite que es la primera vez que se le permite llegar tan lejos. Acto seguido, Ereira, cuadrado en un primer plano enfrente de la cámara, nos informa que ha llegado a una muy antigua ciudad, o por lo menos a “un pueblo grande que ha estado habitado todo el tiempo, desde antes de la conquista”. Que esta ciudad fue construida sobre cimientos taironas y es, por tanto, una ciudad tairona en funcionamiento. Y remata con una aseveración contundente: “Estamos entrando ahora a la última de las civilizaciones precolombinas en actividad”.

No se trata de seguir con una sinopsis completa de *Desde el corazón del mundo*. Basta con dejar sentado que Ereira combina la descripción etnográfica del pueblo kággaba tal y como se presenta hoy, según el libreto sentado en la obra etnográfica de Reichel-Dolmatoff (a quien no se alude en la narración), con *flashbacks* intercalados para presentar el pasado tairona. Lo importante es mostrar cómo a pesar de la pérdida de las riquezas materiales de los ancestros por el despojo de los conquistadores y sus descendientes, la riqueza espiritual y

la sabiduría filosófica de los taironas está bien preservada en los koguis. Además, se trata de contrastar el orden, la regularidad, los equilibrios sociales y la naturaleza de la sociedad kággaba, con el desorden y la destrucción inmisericorde del medio ambiente de la sociedad occidental, en especial, en su expresión local. La g.uaquería y la expansión de la frontera campesina en las montañas son presentadas en términos condenatorios y derogatorios. De hecho, se habla de que la frontera campesina se expande por la vertiente norte “como un cáncer que deja la tierra estéril”. Por tanto, esta cercanía del hermanito menor se ve en términos de contaminación, o como afirma Mary Douglas, de “materia fuera de lugar” (Douglas [1966] 1984). Esto quiere decir que estamos ante un grave problema de profanación y de contaminación, que solo se puede solucionar desde un ritual de purificación de la sociedad occidental por las palabras y acciones de los *mamas*. O lo que es lo mismo, estamos en presencia de una cierta soteriología situada, de forma ambigua, entre una soteriología judeo-cristiana y una amerindia. Si se me permite, a más de cine etnográfico, esto es una lección de teología visual.

¿Qué hacer con toda esta avalancha de información, tan cuidadosamente empaquetada? Lo primero es reconocer su valor como un “acto perlocutivo”; esto es, como un enunciado o conjunto de enunciados que buscan persuadir, mover a la acción e influir sobre los sentimientos de quien es objeto de este acto del habla (Austin 1976). Se trata de un ejercicio de autoridad desde una cierta retórica. Por ello, lo que de este acto importa es su valor en cuanto que convenza a una audiencia, ya dispuesta a creer la verdad del aserto. Ahí reside su fuerza. Lo cierto es que la afirmación simplemente no corresponde a los hechos, aunque eso a un espectador en verdad no le inquieta. San Francisco, o *Aluáka*, como se llama en koguián este pueblo en la ribera del río Garavito, en la vertiente norte, y al que dejan a Ereira visitar después de cruzar el puente, fue fundado por *mama* don Juan Moskote en la primera mitad del siglo xx, y Bernardo es uno de sus hijos. Todos los protagonistas kággabas de la película son de este pueblo, o del pueblo aliado de San Miguel, o Seizhua, en el río del mismo nombre. Los “vasallos”, como dicen los kággabas, de estos dos poblados son los principales gestores, en conjunto con otros indígenas tanto *ijkas* como *wiwas*, localizados en otros valles de esa misma vertiente, de la Organización Indígena Gonawindúa Tayrona, creada en 1987. Fue con Gonawindúa con quien el documentalista inglés consiguió los permisos y los contactos necesarios para filmar. Además, contó con la ayuda fundamental de la delegada de la entonces

Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno en Santa Marta, Amparo Jiménez, ya desaparecida, y a quien no se le da crédito en este gran acto performativo (Austin 1976).

En segundo término, y una vez se está conforme con el punto anterior, todo el aparataje visual de Ereira está montado sobre dos oposiciones, las mismas con las que nos hemos topado desde que viajeros y etnógrafos se ocupan de la sociedad indígena serrana. La primera tiene que ver con la oposición entre el mundo de arriba, el mundo del hermano mayor y el mundo de abajo perteneciente al hermanito menor. Esto es equivalente a postular una separación de la luz y lo iluminado, por una parte, de la oscuridad y del pecado, por la otra. En suma, este es el conocido tema de lo divino que confronta lo profano o de la salvación y la trascendencia, que se contraponen a la muerte. La otra oposición está claramente expresada entre el pasado glorioso de los tairona-kággabas, y el presente de la decadente civilización occidental en sus versiones global y local. Ambas contradicciones solamente pueden ser mediadas por unos pocos elegidos. Los principales mediadores son los sacerdotes nativos de la Nevada. Ellos circulan en pensamiento y con sus ofrendas o *pagamentos* sagrados, alimento de los padres y las madres de todo lo que existe, entre el mundo del hermano mayor y el mundo del hermano menor. Los *mamas*, en efecto, cuentan con una muy exigente preparación intelectual, ritual y moral, y tienen una capacidad mental superior, representada en su gran poder de concentración, atributos que les permiten establecer una comunicación entre su arriba y nuestro abajo. El otro mediador es nuestro mensajero cinematografista. Su recorrido trascendente entre el abajo y el arriba, y entre el pasado y el presente, solo se hizo posible después de padecer con éxito las “ordalías” apropiadas, previas a su ascenso a la montaña sagrada (Ereira 1990). Una vez superadas, llega al límite, al “puente” que separa estas oposiciones. Y es de la mano de un sacerdote nativo, del *mama* Bernardo, que puede trascender ese límite que antes le impedía aprender la palabra, la ley de origen del hermano mayor, de “coger consejo”, como dicen los indígenas. Cuando está listo, debe volver a donde el hermanito menor, y el *mama* Bernardo cierra de nuevo la puerta del puente que conecta ambos mundos y lo “arroja”, ya como un sujeto renacido, moralmente superior, a cumplir su cometido con sus congéneres, los hermanitos menores. La anterior no es sino otra instancia más del conocido esquema del rito de paso, uno de los temas más estudiados por la antropología desde Van Gennep (1960).

Finalmente, hay en el filme una mediación anómala, espuria, y por tanto irrealizable, entre los kággabas y los “civilizados”. Arriba se detalló cómo al inicio de *Desde el corazón del mundo*, Ereira se ocupó de la gaaquería de las tumbas de los taironas. Así hay una secuencia inicial de una perforación de una tumba con cámara lateral tairona. Los gaaqueros se muestran primero muy ocupados cateando el terreno para descubrir la entrada a la cámara de la tumba. Identificada, proceden a destaparla con el uso tosco de picos y palas. No se sabe todavía qué se encontrará después de cientos de años de que el difunto fue depositado allí, en conjunto con su ofrenda funeraria. Más adelante en el filme, en otra secuencia, se presenta al gaaquero y sus ayudantes ya bien avanzados en su labor, como que en la inmensa urna funeraria depositada a la entrada de la cámara funeraria hay ofrendas en oro. Con la cámara presente, el gaaquero procede a intentar remover la inmensa urna. Lo está logrando. Ya va llegando a la altura de su cabeza, en el mismo nivel de la superficie del suelo. Y de súbito, la urna precolombina comienza, literalmente, a desmoronarse, a volverse polvo. No ha quedado nada del pasado sino polvo sobre polvo. La inmanencia de la muerte ha quedado simbolizada.

La escena anterior, y las palabras no le hacen un homenaje apropiado al clímax en la narración cinematográfica, merece un comentario independiente. La premisa básica es el papel de los difuntos, de los ancestros, en la vida de sus descendientes sobrevivientes. Los muertos son los intermediarios entre los vivos y los padres y madres de todo lo que existe. Sus tumbas no solo son sus lugares de residencia sino también el camino que conecta este mundo, el mundo contingente en el que vivimos, con los mundos de arriba y los mundos de abajo. Estos últimos no los podemos ver, pero es posible establecer comunicación con ellos en *aluna*, en pensamiento, como lo hacen los *mamas*. Las ofrendas en oro depositadas en las tumbas, además, son “comida”, alimento, para esos padres y esas madres y, por tanto, son fundamentales para preservar la continuidad de la vida —que el agua fluya, que los árboles den fruto, que las cosechas lleguen a término; en fin, que la reproducción social de los indígenas y de sus hermanitos menores puedan continuar, así como el alimento es fundamental para la reproducción de la vida, incluyendo la vida humana—. Al irrumpir violentamente en la tumba de un ancestro, el hermanito menor interrumpe este ciclo que comunica el pasado con el presente, la vida con la muerte, y la vitalidad del mundo con el agotamiento de la vida en el mundo. En otras palabras, al excavar el oro de las tumbas de los taironas, el hermanito menor “canibaliza” el alimento de

las deidades del panteón de los hermanos mayores. Una nueva lección moral para el hermanito menor.

Zhigoneshi, o “Yo te ayudo, tú me ayudas” en lengua koguián

En un ensayo muy sugerente sobre los encuentros y desencuentros entre el arte y la etnografía, Pablo Mora habla de los “canibalismos recíprocos” que produce el encuentro etnográfico (Mora 2009, 78). Con esta idea, Mora pone de presente la necesidad de pensar el canibalismo no solo como “una expresión colonial que deshumanizó a los otros y logró su exterminio físico”. Además, la figura del caníbal, desde el punto de vista de los indígenas, puede ser el extranjero, llámese este burócrata oficial, periodista, artista o etnógrafo, ahora en plan de “violentarlos física y simbólicamente con sus apetitos voraces”. Y prosigue:

El juego recíproco de considerar a los otros devoradores, en parte legitima las reacciones agresivas de defensa (incluidas las de la seducción y la domesticación) y, en parte, produce una complacencia por dejarse “comer”, en sentido metafórico. Para decirlo llanamente tenemos ganas de devorar y ser devorados. *El mundo de los colonizados y los colonizadores y también el globalizado está plagado por ese gusto por comerse la mejor parte de los otros.* (Mora 2009, 80) (énfasis mío)

Esta metaforización del encuentro colonial en términos de un escenario de fantasías y deseos reprimidos de canibalismo, además de escenas de canibalismo literal, forma parte del arsenal argumentativo de Michael Taussig para ilustrar sus ideas sobre el “espacio de la muerte” en las caucherías del Putumayo de comienzos del siglo xx. El canibalismo en el Putumayo, como en toda situación de embate colonial, funciona como un tropo y una estrategia de la colonización (Taussig 1987, 104-105). Lo que es interesante con el argumento, ahora en manos de Mora, es que la metáfora caníbal también se puede extender en dos dimensiones: primera, para entender los mecanismos de asimilación intercultural, especialmente simbólica, por los cuales el colonizado se defiende y resiste la imposición de “los cánones metropolitanos”, pero también para aprender de ellos; y segunda, como terapia (“¿quién puede oponerse a que, sacando las

dimensiones bárbaras del devorar, no disfrutemos de la culinaria y la sexualidad del ‘otro?’”) (Mora 2009, 81).

El caso de la sociedad indígena de la Sierra Nevada puede así ser pensado en términos de la polisemia de la metáfora caníbal. El macizo ha sido desde que empezó la acometida colonial en el siglo xvi un espacio de muerte. Lo fue en los tiempos de los europeos, que arrasaron la tierra en pos del caníbal caribe, además del indio sodomita, para luego imponer, por la fuerza de las armas o por la prédica misionera, el orden colonial. Lo es más recientemente, en tiempos de guerrilleros, paramilitares, soldados y policías, con sus torturas, mutilaciones, desmembramientos, desapariciones, y el resto del macabro repertorio. La metáfora caníbal es en este aspecto literal, como lo fue en el pasado, ya que su acción se desplegó en la apropiación del cuerpo del indígena, y su transformación radical por el ejercicio de la violencia física.

Empero, ya se ha visto más arriba cómo los kággabas y los ijkas no han sido meros espectadores pasivos de su historia colonial. Los indígenas han confrontado los mecanismos de dominación colonial en su territorio de muchas formas, generalmente formas no violentas. En esa confrontación han primado el pliego y el memorando escrito elevado ante las autoridades foráneas; la comisión, la delegación y la petición en cuerpo presente ante esas mismas autoridades, inclusive en la misma capital de esta República; hasta han llamado a “mensajeros” para transmitirles, visualmente, sus recados a los hermanitos menores. Tanto han aprendido bien los cánones metropolitanos, que se han apropiado del lenguaje ambiental globalizado, y han dado curso a alianzas estratégicas con organizaciones no gubernamentales colombianas y extranjeras para avanzar sus intereses de defensa territorial y su agenda ambientalista (Ulloa 2004). Líderes kággabas y líderes y lideresas ijkas han aprendido a desempeñarse en organismos internacionales multilaterales y en organizaciones no gubernamentales globalizadas, y participan en foros, conferencias mundiales, hacen declaraciones y manifiestos con audiencias que van muchos más allá de los confines de la Nevada. Como dice la exconcejala de Bogotá, la lideresa ijka Ati Quigua, “[...] la humanidad necesita escuchar también otros cantos de vida [...], porque creemos que muchas reflexiones profundas e históricas deben viajar también por el Internet, por la televisión, es decir, nosotros tenemos que posibilitar un diálogo profundo” (Rodríguez, Rojas Olivero y Santamaría Chavarro 2012, 388).

Por último, hace apenas unos pocos años, los kággabas y los ijkas, entre todos los grupos serranos, se han apropiado del gran símbolo del poder de la

representación de los hermanitos menores, el de las cámaras fotográfica y cinematográfica. De esta forma, “los *mamos* de la Sierra encontraron su manera de devorar la tecnología audiovisual de los hermanitos menores” (Mora 2015, 97). A este punto volcaré mi atención, brevemente, en el cierre del presente ensayo.

El protagonista de esta apropiación, mas no el único, es sin duda el Centro de Comunicación Indígena Zhigoneshi. Creado por la Organización Indígena Gonawindúa Tayrona después de la primera película de Ereira, quien sirvió de catalizador del interés de varios jóvenes indígenas kággabas, ijkas, así como wiwas, por las cámaras y la fotografía —interés del que también fue partícipe un fotógrafo de la National Geographic, Stephen Ferry—, el Centro Zhigoneshi tiene su sede principal en la casa indígena de Santa Marta (Iriarte y Miranda 2011). Desde su consolidación en el 2007, el Centro Zhigoneshi es el autor colectivo de una extensa filmografía, de producciones audiovisuales, así como de revistas de difusión, que forman parte de las estrategias programáticas de Gonawindúa, junto con los problemas de tierra, de salud y de educación indígena. Según acotan Iriarte y Miranda (2011, 81), el Centro describía su objeto social en los siguientes términos:

El Centro de Comunicaciones Zhigoneshi es una dependencia de la Organización Gonawindúa Tayrona, que busca fortalecer los procesos institucionales de los pueblos kogui, wiwa y arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, a través de estrategias concertadas, encaminadas a la sensibilización dentro de las comunidades indígenas y de estas hacia afuera, basados siempre en el respeto de las tradiciones ancestrales y en su relación con los avatares de la modernidad. El Centro de Comunicaciones Zhigoneshi tiene como objeto social investigar, clasificar, diseñar, editar y producir material audiovisual (videos institucionales, documentales, reportajes...) e impresos (cartillas, libros, revistas, folletos...) extraídos de la cotidianidad de los pueblos indígenas, así como de las situaciones de orden social, cultural, ambiental, etc., que son manejados en la organización Gonawindúa Tayrona. (Citado en Iriarte y Miranda 2011, 81)⁶

6 En Iriarte y Miranda (2011, 81) se da como referencia de esta cita al sitio web zhigoneshi.org. Sin embargo, para este escrito, no fue posible recuperar la página.

El texto anterior no se puede dejar pasar sin comentario. En primer lugar, el fraseo del mismo muestra una cierta retórica más propia del hermanito menor que se desempeña en la burocracia estatal o en una ONG, por aquello de “estrategias concertadas”, “sensibilización dentro de las comunidades indígenas”. Alternativamente, expresiones como “avatares de la modernidad” tienen un claro tinte de un académico bien enterado en asuntos como la teoría de la tardomodernidad, o etiquetas “posmodernas” similares. Además, aquello de “las tradiciones ancestrales” representa una visión indígena de su pasado, una comunicación y una comunidad con los ancestros que permanece inalterada a través de los tiempos. La “ancestralidad”, en efecto, es hoy la marca de lo propio, lo tradicional, el pasado en el presente, lo puro e incontaminado por la “civilización”, o por la misma “modernidad”, y sus expresiones abarcan un amplísimo rango de manifestaciones culturales propias de la “colombianidad”, como aquellas que detectamos en la obra musical de un Carlos Vives. En suma, el texto es un excelente ejemplo de los “canibalismos recíprocos”.

Además de los trabajos del antropólogo visual Pablo Mora (2009, 2015), uno de los colaboradores no indígenas principales en la consolidación del centro, otros autores se han ocupado de revisar de forma muy completa la obra visual y de divulgación de Zhigoneshi (cf. Iriarte y Miranda 2011; Rodríguez, Rojas Olivero y Santamaría Chavarro 2012; Ulloa 2004). Por ello aquí solo me ocuparé de dos de sus productos visuales: *Palabras mayores* (2009), emitido por el canal local Telecaribe y *Nabusímake: memorias de una independencia* (2010).

Palabras mayores, una serie de 10 episodios para televisión, cada uno con una duración breve de 7 minutos y una edición compilada de 60 minutos, representa el punto de quiebre en “la guerra de las imágenes”, para parafrasear al título de la influyente obra de Serge Gruzinski (1995). A partir de esta fecha, los propios indígenas, ahora convertidos en realizadores de audiovisuales, entran a terciar en el manido tema de la “crisis de la representación” etnográfica. Por esta crisis se entiende, en un sentido general, el cuestionamiento a los cánones de la etnografía y el sucedáneo género escriturario de la producción de textos etnográficos, desarrollados por los antropólogos desde casi un siglo antes. El resultado es la fractura de las etnografías realistas, escritas en el modo de la tercera persona de la ciencia empírica, y la apertura hacia nuevas formas, experimentales, de representar al Otro. Con la consecuencia adicional de que el monopolio de la representación de los indígenas se erosiona también, hasta el punto de que los indígenas son los hacedores, autores, de sus propias narrativas

sobre sí mismos (o en su defecto, aliados con los propios antropólogos y demás académicos universitarios que redactan textos como el que recién se comentó).

¿En qué consisten estas “palabras mayores”? En el catálogo de presentación de una compilación parcial de su obra visual, realizada gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por su sigla en inglés), del Gobierno de Estados Unidos, el Colectivo Zhigoneshi escribe lo siguiente: “Un equipo de realizadores indígenas de los pueblos arhuaco, wiwa, kogui recorre el territorio de la Sierra Nevada de Santa Marta en Colombia, con el propósito de transmitir los mensajes de alerta de sus líderes espirituales. Los *mamos* le responden al mundo...” (Zhigoneshi 2013). El formato, por tanto, es directo y simple. Cada *mamo* o mayor indígena entrevistado, todos asociados con Gonawindúa Tayrona, responde una sola pregunta sobre la visión del indígena de su mundo y del daño que los hermanitos menores le causan al todo el planeta y no solo al macizo serrano, su morada ancestral. No hay pues una mediación de ningún mensajero y las respuestas, además, se dan en el idioma indígena del entrevistado, para tener una traducción simultánea al español en forma de subtítulos.

El caso de *Nabusímake: memorias de una independencia* es verdaderamente interesante. La película documental dirigida por el líder de Zhigoneshi, el ijka Amado Villafaña Chaparro, con la participación en el guion y en la producción de Pablo Mora, muestra un montaje bien sofisticado para realizar una puesta en escena que tiene como objeto narrar un tema único: la historia de la misión capuchina en Nabusímake, desde su instalación en 1916 hasta su cierre por la expulsión de los misioneros por los propios indígenas en 1982. Ello está claro desde una de las primeras secuencias del filme. En ella aparece el propio director Villafaña, con su elegante porte indígena y cuadrado en un medio plano y de cara a la cámara, muy al estilo de Ereira, para acto seguido recitar sin ambages su propio mensaje. “Hemos venido a recoger información de los padres capuchinos”, nos dice. Y esa recopilación se realiza en la forma de un viaje de instrucción de sus propios hijos, un chico y una chica apenas adolescentes, por los vericuetos de la historia ijka del siglo xx y sus sufrimientos como pueblo bajo la opresiva égida capuchina. Se trata pues de un viaje en un doble sentido: del presente hacia el pasado, para desenterrar la propia historia narrada desde el propio punto de vista; pero también es un viaje en el pleno sentido espacial de la palabra. Villafaña y sus críos deben desplazarse, viajar a buscar las huellas de esa historia entre aquellos que la han guardado en su mente y en sus relatos

orales, o en documentos escritos y visuales; asimismo, deben viajar a entrevistar a aquellos no indígenas que puedan dar su testimonio. Los primeros son, por supuesto, los viejos *mamos*, como les dicen los *ijkas* a sus sacerdotes nativos, y sus mayores, que fueron testigos directos de esos tiempos o se los refirieron sus propios mayores para que ellos, y ellas, a su turno, los guardaran en su memoria. Los segundos son los antropólogos, los documentalistas visuales, los indígenas, en fin, aquellos hermanitos menores que saben de historias serranas.

Amado Villafaña, por cierto, estaba en una inmejorable posición para realizar este “doble” viaje, además de dirigir y actuar en su película con su propia familia, pues hacia el final se une al trío inicial la esposa y madre, Mercedes Torres Solís. Y es que Villafaña es hijo de Juan Bautista Villafaña, el indígena arhuaco que viajó a Bogotá como traductor al español de una comisión indígena que marchó hasta Bogotá para pedirle al presidente José Vicente Concha que les mandara un profesor de castellano y de aritmética (y en cambio, el presidente lo que les mandó fue a los capuchinos) (Muñoz 2016; Uribe 1998b). Así, desde muy niño Amado escuchó las narraciones de su padre sobre aquellos infaustos hechos, a la vez que el padre le dio a conocer al hijo los textos escritos por Vicencio Torres Márquez sobre la vida temprana en el orfanato indígena de la misión capuchina de Nabusímake creado en 1916 (Torres Márquez 1978). Como si esto fuera poco, el suegro de Villafaña era Ángel María Torres, líder *ijka* que participó en la expulsión de los capuchinos, junto con el cabildo gobernador de aquel entonces, Luis Napoleón Torres. Tanto Ángel María, como Luis Napoleón y otro líder indígena, Hughes Chaparro, fueron asesinados por paramilitares en 1990. Ángel María, además, asistió a cursos de antropología en la Universidad de los Andes a comienzos del decenio de 1970, y era el padre, a su vez, de Hermes Torres Solís, graduado como antropólogo en esa misma universidad en el 2004.

Parentescos a un lado, Amado y sus hijos inician pues su recorrido histórico buscando los documentos escritos del propio Vicencio Torres, la fuente a la que los propios *ijkas* siempre recurren cuando de repetir la historia del engaño del presidente Concha se trata. Y así, de testimonio en testimonio de abuelos y abuelas indígenas, los muchachos van aprendiendo su historia de la mano del padre. Hasta que se topan con dos muy poderosos documentos visuales. El primero, las fotografías que tomó entre ellos el antropólogo sueco Gustaf Bolinder en dos periodos diferentes: uno, antes de la instalación de los capuchinos en Nabusímake en 1915; otro, después de la consolidación de la misión en 1920, aunque ambas series de fotografías se hacen coincidir en 1915. A esto hay que

aunar que en el filme se da a entender que los dos juegos fotográficos constituyen un documento incontrovertible de la misión y sus oprobios durante todos sus primeros años, es decir, las fotografías pierden su historicidad concreta a favor de una narrativa única, fijada en un punto arbitrario del tiempo. Estas colecciones fotográficas llegaron a los ijkas de Suecia en los años ochenta del siglo pasado, y gracias a la intervención de la ONG Asociación de Trabajo Interdisciplinario (ATI), fundada por el antropólogo visual Yesid Campos, en asocio con Rosa Emilia Salamanca. “Las fotos fueron entregadas a las autoridades indígenas de la época, entre quienes se encontraba el comisario central Manuel Chaparro [entrevistado en el documental de Amado]. Él decidió pegarlas en un álbum y guardarlas en la oficina del cabildo al lado de viejos papeles que, de vez en cuando, mostraba a unos pocos interesados”. (Mora 2015, 87), Con estas bases, la historiadora Catalina Muñoz, que ha estudiado esas mismas colecciones fotográficas, se pregunta, ¿de qué nos perdemos al no considerar las narrativas que sobre su pasado formulan —de manera selectiva y tendenciosa— los arhuacos mediante prácticas como la ampliación y exposición de las fotos que hemos venido analizando [las fotos de Bolinder]? (Muñoz 2012, 90).

El segundo documento es una película argumental de 1964, dirigida por el antropólogo Vidal Antonio Rozo, con la asesoría del fraile capuchino Antonio de Alcacer. Su nombre es *El valle de los arhuacos*, que sobre la base de una historia romántica entre dos jóvenes indígenas que querían santificar su unión por la iglesia, relata los difíciles trabajos misioneros por la obstinada oposición de los *mamos* ijka. Uno de estos *mamos*, que se hace coincidir con la figura histórica del *mamo* Adolfo, es representado en el filme raptando a una joven indígena para evitar su internamiento en el orfanato capuchino y recibir así los beneficios de la civilización. Por este crimen y su obcecación, el *mamo* sufre las consecuencias al perder el equilibrio y caer por un precipicio hasta su muerte. La película es, pues, una imagen propagandística de la misión narrada en un tono melodramático y un tanto impostado, que resalta el salvajismo de los indígenas y la oposición de sus máximas figuras de autoridad, los *mamos*, descritos como personajes siniestros y diabólicos. El *mamo* Adolfo, por lo demás, es para las narraciones propias de los indígenas una figura icónica de la resistencia contra la intromisión misionera, como quiera que murió asesinado por los “semaneros” kankuamos por orden de sus amos capuchinos. Villafaña entonces se expulsa en explicarle a sus vástagos las distorsiones e imposturas históricas del filme de Rozo desde su perspectiva, mientras la cámara se ha trasladado a Bogotá, a las

propias oficinas de la Fundación Patrimonio Fílmico Colombiano, la depositaria de la copia sobreviviente del original de 1964.

Tanto las fotografías de Bolinder, como la película *El valle de los arhuacos*, son aprovechadas en el montaje de la película de Villafaña al ser hábilmente intercalados en el viaje en búsqueda de la “verdadera” historia de la misión. De esta manera, el “pasado” se puede traer al “tiempo presente”, al tiempo de la narración del viaje de iniciación en la historia propia de los chicos Villafaña Torres. Así los chicos no aprenden la historia solo por oírla narrada de sus mayores, sino que también pueden “verla” en vivo, al desfilarse ante sus ojos las viejas fotografías de Bolinder y las escenas estereotipadas de Vidal Antonio Rozo. Ambos cuadros visuales se constituyen, además, en importantes lecciones morales, que les permiten inferir el modo correcto de vivir la vida según las leyes de los antiguos indígenas. Como si esto no bastara, también se traen a colación imágenes de otra película filmada entre los arhuacos en 1993 por el médico y psicólogo danés Peter Elsass (*Strategies for Survival* o *Estrategias de sobrevivencia*), para apuntalar las reconstrucciones históricas hechas a partir de los dos documentos visuales anteriores. Inclusive en la película hay reconstrucciones de las fotos de Bolinder actuadas en vivo por actores para la filmación, convenientemente realizadas en blanco y negro, ahora un tanto tornándose de un color sepia, porque es que se trata, ya lo sabemos, de reconstrucciones históricas de una puesta en escena de la historia de los capuchinos en la Nevada. No cabe pues duda, de que los niños Villafaña Torres han aunado el relato oral con la “mirada del etnógrafo” realizada con una hábil cámara cinematográfica en manos de un talentoso realizador indígena, su propio padre. Ello equivale a afirmar que su viaje de iniciación siguió su curso tanto por la propia tradición oral de los indígenas, como por el curso de la visión, de la mirada, la forma privilegiada de ver el mundo por la llamada modernidad occidental. De paso, nosotros los espectadores del filme, los hermanitos menores que, al decir de los indígenas serranos, somos “como muchachos porque no sabemos bien la Ley de Origen”, hemos empezado el camino de nuestra propia iniciación en la “verdadera” representación de la historia de la gran sociedad indígena serrana. Y es verdadera, se supone, porque ya la hacen los mismos indígenas que antes, desprovistos de la posibilidad de llevar una voz propia allende sus territorios, esos mismos a quienes algunos teóricos denominan los “subalternos”, tenían que soportar las representaciones distorsionadas, interesadas, coloniales, hechas por

esos otros que a esos lares iban en nombre de la ciencia, el arte, el periodismo. *The times*, como canta Dylan, *they're changing*.

Empero, como lo advierte en otro ensayo la historiadora Muñoz (2017), es necesario someter todos estos documentos visuales a una lectura no tan verticalmente colonial, porque los mismos indígenas los leen de diversas formas según sus propios intereses cambiantes, contradictorios, y a menudo en oposición. En el caso de *Nabusímake, memorias de una independencia*, al director le interesaba mostrar un pasado de libertad y autonomía indígenas, una libertad perdida por la intromisión misionera, y una nueva independencia indígena después de la expulsión del intruso. Todo este argumento embebido dentro de una narrativa lineal, sin matices, una narrativa que aspira, uno supone, a convertirse en la nueva visión canónica de la historia arhuaca del siglo xx. Ello a pesar de que todavía entre los indígenas hay sectores que defienden la obra de la misión, última opinión hoy en día más difícil de sostener abierta y sonoramente. Además, es también un hecho histórico que se puede apoyar en fuentes históricas escritas, pues antes de la llegada de los capuchinos al mundo ijka en 1916, había muchas relaciones comerciales y económicas de varias clases de los indígenas con el mundo de los hermanitos menores. Su sociedad, en ese sentido particular de autonomía, no era tan “libre” de lazos que la ataran con el mundo de afuera. De hecho, los que podemos considerar como “ancestros” de los capuchinos, sus correligionarios capuchinos del siglo xviii, fueron quienes fundaron Nabusímake, entonces denominado San Sebastián de Rábago. Y estos ancestros introdujeron prácticas que a los indígenas de hoy les resultan repelentes, como el castigo físico a una niña indígena que aparece en una foto de 1915 de ese otro gran idealizador de la vida ijka que fue Bolinder, y que el realizador cinematográfico indígena hace aparecer como una de las muchas prácticas crueles de los misioneros contra los niños y las niñas indígenas. En ese sentido, lo que narró Vicencio Torres, y recogió después Amado Villafaña, fue el regreso de los misioneros por estas vastedades serranas, su segunda venida, o si se prefiere usar el lenguaje salvífico ya familiar, su segundo ascenso a la montaña sagrada. Los indígenas, por tanto, crean y recrean narrativas históricas que se enfrentan unas con otras, tanto como acontece entre los hermanitos menores y sus propias narrativas históricas. Todo depende de los intereses en juego.

Sea que se trata de narrativas y contranarrativas, de representaciones especulares o circulares, de configuraciones contemporáneas de identidad, las secuencias finales de la película de Amado Villafaña Chaparro sirven para cerrar

admirablemente este escrito. En ellas se muestra la familia Villafaña Torres, todos sus miembros en pose decidida, caminando hombro a hombro, de frente a la cámara, y ya de regreso a Nabusímake, la capital de los ijkas, dispuestos a transmitir a las nuevas generaciones indígenas sus nuevos descubrimientos sobre la historia de la llegada de la misión capuchina a su territorio. La escena es reemplazada por otra, final, en la que un músico indígena interpreta hábilmente en su acordeón vallenato, el mismo instrumento principal de la música de Carlos Vives, las melodías de un *chicote* indígena. El mismo *chicote* que al son del acordeón acompaña una procesión católica por Nabusímake filmada por alguien en 1962, procesión que se disuelve en las imágenes de otra procesión católica, también al son del acordeón, esta vez filmada en el 2008 por los cinematografistas de *Nabusímake: memorias de una independencia*. El círculo ya está cerrado.

Bibliografía

- Austin, John L. 1976. *How to do Things with Words*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bolinder, Gustaf. [1925] 1966. *The Indians of the Tropical Snow-capped Mountains in Northernmost South America*. Traducción al inglés del Human Relations Area File del original *Die Indianer der Tropischen Schneegebirge. Forschungen im Nördlichsten Südamerika*. Stuttgart: Strecker und Schröder.
- Colajanni, Antonino, comp. 1997. *El pueblo de la montaña sagrada. Tradición y cambio*. Bogotá: Organización Indígena Gonawindúa Tayrona, Ricerca e Cooperaciones y Comisión de Asuntos Indígenas de Santa Marta.
- Dante Alighieri. 2000. *La divina comedia*. Bogotá: Clásicos de la Literatura Universal.
- Douglas, Mary. [1966] 1984. *Purity and Danger, An Analysis of the Concepts of Pollution and Taboo*. Londres: Ark Paperbacks.
- Ereira, Alan. 1990. *The Heart of the World*. Londres: Jonathan Cape.
- Fabian, Johannes. 1983. *Time and the Other. How Anthropology Makes its Object*. Nueva York: Columbia University Press.
- Fleming, Marie. 1988. *The Geography of Freedom. The Odyssey of Élisée Reclus*. Montreal: Black Rose Books.
- Foucault, Michel. [2007] 1968. *Las palabras y las cosas*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

- Gruzinski, Serge.** 1995. *La guerra de las imágenes. De Cristóbal Colón a "Blade Runner" (1492-2019)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Illouz, Eva.** 2009. *El consumo de la utopía romántica. El amor y las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Katz.
- Iriarte Díaz-Granados, Patricia y Waydi Miranda Pérez.** 2011. *Los usos del audiovisual en el Caribe colombiano: relato desde las organizaciones, los realizadores y los colectivos*. Bogotá: Observatorio del Caribe Colombiano y Ministerio de Cultura.
- Jarvie, I.C.** 1984. *Rationality and Relativism. In Search of a Philosophy and History of Anthropology*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Langebaek, Carl Henrik.** 2005. "De los Alpes a las selvas y montañas de Colombia: el legado de Gerardo Reichel-Dolmatoff". *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 1: 139-171.
- _____. 2010. "El indio ecológico en Colombia. Causas y consecuencias de una idea en el pensamiento de izquierda". En *Historia de la Arqueología Suramericana*, editado por Javier Natri y Lucio Menezes, 167-189. Buenos Aires: Fundación de Historia Natural.
- _____. 2017. "Gerardo Reichel, a la luz de su obra. Invención del indigenismo y ecologismo en Colombia". *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 27: 17-34.
- Lévi-Strauss, Claude.** 2004. "Jean-Jacques Rousseau, fundador de las ciencias del hombre". En *Antropología estructural: Mito, sociedad, humanidades*, 37-45. 13 ed. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Mason, Gregory.** 1938. *The Culture of the Taironas*. Ph. D. Dissertation, University of Southern California.
- _____. 1940. *South of Yesterday*. Nueva York: Henry Holt and Company.
- Mason, J. Alden.** 1926. "Coast and Crest in Colombia". *Natural History* 26 (1): 31-43.
- _____. 1931. "Archeology of Santa Marta Colombia. The Tairona Culture. Part I: Report on Field-Work". *Publications of the Field Museum of Natural History. Anthropological Series* 20 (1).
- Mayr, Juan, ed. y fot.** 1985. *La Sierra Nevada de Santa Marta*. 2.^a ed. Bogotá: Corporación Nacional de Turismo y Mayr y Cabal Ltd.
- Mejía Rivera, Mario Alberto.** 2004. *Los jipi-kogi: relato de una herencia*. Tesis de pregrado inédita. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Mora Calderón, Pablo.** 2015. “La autorrepresentación visual indígena en Colombia”. En *Poéticas de la resistencia. El video indígena en Colombia*, editado por Pablo Mora Calderón, 27-99. Bogotá: Cinemateca Distrital, Idartes.
- _____. 2009. “De laboratorios y ezwamas”. *Signo y Pensamiento* 54 (28): 349-352.
- _____. 2007. “De caníbales, peregrinos, y otras historias. En *Arte y etnografía. De artistas, textos, contextos, mapeos y paseantes*, editado por Pedro Pablo Gómez, 53-90. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Muñoz Rojas, Catalina.** 2012. “Fotografía e historia: una reflexión en torno a los usos del pasado en el caso de la Misión Capuchina de Nabusímake”. En *Escuela Intercultural de Diplomacia Indígena. Memoria, derecho y participación*, editado por Ana Catalina Rodríguez Moreno, Pedro Rojas Olivero y Ángela Santamaría Chavarro, 79-95. Bogotá: Universidad del Rosario, Confederación Indígena Tayrona, Seres y Cepi.
- _____. 2016. “Indigenous State Making on the Frontier: Arhuaco Politics in the Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia, 1900-1920”. *Ethnohistory* 63 (2): 301-325.
- _____. 2017. “Moving Pictures: Memory and Photography Among the Arhuaco of the Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia”. *History and Anthropology* 28 (3): 375-397.
- Navas Sanz de Santamaría, Pablo,** ed. acad. y comp. 2013. *Colombia en Le Tour du Monde, 1878-1898*. Tres volúmenes. Bogotá: Villegas, Ediciones Uniandes y Thomas Greg & Sons.
- _____. 2013. Prólogo a *Colombia en Le Tour du Monde*. Bogotá: Villegas, Ediciones Uniandes y Thomas Greg & Sons.
- Niño Vargas, Juan Camilo.** 2017. *Indios y viajeros. Los viajes de Joseph de Brettes y Georges Sogler por el norte de Colombia 1892-1896*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Ediciones Uniandes, Pontificia Universidad Javeriana.
- Preuss, Konrad Theodor.** 1926. *Forschungsreise zu den Kágaba*. St. Gabriel-Mödling: Anthropos. (Traducido al inglés en 1967 como *Travel Impressions and Results* por el Human Relations Area File).
- _____. [1923] 1993. *Visita a los indígenas kagaba de la Sierra Nevada de Santa Marta, parte I: Observaciones, recopilación de textos y estudios lingüísticos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología, Colcultura.
- Reclus, Eliseo.** [1861] 1992. *Viaje a la Sierra Nevada de Santa Marta*. Bogotá: Presidencia de la República, Comisión del V Centenario, Colcultura.

- Reichel-Dolmatoff, Gerardo y Alicia Dussán de Reichel. 1961. *The People of Arimata. The Cultural Personality of a Colombian Mestizo Village*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Reichel-Dolmatoff, Gerardo. 1968. *Desana. Simbolismo de los indios tukano del Vaupés*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- _____. [1950-1951] 1985. *Los kogi. Una tribu de la Sierra Nevada de Santa Marta*. 2 vols. Bogotá: Procultura.
- _____. 1991. *Indios de Colombia. Momentos vividos, mundos concebidos*. Bogotá: Villegas.
- Rodríguez Garavito, César. “Santos, la Sierra y los indígenas”, *El Espectador*, 8 de agosto de 2010, 8-9.
- Rodríguez Moreno, Ana Catalina, Pedro Rojas Olivero y Ángela Santamaría Chavarro, eds. 2012. *Escuela Intercultural de Diplomacia Indígena. Memoria, derecho y participación*. Bogotá: Universidad del Rosario, Confederación Indígena Tayrona, Seres y Cepi.
- Serje, Margarita. 2008. “La invención de la Sierra Nevada”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 7: 197-229.
- _____. 2017. “Ricardo Rey Cervantes: una trayectoria fotográfica multisituada”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 27: 205-207.
- Sevilla, Manuel, Juan Sebastián Ochoa, Carolina Santamaría-Delgado, Carlos Eduardo Cataño Arango. 2014. *Travesías por la tierra del olvido: modernidad y colombianidad en la música de Carlos Vives y La Provincia*. Bogotá: Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana.
- Sontag, Susan. 1979. *On Photography*. Londres: Penguin Books.
- Soto Holguín, Álvaro. 1981. *La Ciudad Perdida de los tayrona. Historia de su hallazgo y descubrimiento*. Bogotá: Centro de Estudios del Neotrópico.
- _____. 2006. *La Ciudad Perdida de los tayrona*. Bogotá: Nomos.
- Taussig, Michael. 1987. *Shamanism, Colonialism, and the Wild Man. A Study in Terror and Healing*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Taylor, Donald. 1997. *The Coming of the Sun. A Prologue to Ika Sacred Narrative*, Serie monográfica n.º 7. Oxford: Pitt Rivers Museum, University of Oxford.
- Torres Márquez, Vicencio, 1978. *Los indígenas arhuacos y “la vida de la civilización”*. Bogotá: Librería y Editorial América Latina.
- Ulloa, Astrid. 2004. *La construcción del nativo ecológico*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.

- Uribe, Carlos Alberto 1986. "La antropología de Gerardo Reichel-Dolmatoff: una perspectiva desde la Sierra Nevada de Santa Marta". *Revista de Antropología* 2(1-2): 5-26.
- _____. 1988. "De la Sierra Nevada de Santa Marta, sus ecosistemas, indígenas y antropólogos". *Revista de Antropología* 4(1): 5-36.
- _____. 1990. "Nosotros los hermanos mayores de la Nevada". En *Parques Arqueológicos*, 151-160. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- _____. 1993. "La etnografía de la Sierra Nevada de Santa Marta y las tierras bajas adyacentes". En *Geografía humana de Colombia, tomo II: Nordeste indígena*, 7-214. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.
- _____. 1998a. De la vitalidad de nuestros hermanos mayores de la Nevada. *Revista de Antropología y Arqueología de la Universidad de los Andes* 10(2): 9-92.
- _____. 1998b. "Un relato de encuentros y desencuentros: la sociedad y el poder entre los hermanos mayores de la Sierra Nevada de Santa Marta". En *Modernidad, identidad y desarrollo*, editado por María Lucía Sotomayor, 73-83. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Colciencias.
- _____. 2006. "Y me citarán por muchos años más. El modelo interpretativo de Gerardo Reichel-Dolmatoff y la Sierra Nevada de Santa Marta". En *El Caribe en la nación colombiana. Memorias de la X Cátedra de Historia "Ernesto Restrepo Tirado"*, compilado por Alberto Abello Vives, 277-289. Bogotá: Museo Nacional de Colombia y Observatorio del Caribe Colombiano.
- _____. 2017. "De Gran Jaguar a Padre Simbólico: la biografía 'oficial' de Gerardo Reichel-Dolmatoff". *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 27: 35-60.
- Valderrama Andrade, Bernardo. 1981. *La Ciudad Perdida, Buritaca 200*. Bogotá: Carlos Valencia.
- _____. 1984. *Taironaca*. Bogotá: El Áncora.
- Van Gennep, Arnold. 1960. *The Rites of Passage*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Willey, Gordon R. 1971. *An Introduction to American Archaeology. Vol. II: South América*. Englewoods Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Zhigoneshi. 2013. *Catálogo de la colección de videos realizados por el Colectivo Zhigoneshi, 2004-2013*. Organización Gonawindúa Tayrona y Confederación Indígena Tayrona.

TERRITORIOS Y ETNICIDAD: UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO

Camilo Borrero García

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia

El presente documento indaga sobre la forma en la que el derecho, a partir de normas y jurisprudencia, ha ido delimitando e interpretando el concepto de territorialidad étnica. En ese sentido, la pretensión que se tiene es más del orden descriptivo, no evaluativo o crítico. Sin embargo, el simple retrato de lo existente suscita inmediatamente preguntas y revela vacíos que nos obligan a dejar planteados algunos aspectos sobre los que tanto legisladores como magistrados debieran meditar.

Lo que aquí se presenta es, en todo caso, fruto de un esfuerzo de sistematización y ordenamiento más extenso, en torno a las categorías de territorio, etnicidad y organización interna, realizado en el marco de una investigación financiada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y liderada por el profesor François Correa Rubio, y que para lo correspondiente a normatividad y jurisprudencia contó con los aportes en fichas metodológicas y líneas jurisprudenciales de Laura Natalia Torres Acosta, Bryan Vargas Reyes y Leonardo Ariza Cifuentes, estudiantes del pregrado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

Para la organización del material se ha procedido de la siguiente forma. Inicialmente, se relacionan de manera genérica dos diseños constitucionales que deben asumirse como complementarios: el de los asambleístas de 1991 y

el que resulta de la incorporación del *bloque de constitucionalidad*. Teniendo especialmente el último como marco de referencia, se pasará revista tanto a las normas como a la jurisprudencia que regulan la territorialidad étnica, atendiendo a una forma de presentación diferenciada por grupo poblacional.

La simple organización del material en esta lógica dará cuenta de una constatación empírica evidente: es muchísimo más amplia y específica la normatividad y jurisprudencia sobre poblaciones indígenas, mientras que las correspondientes a poblaciones afrocolombianas adquiere a veces un carácter residual o por extensión y la que se ocupa de la población rrom es de carácter excepcional o meramente nominativa.

El diseño de la Constitución de 1991

A pesar de la fórmula genérica de protección contenida en el artículo 7 de la Constitución “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”, en cuestión de territorio la única población étnica explícitamente considerada en el articulado original de la carta fue la indígena.

El artículo 286 les da a los territorios indígenas el carácter de entidad territorial, al igual que los departamentos o los municipios. Lo que, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución, implicaría que se asegura su autonomía. El artículo 287, a su vez, establece las atribuciones generales de lo que implica dicha autonomía para todas las entidades territoriales: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Y, frente a las posibles tensiones que pueda implicar lo anterior ante las competencias generales de la nación, el artículo 288 dispone que, manteniendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, será la ley orgánica de ordenamiento territorial (o las leyes) la que finalmente establezca la específica distribución de competencias.

Ahora bien, al concretar esta formulación genérica en cuestión indígena, la Constitución despertó ambigüedades al considerar cuatro formas distintas de administración territorial que pueden, a su vez, asumirse como diferentes o concurrentes conforme al intérprete.

El artículo 329, manteniendo estrecha consistencia con la línea mencionada, establece que su conformación se hará de acuerdo con la Ley Orgánica de

Ordenamiento Territorial. Inmediatamente después afirma que “los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable”. Resulta entonces evidente que al hablar de resguardos no se está haciendo una asimilación directa con las entidades territoriales indígenas. Más aún, podría darse la eventualidad de que varios resguardos hagan parte de una misma entidad territorial indígena. Con lo que queda asentada la idea de que los resguardos son una fórmula territorial distinta a la de las entidades territoriales indígenas (ETIS), y por ende no tendrían iguales atribuciones.

Para aumentar la confusión, el párrafo que culmina el artículo 329 introduce el concepto de territorio indígena, que no necesariamente se equipara con el de entidad territorial. Aun cuando al parecer la formulación solo se destinaba a regular la situación específica en la que un territorio indígena estuviera asentado en dos o más departamentos (caso en el cual “su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos”), el mismo párrafo abre la posibilidad de que este decida constituirse como entidad territorial, lo que se hará “con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo”. Esto implicaría entonces, por lo menos teóricamente, que existieran territorios indígenas que no sean entidades territoriales.

A renglón seguido, en el artículo 330, que establece la forma genérica de gobierno, se hace referencia es a los territorios indígenas, no a las entidades territoriales ni a los resguardos. Y en el artículo 246, que determina la posibilidad de administrar justicia, se establece que “las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial”. Ese ámbito territorial, a su vez, podría corresponderse con las tres fórmulas anteriores (ETIS, resguardo o entidad territorial), pero algunos podrían invocar mayor amplitud —por ejemplo, integrando territorios ancestrales—, sin que la fórmula constitucional los contradiga.

Ahora bien, la conformación constitucional para las otras poblaciones étnicas es prácticamente inexistente. Con respecto a las comunidades negras (que era la expresión más genérica bajo la cual se discutió la materia en las diferentes comisiones de trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente) cabe anotar que, no obstante la presión de las mismas poblaciones —expresada en movilizaciones y tomas en ciudades como Quibdó, Cali y Bogotá— y de la agencia de los asambleístas indígenas, Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas especialmente, el tema general no logró impactar al conjunto de constituyentes,

y prácticamente se hundió en los diferentes debates. Otra cosa aconteció con la situación anómala del Pacífico, en especial en lo que atañía a la titulación de tierras, sistemáticamente bloqueada por compañías madereras y mineras. Esto explica la inclusión en último momento del artículo 55 transitorio, que buscaba solucionar dicha situación en el menor tiempo posible. Por ello, de alguna forma, dicha normativa adquirió una redacción extraña a los otros textos constitucionales, más bien de carácter remedial.

No corrieron con mejor suerte las comunidades raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Si bien el archipiélago subió de estatus, al cambiar de intendencia a departamento (artículo 309, Constitución Nacional), incluso con la posibilidad de un plus con relación a otros departamentos (las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador, conforme al artículo 310), el diseño para la protección de las comunidades nativas o raizales fue por lo menos extraño, dado que no hubo un reconocimiento preciso de los derechos del pueblo raizal. Tan solo se expresa una posibilidad retórica de garantizar su expresión institucional mediante la creación de municipios, pero la viabilidad de estos, en un territorio de por sí precario, es casi nula dadas las condiciones fiscales del archipiélago.

Finalmente, ni las comunidades rrom ni ningún otro grupo poblacional producto de inmigración al país son mencionados en la Constitución. Con lo cual se mantiene la percepción que se anunciaba al comienzo: más allá de la invocación general a la diversidad territorial solo se encuentran desarrollos precisos para las comunidades indígenas. Y estos no se caracterizan por la claridad o la aplicación directa, sino que contienen una serie compleja de ambigüedades y reconocimientos parciales que han generado mucha confusión y dilación en la implementación concreta.

La incorporación del bloque de constitucionalidad

La Corte Constitucional, en múltiples sentencias y frente a muy diversos campos, ha sostenido reiterativamente que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹ hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido

1 Suscrito por la OIT en 1989, adoptado en Colombia mediante la Ley 21 del 4 de marzo de 1991.

estricto. Es decir, se integra normativamente a la Constitución. Gracias a ello, por ejemplo, se ha logrado desarrollar una dogmática consistente que ha fundamentalizado el derecho a la consulta previa presente en dicho Convenio (T-634 de 1999, SU-383 de 2003, T-737 de 2005, entre otras), se ha reconocido a las diferentes comunidades afrodescendientes (T-955 de 2003) y rom (C-864 de 2008), o en general se ha caracterizado el derecho a la diversidad étnica (C-864 de 2008).

En relación con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como los conceptos de los relatores especiales de la ONU y la Declaración de los Derechos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (que, en tanto declaración, no supone inmediatamente un deber de cumplimiento por parte del Estado colombiano, que incluso se abstuvo de firmarla), en principio harían parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, es decir que servirían como criterios interpretativos, pero no estarían como tales integrados normativamente a la Constitución (T-769 de 2009, T-1045A de 2010).

La importancia de dicha inclusión es la incorporación de todos los grupos étnicos a la órbita constitucional en plano de igualdad, bien por ser considerados pueblos indígenas, o pueblos tribales (artículo 1). En esta última categoría se incluyen entonces los pueblos afrodescendientes —incluyendo los palenqueros y raizales— y las comunidades gitanas o rrom.

En todas las poblaciones consideradas, el rango definitorio para establecer su identidad colectiva es la conciencia propia o autorreconocimiento (artículo 1, numeral 2). Y en cuestión de tierras y territorios (artículos 13 a 19) el convenio propone un esquema mucho más amplio e incluyente que el dispuesto originalmente en nuestra Constitución. Veamos:

Se inicia por una especie de admonición sobre la importancia que para estos pueblos tienen la tierra y los territorios, asumidos casi como sinónimos (artículo 13). Posteriormente, en el artículo 14 se precisa que ese reconocimiento de propiedad y posesión debe extenderse a las tierras que tradicionalmente ocupan. A lo anterior habría que agregar los derechos que les correspondan sobre tierras a las que, aun cuando no sean ocupadas permanentemente, hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (resaltando especialmente el caso de pueblos nómadas o agricultores itinerantes).

En consonancia, los gobiernos deberán proveer especial protección a los recursos naturales existentes en todos estos territorios, incluyendo el derecho de estos pueblos a participar en su utilización, administración y conservación (artículo 15).

Sin embargo, tratándose de recursos del subsuelo o de minerales la regla es diferente, pues si el Estado se ha reservado su propiedad lo que deben garantizar es procedimientos de consulta previa a prospecciones y exploraciones, así como mecanismos de participación de beneficios o indemnización equitativa frente a daños (artículo 16).

Igualmente, los pueblos mencionados tienen el derecho a no ser trasladados de las tierras y territorios que ocupan. Ello, no obstante, si por alguna situación el traslado es necesario, solo puede proceder si se ha realizado un proceso de consulta previa informada y se ha otorgado el consentimiento para ello, garantizándose a su vez las indemnizaciones que genere, manteniendo, en todo caso, el derecho a retornar a los territorios cuando desaparezcan las causas que motivaron el traslado (artículo 17).

El convenio también establece el respeto a las modalidades de transmisión de derechos sobre la tierra y el territorio establecidas por los mismos pueblos, impidiendo que personas externas se aprovechen de ellos o del desconocimiento de las leyes nacionales para apoderarse de su propiedad o posesión y sancionando intrusiones o usos no autorizados de terceros (artículo 18).

Finalmente, todas estas disposiciones relativas a protección de tierras y territorios propios no deben impedir que los miembros de los pueblos protegidos puedan acceder, en condiciones de igualdad, a la de los demás sectores de la población, a otros programas agrarios estatales para ampliar su extensión territorial (artículo 19) o acceder a programas complementarios de crédito, salud, educación o asistencia social (artículos 20 y siguientes).

Ahora bien, también por las sentencias de la Corte Constitucional se ha integrado al bloque de constitucionalidad la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y, por esa vía, algunos considerandos y disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas²

2 Aprobada en septiembre del 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con una mayoría de 144 estados a favor, 4 votos en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América) y 11 abstenciones (Azerbaiyán, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Federación Rusa, Samoa y Ucrania). De acuerdo con el delegado colombiano del momento ante Naciones Unidas, Jairo Montoya, si bien nuestro país era uno de los más avanzados en derechos indígenas en su Constitución nacional, varios aspectos de la declaración estaban en contradicción con el sistema legal interno, especialmente en lo relacionado con consulta previa en proyectos de explotación de recursos minerales, hídricos y de otro tipo que afecten su territorio, y en lo atinente a utilización de territorios indígenas para actividades

pueden servir como parámetro de interpretación incluso para otros grupos étnicos protegidos, en aplicación del principio de igualdad.

La anotación es importante pues el eje de la declaración lo constituye el derecho a la libre determinación (artículo 3). Como derivados de este se encuentran el derecho a la autonomía y al autogobierno (artículo 4), así como a “conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (artículo 5, posteriormente explicitado en el artículo 33).

En cuestión territorial la declaración tiene más o menos la misma protección del Convenio 169, aun cuando va más allá a la hora de explicitar las posibles formas de tenencia de la propiedad (poseer, ocupar, utilizar o adquirir; artículo 26, numeral 1), explicita el derecho a controlar dichos territorios, incluyendo no solo aquellos ocupados de forma tradicional, sino los adquiridos de otra forma (artículo 26, numeral 2), mantiene la cláusula de respeto del Estado a dichas formas de tenencia (artículo 26, numeral 3), incluyendo de manera adicional una para garantizar

Un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado. (artículo 27)

En desarrollo de esta estructura de protección territorial, se establece igualmente un deber de indemnización (preferiblemente territorial) en los casos en que sus tierras, territorios y recursos hayan sido “confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado” (artículo 28).

En un ámbito en el que la declaración sí avanza sustantivamente en relación con el convenio es en el de la protección frente a acciones militares en su

militares, razón por la cual el país se abstenía de votar la declaración. En abril del 2009 el Gobierno colombiano anunció oficialmente su apoyo a la declaración y, en consecuencia, la firmó.

territorio. En este sentido, el artículo 30 dispone categóricamente que solo se desarrollarán si lo justifica una razón de interés público, salvo que ellos mismos la hayan solicitado. Pero, aun en estos casos, será necesaria la consulta previa.

El desarrollo normativo anterior a la Constitución de 1991

Teniendo en cuenta que la adopción de la Constitución de 1991 no implicó automáticamente la derogatoria de toda la legislación precedente, en principio, cabría analizar todas las disposiciones legales de la República en materia indígena como vigentes, salvo aquellos casos explícitos en los que se haya declarado su inconstitucionalidad.

Por ello, nuestro primer referente legislativo es la Ley 89 de 1890, que fue la que determinó por un siglo completo el régimen aplicable a las comunidades indígenas. La Corte Constitucional ha declarado inexecutable buena parte de la ley, pero aún subsisten disposiciones en materia territorial que podrían invocarse ocasionalmente en la actualidad. Por ejemplo, la del artículo 12, en el que se establece un procedimiento para comprobar la posesión en caso de que las parcialidades indígenas hayan perdido los títulos. O la del 13, que dispone que en caso de despojo violento o doloso de la tierra no serán admisibles oposiciones ni excepciones perentorias.

Ahora bien, esta ley como tal no define al resguardo. Más bien establece su continuidad y modalidades para que sea protegido al mismo tiempo que reconoce la necesidad de que se divida o parcele por la presión generacional (se concibe, por ejemplo, una forma de división del resguardo ante juez municipal, artículos 30 y ss.), del mismo modo que prevé un procedimiento para que las tierras de resguardo se conviertan en ejidos (que son una especie de equivalente a baldíos en casos de tierras cercanas a municipios) cuando no se puede descubrir a los indígenas o descendientes de los títulos (artículo 14).

La Ley 165 de 1961, una más de las que en Colombia han proclamado avanzar hacia la reforma agraria, concibió en dos de sus artículos (el 29 y el 94) formas para regularizar los resguardos, más con la idea de integración a la lógica campesina que con la de fortalecer la propiedad común. El primero trata sobre la adjudicación de baldíos, obedeciendo a la lógica de que estos sean otorgados a personas naturales que ya los estén explotando en extensiones máximas de 450 hectáreas, y en relación con los ocupados por comunidades indígenas establece:

“asimismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por indígenas, sino con el concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas”.

Y aun cuando el artículo 94 establece en cabeza del Incora la facultad para constituir resguardos en beneficio de las comunidades indígenas que no los posean, también le otorga la facultad para dividirlos, previa consulta con el Ministerio de Gobierno, quedando los predios resultantes de dicha división bajo el régimen de unidades agrícolas familiares.

Veintisiete años después, y bajo otras condiciones materiales e ideológicas más proclives a la garantía de derechos indígenas territoriales, el Gobierno, mediante el Decreto 2001 de 1988, reglamenta estos dos artículos. Este decreto es muy importante por cuanto establece las definiciones marco del universo de lo indígena, las cuales aún hoy en día son utilizadas por algunos operadores jurídicos (a pesar de la Constitución y el Convenio 169).

Así, en las definiciones que hacen parte de su artículo 2 se establece una diferenciación entre territorio, reserva y resguardo indígena. El primero corresponde a “aquellas áreas poseídas por una parcialidad, comprendiendo en ellas no solo las habitadas y explotadas sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales”. La reserva alude más bien a territorios baldíos ocupados por comunidades indígenas. Y el resguardo es

Una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena que, con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de este y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales.

Igualmente, se establece un nuevo procedimiento para la adjudicación de resguardos. Entre las novedades quisiera destacar la visita previa que debía hacer el Incora —orientada a establecer en terreno la ubicación, extensión aproximada, linderos generales, número de habitantes indígenas y número de colonos establecidos, indicando el área aproximada que ocupan (artículo 5)— y el estudio socioeconómico posterior, que obligaba adicionalmente a detallar aspectos como los antecedentes etnohistóricos, el análisis detallado de la tenencia de la tierra y la propuesta de alternativas para solucionar el problema de tenencia de tierra de los pequeños colonos afectados con la constitución del resguardo (artículo 6).

La última norma importante a resaltar es la Ley 21 de 1991, mediante la cual, el 4 de marzo de 1991, a un mes de instalada la Asamblea Nacional Constituyente, se adoptó en la legislación nacional el Convenio 169 de la OIT, ya reseñado. En la retórica oficial de los años anteriores, el tema indígena no aparecía en las preocupaciones constituyentes, y el Gobierno —a través de la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos— promovía una declaración de los derechos de los indígenas que fuera pionera en América Latina y recogiera en un solo documento todos los convenios universales que garantizaran el respeto y supervivencia de las etnias (“Gobierno prepara proyecto pionero para promover derechos indígenas” 1989, 5B)³.

El desarrollo normativo posterior a la Constitución de 1991

El camino inicial de las comunidades negras

En lo referente a comunidades afrodescendientes, el Congreso de la República adoptó la vía de establecer en un solo estatuto legal las normas correspondientes mediante la Ley 70 de 1993.

Como habíamos mencionado previamente, el artículo 55 transitorio se erigió como salvavidas para lograr la titulación de tierras colectivas de las comunidades rurales y ribereñas del Pacífico. La norma preveía la creación por parte del Gobierno de una comisión especial que hiciera la propuesta normativa, como de hecho aconteció. El Gobierno del presidente Gaviria creó la misma mediante el Decreto 1232, y en ella incluyó a entidades estatales, a algunos académicos o líderes específicos (Gustavo de Roux, Jaime Arocha, Otilia Dueñas, Edgar Eulises Torres Murillo, Omar Torres Angulo, Jesús Rosero Roano, Piedad Córdoba de Castro, Guillermo Panchano, Silvio Garcés y Luis Jaime Perea Ramos) y a tres representantes por cada una de las comisiones consultivas que se crearon. Estas comisiones consultivas fueron, a su vez, cuatro, en los departamentos de Chocó, Valle, Cauca y Nariño (nótese la ausencia de la población afro de la Costa Atlántica), y estuvieron conformadas por organizaciones específicas y nominadas de cada uno de estos departamentos.

3 Para una narrativa de la actividad de las organizaciones indígenas durante el periodo preconstituyente véase Borrero (2004).

El periodo de tiempo previsto para el funcionamiento de la Comisión fue de menos de un año (del 11 de agosto de 1992 al 7 de julio de 1993), lo que implicó un proceso difícil de concertación entre el Gobierno y la sociedad civil, especialmente por la tensión que implicó mantenerse en los estrictos límites del artículo 55 transitorio (como pretendían los funcionarios estatales) o crear un estatuto que respondiera efectivamente a las demandas de diversidad étnica de las comunidades involucradas.

Al final, cuando la tarea parecía condenada al fracaso, gracias a la movilización social, que implicó acciones como la creación de Asambleas Nacionales de Comunidades Negras (Puerto Tejada), y la Marcha en Bogotá (5 de mayo de 1993), se logró un texto medianamente concertado que al final se convertiría en la Ley 70 ya invocada.

Las ambivalencias de dicha normatividad son evidentes y podrían iniciar con la definición misma de comunidad negra, expresión que estaba en boga para la época. En una redacción con un marcado carácter ruralista, se alude es al conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que tienen cultura e historia propias, pero dentro de la relación campo-poblado (artículo 2, numeral 5).

En términos territoriales, la ley está dirigida básicamente a reconocer la propiedad colectiva sobre áreas ribereñas rurales de los ríos de las cuencas del Pacífico, especialmente las detalladas en el artículo 2 de la ley, bajo la condición de que se mantenga el uso colectivo y se garanticen las prácticas tradicionales de producción. Solo así se derivarían las consecuencias de que dicha propiedad adquiriera las características de ser inalienable, inembargable e imprescriptible. Y aun cuando de hecho existe una forma de enajenar áreas que no tengan esa característica de uso colectivo, como las asignadas a grupos familiares, esta solo podrá recaer en miembros de la propia comunidad o del grupo étnico (artículo 7). La misma ley nombra estos nuevos territorios: “tierras de las comunidades negras” (artículo 4).

Sobre ellos se puede hacer adjudicación de suelos y bosques, mas no de bienes públicos, áreas urbanas de los municipios, recursos naturales renovables y no renovables (aquí se asiste a una denominación ambigua por lo indeterminada), tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos, subsuelo, predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular, áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional y áreas del Sistema de Parques Nacionales (artículo 7).

Además de estas restricciones, se enfatiza en la necesidad de dar a la propiedad colectiva una función social y ecológica, con uso racional de los recursos

naturales renovables y el ambiente, máxime tratándose de un sistema frágil como el de la cuenca del Pacífico (artículos 7, 14, 20 y 21, por si no quedara claro).

Algo similar a lo que acontece con las adjudicaciones de tierra podría predicarse de los recursos mineros. La ley reconoce la posibilidad de que en caso de existir zonas mineras en las tierras adjudicadas el Ministerio de Minas y Energía las pueda a su vez señalar y delimitar y les conceda prelación para el otorgamiento de la licencia especial de exploración y explotación, excluidos yacimientos de carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos (artículos 26 y 27). Incluso, considera la posibilidad de otorgar zonas mineras conjuntas a comunidades indígenas y negras (artículo 28). Pero en todo caso la exploración y explotación “deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras” (artículo 26) y “los usos mineros se ejercerán previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental que puedan derivarse de esa actividad sobre la salud humana, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos naturales renovables relacionados” (artículo 29).

A su vez, independientemente de las formas de organización propias o ancestrales, la ley determina la manera como deberán administrarse en adelante las tierras de comunidades negras: a través de consejos comunitarios, cuyo reglamento será expedido por el mismo Gobierno (artículo 4). Pero, incluso así,

Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los consejos comunitarios: delimitar y asignar áreas en las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación. (Artículo 5)

Adicionalmente a esta forma organizativa interna, se prevé la creación de una comisión consultiva de alto nivel,

con la participación de representantes de las comunidades negras de Antioquia, Valle, Cauca, Chocó, Nariño, Costa Atlántica y demás regiones del país a que se refiere esta ley y de raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para el seguimiento de lo dispuesto en la presente ley. (Artículo 45)

Y ello porque la Ley 70, fruto de esa presión de las comunidades afro, por lo menos trazó algunas políticas y compromisos estatales para el desarrollo, promoción y afianzamiento de sus derechos étnicos, especialmente en el campo de la educación, el desarrollo y la cultura, propone genéricamente una serie de acciones afirmativas o disposiciones para garantizar igualdad y equidad (en áreas como las del trabajo o el desarrollo social, artículos 49 y 52) y compromete al Estado a evitar o sancionar los actos de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras (artículo 33).

La dispersión normativa en cuestión indígena

Tratándose de comunidades indígenas, y quizás más por defecto que por voluntad propia, se adoptó más bien el camino de legislar episódicamente conforme a temáticas específicas (salud, educación, tierras, etc.), con lo que la recuperación y actualización normativa se convierte en un trabajo de rastrear la dispersión y otorgarle algún grado de coherencia.

En buena medida, podría decirse que la comprensión final del aparataje legal tendría que evaluarse al mismo tiempo con las reglas decisionales que ha adoptado la Corte Constitucional en diversas materias relacionadas con los derechos étnicos, en la medida en que dicho tribunal ha actuado no solo como organismo de interpretación sino como legislador (implícito o explícito), dado el vacío legislativo. Sin embargo, en aras de mantener la estructura anunciada para este documento se presentará inicialmente el conjunto legislativo específico, y ya cuando sistematicemos lo correspondiente a la jurisprudencia de la Corte Constitucional se harán las respectivas anotaciones correlacionales.

Por ejemplo, está prevista la participación de las comunidades indígenas en el Sistema Nacional Ambiental creado por la Ley 99 de 1993, que entre otras instancias crea el Ministerio del Medio Ambiente, aun cuando hay que decir que en buena medida dicha participación se ve disminuida por el hecho de no haberse desarrollado paralelamente la institucionalidad correspondiente a las entidades territoriales indígenas (ETIS), con lo que se hubiera reconocido plenamente su carácter de actores territoriales en el nivel local y regional.

Así, en el Consejo Nacional Ambiental, que debe asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables, está prevista la participación de un delegado de comunidades indígenas (artículo 13). También en las Corporaciones

Autónomas Regionales, encargadas de la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables en ecosistemas que constituyan una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, está prevista una participación similar en su consejo directivo (aun cuando esté compartida con comunidades étnicas, artículo 26).

No sobra recordar que estas corporaciones tienen entre sus funciones la de ejecutar las políticas, planes y programas nacionales ambientales definidos por el Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, además de ejercer como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Entre estas funciones específicas está la de

Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. (Artículo 31, parágrafo 21)

A su vez, la Ley 60 de 1993, que establece los servicios y las competencias en materia social a cargo de las entidades territoriales y la nación, dispone, en su artículo 25, una fórmula para que los resguardos indígenas reciban finalmente transferencias (en una participación igual a la transferencia per cápita nacional, multiplicada por la población indígena que habite en el respectivo resguardo), pero la administración corresponde al respectivo municipio, con destinación exclusiva a inversiones que beneficien a la población indígena. En todo caso, se concibió como una fórmula transitoria, mientras se creaban las ETIS por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En 1994 se expide la Ley 160, también llamada de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, orientada a promover el acceso a la tierra de los campesinos y mejorar su ingreso y calidad de vida. En este conjunto poblacional se contempla la situación de las comunidades indígenas, y se garantiza equidad de género en el caso de las mujeres indígenas (artículo 1, numerales 2 y 8).

Se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, uno de sus principales ejecutores será el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), establecido mediante la Ley 135 de 1961, con la tarea, entre

otras, de adquirir y adjudicar tierras (hasta el año 2003, cuando es liquidado por el Decreto 1292, y algunas de sus funciones son trasladadas al Incoder, que a su vez será reemplazado en el 2015 por una combinación entre la Agencia de Desarrollo Rural [ADR] y la Agencia Nacional de Tierras [ANT]).

La regulación correspondiente a las comunidades indígenas se encuentra compendiada en el capítulo XIV, circunscribiéndose especialmente a la conformación y consolidación de resguardos.

Conforme al artículo 85, compete al Incora estudiar las solicitudes sobre necesidades de tierras de las comunidades indígenas, así como el estudio de títulos que permitan establecer la existencia legal de los resguardos. Con base en lo anterior, podrá construir o ampliar los existentes, sanear aquellos que se encuentren ocupados por terceros, o reestructurar y ampliar los de origen colonial (si procede).

Si bien la entrega de nuevos predios se hará a título gratuito, las comunidades indígenas quedan obligadas a darles una función social y ecológica a la propiedad colectiva, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes.

Igualmente, conforme al mismo artículo 85 (parágrafo 5),

Los terrenos baldíos que sean determinados por el Incora con el carácter de reservas indígenas, constituyen tierras comunales de grupos étnicos para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe se decide liquidar el Incora y crear el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), mediante el Decreto 1300 del 2003. En el numeral 9 del artículo 4 se le trasladan genéricamente estas funciones, así como se dispone en el artículo 6 la presencia de un representante de las organizaciones indígenas en la junta directiva de dicho organismo. También se le traslada la competencia para la titulación colectiva de tierras a las comunidades negras (artículo 4, numeral 8) y se contempla su participación en una presencia similar en la junta directiva del organismo a las organizaciones afrocolombianas (artículo 6, numeral 8).

Finalmente (por ahora), el gobierno de Juan Manuel Santos liquida el Incoder y mediante Decreto Ley 2363 del 2015 le atribuye a la creada Agencia Nacional de Tierras (ANT) funciones muy similares (artículo 4, párrafos 26

y 27), mantiene en su consejo directivo la representación de comunidades indígenas y afrodescendientes (artículo 8) y crea en su estructura operativa una Dirección de Asuntos Étnicos (artículo 6).

También es importante mencionar, en cuestión territorial, que la Ley 387 de 1987, que establece el marco general de atención estatal a la población desplazada, podría aplicarse íntegramente a comunidades indígenas y afrodescendientes (y de hecho lo ha sido), teniendo en cuenta los impactos del conflicto armado sobre sus territorios (tanto resguardos como territorios ancestrales).

Además, entre los objetivos explícitos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se contempla el objetivo de “garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios” (artículo 10).

Lo que es relativamente sorprendente es que el desarrollo legislativo de las entidades territoriales indígenas (ETIS), que le hubieran dado forma y fortaleza a la organización socioespacial de estas comunidades, haya sido prácticamente inexistente. Como veremos más adelante, tan solo mediante la presión el Ejecutivo utilizó nuevamente las funciones reglamentarias transitorias de la Constitución para suplir este vacío.

En este orden de ideas, no hizo parte de las preocupaciones de la Ley 388 de 1987, sobre usos del suelo y ordenamiento de territorios. Ausencia que hubiese podido explicarse en el carácter fundamentalmente urbano (y urbanístico) de dicha norma. Pero tampoco lo fue de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), lo que sí constituye una ausencia significativa en cuanto dicho estatuto pretende ser precisamente la ley de ordenamiento territorial que tanto se había echado en falta.

Para este último caso, la razón invocada suena más a excusa parlamentaria. A pesar de que entre los principios rectores de la ley se considera el del respeto a la diversidad étnica (artículo 3, numeral 9), se delegó para el futuro la reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo la idea de realizar una consulta previa (artículo 34, parágrafo segundo). Con lo que podría pensarse que el Congreso, efectivamente respetuoso de las comunidades étnicas, decidió esta fórmula mientras se abocaba a una tarea de tal carácter a partir de alguna propuesta propia o algunas de las que han emergido del mismo movimiento indígena. Pero, como suele suceder en estos casos de mera retórica simbólica de los congresistas, no solo los diez meses que se había dado de plazo

la institución pasaron sin ninguna actividad en dicho sentido (es decir, abril del 2012, teniendo en cuenta que la ley fue adoptada en junio 28 del 2011), sino que a la hora presente el silencio parlamentario continúa incólume.

La potestad reglamentaria del Ejecutivo

En el presente acápite organizaremos someramente el conjunto de decretos referidos explícitamente a territorialidad de forma cronológica. En esa medida, cuando se trate de un decreto de carácter extraordinario o con fuerza de ley haremos la respectiva anotación, lo que implica que en aquellos eventos en que no exaltemos dicha condición se tratará de decretos simples o reglamentarios.

El primer estatuto que podría asimilarse al carácter de ley es el Decreto 1088 de 10 de junio de 1993, que desarrolla el ya mencionado artículo 56 transitorio de la Constitución, previsto para la preparación de la transformación de las territorialidades indígenas en entidades territoriales en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial.

No obstante, el uso que el Gobierno le dio a las facultades no fue exactamente el previsto. Más bien, permitió solucionar un problema político que enfrentaba con las asociaciones de cabildos y autoridades tradicionales, específicamente con la forma de consejos regionales que habían adoptado algunas comunidades indígenas, regulándolos como una figura de derecho público especial (artículo 1).

Para los efectos fiscales, será importante la posibilidad de manejar fondos o bienes de la nación, caso en el cual estarán sujetos al control de la Contraloría General de la República (artículo 8).

Esta materia fiscal será posteriormente reforzada por el Decreto 1809 de 1993, del Ministerio del Medio Ambiente (lo que implica que no tiene fuerza de ley), mediante el cual, y en desarrollo de lo previsto en el artículo 357 de la Constitución, se considera que “todos los resguardos indígenas legalmente constituidos a la fecha de expedición del presente decreto serán considerados como municipios” (artículo 1). De esta forma se posibilita dar aplicación a la regla de distribución contenida en la Ley 60 de 1993 (ya referenciada), previa certificación del Ministerio de Gobierno, dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, sobre la constitución del resguardo, su ubicación y población (artículo 3).

En junio del año siguiente, el Ministerio de Gobierno complementa la anterior disposición con el Decreto 1386 de 1994, mediante el cual se establece que

Los recursos a que tienen derecho los resguardos indígenas por su participación en los ingresos corrientes de la Nación son de su propiedad y sus autoridades decidirán sobre su destinación, de acuerdo con sus usos y costumbres y, en todo caso, de conformidad con lo establecido en el presente decreto. (Artículo 1)

Dado que la administración de dichos recursos corresponde a alcaldes o gobernadores (artículo 3), y debe ejercerse de manera gratuita, el decreto establece los pasos que deben cumplirse para que los contratos y convenios se puedan implementar (artículo 4) y correlativamente precisa las actividades que pueden ser financiadas con dichos recursos y el procedimiento mediante el cual las autoridades de los resguardos deben presentar los respectivos proyectos (artículos 5 y 7). Estos recursos son complementarios a los de los municipios y departamentos, y no eximen a las autoridades de dichas entidades del cumplimiento de sus funciones y competencias en relación con las poblaciones indígenas ubicadas en su jurisdicción (artículo 8).

Durante el año de 1995 el Gobierno Samper genera un documento Conpes para fijar la política pública sobre apoyo y fortalecimiento étnico a los pueblos indígenas, con previsión temporal hasta 1998. En este documento se hace un diagnóstico sucinto de la condición de dichas comunidades, que se estimaban en el 2 % de la población nacional, con 603.000 indígenas pertenecientes a 81 pueblos, entre cuyos puntos se destaca, para nuestro estudio, el reconocimiento expreso de la ausencia de legislación de las ETIS y la compleja situación que se vivía en sus territorios por cuenta de los procesos de colonización andina y cultivos ilícitos⁴.

Es interesante resaltar cómo el conflicto armado, en cuanto tal, no aparece explícitamente como un factor perturbador de la territorialidad indígena para la época, ni se cuantifican sus efectos en lo que tiene que ver con desplazamiento, confinamiento o riesgo de desaparición de grupos étnicos específicos.

A su vez, entre los planes y proyectos específicos merece la pena resaltar algunos que aún están pendientes de reglamentar, como los correspondientes a las ETIS y la armonización de la jurisdicción indígena con la nacional, que tan solo confirman el carácter meramente indicativo de los Conpes. Ello, no obstante, buscó hacer un esfuerzo en materia de resguardos (proponiendo mejorar el

4 Conpes 2773, capítulo 1, diagnóstico general.

marco regulatorio de transferencias y canalizando recursos hacia ellos por cerca de 300.000 millones de la época), así como la ampliación programas educativos, de salud y calidad de vida.

El primer efecto normativo concreto del Conpes se tiene con el Decreto 840 de 1995, que dispone la posibilidad de que anualmente sean considerados como municipios los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio de Gobierno al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación antes del 30 de junio del año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programarán los recursos (artículo 1).

Después, mediante el Decreto 2164 del Ministerio de Agricultura se reglamenta el capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 (analizada previamente) en lo correspondiente a dotación y adjudicación de tierras a comunidades indígenas. Esta es la primera oportunidad en que un estatuto jurídico de estas características se consulta previamente con las comunidades, en aplicación a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT y el mismo Conpes.

En este se establecen cuatro procedimientos básicos, que se corresponden con cuatro posibles situaciones que enfrentan las comunidades indígenas: constitución, ampliación, reestructuración o saneamiento de resguardos.

Este decreto modifica sutilmente la conceptualización sobre territorialidad indígena que resaltábamos antes en el Decreto 2001 de 1988, aun cuando manteniendo más o menos iguales rasgos característicos, complementados con aspectos del Convenio 169 de la OIT. Con similar enfoque proteccionista, el artículo 3 del decreto establece una especie de cláusula de prelación para que sobre territorios ancestrales de comunidades indígenas solo pueda haber titulación hacia ellas, bajo la fórmula de resguardos indígenas, así se trate de áreas de reserva forestal.

Guardando consecuencia con lo anterior, el decreto igualmente define y especifica los ámbitos de intervención sobre los resguardos. Así, en el artículo 21 establece su carácter especial, consistente en ser de propiedad colectiva, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Su manejo corresponde a los cabildos y autoridades indígenas, quienes quedan obligados a cumplir con obligaciones legales y constitucionales tales como las que establezcan las servidumbres (como las de agua y tránsito), así como los deberes de función ecológica y social de la propiedad, incluida la protección y preservación de los recursos naturales renovables y del ambiente (artículos 23 a 25).

En este orden de ideas, el artículo 19 dispone un régimen dual de actuación cuando se incumple la función ecológica prevista, teniendo en cuenta si la falta es imputable a las mismas comunidades, a terceros, a fuerza mayor o caso fortuito o a la situación misma de las tierras (insuficiente cantidad o calidad). Si se trata del primer evento,

Se suspenderán los procedimientos de ampliación, reestructuración y saneamiento de los resguardos mientras se concertan las medidas y programas dirigidos a corregir las situaciones que se hayan establecido. Una vez acordados los correctivos con el cabildo o la autoridad tradicional, se continuará con el procedimiento administrativo correspondiente...

En los demás casos corresponderá al Incora adoptar las medidas para solucionar la situación.

También es importante resaltar que, para los efectos propios de lo que se considera función social, el decreto propone una comprensión diferente, fruto de la concertación con las comunidades indígenas:

La función social de la propiedad de los resguardos está relacionada con la defensa de la identidad de los pueblos o comunidades que los habitan, como garantía de la diversidad étnica y cultural de la Nación y con la obligación de utilizarlas en beneficio de los intereses y fines sociales, conforme a los usos, costumbres y cultura, para satisfacer las necesidades y conveniencias colectivas, el mejoramiento armónico e integral de la comunidad y el ejercicio del derecho de propiedad en forma tal que no perjudique a la sociedad o a la comunidad. (Artículo 19)

Durante 1995, el Gobierno también dicta el Decreto 1745, con el cual reemplaza parcialmente la Ley 70 de 1993, en especial en lo que concierne a la titulación de tierras colectivas a consejos comunitarios.

El decreto va más allá de la formalidad estatutaria de los consejos comunitarios establecidos en la Ley 70 (que parecían más bien una junta directiva de una acción comunal), estableciendo por ejemplo que su máximo órgano de gobierno es la Asamblea General, “conformada por las personas reconocidas por este, de acuerdo con su sistema de derecho propio y registradas en el censo interno” (artículo 4). Es de ella que deriva la junta directiva del consejo, y la

primera convocatoria de asamblea debería provenir de las organizaciones reconocidas en la misma comunidad.

Entre las funciones que se adscriben a la Asamblea General directamente están las de aprobar el reglamento de usos y traspasos del usufructo de las tierras asignadas a los individuos o a las familias, cumpliendo las condiciones previstas en el artículo 7 de la Ley 70 de 1993 y de acuerdo con el sistema de derecho propio de la comunidad, aprobar o improbar los planes de desarrollo económico, social y cultural que formule la Junta del Consejo Comunitario, aprobar la delimitación de las tierras de las comunidades negras que serán solicitadas en propiedad colectiva, con base en la propuesta formulada por la Junta del Consejo Comunitario, proponer mecanismos y estrategias de resolución de conflictos de acuerdo con las costumbres tradicionales de la comunidad, reglamentar y velar por la aplicación de normas del sistema de derecho propio de las comunidades negras, determinar mecanismos internos que fortalezcan la identidad étnico-cultural y que promuevan la organización comunitaria, velar por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de conformidad con la legislación ambiental y las prácticas tradicionales de producción y demás que garanticen el manejo sustentable de los recursos naturales y elegir al representante legal de la comunidad, en cuanto persona jurídica (artículo 6).

Y entre las funciones de dicho órgano se contemplan algunas más específicas a las genéricas de la ley, como las de velar por la integridad de los territorios titulados a la comunidad, ejercer el gobierno económico de las tierras según sus sistemas de derecho propio y la legislación vigente, delimitar y asignar en usufructo áreas de uso y aprovechamiento individual, familiar y comunitario en el territorio titulado colectivamente, presentar a la asamblea y gestionar planes de desarrollo para su comunidad, crear y conservar el archivo de la comunidad, presentar la propuesta de reglamento de administración territorial y manejo de los recursos naturales, y velar por su cumplimiento, administrar el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, concertar la investigación, presentar, acordar, ejecutar y hacer seguimiento a proyectos y programas con entidades públicas y privadas para el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad o propender por el establecimiento de relaciones de entendimiento intercultural (artículo 11).

También se estipula el procedimiento para la titulación de tierras, iniciando por el informe de la Comisión Técnica Gubernamental, el detalle de las áreas

adjudicables, los requisitos de la solicitud, el trámite y su publicidad, involucrando la visita técnica al lugar, el trámite de las oposiciones y los requisitos de la resolución constitutiva (artículos 17 a 31).

Entre las disposiciones finales se encuentra una especie de admonición a los consejos comunitarios en su conjunto sobre el manejo y administración de los bienes titulados, independientemente de la autonomía con la que cuentan (artículo 32). En especial, se busca que se garanticen la equidad y la justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias, que se evite la concentración de las tierras y que se permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Finalmente, esta serie de medidas de participación del Gobierno Samper se refuerzan mediante la creación de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, establecidas por el Decreto 1397 de 1996, del Ministerio del Interior.

En la administración Santos, el Ejecutivo ha desarrollado una importante labor que podría denominarse como legislativa, inicialmente por la concertación de los Decretos-ley 4633 y 4635 de víctimas y restitución de tierras para poblaciones étnicas.

El Decreto-ley 4633, acordado íntegramente con las autoridades de comunidades indígenas tanto a través de la misma Mesa de Concertación como de 25 encuentros departamentales, 4 encuentros macrorregionales y un proceso autónomo, que contó con la participación de autoridades, organizaciones y víctimas de los pueblos indígenas, sigue la misma línea de la ley de víctimas (Ley 1448 del 2011), pero con consideraciones adicionales importantes.

El concepto de víctimas cobija tanto a los pueblos y comunidades, en tanto sujetos colectivos, como a sus integrantes, en tanto víctimas particulares. Igualmente, el decreto reconoce que “para los pueblos indígenas el territorio es víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra...”, aun cuando la titularidad siempre resida en las respectivas comunidades (artículo 3).

También se estatuyen como principios la búsqueda de la pervivencia física y cultural de estos pueblos, así como el respeto por la ley de origen y el derecho propio. En torno al territorio, se ratifica su carácter de derecho fundamental (artículo 9), se protege su ocupación histórica y ancestral en los términos del Convenio 169 (artículo 11), se garantiza su disfrute, incluidos sus lugares sagrados

(artículo 10) y se estipulan acciones de restablecimiento de la memoria, que incluyen acciones desde el Estado, la academia y sus centros de pensamiento, las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones sociales, entre otras (artículo 12).

Estos principios orientadores se desarrollan, adicionalmente, en el cuerpo mismo del decreto ley. Así, por ejemplo, el daño al territorio se describe en el artículo 45, y se concibe como tal aquel que vulnera el equilibrio, la armonía, la salud y la soberanía alimentaria de los pueblos indígenas. Y en las medidas de protección específicas se encuentra un correlato con lo expresado anteriormente. Así, entonces, el artículo 60 describe las medidas de protección al territorio, entre las que se destacan el principio de protección con que debe actuar la Fuerza Pública, el fortalecimiento a la capacitación de funcionarios en normas relacionadas con derechos territoriales, así como medidas de prevención de violaciones de derechos humanos individuales y colectivos.

Este decreto ley también estipula lo concerniente a restitución de territorios indígenas desde una perspectiva amplia, que cubre integralmente el bloque de constitucionalidad con sus tratados internacionales relevantes. En ese orden de ideas, el artículo 141 dispone el abanico de posibilidades sobre las cuales pueden ejercerse acciones de restitución, donde se incluyen los resguardos indígenas constituidos o ampliados, las tierras sobre las que se adelantan procedimientos administrativos de titulación o ampliación de resguardos, los títulos de origen colonial y ocupación ancestral, las tierras comunales, las tierras adquiridas por el Incora o el Incoder en beneficio de comunidades indígenas de las que es titular el Fondo Nacional Agrario y las adquiridas a cualquier título con recursos propios por entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de comunidades indígenas que deben ser tituladas en calidad de constitución o ampliación de resguardos.

En cuanto al alcance de la restitución, esta tiene un límite temporal, fijado desde el 1.º de enero de 1991 hasta diciembre del 2021 y se convierte en la medida preferente. Lo que implica que nunca puede ser compensada monetariamente y que en caso de que no sea viable por destrucción del territorio, inviabilidad productiva o similares, aplica la reubicación en un territorio de similares condiciones (artículo 142).

Finalmente, en lo que aquí atañe, el procedimiento para la restitución se soporta en la misma estructura del proceso de restitución de tierras previsto en la Ley 1448 del 2011, que incluye una etapa previa ante la Unidad Administrativa

Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (artículo 147), una ruta específica de estudio y trámite de la solicitud (artículo 150) y, en caso de proceder, la posterior inscripción del caso en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente, condición de procedibilidad para el trámite propiamente judicial (artículo 156).

Posteriormente, el trámite judicial se adelanta ante los jueces de restitución de tierras (artículo 158), donde operan las medidas de protección hacia las víctimas establecidas igualmente en la ley, como la inversión de la carga de la prueba (artículo 162) y las presunciones de derecho y legales, esta vez en relación con los territorios colectivos. Entre las primeras se destacan, por ejemplo, la inexistencia de cualquier acto jurídico en virtud del cual se hayan realizado transferencias de dominio que recaigan sobre resguardos, reservas indígenas o tierras colectivas y la inexistencia de actos administrativos o la invalidez de sentencias judiciales cuando reconozcan derechos a favor de terceros sobre resguardos, reservas indígenas o tierras colectivas.

De las últimas son especialmente relevantes aquellas como la que establece nulidad absoluta frente a actos administrativos en que se hubieren titulado u otorgado otra clase de derechos a terceros en tierras consideradas baldías ocupadas o utilizadas culturalmente por pueblos indígenas. O la que establece la presunción de inexistencia en los casos en que existan actos de transferencia de la propiedad o la posesión de títulos de las comunidades si en los predios colindantes hubiesen ocurrido actos de violencia generalizados, desplazamiento forzado colectivo, violaciones graves a los derechos humanos, concentración de la propiedad o sustitución de la agricultura de consumo por monocultivos, ganadería extensiva o minería industrial, se hayan celebrado contratos con personas extraditadas por narcotráfico o donde el valor consagrado en el contrato o el valor efectivamente pagado, sean inferiores al 50 % del valor real (artículo 164).

El Decreto-ley 4635 del 2011 explora la misma ruta de concertación sobre reparación a víctimas, esta vez con comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, en ejercicio de su derecho fundamental a la consulta previa. Cabe advertir, a pesar de que no hace parte de las valoraciones de un escrito como el presente, que dicho proceso no tuvo ni la amplitud ni los alcances del realizado con las comunidades y autoridades indígenas. De hecho, se apoyó fundamentalmente en la llamada Consultiva Nacional, y a través de

ella se organizaron 22 talleres regionales, pero no se tuvieron en cuenta otras iniciativas y propuestas de organizaciones afrodescendientes⁵.

El decreto ley parte por establecer, de manera similar al anterior, conceptos propios sobre las características de víctima, organización, autoridad o territorio cuando se trate de estas poblaciones (artículo 3). Igualmente, las definiciones que se construyeron sobre comunidad y autoridad son más amplias a las que propone la Ley 70, al vincular genéricamente a todos los tipos de organización y autoridad que tenga representación ante las instancias de interlocución con el Estado.

Y en cuanto a la idea de daño colectivo, se amplía la consideración habitual con una comprensión culturalizada del territorio. Así, mientras en el artículo 8 se determina, entre otros aspectos, que hay daño a la integridad cultural:

Cuando el evento afecta los derechos territoriales, el patrimonio cultural y simbólico de las comunidades, las formas de organización, producción y representación propias, así como los elementos materiales y simbólicos sobre los que se funda la identidad étnica cultural.

El 9 conecta ambiente y territorio:

Se produce un daño ambiental y territorial cuando por razón de los hechos victimizantes a que se refiere el artículo 3 de este decreto, se afectan los ecosistemas naturales, la sostenibilidad y sustentabilidad del territorio de las comunidades. La restauración del entorno natural y la adopción de medidas para su protección serán condiciones básicas para garantizar la salvaguarda de la relación indisoluble entre territorio, naturaleza e identidad cultural.

De manera similar a como reseñamos con las comunidades indígenas, el artículo 40 del decreto ley ratifica el carácter de fundamental que tiene el derecho al territorio. En atención a ello, las medidas de restitución guardan una estructura equivalente a lo ya analizado en el campo de comunidades indígenas. Por una parte, una visión amplia de formas de tenencia, posesión o propiedad territorial y la adición de formas especiales de posesión como el caso de comunidades

5 Al respecto cfr. por ejemplo el documento *Crisis humanitaria* de la Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas en <http://convergenciacoa.org>

palafíticas y de pescadores (artículo 107). A su vez, la forma privilegiada es la restitución material y se prohíbe la compensación en dinero (artículo 108). El procedimiento, tanto en la parte administrativa ante la Unidad de Restitución de Tierras como judicial ante los jueces de restitución es en términos generales más o menos análoga.

Finalmente, el Decreto Autonómico 1953 del 2014 es el resultado de un largo proceso de negociación entre el Ejecutivo y las comunidades indígenas, que había iniciado por la ausencia de un camino institucional adecuado para integrar los sistemas propios de los grupos étnicos (como los de educación o salud) a la normativa nacional, a pesar de que es una facultad que pueden adquirir progresivamente en virtud del Convenio 169.

Frente a esta situación, tanto desde el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Mesa Permanente de Concertación Nacional como desde espacios de concertación abiertos específicamente para discutir los sistemas propios de educación y salud, se planteó que el Ejecutivo acudiera nuevamente a las facultades que le otorgó la Constitución en el artículo 56 transitorio, tanto para resolver estos temas como para darle cuerpo finalmente a las Entidades Territoriales Indígenas.

A pesar de que el mismo Gobierno solicitó un concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y que este evaluó que no era posible acudir nuevamente a dichas competencias (Concepto de 1.º de octubre del 2012, Oficio 623), la presión política de la negociación finalmente condujo a que el presidente Santos volviera a hacer uso del artículo 56 transitorio, expidiendo el aludido decreto.

Por ello, a esta doble condición se alude desde el artículo 1 cuando se establece que

El presente decreto tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, conforme las disposiciones aquí establecidas, entre tanto se expide la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

Aun cuando la norma no se casa con una definición específica de territorialidad indígena, lo que dispone es reconocerles su condición de organización político-administrativa de carácter especial, lo que les permite el ejercicio de

las competencias y funciones públicas a través de sus autoridades propias (artículo 2). De forma similar, establece descriptivamente cuándo los resguardos pueden entrar en funcionamiento, dependiendo de sus condiciones fácticas: si está debidamente constituido y claramente delimitados sus límites, si se trata de un resguardo de origen colonial o republicano que ha iniciado su proceso de clarificación o si se trata de un área poseída de manera exclusiva, tradicional, ininterrumpida y pacífica por los pueblos, comunidades o parcialidades indígenas que tengan un gobierno propio, y se haya solicitado titulación como resguardo por las respectivas autoridades (artículo 3). A su vez, se trata de un reconocimiento de funciones públicas condicionado, pues se entiende que no todas las comunidades descritas están interesadas o bien en constituirse en ETIS o bien en asumir sistemas propios como el educativo o el de salud (artículo 7).

En cuestión territorial, el eje central de lo dispuesto se liga a la posibilidad de administrar libremente los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) (sin mediar con los municipios), al considerarlos finalmente entidades estatales (artículo 9). Y entre los diversos principios que orientan el decreto se encuentra una.

Entre los principios que orientan el decreto, y que reflejan ese largo acumulado de interacción entre el Ejecutivo y las autoridades indígenas, se encuentran conceptualizaciones mucho más elaboradas. Valga como ilustración esta, en torno a la territorialidad:

Es la fuente desde donde se explica y comprende la integralidad de la vida de los diversos seres de la naturaleza, donde la tierra es la madre, la maestra, el espacio donde se vivencia la ley de origen, y está integrada por seres, espíritus y energías que permiten un orden y hacen posible la vida, de conformidad con las tradiciones culturales propias de cada pueblo.
(Principio d, artículo 10)

En lo que respecta a las competencias de los territorios indígenas, estos tendrán fundamentalmente las de gobernarse por autoridades propias, definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida, y percibir y administrar los recursos provenientes de fuentes de financiación públicas y privadas para el desarrollo de sus funciones y competencias (artículo 13).

Y frente a las autoridades, el decreto le asigna especialmente las de velar por el adecuado ordenamiento, uso, manejo y ejercicio de la propiedad colectiva del territorio de acuerdo con sus cosmovisiones, orientar sus planes de vida según el derecho propio, la ley de origen o derecho mayor, así como los objetivos de inversión de los recursos que les correspondan para el cumplimiento de las competencias asignadas, de conformidad con lo decidido por la Asamblea Comunitaria o su equivalente, con el fin de lograr un buen vivir comunitario, dirigir las relaciones del territorio indígena con las otras autoridades públicas y privadas, supervisar y evaluar el ejercicio de las funciones del representante legal y fijar las prácticas laborales comunitarias en el marco del derecho propio, ley de origen o derecho mayor, la Constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Colombia (artículo 14).

Para la última parte de este análisis hemos reservado la referencia especial normativa que está relacionada con el pueblo gitano o comunidad rrom, contenida en el Decreto 2957 del 2010. En su artículo 4 establece las definiciones básicas que aplican a dicha comunidad, siguiendo su tradición cultural. El artículo 5 ratifica el nomadismo, con lo que se establece un tipo especial de territorialidad, y el 6 su carácter de grupo étnico. El artículo 7 dispone la obligación de las entidades territoriales de considerarlos en sus planes de desarrollo, así como en sus políticas con enfoque diferencial. Los artículos 8 y 9 prevén una forma de registro de las kumpaño, y el 10 crea la Comisión Nacional de Diálogo, con presencia de los ministerios de Interior y de Justicia (para la fecha), Protección Social, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Cultura, así como de representantes de sus organizaciones legalmente constituidas, para los efectos propios de la consulta.

Finalmente, en el decreto se anuncian medidas específicas sobre vivienda, integración escolar, promoción y protección cultural y salud, en todo caso respetando el enfoque étnico, y se prevén acciones institucionales para la conmemoración del 8 de abril como Día Internacional del Pueblo Rrom o Gitano.

El territorio en el análisis jurisprudencial

En lo que respecta al concepto de territorialidad, reconstruimos las sentencias de la Corte Constitucional desde dos perspectivas relativamente autónomas. En un primer momento, indagamos por precedentes en donde el factor territorial hubiese efectivamente hecho parte de la decisión y, en consecuencia, se

estructurase una línea jurisprudencial al respecto. Después, reconstruimos igualmente decisiones de la Corte en relación con la comprensión jurídica de las Entidades Territoriales Indígenas y el control constitucional a la ley de ordenamiento territorial.

En lo pertinente a la línea jurisprudencial sobre defensa del territorio, la pregunta que orientó la indagación fue: ¿Tienen los grupos étnicos derecho al reconocimiento y protección de los territorios ligados tanto a su existencia física como cultural teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional?

La sentencia más reciente en el tiempo, y que nos sirvió de apoyo para reconstruir la línea, fue la T-849 del 2014, mediante la cual la Corporación Autónoma Regional del Cesar, mediante resolución, otorgó una licencia ambiental global para la explotación de un yacimiento de materiales de construcción en jurisdicción del municipio de Valledupar, departamento del Cesar, argumentando que en ese lugar no habitaban grupos étnicos (indígenas).

Si bien en el lugar de explotación no habitaba ningún tipo de grupo étnico, la Corte reconoció la protección de los lugares ligados a la existencia no solo física sino cultural, como lo es el denominado territorio Línea Negra para los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.

A partir de este pronunciamiento se reconstruyó el conjunto de sentencias que tienen decisiones relativas a territorios o territorialidad, encontrando un número de 26 sentencias referidas en el tiempo, iniciando por la fundacional T-188 de 1993. Esto nos dio como resultado un nicho citacional que se condensa en el anexo.

El precedente inicial, por lo tanto, corresponde a dicha sentencia, en la cual miembros de la comunidad indígena de Paso Ancho solicitan la protección del derecho a la propiedad sobre un predio que fue adjudicado por el Incora a esta comunidad. Dicho predio es ocupado también por la comunidad indígena de San Antonio (quienes pretenden desalojar a los miembros de Paso Ancho).

Para la Corte, procede la protección del derecho colectivo a la tierra, por considerarlo esencial para la existencia y desarrollo de las comunidades indígenas. En dicho sentido, afirma la *ratio decidendi*: “El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. Presupone el reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales ocupados y los que configuran su hábitat”.

Esta sentencia fundacional ha sido utilizada como sustento argumentativo para fallar casos relacionados con el territorio pero a la vez ligados con la

protección de otros derechos tales como consulta previa y derecho a la propiedad colectiva. Su *ratio* sirve para argumentar en sentencias posteriores la especial conexión entre un grupo étnico y el territorio, hecho que liga al grupo con su existencia tanto física como cultural.

Por ello, en las 26 sentencias posteriores se reafirmará la misma regla, convirtiendo en estable y unívoco el precedente aplicado. Teniendo en cuenta dicha situación, no es necesario resaltar la particularidad de cada una de ellas. Cabría únicamente resaltar dos de ellas. Una, por ser una sentencia de unificación, y por ende producida en Sala Plena, y otra por ampliar por primera vez en la línea el ámbito de protección a comunidades afrodescendientes. Veamos:

En la Sentencia SU-383 del 2003 la Corte debe decidir sobre la aspersión aérea de herbicidas en la región de la Amazonía colombiana, realizada por entidades estatales, sin surtir el procedimiento de consulta previsto en el Convenio 169 de la OIT y ocasionando, según los accionantes, un daño ambiental considerable en territorios indígenas.

Tras su análisis, la Corte considerará que es procedente la protección transitoria de los derechos fundamentales a la vida, existencia comunitaria, medio ambiente sano, libre desarrollo de la personalidad, debido proceso y derecho a la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan en sus territorios, y por ende tutelarlos los mismos en su decisión. Esta sentencia, una de las más reiteradas en el nicho citacional, evidencia la profunda relación que ha tenido el desarrollo jurisprudencial del reconocimiento del derecho al territorio para los grupos étnicos (inicialmente aplicable a comunidades indígenas) y los temas de consulta previa.

Posteriormente, en la Sentencia T-955 del 2003, la Corte analizará el caso de los integrantes de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica, que denunciaban la permisibilidad con la que entidades estatales toleraban, permitían y hasta contrataban la explotación maderera en el territorio colectivo, sin mayor respeto por sus derechos.

Al preguntarse el Alto Tribunal si procede la protección constitucional de los derechos a la integridad étnica, social, económica y cultural, a la participación, y al debido proceso invocados por los accionantes, considerará que sí, al encontrarse en riesgo los derechos fundamentales a la diversidad e integridad étnica y cultural, a la propiedad colectiva, a la participación y a la subsistencia de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica.

La *ratio decidendi* de esta sentencia podría sintetizarse de esta manera: los procesos de manumisión propiciaron procesos concomitantes de búsqueda de libertad y dieron lugar a construcciones propias y experiencias individuales, familiares y colectivas acompañadas por “un sentimiento y percepción del territorio como algo singular y propio”, que prefigura el elemento “peculiar y central” de los grupos negros del Pacífico colombiano, que constituirá con el tiempo su denominada “etnicidad territorializada”. Consideraciones similares se utilizarán en sentencias posteriores que abordan la cuestión de las comunidades afrodescendientes (por ejemplo, Sentencia T-909 de 2009).

Finalmente, es importante resaltar cómo esta consolidación dogmática de la comprensión de la territorialidad étnica ha ido de la mano de la aplicación extensiva y consistente del Convenio 169 de la OIT y su normativa sobre tierras. En ese orden de ideas, resultan ilustrativos estos apartes de la Sentencia T-858 del 2013, que también debe referirse a la llamada Línea Negra a la hora de proteger los derechos territoriales de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, y que nos evidencian esta comprensión culturizada del territorio:

Debido al sentido particular que tiene para los pueblos indígenas la tierra, la protección de su territorio no se limita a aquellos que se encuentran titularizados, sino que se trata de un concepto jurídico que se extiende a toda la zona indispensable para garantizar el pleno y libre ejercicio de sus actividades culturales, religiosas y económicas, de acuerdo como las ha venido desarrollando de forma ancestral. En ese orden de ideas, el Estado tiene la obligación de proteger a las comunidades indígenas frente a las perturbaciones que puedan sufrir en el ejercicio de sus actividades en lo que han considerado su territorio ancestral, y debe tomar todas las medidas pertinentes para evitar que conductas de particulares puedan afectar sus derechos.

La segunda línea jurisprudencial que queremos resaltar tiene origen en la discusión que se ha presentado entre la forma del resguardo y la de las entidades territoriales indígenas (ETIS). En la Sentencia C-921 del 2007, la Corte discute una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 715 del 2001, que en su artículo 83 dispone una fórmula presente (proporcional a la población) y una previsión futura (hasta cuando existan las ETIS) para la distribución en los

resguardos de los recursos del Sistema General de Participaciones para atender gastos en salud y educación, entre otros.

Conforme al accionante, esta competencia era del Gobierno nacional, en virtud del artículo 56 transitorio, hasta que se expidiera la ley orgánica del territorio (que no era esta), y en todo caso se estaba violando el derecho de las comunidades indígenas a administrar directamente estos recursos.

En su estructura argumentativa, la Corte utiliza una visión histórica y territorializada del resguardo:

Cabe recordar, que los resguardos indígenas se remontan a la época de la colonización española, fueron creados por Cédula Real y deben su nombre al propósito de “resguardar” a las comunidades indígenas del desalojo, el despojo y el exterminio al que estaban siendo sometidas por parte de los denominados conquistadores. Al inicio de la época republicana el Libertador dispuso que se devolvieran a “los naturales” los resguardos que les habían sido asignados por las autoridades españolas, disposición complementada por el Congreso de Cúcuta al ordenar que “Los resguardos de tierras asignados a los indígenas por las leyes españolas, y que hasta ahora han poseído en común o en porciones distribuidas a sus familias solo para su cultivo, se les repartirán en pleno dominio y propiedad... La aludida disposición legal implicó un tránsito de la propiedad comunal a la propiedad privada, mutando en consecuencia la connotación de territorio que caracteriza a los resguardos y ubicándolos como simple tierra sujeta al régimen de propiedad raíz. A partir de la década de los sesenta del siglo pasado se empezó a revertir la tendencia de disolución de la propiedad comunal de la tierra ocupada por los pueblos indígenas y se expidieron normas tendientes a procurar su reagrupación y eventual expansión. Tal como puede observarse, el concepto de resguardo ha tenido a través de la historia, y aún mantiene actualmente, una relación directa con el territorio perteneciente a los pueblos indígenas, sin que pueda, sin embargo, identificarse resguardo con territorio, ya que el territorio es solo uno de los componentes del actual concepto de resguardo pues hace referencia al lugar donde los grupos étnicos ejercen el derecho fundamental de propiedad colectiva... (C-921 de 2007)

Ahora bien, teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 01 del 2001 mantuvo esta diferenciación (se consagra expresamente que, para los efectos del SGP,

serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas, dejando a la ley la obligación de establecer como beneficiarios de tales recursos a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena), y para el momento la ley de ordenamiento territorial no se había expedido, considerará que los cargos no prosperan y establece la exequibilidad de las normas demandadas.

Este mismo sentido argumentativo se utilizará en la Sentencia C-077 del 2012, al analizar la constitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo de la época, y por ende la autonomía de las entidades territoriales que no cobija a los resguardos, al considerar la Corte que se parte del supuesto equivocado de que los resguardos a los que se refiere la norma en estudio tienen esa naturaleza jurídica. Si bien algunos resguardos, para efectos de participar en las rentas municipales, se asimilan a municipios (artículo 357 de la Carta), no por ello los convirtió en entidades territoriales.

Posteriormente, al analizar la constitucionalidad de la Ley 1454 del 2011, de Ordenamiento Territorial, la Corte Constitucional mantendrá una posición relativamente similar. El párrafo 2 del artículo 38 de esta ley establece, como vimos anteriormente, un periodo de 10 meses para reglamentar lo relativo a las ETIS. Para los accionantes, aquí se habría incurrido en una omisión legislativa relativa (al no resolver el tema de las ETIS, lo que llevaría a que fuese la Corte la que, en desarrollo de su doctrina sobre este tipo de omisiones, llenara el vacío).

En la Sentencia C-489 del 2012, el Alto Tribunal no solo considerará que es incorrecto asumir que la ley de ordenamiento territorial se corresponde con una sola ley (lo que indicaría, por tanto, que pueden existir varias leyes orgánicas de tal carácter), sino que en este caso se presentó una omisión legislativa absoluta en relación con la temática, lo que la lleva a inhibirse de pronunciarse:

Teniendo en cuenta lo anterior se verifica que en la Ley 1454 de 2011, se omite de manera absoluta un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la C. P., así como de las entidades territoriales indígenas previstas en el artículo 329 de la C. P., ya que solo se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales. Por tal motivo, se advierte que en el presente caso lo que se presenta en el caso concreto es una ausencia total de legislación produciéndose de esta manera una omisión legislativa absoluta no sujeta de control por parte de esta Corte... (Sentencia C-489 del 2012)

Posición que se refuerza con un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 3 de octubre del 2012, que ante una consulta del Ministerio de Justicia cuando discutía con las comunidades indígenas la posibilidad de invocar por parte del Ejecutivo las competencias del artículo 56 transitorio de la Constitución para darle vida jurídica a las ETIS, conceptuó:

Se advierte que aunque en principio la facultad que tiene el titular de una determinada competencia para expedir normas es de carácter intemporal, por excepción dicha atribución puede estar sujeta a plazos o condiciones. En el caso del transcrito artículo transitorio 56 de la Carta, la facultad del Gobierno para expedir normas relativas a los territorios indígenas está condicionada a que no se haya expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Como se explicó en el acápite anterior, dicha ley fue expedida mediante la Ley 1454 de 2011... razón por la cual el Gobierno Nacional perdió la competencia para expedir las normas a que se refiere el artículo 56 transitorio de la Constitución, facultad que quedó exclusivamente en cabeza del Legislador de acuerdo con lo prescrito en el artículo 329 de la Carta y en el parágrafo 2.º del artículo 37 de la mencionada ley orgánica. (Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 3 de octubre del 2012)

Como vimos anteriormente, a pesar de ello, y en el marco de la presión de las negociaciones con las comunidades indígenas, el Ejecutivo sí apeló a dichas competencias para expedir el Decreto 1953 del 2014. El cual, paradójicamente, es considerado como exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-617 del 2015, apartándose diametralmente del concepto de la Sala del Consejo de Estado. Para ello, se apoya en su misma Sentencia C-489 del 2012, pues si existió omisión legislativa absoluta sobre la materia (ETIS), mal puede predicarse que el Gobierno perdiese la competencia para ocuparse del tema por cuanto el Legislativo ya lo hizo, cuando es evidente que no lo ha hecho.

Y como razón de la decisión (*ratio decidendi*), el mismo tribunal establece la siguiente:

Es constitucionalmente válido el ejercicio por parte del Gobierno Nacional de una competencia conferida por una disposición transitoria de la Constitución cuando su vigencia depende de una condición resolutoria que no

se ha cumplido. Si la condición consiste en la expedición de una regulación por parte del Congreso, el Gobierno está habilitado para expedir el decreto correspondiente. En caso de ejercer una competencia ya extinguida se presentará un vicio competencial.

Conclusiones

Este ejercicio se planteó básicamente como de recopilación y ordenamiento de las construcciones constitucional, legal, reglamentaria y jurisprudencial en torno a la categoría de territorio. En ese sentido, no tenía la pretensión de evaluar de fondo su contenido, ni establecer recomendaciones o ajustes a la manera como la institucionalidad estatal viene comprendiéndolo e implementándolo.

No obstante, es imposible no consignar algunas observaciones generales que, de cualquier forma, emergen casi espontáneamente del recorrido realizado.

En primer lugar, se evidencia una distancia importante entre la retórica o argumentación constitucional, en especial cuando integra el bloque de constitucionalidad, y los desarrollos legales y reglamentarios. En este orden de ideas, si bien hay por ejemplo una interpretación expansiva de los derechos étnicos a partir de la aplicación del Convenio 169 de la OIT, dicha situación no genera un desarrollo igualitario frente a todos los campos. Así, vemos cómo el ámbito de posible aplicación disminuye cuando se habla de territorialidad. Los territorios ancestrales raizales no tienen un estatuto preciso de protección, así como los territorios colectivos de consejos comunitarios no tienen un reconocimiento estrictamente similar al de los resguardos y títulos coloniales, y, adicionalmente, varias de sus prerrogativas aún están vinculadas a la titulación.

Un segundo elemento que salta a la vista es el concerniente al déficit normativo del Congreso. Muchos de los temas que vinculan el concepto de territorialidad debieron tener una expresión legislativa clara, de seguirse el espíritu de la Constitución de 1991 y la integración del bloque de constitucionalidad. El caso más relevante es el de las Entidades Territoriales Indígenas, pero igualmente es sensible en aspectos como el de la ley de armonización jurisdiccional (que afecta las competencias de las autoridades), la actualización de la Ley 70 al bloque de constitucionalidad o, incluso, en el de una conceptualización básica de los términos aplicables a los derechos étnicos más acorde con los desarrollos jurisprudenciales.

Ante este vacío, es evidente el compromiso de la Corte Constitucional por darle forma y contenido a los derechos étnicos. Este tribunal ha propuesto los hitos generales a partir de los cuales, posteriormente, el Ejecutivo ha completado parte de la tarea (aun cuando, como en el caso de las ETIS, con evidente retardo, y en casos como los de la justicia propia o la representación de comunidades afrodescendientes, aún con tarea pendiente).

Esta tarea de la Corte tiene evidentes limitaciones técnicas, por bien intencionada que sea, pues hay aspectos que solo una normativa general, abstracta y comprehensiva puede resolver.

Además, como lo evidencia el análisis dogmático realizado sobre las sentencias, no siempre existe unidad de conceptos, lo que propicia la ambivalencia de interpretaciones con consecuencias prácticas disímiles y hasta contradictorias. Ello suele ser así en el terreno de la doctrina jurídica (así como opera en otros campos teóricos de las ciencias sociales), y sería muy utópico pensar que tribunales plurales logren ponerse de acuerdo en aspectos meramente argumentativos.

Otro elemento para tener en cuenta es que en esta tarea de ampliar el ámbito de aplicación de los derechos étnicos, la Corte Constitucional está más o menos sola en lo que se refiere a los Altos Tribunales. Por una parte, por cuanto este tipo de casos no llega la Corte Suprema de Justicia por el carácter más general y amplio de protección que está en juego. Y, en segundo lugar, por cuanto cuando ha llegado al Consejo de Estado se evidencia el enfoque más normativo y exegético con que los consejeros asumen estos casos, lo que les ha llevado más bien a recortar o limitar los derechos en juego.

De cualquier modo, el ejercicio igualmente demostró que el cúmulo de disposiciones normativas y jurisprudenciales es amplio y diverso, y que ha venido expandiendo de forma significativa el campo de los derechos étnicos en Colombia.

Bibliografía

- Borrero García, Camilo A. 2004. *Multiculturalismo y derechos indígenas*. Bogotá: Cinep.
- “Gobierno prepara proyecto pionero para promover derechos indígenas”. 1989. *El Espectador*, 16 de agosto, 5B.

Anexo

Nicho citacional

Línea jurisprudencial sobre territorio

Sentencias citadas en el punto de apoyo

| | |
|--|----------------------------|
| Inventario de primer nivel | |
| Sentencias importantes por hechos similares | |
| Corte Constitucional, Sentencia T-009 del 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 21 de enero del 2013 | (Sentencia T-009 del 2013) |
| Corte Constitucional, Sentencia T-513 del 2012 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, 6 de julio del 2012 | (Sentencia T-513 del 2012) |
| Corte Constitucional, Sentencia T-693 del 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 23 de septiembre del 2011 | (Sentencia T-693 del 2011) |

Citación en el inventario

| |
|---|
| Inventario de segundo nivel. Sentencia T-009 del 2013 |
| Sentencia T-433 del 2011. M. P. Mauricio González Cuervo |
| Sentencia T-547 del 2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo |
| Sentencia T-909 del 2009. M. P. Mauricio González Cuervo |
| Sentencia C-030 del 2008. M. P. Rodrigo Escobar Gil |
| SU-383 del 2003. M. P. Álvaro Tafur Vargas |
| Sentencia T-652 de 1998. M. P. Carlos Gaviria Díaz |
| Sentencia T-188 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz |
| Inventario de segundo nivel. Sentencia T-513 del 2012 |
| SU-383 del 2003. M. P. Álvaro Tafur Vargas |
| Inventario de segundo nivel - Sentencia T-693 del 2011 |
| Sentencia T-547 del 2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo |
| Sentencia C-030 del 2008. M. P. Rodrigo Escobar Gil |
| Sentencia SU-383 del 2003. M. P. Álvaro Tafur Vargas |
| Sentencia T-652 de 1998. M. P. Carlos Gaviria Díaz |
| Sentencia T-188 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz |

Reiteraciones en el inventario

| | | |
|------------------|-----------------|-----------------|
| T-414 del 15 | T-849 del 2014 | T-461 del 2014 |
| C-253 del 2013 | T-009 del 2013 | T-009 del 2013 |
| T-376 del 2012 | T-993 del 2012 | T-376 del 2012 |
| T-1045A del 2010 | T-763 del 2012 | T-433 del 2011 |
| T-955 del 2003 | T-513 del 2012 | T-652 del 2008 |
| | T-693 del 2011 | SU-383 del 2003 |
| | T-880 del 2006 | C-891 del 2002 |
| | SU-383 del 2003 | T-188 de 1993 |
| | C-891 del 2002 | |

| | | |
|-----------------|-----------------|-----------------|
| T-384A del 2014 | T-379 del 2014 | C-371 del 2014 |
| T-009 del 2013 | T-009 del 2013 | T-693 del 2011 |
| T-547 del 2012 | T-433 del 2011 | T-547 del 2010 |
| T-433 del 2011 | C-175 del 2009 | C-030 del 2008 |
| T-745 del 2010 | C-030 del 2008 | T-955 del 2003 |
| T-547 del 2010 | SU-383 del 2003 | SU-383 del 2003 |
| T-652 del 2008 | C-891 del 2002 | T-652 de 1998 |
| SU-383 del 2003 | T-652 de 1998 | T-380 de 1993 |
| T-652 de 1998 | SU-039 de 1997 | T-188 de 1993 |
| T-380 de 1993 | T-380 de 1993 | |
| | T-188 de 1993 | |

| | | |
|----------------|-----------------|----------------|
| T-858 del 2013 | T-659 del 2013 | T-387 del 2013 |
| T-009 del 2013 | T-009 del 2013 | T-955 del 2003 |
| T-763 del 2012 | T-698 del 2011 | T-652 de 1998 |
| T-513 del 2012 | T-693 del 2011 | T-188 de 1993 |
| T-693 del 2011 | T-433 del 2011 | |
| T-129 del 2011 | T-282 del 2011 | |
| T-208 del 2007 | T-617 del 2010 | |
| T-880 del 2006 | SU-383 del 2003 | |

| | | |
|-----------------|---------------|--|
| SU-383 del 2003 | T-525 de 1998 | |
| SU-039 de 1997 | T-188 de 1993 | |

| | | |
|----------------|-----------------|-----------------|
| T-091 del 2013 | T-009 del 2013 | T-513 del 2012 |
| T-617 del 2010 | T-433 del 2011 | T-129 del 2011 |
| T-652 de 1998 | T-909 del 2009 | T-208 del 2007 |
| T-525 de 1998 | C-030 del 2008 | SU-383 del 2003 |
| T-188 de 1993 | SU-383 del 2003 | SU-039 de 1997 |
| | T-652 de 1998 | |
| | T-188 de 1993 | |

| | | |
|-----------------|-------------------------------------|-----------------|
| T-698 del 2011 | T-693 del 2011 (Recuento Normativo) | T-601 del 2011 |
| T-693 del 2011 | T-547 del 2010 | C-030 del 2008 |
| T-235 del 2011 | C-030 del 2008 | SU-383 del 2003 |
| T-617 del 2010 | SU-383 del 2003 | |
| SU-383 del 2003 | T-652 de 1998 | |
| SU-510 de 1998 | T-188 de 1993 | |
| T-525 de 1998 | | |
| T-188 de 1993 | | |

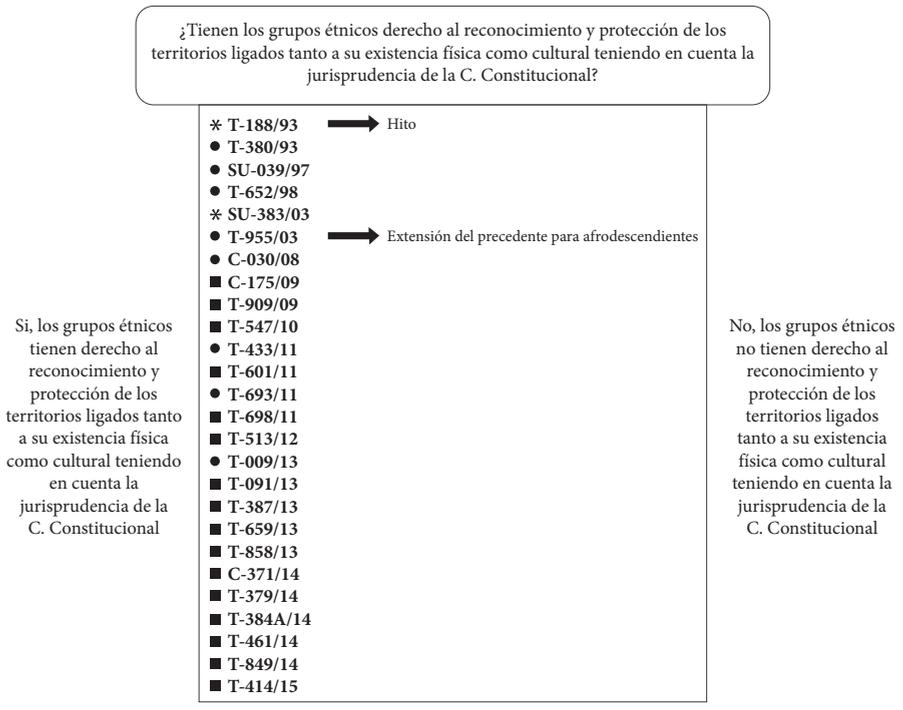
| | | |
|------------------------|-----------------|----------------|
| T-433 del 2011 | T-547 del 2010 | T-909 del 2009 |
| T-909 del 2009 | C-030 del 2008 | T-955 del 2003 |
| Convenio 169 de la OIT | SU-383 del 2003 | |

| | | |
|-----------------|-----------------|-----------------|
| C-175 del 2009 | C-030 del 2008 | T-955 del 2003 |
| C-461 del 2008 | SU-383 del 2003 | SU-383 del 2003 |
| SU-383 del 2003 | C-891 del 2002 | T-380 de 1993 |
| | SU-039 de 1997 | T-188 de 1993 |
| | T-342 de 1994 | |
| | T-188 de 1993 | |

| | | |
|-----------------|----------------|----------------|
| SU-383 del 2003 | T-652 de 1998 | SU-039 de 1997 |
| SU-039 de 1997 | SU-039 de 1997 | T-380 de 1993 |
| T-380 de 1993 | T-188 de 1993 | |

| | |
|---------------|-------------|
| T-380/93 | T-188/93 |
| T-188 de 1993 | Fundacional |

Las colores están relacionados con el número de veces que una sentencia es citada por otras de la misma línea jurisprudencial. Con gris oscuro se encuentran las que son citadas mas de 8 veces, con gris claro las que están citadas entre 4 y 7 veces y sin color, 3 veces o menos.



Las viñetas están relacionadas con el número de veces que una sentencia es citada por otras de la misma línea jurisprudencial. Con asterisco se encuentran las que son citadas más de 8 veces, con círculo las que están citadas entre 4 y 7 veces y con cuadrado, 3 veces o menos.

LA POLÍTICA AMBIENTAL Y LOS GRUPOS INDÍGENAS

Luz Marina Buitrago Casas

Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia

Este texto es resultado del trabajo de prospección que se propuso indagar sobre los documentos producidos por las instituciones encargadas de la política ambiental, con relación a los grupos étnicos del país. A pesar de que la política ambiental vincula distintas instituciones, por cuestiones de espacio, este estudio priorizó dos instituciones nacionales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)¹. Esta prioridad responde al desconocimiento de las acciones de Minambiente con respecto a los grupos étnicos, y al rol que la ANLA desempeña en los procesos de concertación étnica, incluyendo la consulta previa. A lo largo de estas páginas esperamos dar algunos elementos descriptivos que permitan avanzar en el conocimiento del ejercicio del Estado y los procedimientos institucionales que implementan en relación con dichos grupos.

1 Así, por ejemplo, quedaron por explorar instituciones regionales como las Corporaciones Autónomas Regionales y Parques Nacionales, entidades que tienen relación con los grupos étnicos, en el primer caso, en el contexto de la formulación de planes de manejo de las cuencas hidrográficas y, en el segundo, en la formulación de estrategias de manejo especial de las zonas de superposición o traslape entre los territorios indígenas y la figura de protección ambiental de Parques Nacionales.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad del Estado que tiene la función de definir la política nacional ambiental y promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, asegurando el desarrollo sostenible y garantizando el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2016a) (Decreto 3570 del 2011).

Como lo muestra la información institucional de manera general, esta misión puede ser resumida en cuatro grandes objetivos:

- Ser el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.
- Formular, junto con el presidente de la República, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la nación.
- Dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la nación.
- Apoyar a los demás ministerios y otras entidades estatales en la formulación de las políticas públicas, de competencia y que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2016b).

Para cumplir con estas funciones, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se subdivide en las direcciones de: 1. Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, 2. Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos, 3. Gestión Integral del Recurso Hídrico, 4. Cambio Climático, Ordenamiento Ambiental Territorial 5. Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana. 6. Ordenamiento Ambiental y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), ente al cual se adscribe la Subdirección de Educación y Participación. A su vez, Minambiente tiene seis oficinas, entre las que se destaca la Oficina de Negocios Sostenibles.

A lo largo de esta investigación se observó que las actividades misionales de este ministerio ni sus dependencias tienen como objetivo explícito y exclusivo la formulación de acciones específicas dirigidas a los grupos étnicos del país. Esto no implica que su intervención en dichas poblaciones sea inexistente sino, más bien, que se encuentra disgregado en las distintas funciones y acciones de los entes administrativos que configuran esta institución². Así, por ejemplo, la Subdirección de Educación brinda apoyo al Ministerio del Interior en la consolidación de los planes de salvaguarda, ordenados por el Auto 004 del 2009. La asesoría brindada consiste en el acompañamiento a las reuniones con los grupos, sugiriendo y definiendo de quién es la competencia para cada tema tratado a lo largo de ellos. De la misma manera, este despacho participa como asesor en otras instancias de concertación como los procesos de formulación

- 2 El papel de la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio es de carácter transversal; ella es la encargada de brindar un acompañamiento a todas las direcciones en los diferentes procesos de participación, en los proyectos o acciones del Ministerio relacionados con temas sociales, sean de carácter campesino o étnico. En la Subdirección de Bosques el ejercicio realizado es de tipo técnico y jurídico, y se encuentra apoyado por la subdirección de Educación y Participación en el relacionamiento con comunidad. La Dirección de Bosques se divide en tres grupos de trabajo, Biodiversidad, Gestión Integral y Bosques y Reservas Forestales, al igual que otras direcciones el trabajo con comunidades responde al requerimiento de entes de control, como tutelas y otros temas según los términos de ley. En la Dirección de Ordenamiento Territorial Ambiental que tiene como objetivo en una de sus líneas generar espacios de diálogo intercultural e incorporar la mirada, el enfoque, la posición de las autoridades tradicionales, étnico-territoriales y líderes comunitarios en la gestión ambiental sobre la protección del territorio, identidad cultural, ordenamiento, uso y aprovechamiento sostenible, en los instrumentos de planificación institucional del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

de los planes de vida, en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas³ y en la gobernanza ambiental⁴.

En otro grado existe un trabajo de acompañamiento a los grupos étnicos en la implementación de los proyectos ambientales gestionados por el Ministerio. Este es el caso, por ejemplo, de las acciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, que apoyan el proceso de socialización del proyecto de recolección y recuperación de especies silvestres (flora y fauna) en aquellos lugares donde dicho proyecto tiene incidencia con comunidades étnicas. Esta dirección también promueve la participación de los grupos étnicos en el proceso de ordenación forestal del país, el cual se espera debe estar acorde con los planes de vida de los indígenas y de los consejos comunitarios⁵. Igualmente está encargada del proyecto marco de REDD+ (Estrategia Nacional para la Reducción de emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques REDD+ llamado Visión Amazonía 2020) que incluye acciones para la preservación de bosques y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones locales de manera sustentable y productiva⁶. Otras acciones concretas obedecen al

- 3 La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas tiene como objeto concertar entre los pueblos y el Estado todas y cada una de las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que se lleguen dentro de las discusiones de la mesa.
- 4 *Gobernanza ambiental* se refiere a la toma de las decisiones relacionadas con los bosques y las comunidades que dependen de ellos, quién es el responsable de esas decisiones, cómo se ejerce el poder, y cómo se rinde cuenta de ello; esta comprende los procesos de toma de decisiones y las instituciones en los niveles local, nacional, regional y global.
- 5 En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), una acción prioritaria es la ordenación de las reservas forestales creadas por la Ley 2 de 1959, las cuales corresponden a Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y la Amazonía. Con el fin de determinar el estado actual de las reservas forestales el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) desarrollaron el Sistema de Información de Reservas Forestales Nacionales de la Ley 2 de 1959 (entrevista con los funcionarios de la Subdirección de Bosques, 13 de junio del 2016).
- 6 El proyecto Visión Amazonía es una iniciativa del Gobierno de Colombia que busca reducir la deforestación en la Amazonía colombiana para el año 2020, que está enmarcado dentro del proceso de la Estrategia Nacional REDD+ que se encuentra actualmente en preparación, y se constituye en un primer piloto de implementación. El proyecto busca promover un nuevo modelo de desarrollo en la región que permita mejorar las condiciones

Auto 004 del 2009, principalmente en lo que respecta a la seguridad alimentaria, trabajo que viene realizando en conjunto con el Ministerio del Interior, para formular en conjunto con las comunidades los planes de seguridad alimentaria con especies silvestres⁷.

Ahora bien, en lo que toca al manejo y la sistematización de la información de esta dirección, los registros de las acciones con los grupos étnicos del país están supeditados a los proyectos referidos de conservación de especies silvestres, ya sea fauna o flora, y se encuentran bajo este ítem en el archivo general del Ministerio de Ambiente, y no constituyen estudios o diagnósticos en sí mismos. Dichas referencias son de uso del Ministerio del Interior, ya que es su competencia el trabajo y la formulación de acciones concretas con los grupos indígenas, como por ejemplo el Auto 004. Es de anotar que la información en ocasiones es manejada por las corporaciones autónomas regionales competentes para cada región de ubicación de los grupos étnicos. De igual manera, los sistemas de información geográfica reposan tanto en las corporaciones autónomas y en el Ministerio del Interior. En realidad, a lo largo de las indagaciones realizadas en las distintas direcciones que conforman el Ministerio, se pudieron delimitar principalmente dos procesos documentales que ejemplifican la relación de este ministerio encargado de la política ambiental y los grupos étnicos, a cargo de la Dirección de Cambio Climático, Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA. Se trata de las agendas ambientales y la certificación ecológica de la propiedad, que describiremos a continuación.

Las agendas ambientales

La Dirección de Cambio Climático, Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA está encargada de dirigir, coordinar y crear los espacios

de vida de las poblaciones locales a la vez que mantiene la base natural que sostiene la inmensa biodiversidad de la región y que sustenta la productividad de la región.

- 7 De acuerdo con los funcionarios de esta dirección el año pasado se dio inicio al acercamiento y trabajo con cuatro grupos siona, awa, hitnú y zenú; este año se trabaja en la implementación de los planes y se espera incluir a cinco grupos indígenas más, nukak, jiw, kofam, caño mochuelo y wayuu. los criterios de selección de los grupos se realizan con el Ministerio del Interior. Las líneas de trabajo se construyen de manera orientadora y allí se incluyen miembros indígenas, gobernadores y taitas o sabedores; para ello se han establecido tres líneas de trabajo: 1. Conservación de especies silvestres (fauna y flora). 2. Seguridad alimentaria 3. Usos tradicionales culturales.

de articulación de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental. Además, dicha dirección se encuentra a cargo del acompañamiento de los procesos de planificación de las autoridades ambientales, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio. Por otra parte, ella fue la encargada de realizar los primeros pasos formales de un trabajo intercultural con las organizaciones y los representantes de las comunidades indígenas y negras, que fueron expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo del 2006 al 2010, dentro del marco de construcción de una Agenda Ambiental Nacional. A partir de este momento surgió la primera propuesta institucional de apoyar a los pueblos y comunidades étnicas en la formulación e implementación de agendas ambientales elaboradas desde la cosmovisión y visión del territorio de los grupos indígenas y negritudes, las cuales debían ser desarrolladas con apoyo de la Dirección de Educación y Participación:

Generar espacios de diálogo intercultural e incorporar la mirada, el enfoque, la posición de las autoridades tradicionales, étnico territoriales y líderes comunitarios en la gestión ambiental sobre la protección del territorio, identidad cultural, ordenamiento, uso y aprovechamiento sostenible, en los instrumentos de planificación institucional del Sistema Nacional Ambiental —SINA— y en la gestión intersectorial a la vez que contar con insumos directos para la elaboración de medidas administrativas o legislativas. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016)

En este caso, la relación intercultural se entiende como la integración de la percepción de los grupos étnicos en el ejercicio de su consolidación, y se espera que las agendas ambientales de los territorios de las comunidades étnicas sean configuradas y desarrolladas desde la cosmovisión particular y la visión propia. El punto de partida para la formulación de dichas agendas ambientales de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes son sus tradiciones socioculturales, aun cuando no estén escritas sino presentes en la tradición oral de los mayores, e incluyen otros ejercicios de planeación institucional e interna realizados por las comunidades:

Estas propuestas de planificación se basan especialmente en los medios propios de manejo, como son, para el caso de los pueblos y comunidades indígenas, los planes de vida y para el caso de las comunidades afrocolombianas,

los planes de desarrollo social, económico, político y cultural (planes de etnodesarrollo o planes de desarrollo propio) y sus reglamentos internos de uso y manejo de los recursos naturales, entre otros. (Rodríguez 2013)

Las agendas ambientales de las comunidades son de vital importancia como espacio intercultural de diálogo y participación, facilitando la articulación de las comunidades étnicas en la gestión ambiental y el adelanto de los lineamientos de participación del Ministerio de Ambiente en la construcción y fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental. En la actualidad, esta propuesta ya se ha venido implementando con pueblos indígenas como los wayuus de La Guajira, los pastos de Nariño, las comunidades afrocolombianas, negras y raizales de la cuenca del río Munguicó, comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curavadó⁸.

A lo largo de nuestra indagación fue posible obtener algunas de estas agendas y a continuación analizaremos los contenidos de varias de ellas, como la Agenda Ambiental de la comunidad kichwa “Nuestros ancestros contaron la historia de los kichwa en esta tierra - Ñaupá kawsacuna ñucanchi llullas ha kawsangapa rurasha kawsangui sapita kichwa runakuna”. El proceso de elaboración de este documento fue coordinado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Kichwa (APKAC), quienes plantearon un proceso que permitió la identificación de elementos representativos de las comunidades. Su objetivo es brindar insumos para la ejecución de programas y proyectos en los territorios de las comunidades del pueblo kichwa, con el apoyo de las entidades relacionadas con los componentes ambientales en la región y el país.

Geográficamente, los territorios de las comunidades kichwas están ubicados en zonas de gran importancia estratégica por su diversidad biológica y recursos naturales, como lo muestra la regionalización elaborada por la propia organización indígena:

Para efectos de coordinación logística la APKAC ha subdividido el territorio en subsectores conformados por: 1) Parque Natural Nacional La Paya, cuenta con seis comunidades traslapadas y limitan con parte de sus territorios; 2) Gran Resguardo Predio Putumayo, con tres comunidades

8 M. Aránzazu, comunicación personal, 16 de junio del 2016.

(municipio de Leguízamo) y cuatro comunidades (corregimiento de Pto. Alegría, Amazonas); 3) Puerto Ospina, con dos comunidades (zona de proyección petrolera en su subsuelo); 4) San Marcelino, con tres comunidades (municipio de San Miguel) Nuestros Ancestros contaron la historia de los kichwa en esta Tierra - Ñaupá kawsacuna ñucanchi llullasha kawsangapa rurasha kawsangui sapita kichwa runakuna. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2013, 8, 9)⁹

La agenda de la comunidad kiwcha se propone un ejercicio de diagnóstico ambiental desde la mirada (cultural) propia que resalta valores tradicionales como la lengua —es un documento bilingüe—, la relación intrínseca de la comunidad con la madre tierra, y el espacio físico que habitan en la Amazonía colombiana, vista por ellos como un espacio dador de vida, poblado de diversidad biológica y “seres materiales e inmateriales”. Igualmente, la comunidad señala cómo la unidad familiar se ha adaptado a la región con un manejo sustentable de los recursos y conservando una subsistencia dinámica a través de la práctica cultural de los cultivos de pancoger y el cultivo de la ayahuasca, planta sagrada ancestral de conocimiento. A pesar de esto la comunidad señala algunas dificultades en acceso a recursos económicos tradicionales:

En general las familias dicen que para el caso de su dieta alimenticia tenían especies favoritas y resumiendo lo que la mayoría decía en la diferentes comunidades el pescado favorito era el sábalo, bocachico, singo, garopa, pintadillo, hoy con tristeza comentan que les toca consumir otros peces que en su época no los consumían porque no era del agrado e igualmente con la cacería hoy se les dificulta comer cacería fina porque ya están agotados y también es importante recalcar que las maderas finas estaban a distancias muy cercanas pero por explotación indiscriminada hoy se han agotado tanto las finas como las no finas y que es difícil encontrar para hacer sus propias viviendas. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2013, 22)

9 Formulación de una agenda ambiental del pueblo kichwa en el Bajo Putumayo, Puerto Leguízamo, desde la cosmovisión propia del pueblo, Convenio Interadministrativo 169 APKAC-MADS. Bogotá, 2013.

La visión de sí mismos presentada en este documento es la de “habitantes de la tierra”, orgullosos de seguir prácticas ancestrales legadas por sus ancestros y guiados por la planta sagrada de la ayahuasca. Fueron llamados antiguamente ingas o inganos, por la afinidad que comparten con dicho grupo del Alto Putumayo, o de la zona andina, pero se quejan de esta decisión porque fue tomada por gente de afuera de su comunidad por “expertos en indígenas”, sin ser tenidos en cuenta para consultar varias acciones y van encima del grupo indígena, sin considerar su cultura, lengua, costumbres, etc.

En el ejercicio de construcción de la agenda se menciona la necesidad que ha tenido la comunidad de fortalecer y conocer más sobre su pasado, a partir de una aproximación al conocimiento de sus abuelos, evidenciándose la lucha por la conservación de sus costumbres, tanto de la lengua, como de la transmisión del conocimiento tradicional a los jóvenes y niños.

Recuperamos nuestros conocimientos y saberes para fortalecer nuestro pensamiento; practicamos nuestra medicina tradicional para fortalecer el cuerpo y el espíritu, lo que se ve y lo que está más allá; vivimos en la selva a la que conservamos como a nuestra casa, como a nuestro cuerpo, para fortalecer nuestro territorio. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2013, 14)

La percepción de su vida actual se construye en torno a una mirada nostálgica del pasado, por las costumbres que se han perdido, por el cambio del entorno natural que los ha obligado a incluir tanto una dieta diferente por la ausencia de las especies de caza o pesca que hoy día están extintas, como por las costumbres tradicionales de uso doméstico, madera para el fogón, etc. De igual manera, el documento expone el irrespeto de los colonos que establecieron sus casas en las inmediaciones de los resguardos, los grupos al margen de la ley, los cultivos ilícitos y también por las instituciones del Gobierno nacional, como Parques Nacionales Naturales por el manejo del parque La Paya:

La falta de control que existía condujo a que muchas personas ajenas al resguardo ingresaran al territorio para explotar de forma indiscriminada recursos madereros, piscícolas y extrajeran animales silvestres sin recibir sanción de ningún tipo de las autoridades competentes: Corpoamazonía,

Parques Nacionales Naturales, las Autoridades Tradicionales, la Armada y la Policía nacional. (APKAC 2011, 116)

Finalmente, se destaca la importancia de las agendas ambientales, puesto que a lo largo de dicho documento es la misma comunidad la que se describe y analiza, desde su conocimiento y su realidad, sin que sea falseada por actores externos con una visión no objetiva de la comunidad.

Otra agenda observada es la realizada por las comunidades wayuu del sur de La Guajira, “Woummain’kalü, Wayakanairua Shipijalatü Mmakalü, Agenda ambiental y cultural wayuu, región sur de La Guajira. Nuestra tierra”. Desde el punto de vista indígena, más que un ejercicio de “planeación ambiental propio”, esta agenda se presenta como ocasión para transmitir un mensaje a la sociedad nacional:

La voz que sale del pueblo wayuu del sur de La Guajira para contarle a otros nuestras realidades, nuestras aspiraciones, nuestros problemas y preocupaciones. Nuestra palabra —*Wanüiki*—, habla también de las graves intervenciones que amenazan nuestro territorio y nuestra cultura. Y al mismo tiempo, cuenta de nuestras fortalezas para enfrentar el reto de defender y proteger nuestro territorio, garantizando nuestra pervivencia cultural. (Woummain’kalü 2013)

Se trata de un documento bilingüe, pues la lengua es percibida por estas comunidades como uno de los elementos más importantes para su definición étnica:

Como expresión articulada, nuestro lenguaje se constituye en uno de los rasgos más distintivos de nuestra naturaleza étnica, siendo el medio fundamental a través del cual expresamos y transmitimos nuestros pensamientos y nuestros sentimientos. Mediante la lengua, manifestamos nuestra percepción del mundo y nuestros sistemas de valores espirituales, los cuales se constituyen en un factor determinante de nuestro ser wayuu. (Woummain’kalü 2013, 8)

Por otra parte, la lengua materna es un elemento articulador de las comunidades, conforma signos orales, con los que se transmite el conocimiento, asimilando el de sus antepasados y conservando su identidad cultural. Así mismo, es

la garantía de la conservación de propias instituciones políticas, sus costumbres, su sistema normativo, elementos que garantizan la convivencia en armonía, la religión, todas las expresiones culturales, que hacen que sea una comunidad étnica autónoma e integral. Como es conocido, este pueblo en su lengua materna se autodenomina *wayuu*, término que no solamente los identifica sino que además permite su reconocimiento como personas con principios y valores sociales y espirituales, que les permite vivir en forma pacífica. Dicha calificación proviene del vocablo *wayaa*, que significa “nosotros” y el sufijo *yuu*, que les otorga un atributo de carácter espiritual a partir de los clanes familiares maternos.

Además del papel de la lengua en esta sociedad indígena, el texto explica de manera sucinta y didáctica otros elementos importantes para sus miembros como la historia de sus migraciones hacia el sur de La Guajira, el territorio, la mitología, la espiritualidad, la relación con el medio ambiente, el sistema normativo propio fundado en el valor de la palabra y el rol de los palabreros, entre otros, que, de manera resumida, presenta todos los aspectos de la vida social y cultural de estas comunidades. Dentro de estos aspectos es importante resaltar el “principio de vida” *ii*, el cual rige la vida social y cultural del grupo, configurando, concomitantemente, otro elemento identitario importante:

Ejercemos nuestros derechos y obligaciones a partir del reconocimiento del principio denominado *ii*, a través del cual integramos la historia de vida y origen de nuestro grupo familiar materno, asociado a un espacio específico del territorio ancestral y a un antepasado común o animal totémico. De ahí, que en nuestros principios de vida social y espiritual, asumimos la responsabilidad familiar bajo la importancia del territorio, ligado al linaje y al carácter de la mujer como generadora de vida. En virtud de lo anterior, reconocemos el valor sagrado de la sangre, el pago de compensaciones, el valor de la palabra, la importancia de las plantas, el valor representativo de los animales, entre otros. (Woummain'kalü 2013, 10)

Para concluir la presentación de esta agenda se deben mencionar dos aspectos, el primero es el rápido diagnóstico realizado en el documento de los problemas territoriales, socioculturales y ambientales que ha traído el desarrollo del proyecto de explotación hidráulica y minero-energética, así como la expansión urbana y agrícola de los municipios aledaños, en dichas comunidades, como lo expone el documento:

30 años de explotación y expansión de la infraestructura minera en nuestro territorio tradicional, han ocasionado un efecto funesto en nuestros principios de vida social y cultural. Hoy, nuestro territorio wayuu en el sur de La Guajira, está reducido a parcelas o pequeñas áreas de resguardo indígena, en cuyo ambiente desfallecemos como las demás especies envía de extinción. Por otro lado, el avance de las zonas urbanas y la expansión de los monocultivos, reducen y contaminan aún más el entorno natural, quebrantando nuestros valores culturales integrados a la naturaleza. A raíz del proceso de extracción de carbón y la expansión urbana, nuestra vida cultural avanza trezada en una profunda crisis de carácter social, económico, político, cultural, espiritual y ambiental, que amenaza con la desaparición gradual de nuestras costumbres y creencias ancestrales. El grado de aculturación y la conversión religiosa en masa de nuestros miembros, constituyen factores de primera instancia para el desconocimiento de nuestros derechos culturales wayuu. Esta desventaja étnica se traduce en un deterioro de la estructura organizacional y de la economía tradicional y en el desplazamiento gradual de nuestro territorio. (Woummain'kalü 2013, 10)

Estos problemas concretan 18 puntos que precisan graves afectaciones ambientales, territoriales y sociales, como la pérdida territorial de las comunidades, la profanación de sitios sagrados, la desaparición de especies de fauna y flora nativa de uso tradicional, la pérdida de la lengua y de las formas de autoridad tradicional, los conflictos entre clanes, el surgimiento de “falsos” líderes comunitarios, el desprestigio del rol de la mujer y los procesos de evangelización, entre otros.

El segundo aspecto a subrayar es el establecimiento en la “agenda” de una serie de acciones en torno al fortalecimiento de seis ejes culturales: 1) el territorio, 2) la organización, 3) la autonomía cultural, 4) la economía tradicional, 5) el fortalecimiento cultural y 6) el diálogo entre el sistema normativo wayuu y el marco constitucional colombiano.

Este tipo de diagnóstico puede ser observado en otro ejercicio realizado por las comunidades indígenas de la Amazonía, en el documento que guía la construcción de las agendas ambientales en esta región: “Agendas ambientales indígenas en la Amazonía colombiana”. En este documento se inscriben las comunidades que se consideran en riesgo y se priorizan acciones, como la construcción de la agenda ambiental en aras de proponer acciones concretas en la parte ambiental.

Los pueblos indígenas de la Amazonía, su cosmovisión, su territorio y sus conocimientos están en estado de vulnerabilidad, por eso la construcción de agendas se convierte en un ejercicio prioritario, para establecer acciones concretas que permitan la solución de esta situación. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana 2013, 1)

Como se ha mencionado, la agenda presenta los conceptos y contenidos a seguir para construir una política ambiental. Dentro de la descripción se responden preguntas del cómo y para qué se construye la agenda ambiental, guiadas por los mismos miembros de la comunidad, que son los entrevistados. Entendida por ellos como elemento participativo de planificación territorial y ambiental, en la cual pueden plasmar su cosmovisión indígena y el papel de algunos actores indígenas como los líderes espirituales o sabedores quienes tienen el conocimiento y la competencia para aportar en la construcción de las agendas por su conocimiento del territorio.

La agenda ambiental culturalmente, es cómo venían y siguen los más sabios de las comunidades o sea el Paye, el Danzador y otros, que es la de darle un buen uso a todo lo existente a su entorno, tanto los seres vivos o no vivos; del cómo o cuándo salir a tumbar una chagra, de la pesca, caza, las recolecciones de frutos silvestres, los materiales para la construcción de sus elementos de usos de cocina o trabajo; el buen uso de los materiales para la construcción de casas ancestrales; del buen uso y adecuado manejo de barbasco en épocas de verano para capturar peces, darle y brindarle el respeto a todos los lugares sagrados de cada pueblo indígena; el no sacar ningún tipo de mineral sin el previo conocimiento del sabedor de cada pueblo indígena; tener un control interno de acuerdo a los usos y costumbres frente a todos los ecosistemas existentes en los territorios indígenas. La agenda ambiental, de acuerdo a nuestros usos y costumbres, es la buena manera de usar todo lo que está alrededor en donde el Paye, cuando, realizan ceremonias o rituales para pedirle permiso a la madre naturaleza del daño que se va hacer en beneficio de sus habitantes, y así nunca habrá enfermedades y siempre existirá el equilibrio y la buena convivencia entre los humanos y el medio ambiente hasta su época de existencia.

(Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana 2013, 8)

En este testimonio se observa que para los pueblos de la Amazonía el ejercicio de planificación ambiental propuesto ya se encuentra inscrito en una forma propia de ver el mundo y unas prácticas socioculturales tradicionales, las cuales de por sí constituyen mecanismos de protección ambiental. Así, la gestión ambiental pasa necesariamente por establecer mecanismos de valoración de las percepciones y prácticas culturales de estas sociedades.

Otro elemento interesante de esta guía es que establece desde la *perspectiva indígena* contenidos para los conceptos de territorio, territorialidad y territorio ancestral. El primero, inspirado en las ciencias sociales, se define como un espacio geográfico tangible, donde se aúnan los sistemas de significado, las relaciones sociales, la ubicación social de cada individuo y las relaciones culturales y religiosas¹⁰. En el segundo, la territorialidad es observada como la forma de relacionarse y apropiarse del territorio, relacionamiento que se expresa como anillos de relaciones sociales y de poder permanentes en múltiples escalas:

[...] anillos a partir de uno mismo, hay una territorialidad inmediata que es nuestro propio cuerpo; un segundo nivel se define por las relaciones íntimas con nuestros allegados más cercanos a quienes por lo general llamamos familia; (3) un tercer nivel se define como la comunidad, esa unidad mínima con la que compartimos un universo de significados, un cuarto nivel consiste en la unidad mayor en la que se articulan las pequeñas comunidades locales que conforman una sociedad; y así continúan los circuitos de articulaciones en forma sucesiva. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana 2013, 10)

Los territorios ancestrales son definidos por los sitios de origen, es decir, lugares donde los creadores dieron forma a todo lo que los rodea, funciones, normas y uso de cada espacio. Estos espacios de vital importancia son identificados en

10 “... hablar del concepto de territorio y de sus usos en la vida cotidiana es, ante todo, hablar de política, de relaciones sociales y de poder” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana 2013, 10).

las agendas ambientales para su preservación. Bajo estas definiciones, la construcción de una agenda ambiental, en este caso, implica el reconocimiento de la situación actual del territorio y sus problemáticas ambientales, y la necesidad de plasmarlos en una línea base socioambiental, la cual se construye tomando información primaria social y ambiental en el área de influencia del proyecto de infraestructura, con los entes territoriales y las comunidades involucradas. En dicha línea base se definen los objetivos generales y específicos, referentes al proyecto, teniendo como base la descripción, caracterización y análisis del ambiente tanto abiótico, biótico y socioeconómico en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad, la identificación y caracterización de los diferentes componentes, la evaluación de los impactos y las medidas de manejo propuestas.

Otro documento que puede ser inscrito en este eje de trabajo de concertación del Ministerio con las comunidades étnicas de nuestro país, pese a que no constituye una agenda, es el documento construido por las comunidades afros del Bajo Atrato: “Cartografía social, del diagnóstico social participativo de las problemáticas ambientales y sus alternativas de resolución, en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el Bajo Atrato, departamento del Chocó” (2008). Se trata de un trabajo participativo en el cual los habitantes de las cuencas mencionadas, a través de mapas y representaciones gráficas realizan un diagnóstico de las distintas afectaciones ambientales de su territorio, como resultado de problemas tales como la tala excesiva de árboles y la ganadería extensiva. A lo largo de él se expone la necesidad de construcción de una agenda ambiental regional y fortalecer una serie de acciones de orden ambiental para proteger el territorio de dichas comunidades. La cartografía social se centra solamente en los aspectos territoriales y ambientales de estas comunidades. Por el contrario, como hemos visto, las agendas ambientales indígenas a pesar de tener un objetivo dentro de la política ambiental del país, proponen una visión más *holística* del problema, en cuanto también incluyen elementos socioculturales como lo hemos podido observar en algunos de los casos presentados.

De la observación comparada de las agendas ambientales surgen varios interrogantes con respecto a otro tipo de documentación producida por las comunidades en su relación con el Estado, como son los planes de vida. Es sorprendente que ninguna de las agendas articule sus acciones con las propuestas integrales realizadas por los planes de vida, que son la guía del relacionamiento y concertación de una comunidad y su territorio en un espacio dado (incluido el ambiental), quizás porque se entiende que las agendas tienen un objetivo

específico de orden ambiental. Sin embargo, si se tiene en cuenta la visión holística que presenta la documentación revisada, en el ejercicio de separar en varios documentos las realidades indígenas (en este caso dos agendas y plan de vida) en los procesos de concertación del Estado con estas poblaciones, se puede estar dispersando y acercando el pensamiento de los pueblos étnicos a conceptos administrativos occidentales.

Certificación del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad

Otra acción en la que están involucradas las comunidades afros e indígenas poseedoras de titulaciones de tierra colectivas es el proceso de certificación de la función ecológica de la propiedad, cuando se trata de modificar o sanear los resguardos indígenas. La certificación es un procedimiento de tipo administrativo, en el cual se realiza una evaluación o diagnóstico ambiental, que verifica que la situación ambiental del área a certificar, considerando los diferentes factores que influyen o determinan dicha situación y que avalen su posible aprobación o no. Esta función se consagra en la Constitución política colombiana de 1991, en el artículo 58, que establece que “La propiedad es una función social que implica obligaciones, como tal, le es inherente una función ecológica”. La relación entre la función social y la función ecológica es complementaria, y dentro de los desarrollos legales se contemplan:

- Viabilidad de la expropiación de bienes necesarios para la ejecución de obras públicas ambientales (Ley 99 de 1993, artículo 107).
- Función social y ecológica en el ordenamiento urbano (Ley 388 de 1997).
- Extinción de dominio (Ley 793 del 2002).

En las reservas naturales de la sociedad civil, que son un buen ejemplo de lo que es la función ecológica de la propiedad, el dueño tiene la libertad de destinar su predio a reserva cuando existan ecosistemas naturales que necesiten ser conservados (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad del Rosario 2004), o la obligatoriedad de consultar tanto a los propietarios de las reservas naturales como a los pueblos indígenas como garantes de la sostenibilidad de los territorios.

Procesos de certificación

En el marco legal y la reglamentación de la función ecológica de la propiedad de los resguardos indígenas, la Ley 160 de 1994, en sus artículos 85 y 87, señala la exigencia de que en los casos de ampliación, reestructuración o saneamiento de un resguardo, se debe gestionar la certificación del cumplimiento de la función ecológica del área de interés¹¹. Este procedimiento muestra los diversos factores que se deben tener en cuenta en dicho proceso, que se resumen en los estudios básicos de las necesidades de tierras, los títulos que establezcan la existencia legal de los resguardos, los procedimientos para cada caso y el saneamiento si hay ocupación de colonos. Por otra parte, se debe hacer la entrega de manera gratuita de predios y mejoras a los cabildos o autoridades tradicionales que se adquieran dentro del proceso de los programas de reestructuración y ampliación, etc. De la misma manera, debe facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades de acuerdo con sus usos y costumbres.

Para el proceso de certificación fue realizada una guía metodológica conjunta, mediante el Convenio 47 del 2003 entre el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad del Rosario. La guía para la certificación de la función ecológica de la propiedad maneja cuatro ejes que son observados dentro del proceso de verificación de la información para obtener dicha certificación: 1) ecosistemas y biodiversidad, territorio y autonomía; 2) conocimiento tradicional; 3) usos del territorio y ordenamiento territorial, y 4) planes de vida (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad del Rosario 2004). La observación y recaudo de información de cada uno de estos ejes permite el estudio de la situación del resguardo y sus funciones ecológicas; el resultado de este análisis se plasma en un concepto técnico donde la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y la Coordinación del SINA, realiza aportes previos a la certificación y sirve como instrumento en la práctica de solución de conflictos ambientales¹².

11 Según la Ley 70 de 1993, la propiedad colectiva de las comunidades afros debe ser ejercida de acuerdo con la función social y ecológica que les es inherente.

12 Lamentablemente, a lo largo de este estudio no fue posible acceder a algún documento que presentara la manera en que son realizados estos análisis.

El proceso de ampliación del resguardo, iniciado por solicitud de las propias comunidades, comienza con la actualización del estudio realizado por el Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras. Durante dicho proceso se establecen nuevos censos de familias, nuevos planos sobre el territorio y el concepto sobre la función social de la propiedad en un plazo de 30 días hábiles. Después, le corresponde al Ministerio del Interior realizar el concepto técnico del cumplimiento de la función social de la propiedad en el mismo plazo, 30 días; luego, la Procuraduría General de la Nación realiza el control de seguimiento y gestión a dicho trámite (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad del Rosario 2004). Finalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible verifica y se pronuncia sobre el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad del resguardo, en un plazo no mayor a 30 días hábiles.

Durante este proceso, la labor de la Dirección de Ordenamiento Territorial se limita a la de veeduría, acompañamiento y verificación del proceso de certificación de la función social, y la dirección delega varios profesionales que realizarán el concepto técnico, con base en la información actualizada suministrada por la Agencia Nacional de Tierras (antes Incoder), y se certifica el cumplimiento de la función ecológica cuando se constata que en el resguardo el aprovechamiento de los recursos naturales es manejado de tal manera que se permite su conservación, protección y restauración.

Una vez revisado el concepto de la función social, el Ministerio certifica el cumplimiento de la función ecológica por parte del resguardo solicitante. Existe la posibilidad de que se niegue, según el manejo efectivo y dentro de las normas ambientales que la comunidad dé al ecosistema y la gestión de su propio desarrollo.

La información que usualmente es revisada sobre una comunidad étnica solicitante, para los casos concretos de certificación de propiedad son: antecedentes, trámite de solicitud de ampliación, saneamiento o reestructuración. En este proceso se definen en dichas áreas: las licencias o permisos ambientales que afecten el área del resguardo a modificar, la declaración de áreas protegidas, las actas de concertación entre las comunidades afros e indígenas (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad del Rosario 2004).

Por otra parte, también están sujetos a verificación los reglamentos en lo referido a los recursos naturales, la existencia de colonos en el área a ampliar, zonas mineras de explotación y exploración.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

Otra de las experiencias relacionadas con procesos de certificación adelantados, en el contexto de las políticas ambientales de nuestro país, son aquellas realizadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en el marco de la expedición de las licencias ambientales¹³. Si recordamos rápidamente, la ANLA es una entidad autónoma e independiente de Ministerio del Medio Ambiente, creada con el Decreto 3573 de septiembre 27 del 2011, por una directiva encabezada por el presidente Juan Manuel Santos, quien consideró que era necesario contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera encargada del estudio, la aprobación y la expedición de licencias, permisos y trámites ambientales, con el objetivo de “mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y el desarrollo sostenible” en Colombia.

De acuerdo con sus funciones, la ANLA es la entidad encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país. Además de sus funciones en la atribución y seguimiento de las licencias ambientales, una de sus tareas es garantizar los mecanismos de participación ciudadana relativos a licencias, permisos y trámites ambientales, implementando estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información; también apoya la elaboración de la reglamentación ambiental¹⁴.

El proceso de licenciamiento se inicia con la presentación, por parte de la entidad o empresa interesada en obtener la licencia ambiental, del estudio

13 De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 2820 “La licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada”.

14 Los sectores con los que cuenta la ANLA para su apoyo son hidrocarburos, minería, infraestructura, energía, presas, represas, trasvases y embalses, agroquímicos y proyectos especiales. Los sectores manejan como directriz institucional dos procedimientos, evaluación de la viabilidad ambiental de un proyecto para licenciamiento y seguimiento al proyecto ya licenciado.

ambiental cuya elaboración está orientada por los términos de referencia de los distintos sectores que conforman esta entidad. Dicho estudio a su vez está compuesto por dos documentos: 1) “Diagnóstico ambiental de alternativas” y 2) “Estudio de impacto ambiental”. Este último estudio es el encargado de identificar y caracterizar a las poblaciones étnicas presentes en el área de influencia del proyecto como se ve en la tabla 1.

Tabla 1. Componentes de los estudios ambientales

| Diagnóstico ambiental de alternativas | Estudio de impacto ambiental |
|--|--|
| <p>El “Diagnóstico ambiental de alternativas” tiene como objeto suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad. Las diferentes opciones deberán tener en cuenta el entorno geográfico y sus características ambientales y sociales, análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas.</p> <p>El “Diagnóstico ambiental de alternativas” deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Objetivo y alcance del proyecto, obra o actividad. 2. La descripción del proyecto, obra o actividad. 3. La descripción general de las alternativas de localización del proyecto, obra o actividad caracterizando ambientalmente el área de interés e identificando las áreas de manejo especial, así como también las características del entorno social y económico para cada alternativa presentada. 4. La información sobre la compatibilidad del proyecto con los usos del suelo establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 2201 del 2003, o la norma que lo modifique o sustituya. 5. La identificación y análisis comparativo de los potenciales riesgos y efectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables para las diferentes alternativas estudiadas. | <p>El “Estudio de impacto ambiental” es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá, en todos los casos, en que se requiera licencia ambiental de acuerdo con la ley y este reglamento. Este estudio deberá corresponder en su contenido y profundidad a las características y entorno del proyecto, obra o actividad, e incluir lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Objeto y alcance del estudio. 2. Un resumen ejecutivo de su contenido. 3. La delimitación del área de influencia directa e indirecta del proyecto, obra o actividad. 4. La descripción del proyecto, obra o actividad, la cual incluirá: localización, etapas, dimensiones, costos estimados, cronograma de ejecución, procesos, identificación y estimación básica de los insumos, productos, residuos, emisiones, vertimientos y riesgos inherentes a la tecnología a utilizar, sus fuentes y sistemas de control. 5. La información sobre la compatibilidad del proyecto con los usos del suelo establecidos en el POT. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 2201 del 2003. 6. La información sobre los recursos naturales renovables que se pretenden usar, aprovechar o afectar para el desarrollo del proyecto, obra o actividad. 7. Identificación de las comunidades y de los mecanismos utilizados para informarles sobre el proyecto, obra o actividad. 8. La descripción, caracterización y análisis del medio biótico, abiótico, socioeconómico en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad. |

| Diagnóstico ambiental de alternativas | Estudio de impacto ambiental |
|--|---|
| <p>6. Identificación de las comunidades y de los mecanismos utilizados para informarles sobre el proyecto, obra o actividad.</p> <p>7. Selección y justificación de la mejor alternativa.</p> <p>8. Un análisis costo-beneficio ambiental de las alternativas.</p> | <p>9. La identificación y evaluación de los impactos ambientales que puedan ocasionar el proyecto, obra o actividad, indicando cuáles pueden prevenirse, mitigarse, corregirse o compensarse.</p> <p>10. La propuesta de Plan de Manejo Ambiental del proyecto, obra o actividad que deberá contener lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales negativos que pueda ocasionar el proyecto, obra o actividad en el medio ambiente y/o a las comunidades durante las fases de construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación del proyecto obra o actividad. b) El programa de monitoreo del proyecto, obra o actividad con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones ambientales durante la implementación del Plan de Manejo Ambiental, y verificar el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental establecidos en las normas vigentes. Asimismo, evaluar mediante indicadores el desempeño ambiental previsto del proyecto, obra o actividad, la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo ambiental adoptadas y la pertinencia de las medidas correctivas necesarias y aplicables a cada caso en particular. c) El plan de contingencia que contendrá las medidas de prevención y atención de las emergencias que se puedan ocasionar durante la vida del proyecto, obra o actividad. d) Los costos proyectados del Plan de Manejo en relación con el costo total del proyecto obra o actividad y cronograma de ejecución del Plan de Manejo. |

Fuente: <http://www.anla.gov.co/Tramites-y-Servicios>

A diferencia del procedimiento de certificación de la función ecológica de la propiedad expuesto anteriormente y llevado a cabo por el Ministerio del Medio Ambiente, el proceso de licenciamiento es diferente en lo que respecta a los grupos étnicos, pues aun cuando en dicho proceso de licenciamiento ambiental, también la entidad tiene la función de realizar el acompañamiento y la veeduría de los distintos componentes ambientales y sociales, no existe una

orientación destinada específicamente a los grupos étnicos de nuestro país, es decir, no distingue entre una comunidad étnica o una rural.

En realidad, dicha diferenciación de lo “étnico” solo se materializa en la necesidad de la consulta previa. Así, por ejemplo, si un proyecto debe realizar una consulta previa, el procedimiento se inicia solicitando al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras) y a la Dirección de Consulta Previa que certifique la presencia de comunidades étnicas. La empresa encargada del proyecto procederá a realizar dicho proceso de consulta con los actores e instituciones competentes; entre estas la ANLA, que se encargará de realizar la asistencia y acompañamiento para la evaluación de impactos.

Antes del año 2013, el rol de la ANLA se extendía tanto al seguimiento a acuerdos como a la protocolización de la consulta previa en acompañamiento al Ministerio del Interior. Sin embargo, con el Decreto 2613 del 20 de noviembre del 2013, por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa, en el capítulo 3, Coordinación y preparación de preconsulta y consulta, se restringió la participación de la autoridad ambiental, solo a la identificación de impactos y medidas de manejo de aquellos proyectos para los que se deba expedir licencia ambiental.

Artículo 11. Intervención de la autoridad ambiental competente en la consulta previa. La autoridad ambiental competente deberá participar en aquellas reuniones del proceso de consulta previa en que se prevea la identificación de impactos y medidas de manejo de aquellos proyectos para los que se deba expedir licencia ambiental.

Según el artículo 11 del 2013, actualmente la ANLA debe realizar el acompañamiento al proceso de consulta previa, por convocatoria del Ministerio del Interior, particularmente su participación se solicita en el Taller de Evaluación de Impactos; asimismo, realiza el seguimiento a quejas interpuestas por las comunidades, dentro de los mismos procesos. Pero no existe una directriz clara de hasta dónde debe ir la ANLA, dentro del proceso de seguimiento de estos proyectos, que tocan territorios indígenas y requieren de la consulta previa. De esta manera, con el cambio de funciones de la ANLA hasta antes del Decreto 2613 del 20 de noviembre del 2013, se perdió la participación de esta entidad en los procesos de consulta, pues antes se solicitaba que la empresa peticionaria de la licencia ambiental anexara al Estudio de Impacto Ambiental la consulta

realizada con los pueblos indígenas involucrados. En este sentido, la posición actual de la ANLA dentro de los procesos de consulta previa es pasiva, no tiene rol decisorio, así, su papel se configura como veedor del proceso: “Cabe indicar que de conformidad con el Decreto 2613 y la directiva presidencial, actualmente la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior tiene la calidad de coordinador y principal responsable de todas las etapas del proceso de consulta previa¹⁵. Se debe anotar, sin embargo, que si en el Estudio de Impactos Ambientales se referencia alguna comunidad de tipo “étnico” la ANLA puede solicitar el inicio del proceso de consulta referenciado en la tabla 1.

Tabla 2. Consultas previas convocadas en los procesos administrativos ambientales

| Año/sector | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------|-----------|----------|----------|----------|
| Hidrocarburos | 6 | 5 | | |
| Minería | 3 | | | |
| Infraestructura | 1 | 4 | 5 | 2 |
| Eléctrico | 1 | | | |
| Total | 11 | 9 | 5 | 2 |

Fuente: elaboración propia con base en información otorgada por el sector de hidrocarburos en el 2016

Los estudios de impacto ambiental

Pese a que la ANLA no tiene unas directivas propias en el proceso de licenciamiento ambiental, en el caso de los territorios de los grupos étnicos, más allá de aquellas que las relacionan como entidad veedora de los procesos de consulta previa, existe una información de los estudios de impacto ambiental que los relaciona y que hemos considerado importante destacar, para tener una lectura de los vínculos de los grupos étnicos del país y del proceso de licitación ambiental. No obstante, se debe recordar que la ANLA no produce en sí misma estudios, sino que evalúa los estudios aportados por las empresas para obtener la licencia ambiental; la información presentada en este artículo fue recolectada por las empresas. Además, se debe precisar que dichos estudios desarrollan los ítems ceñidos a los términos de referencia para cada sector y que para su

¹⁵ Comunicación escrita de la ANLA dirigida al ICANH en el 2016.

realización las empresas recurren a insumos recogidos directamente en campo y bibliografía secundaria.

Los estudios aquí presentados hacen parte de una serie de dosieres que fueron revisados en los archivos de los sectores de hidrocarburos, infraestructura y minería de la ANLA. Dado el volumen de información que incluye cada uno de ellos, el trabajo se concentró en el elemento relativo a la caracterización cultural de las comunidades étnicas. Por espacio, solo se observarán aquellos aspectos relacionados con el territorio, la organización política y la etnicidad.

Expediente LAM 1459 Cerro Matoso

La empresa Cerro Matoso S. A. (CMSA) realiza la Complementación del Estudio de Impacto Ambiental/Plan de Manejo Ambiental, con el fin de solicitar la modificación de la licencia ambiental otorgada por la Corporación Autónoma Regional de Valles del Sinú y del San Jorge (CVS) a CMSA mediante Resolución 00224 del 30 de septiembre de 1981 (modificada mediante la Resolución 1609 del 11 de agosto del 2006), en el sentido de incorporar las nuevas actividades asociadas al proyecto “Recuperación de níquel de baja ley en minerales lateríticos a través de un proceso hidrometalúrgico”.

Las comunidades étnicas identificadas son indígenas asentadas en el área de influencia indirecta (AII) del proyecto, de las veredas Centro América, Guacarí-La Odisea, ubicada en el municipio de Puerto Libertador, y Puente Uré, en el municipio de San José de Uré del departamento de Córdoba; estas comunidades fueron reconocidas como parcialidades indígenas mediante Resolución 0096 del 28 de enero del 2009.

La empresa encargada de realizar la actualización del Estudio de Impacto Ambiental de su Plan de Manejo Ambiental, señalaba en su momento que estas comunidades mencionadas, junto a otras 29 comunidades, habían iniciado un proceso desde el año 2001 de conformación del resguardo indígena Sirakuza que unificaría dichas comunidades, la mayoría de origen zenú provenientes de San Andrés de Sotavento, migraciones ocurridas desde 1959 que buscaban mejorar su calidad de vida y sus oportunidades¹⁶.

16 En el 2007 se presentan los avances del Estudio Socioeconómico, Jurídico y Tenencia de la Tierra, como respaldo para la constitución del resguardo indígena Zenú del Alto San Jorge, y la constitución de sus territorios en un terreno de 948 hectáreas

En el 2004 el Incoder adelantó un estudio, con el fin de actualizar y agrupar los estudios socioeconómicos realizados entre 1996 y 1997 y de esta manera legitimar el territorio ocupado por las comunidades indígenas zenúes.

El estudio señala que se ha establecido la carencia de tierras como la necesidad más sentida de las comunidades, lo que ha motivado a la comunidad para que trabaje unida en procura del territorio para la constitución del resguardo.

La comunidad indígena zenú del Alto San Jorge se encontraba en el momento del estudio (2004) a espera de las 948 hectáreas de tierra, en posesión del Incoder; se destacaban las limitaciones en el aprovechamiento de los recursos existentes debido a las condiciones de orden público y el bajo apoyo estatal, por lo que se utilizaban sistemas asociativos como la mediana o el trabajo en compañía con campesinos o propietarios vecinos.

De acuerdo con el estudio, los cabildos zenúes a nivel departamental son muy numerosos y no tienen una continuidad territorial, es común, además, hallar asentamientos y propietarios individuales sin la correspondiente titulación en varios municipios y veredas del departamento de Córdoba y otros departamentos, aspecto que da cuenta de la dinámica poblacional caracterizada por una alta movilidad territorial. Esto genera interrogantes acerca de las posibles causas que han inducido dicha dispersión, así como sus actuales formas organizativas y los impactos culturales que han sufrido, como la pérdida de su lengua y parte de sus territorios.

Los estudios realizados por el Incoder (2004) recogidos en el documento “Avances del estudio socioeconómico, jurídico y tenencia de la tierra, 2007”, indican que el grupo étnico presenta una organización política centralizada, teniendo un Cabildo Mayor con sede en el municipio de Puerto Libertador, que actúa como eje de las directrices y orientador de las políticas que deben ejecutarse. Por otra parte, la organización corresponde a la de los resguardos de estos pueblos en otras zonas del departamento de Córdoba y Sucre. Pues según Daniel Velandia Díaz (2003), dicha organización:

Está conformada por un cabildo central de diez indígenas, encabezado por un cacique. Le siguen en jerarquía un capitán mayor, un secretario,

en posesión del Incoder, en jurisdicción de los municipios de Puerto Libertador y Montelíbano.

un tesorero, un fiscal, un oficial mayor y cinco alguaciles, cuyo periodo de gobierno es de dos años. En todas las veredas la comunidad se encuentra organizada en cabildos menores, elegidos por un año, los cuales representan la autoridad de su cabildo central y sirven como primera instancia en la solución de conflictos internos. (54)

El documento menciona la división en cabildos mayores centralizados y cabildos menores, con un gobernador y otras autoridades, como capitanes, secretarios, tesoreros y alguaciles. El estudio muestra cómo la organización interna del pueblo zenú es la base para proyectarse y hacerse visible al exterior; el sistema tradicional del pueblo constituye los mecanismos de participación en los escenarios regionales y nacionales. Las actividades como las asambleas, reuniones, encuentros culturales, mingas y trabajos comunitarios propios del pueblo se convierten en dichos escenarios. Al igual que el ejercicio de aplicar la justicia conforma un aspecto notable del pueblo frente a la sociedad.

Los elementos identitarios que representan al grupo zenú asentado en el área de estudio, no son tenidos en cuenta dentro de la investigación; se mencionan ciertas particularidades acerca del grupo, como aspectos de la cultura material, pero no se profundiza más allá de un *check list*, de algunas costumbres. Se deduce a partir de lo escrito que los indígenas de esta región han estado desde tiempo atrás en estrecha relación con otros grupos sociales, lo que hace imposible trazar una línea divisoria marcada entre la cultura zenú y la cultura mestiza del campesinado de las sabanas de Córdoba y Sucre.

Para la caracterización territorial del grupo zenú, la empresa equipara la “territorialidad” al espacio físico de ocupación o de utilización, mas no la relación cultural que se tiene¹⁷.

Expediente doble calzada Cartagena-Barranquilla

El proyecto denominado ampliación a doble calzada Cartagena-Barranquilla, tramo 1 entre el PR0+000 y el PR7+500, se localiza en el corregimiento de La Boquilla en la localidad de la Virgen y Turística, en la ciudad de Cartagena de

17 El Estado colombiano territorio se define como: “...las áreas poseídas en forma regular y permanente por un pueblo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales” (Decreto 2164 de 7 de diciembre de 1995).

Indias en el departamento de Bolívar, un área de presencia afrodescendiente, grupos que, al igual que los indígenas, gozan del reconocimiento de un derecho de protección territorial particular como lo ha expuesto la Ley 70 de 1993¹⁸.

Este proyecto fue realizado por la Agencia Nacional de Infraestructura y la Unión temporal Cartagena de Indias, el estudio de impacto ambiental fue realizado por la firma CM&A y Ambiotec Ltda. en el periodo 2011-2012.

De acuerdo con el perfil del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el distrito turístico de Cartagena, el 36,1 % de la población residente en Cartagena se autorreconoce como negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente. Dicha población está organizada en consejos comunitarios de comunidades negras y avanza labores de conservación de sus costumbres y diferentes actividades propias de la cultura, tales como el baile de champeta, y tienen arraigo por prácticas ancestrales como la pesca (CM&A & Ambiotec 2012).

En el estudio se anota que en el área de influencia del proyecto se identificaron cuatro comunidades afrodescendientes a saber: Puerto Rey, Tierra Baja, Villa Gloria y La Boquilla. Estas están organizadas en consejos comunitarios y La Boquilla cuenta con titulación colectiva que fue concedida por el Incoder en el año 2012.

Desde el siglo pasado se han dado unas dinámicas de poblamiento en la zona de Cartagena, dados los procesos de migraciones desde el interior de la ciudad hacia la periferia, cautivados quizá principalmente por la oferta de alimento que ofrecía la Ciénaga de la Virgen.

En este caso, el estudio define el territorio o territorialidad a partir de fuentes secundarias:

[...] en la zona donde se identifican poblaciones afrodescendientes se destacan dos situaciones, una en el sector de La Boquilla, la cual a través de las gestiones del consejo comunitario de comunidades negras ante el Incoder, logra obtener la titulación colectiva de sus territorios en marzo

18 Según la Corte Constitucional: “Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas”, artículo 11 del convenio en mención que rigió entre 1967 y 1991, año en que fue acogido el Convenio 169 (Sentencia T-955 del 2003) para interpretar el inicio temporal del reconocimiento de derechos territoriales a las comunidades negras, al analizar el caso de la comunidad de Cacarica, departamento del Chocó, en la Sentencia 955 del 2003.

del 2012 mediante Resolución 0467 del 30 de marzo de ese año. En el caso de las comunidades de Tierra Baja y Puerto Rey, aun cuando se encuentran organizados en consejos comunitarios, no se cuenta con título colectivo de propiedad, los terrenos tienen carácter de individual, sin embargo se consideran terrenos susceptibles de titulación por cumplir la condición de terrenos rurales baldíos de ocupación ancestral. (CM&A & Ambiotec 2012, 389)

El territorio, como se muestra aquí, se limita al espacio o porción de tierra titulado por medio de acciones de carácter colectivo, como organizaciones de concejos comunitarios que reclaman sus derechos a un espacio de terreno. Sin embargo, como es conocido para las comunidades afros de Colombia el término *territorio* tiene un sentido mucho más amplio en cuanto se refiere al espacio donde se desarrolla su vida comunitaria, familiar y personal, desde sus propias lógicas y tradiciones, pero dicha percepción no es tenida en cuenta a lo largo del estudio.

Siguiendo el análisis, los miembros de las comunidades se distribuyen en el territorio bajo una estructura familiar de tipo nuclear. Sin embargo, se registra una ocupación de familias extensas (integradas por tres generaciones: abuelos, padres e hijos) dadas esencialmente por las condiciones de la construcción de viviendas para los hijos, ubicadas en los patios de las casas maternas que es una práctica muy frecuente en la población de La Boquilla.

Estas comunidades están organizadas en consejos comunitarios y como personas jurídicas ejercen la autoridad de la administración de las tierras de las comunidades negras según la norma (Decreto 1745 de 1995) y de acuerdo con la constitución y el sistema de derecho propio de cada comunidad. El Consejo Comunitario de la comunidad negra de La Boquilla se encuentra conformado por 5 principales y 5 suplentes. Adicional al Consejo Comunitario, en la zona de La Boquilla se encuentran diversas organizaciones comunitarias que representan sectores de la economía, el turismo, la pesca, las organizaciones religiosas, etc. En Puerto Rey se destaca una articulación importante entre el Consejo Comunitario y la Junta de Acción Comunal (JAC), que a su vez está conformada por comités: deporte, educación, salud, medio ambiente, infraestructura, tercera edad y juventud.

Esta comunidad ha tenido que enfrentar una serie de retos históricos a lo largo de su desarrollo y consolidación como tal, entre los que se destacan: la

alta concentración de tierras, la ilegalidad de la tenencia, el bajo desarrollo institucional, el bajo desarrollo socioorganizacional, el poco reconocimiento del gobierno distrital, las deficiencias en la cobertura y prestación de servicios públicos domiciliarios, la poca planificación y distribución del territorio para la construcción de viviendas y espacios comunitarios, el bajo nivel de ingreso familiar, las pocas oportunidades de acceso a la educación y la poca cultura ambiental. (CM&A & Ambiotec 2012, 403)

Tierra Baja y Villa Gloria también se identifican como población afro y por tanto tienen como órgano de representación de la comunidad el Consejo Comunitario de Comunidades Negras, avalado ante el Ministerio del Interior. En la población de Tierra Baja se destaca la presencia de la junta de acción comunal (JAC) y de los comités de deportes, salud, recreación, entre otros, que desarrollan programas para la comunidad y gestionan recursos ante las entidades del orden distrital. En Villa Gloria existen otras formas organizativas de pescadores y artesanos.

Sobre la cultura de estas comunidades, el estudio destaca la persistencia de oficios tradicionales como el de las parteras o comadronas para los alumbramientos. Pero la presencia de los centros de salud ha hecho que se reduzca esta práctica. Las comunidades del área tienen una filiación religiosa de tipo católico, en los tres centros poblados se encuentran iglesias católicas y se celebran fiestas religiosas. Así, por ejemplo, en La Boquilla, el patrono de las fiestas del pescador es san Juan Bautista, dicha celebración da inicio a las fiestas con la Alborada Canto de Gallos, una pequeña procesión que se realiza en la madrugada despertando a todo el pueblo, anunciando que las fiestas han empezado, el Novenario es un evento en el que se permite la integración y el conocimiento con su patrono antes de las celebraciones; otro evento importante es la procesión, de esta manera, se da cita la comunidad y participa de una marcha típica por las calles.

Los casos presentados permiten observar elementos que son tenidos en cuenta en las caracterizaciones de las comunidades que están involucradas en un proceso de licenciamiento ambiental. Si bien a lo largo de los estudios realizados en el proceso de licenciamiento se recoge una información importante, existe una gran dificultad porque la actividad de la ANLA se limita a la evaluación y seguimiento de las licencias ambientales solicitadas por diferentes empresas para obras de infraestructura de diversa índole. Estas compañías contratan

empresas de consultoría ambiental que tienen un grupo de profesionales para realizar los estudios ambientales, siguiendo los términos de referencia dados por el Ministerio del Medio Ambiente y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, para cada sector de obra de infraestructura. Así, los diferentes estudios recibidos por la ANLA tienen distintos niveles de calidad de información, unos superficiales y otros más completos en su obtención de datos en campo. Además, los estudios en comunidades son una parte del análisis y no llevan a la caracterización de las comunidades étnicas, pues son tratados por la ANLA como una simple caracterización socioeconómica.

Consideraciones finales

A manera de conclusión se puede afirmar que las instituciones observadas en este estudio: el Ministerio del Medio Ambiente y la ANLA no tienen un papel decisivo en la gestión de los derechos de los grupos étnicos, pues no encontramos alguna actividad misional específicamente relacionada con tales poblaciones. Su trabajo se circunscribe al apoyo y veeduría de los procesos ambientales que atañen dichas comunidades, sin que existan instrumentos para el desarrollo de una política diferencial. En el caso del Ministerio del Medio Ambiente, que está acompañando distintos proyectos implementados por esta institución (agendas ambientales, reforestación, visión de la Amazonía, etc.) y otras instituciones, principalmente, el Ministerio del Interior (planes de salvaguardia y planes de seguridad alimentaria), tienen un rol de veeduría, que puede ser observado en el proceso de certificación de la propiedad, necesario para los procesos de ampliación de resguardo a cargo de la hoy Agencia Nacional de Tierras.

En cuanto a la ANLA, su trabajo con dichas poblaciones se circunscribe a la validación y verificación de los estudios ambientales presentados por las empresas. Es decir que no genera estudios propios y dicho proceso de evaluación para el licenciamiento ambiental está a cargo de las empresas que adelantan el proyecto, las cuales, a su vez, contratan compañías de consultoría ambiental para realizarlos siguiendo los términos de referencia dados por el Ministerio del Medio Ambiente y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales para cada sector. La ANLA evalúa a partir de la información de terceros y no tiene instrumentos de verificación propios y, como fue posible observar en distintos expedientes, los estudios recibidos por la ANLA tienen diferentes niveles de calidad de la información, unos superficiales y otros más completos. En el estudio

ambiental el componente social es tan solo uno de los aspectos tratados que reducen la complejidad de un grupo social y su relación con el territorio a una caracterización socioeconómica sin distinción de otra comunidad. Desde este punto de vista, los estudios no analizan las relaciones entre los posibles impactos ambientales y los impactos socioculturales acarreados con la construcción de los proyectos minero-energéticos de infraestructura u otros. La evaluación de impactos se traslada al proceso de consulta previa orientado por el Ministerio del Interior. En ese sentido, dicha institución parece perder de vista la relación entre los componentes ambientales y socioculturales en los procesos de licenciamiento ambiental.

Bibliografía

- Ambiotec. 2012. Proyecto Vial Cartagena-Barranquilla. Volumen IX. Estudio de Impacto Ambiental. Bogotá: Ambiotec.
- Arbeláez de Tobón, Lucía. 2004. “La jurisdicción especial indígena en Colombia y los mecanismos de coordinación con el sistema judicial nacional”. Guatemala. <http://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/21LucaArbelaez.pdf>
- APKAC (Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Kichwa de la Amazonía Colombiana). 2011. “Plan de Salvaguarda étnica del pueblo kichwa de la Amazonía colombiana”. https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblo_kichwa_putumayo_amazonia_-_diagnostico_comunitario.pdf
- Asociación de Autoridades Tradicionales - Mesa Permanente de Trabajo por el Pueblo Cofán, Cabildos indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel y C&C Energía - Isac. 2009. Estudio de impactos sociales y culturales, área de interés de perforación exploratoria del pozo Coatí.
- _____. 2007. Manual de Funciones para las Autoridades Tradicionales de los Pueblos Indígenas. La Hormiga.
- Autopistas de la Sabana. 2013. Actualización del Estudio de Impacto Ambiental, Segunda calzada Sincelejo —Toluviejo—.
- ANLA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales). 2016a. “Control y seguimiento”. <http://portal.anla.gov.co/control-y-seguimiento>
- _____. 2016b. “Diagnóstico ambiental de alternativas”. <http://portal.anla.gov.co/diagnostico-ambiental-alternativas>

- _____. 2016c. “Estudio de impacto ambiental”. <http://portal.anla.gov.co/estudio-impacto-ambiental>
- _____. 2016d. “Estudios ambientales”. <http://portal.anla.gov.co/estudios-ambientales>
- _____. 2016e. “Grupo Agroquímicos, Proyectos Especiales, Compensación y 1 %”. <http://portal.anla.gov.co/grupo-agroquimicos-proyectos-especiales-compensacion-y-1>
- _____. 2016f. “Licencia Ambiental Subdirección de Evaluación y Seguimiento”. <http://portal.anla.gov.co/licencia-ambiental-subdireccion-evaluacion-y-seguimiento>
- _____. 2016g. “Organigrama”. <http://portal.anla.gov.co/organigrama>
- _____. 2016h. “Sector infraestructura”. <http://portal.anla.gov.co/sector-infraestructura>
- _____. 2016i. “Sistema de Información Geográfica”. <http://portal.anla.gov.co/sistema-informacion-geografica>
- _____. 2016j. “Términos de referencia”. <http://portal.anla.gov.co/terminos-referencia>
- Barabas, Alicia M.** (2004). “La territorialidad simbólica y los derechos territoriales indígenas: reflexiones para el Estado pluriétnico”. *Alteridades* 14(27): 105-119.
- “Cartografía social, del diagnóstico social participativo de las problemáticas ambientales y sus alternativas de resolución, en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el Bajo Atrato, departamento del Chocó” (2008). <http://passthrough.fw-notify.net/static/881949/downloader.html>
- C&C Energía. Isac. 2010. Estudio de impactos ambientales.
- Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin), Organización Indígena de Antioquia (OIA), Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos. 2008. *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Editado por Juan Houghton. http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Tierra_contra_la_muerte.pdf.
- Cerro Matoso. 2010. Complementación del estudio de impacto ambiental. Plan de Manejo Ambiental. Proyecto: Recuperación de Níquel Baja Ley en Minerales Lateríticos a través de un Proceso Hidrometalúrgico.
- CM&A y Ambiotec. 2012. Estudio de impacto ambiental proyecto vial Cartagena-Barranquilla.

- Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira), Environmental Ingenieros Consultores. s. f. “Plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Carraipía- Paraguachón informe técnico Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)”. Riohacha. [http://www.corpoguajira.gov.co/web/attachments_Joom/article/877/POMCACARRAIP%-C3%8DA \(completo\).pdf](http://www.corpoguajira.gov.co/web/attachments_Joom/article/877/POMCACARRAIP%-C3%8DA%20(completo).pdf)
- Correa** Hernández, Luz Danny. 2003. *Los kichwa de Leguízamo*. Editado por Juan Carlos Gamboa Martínez y Ramiro Muñoz Macanilla. Fundación. Cauca y Leguízamo, Putumayo: Fundaempresa.
- “Decreto 3570 del 20 de septiembre del 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.” 2011. http://www.minambiente.gov.co/images/Ministerio/Misi%C3%B3n_y_Vision/dec_3570_270911.pdf
- Gómez**, Augusto Javier. 2006. “La ‘gente de la lengua del inga’ en el piedemonte amazónico colombiano”. *Maguaré* 20, 145-152. <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/10640>
- Grueso**, Libia, Arturo Escobar, Julia Eva Cogollo, Luis Carlos Castillo, Jeannette Rojas Silva, Juliana Flórez, Kontry Bikila Cifuentes, Ulrich Oslander, Carlos Rosero, Edelmira Mina Rojas, Feliz Banguero, Mario Angulo, José Absalón Suárez, Iñonso Cassiani. 2008. “Territorio y conflicto desde la perspectiva del Proceso de Comunidades Negras (PCN)”. Cali. <http://dooplayer.es/14364064-Territorio-y-conflicto-desde-la-perspectiva-del-proceso-de-comunidades-negras-pcn-colombia.html>
- Ideam (Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales). 2016. Sistema de Información para Colombia (SIAC)-Ideam. <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/sistema-informacion-colombia-siac>
- Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. 2004. *Geografía humana de Colombia. Región del Pacífico*. Con prólogo del grupo indígena Awa-Cuaiquer. T. ix. Biblioteca Virtual del Banco de la República. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/geograf/awa3.htm>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2013. “Nuestros ancestros, contaron la historia de los kichwa en esta tierra. Ñaupá awsacuna ñucanchi llullasha kawsangapa rurasha kawsangui sapita kichwa runakuna”. Bogotá.
- _____. 2016a. “La Oficina de Educación y Participación en los Resguardos Indígenas de Colombia”. Recuperado el 18 de junio del 2016. <http://www.>

- minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=168:plantilla-ordenamiento-ambiental-territorial-y-coordinacion-del-sina-14
- _____. 2016b. “Misión y Visión”. Recuperado el 3 de junio del 2016. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/mision-y-vision>
- _____. 2016c. “Objetivos y funciones”. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/objetivos-y-funciones>
- _____. 2016d. “Organigrama”. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/organigrama>
- _____. 2016e. “Pueblos y Comunidades Étnicas y Locales”. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=390:plantilla-ordenamiento-ambiental-territorial-y-coordinacion-del-sina-con-galeria-10>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana. 2013. Guía agendas ambientales para la Amazonía colombiana.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Dirección de Licencias Permisos y Trámites Ambientales. 2010. “Términos de referencia sector hidrocarburos: estudio de impacto ambiental proyectos de explotación de hidrocarburos - HI-TER-1-03”. Bogotá: MADS
- _____. 2013. “Woummain’kalü, wayakanairua shipijala tü mmakalü: Agenda ambiental y cultural wayuu, región sur de La Guajira. Nuestra Tierra. Nosotros somos la crianza de la Tierra”.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad del Rosario. 2004. *Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia*. Beatriz Londoño Toro, coord. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ministerio de Cultura. 2010. “Caracterizaciones de los pueblos indígenas en riesgo”. Bogotá. http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/pueblos-indigenas/Documents_compilado_de_caracterizaciones_pueblos_en_riesgo.pdf
- _____. 2014. “Ingas, el pueblo viajero. Observatorio Étnico-Cecoin”. http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Caracterizaci%C3%B3_del_peablo_inga.pdf
- Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2013. Agendas Ambientales Indígenas en la Amazonía Colombiana “Construyendo un camino conjunto y un lenguaje común”.

- _____. s. f.-b. “Marco de procedimientos. Parques Nacionales Naturales de Colombia”. <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/conservacion-y-sostenibilidad-de-losbosques-de-la-amazonia/>
- _____. 2016a. Propuesta de documento conceptual del trabajo con comunidades. <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/propuesta-de-documento-conceptual-del-trabajo-con-comunidades/>
- _____. 2016b. “Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)”. <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/>
- PetroNova y C&MA. 2011. Estudio de Impacto Ambiental Área de Interés Exploratorio Canelo Norte.
- Pueblo Cofán del Putumayo. 2006. *Reorganizando nuestro territorio para la conservación y protección*. Bogotá: Fundación Zio A'i.
- Rodríguez, María. 2013. *Agendas ambientales de los territorios de los pueblos y comunidades étnicas y locales desde su cosmovisión y visión propia*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Sentencia T-955/03, Gaceta de la Corte Constitucional 102. 2003. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-955-03.htm>
- Sentencia C-943/12. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-943-12.htm>
- SIAC (Sistema de Información Ambiental de Colombia). 2016a. Geovisor-Ideam. <http://www.ideam.gov.co/web/siac/geovisorconsultas>
- _____. 2016b. SIAC-Ideam. <http://www.ideam.gov.co/web/siac/index>
- Velandia Díaz, Daniel. 2003. “Liderazgo indígena: institución política y tradición de la lucha del pueblo zenú”. (Trabajo de grado. Universidad Nacional de Colombia), 149. http://www.humanas.unal.edu.co/colantropos/files/3214/5615/4229/velandia_liderazgo.pdf
- Zenú. 2009. “Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento-Córdoba: ubicación geográfica-Zenú”. <http://miresguardo.blogspot.com.co/2009/10/ubicacion-geografica-senu-zenu.html>

EL REGISTRO DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN

Isabel Convers González

Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia

Este artículo tiene como objetivo presentar una parte de los resultados del proceso de indagación realizado en la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM) del Ministerio del Interior, y que tuvo como objeto general sistematizar y analizar la información disponible sobre los grupos indígenas en esta institución. Así, este texto se centrará en uno de los procedimientos empleados por la DAIRM para realizar el registro de las comunidades indígenas que no cuentan con un reconocimiento institucional: los estudios etnológicos¹. Cabe anotar que este texto no pretende hacer una evaluación de dichos procedimientos en el contexto de las políticas públicas diferenciales en Colombia, sino más bien aportar al conocimiento de las prácticas del Estado para implementarla en el reconocimiento institucional de los grupos indígenas.

- 1 Para su desarrollo se contó con el apoyo de los funcionarios de la dirección, quienes aportaron información sustancial en torno a metodología, protocolos y procesos de campo para su realización y las bases de datos de los estudios realizados. Es importante resaltar que las entrevistas llevadas a cabo con el funcionario y antropólogo Carlos Alberto Orjuela proporcionaron elementos metodológicos y de carácter antropológico que ampliaron los alcances de los estudios etnológicos para este texto.

El Ministerio del Interior y la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías

El Ministerio del Interior es la entidad encargada de formular y hacer el seguimiento a la política pública para los grupos étnicos de nuestro país; es igualmente su función velar por la materialización de sus derechos de acuerdo con un enfoque integral, diferencial y social, y en coordinación con las demás entidades competentes del Estado. Para llevar a cabo las funciones de impulsar el reconocimiento a la diversidad étnica y el ejercicio de sus derechos, este ministerio cuenta con tres grandes direcciones: la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la Dirección de Consulta Previa y la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM).

Es en esta última dirección que recae la misión de promover el reconocimiento de la diversidad de los pueblos indígenas y rrom y el ejercicio de sus derechos. De estas grandes funciones se derivan sus actividades misionales, que se pueden resumir así: 1) la realización de los estudios etnológicos para establecer si los grupos que se reivindican como indígenas constituyen una *comunidad o parcialidad indígena* y preparar los respectivos conceptos. 2) Impulsar la promoción y atención de los derechos de la población indígena y rrom. 3) Realizar el registro y certificación de autoridades y asociaciones indígenas, de acuerdo con la normatividad vigente. 4) Generar y coordinar institucionalmente espacios de participación, previstos por ley, para los pueblos indígenas y las distintas organizaciones y autoridades que los representan.

Entre estas distintas actividades, en este artículo observaremos una de las más controvertidas, se trata del registro de la población indígena que no es reconocida a nivel institucional y que solicita ser registrada para el goce de los derechos diferenciales de nuestro país. Las comunidades indígenas que no tienen un registro en la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías no pueden acceder al goce de los derechos indígenas con enfoque diferencial ante el Estado, situación que se convierte en un problema para las familias que hacen parte de dichos colectivos a la hora de gestionar la atención en salud, educación, exención del servicio militar y la realización de sus proyectos ante el Estado.

Es necesario mencionar que en ningún caso el registro otorga derechos territoriales y otros que se desprenden de ellos, como por ejemplo el acceso a los recursos de transferencia, función que no es competencia de la DAIRM, sino de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). El registro y certificación de la población

indígena es consecuencia del ejercicio autónomo del autocenso realizado por la propias comunidades registradas, y cuyo marco político está definido por los artículos 3, 7 y 35 de la Ley 89 de 1889². También se debe señalar que el proceso de registro de una población y de sus autoridades es un procedimiento que solo

- 2 Artículo 3. En todos los lugares en que se encuentre establecida una parcialidad de indígenas habrá un pequeño cabildo nombrado por estos conforme a sus costumbres. El periodo de duración de dicho cabildo será de un año, de 1.º de enero a 31 de diciembre. Para tomar posesión de sus puestos no necesitan los miembros del cabildo y otra formalidad que la de ser reconocidos por la parcialidad ante el cabildo cesante y a presencia del alcalde del distrito... artículo 7. Corresponde al cabildo de cada parcialidad:

1º. Formar y custodiar el censo distribuido por familias, anotando al margen, al fin de cada año, las altas y bajas que haya sufrido,

2º. Hacer protocolizar en la notaría de la provincia respectiva, dentro de seis meses, contados desde la fecha de la publicación de esta ley, todos los títulos y documentos pertenecientes a la comunidad que gobiernan y custodiar las copias que les expidan, previo el correspondiente, registro;

3º. Formar un cuadro, y custodiarlo religiosamente, de las asignaciones de solares del resguardo que el mismo cabildo haya hecho o hiciere entre las familias de la parcialidad;

4º. Distribuir equitativa y prudencialmente, con aprobación del alcalde del distrito, para el efecto de elaborar entre los miembros de la comunidad las porciones de resguardos que se mantengan en común, procurando sobre todo que ninguno de los partícipes, casados o mayores de diez y ocho años, quede excluido del goce de alguna porción del mismo resguardo;

5º. Procurar que cada familia sea respetada en lo posible en la posesión que tenga, sin perjuicio de que se le segregue en beneficio de las demás, cuando sea necesario, la parte excedente que posea;

6º. Arrendar por términos que no excedan de tres años los bosques o frutos naturales de estos y los terrenos del resguardo que no estén poseídos por algún indígena; y disponer la inversión que deba darse a los productos de tales arrendamientos.

Para que los contratos puedan llevarse a efecto se necesita la aprobación de la corporación municipal del distrito, la cual procederá con conocimientos de las necesidades y utilidad del arriendo, y tomando todas las precauciones que crea convenientes; y

7º. Impedir que ningún indígena venda, arriende o hipoteque porción alguna del resguardo, aunque sea a pretexto de vender las mejoras, que siempre se considerarán accesorias a dichos terrenos.

Artículo 35. Los cabildos de las parcialidades formarán el padrón o lista de los indígenas de la parcialidad respectiva, distribuyendo por familias. Concluido que se presentará dicho padrón al cabildo del distrito, para que lo examine y apruebe después de cerciorarse de su exactitud, para cuyo fin dictará las medidas convenientes. Los interesados que hubieren sido excluidos, pueden reclamar ante este último cabildo, el cual debe resolver en el término de un año; y los perjudicados con tal resolución podrán ocurrir ante el prefecto de la provincia, y en tercer recurso ante el gobernador del departamento.

se realiza en el caso de comunidades que se reivindican como indígenas y que se encuentra fuera de un resguardo titulado³.

Para el año 2016, en la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías reposaban 463 solicitudes de estudio etnológico en contexto rural, distribuidas en 29 de los 32 departamentos del país.

Durante el 2015 se atendieron 65 solicitudes de estudio etnológico en 13 departamentos y 29 municipios pertenecientes a más de 19 pueblos indígenas. Se identificó la presencia y se registraron 23 comunidades indígenas en 9 departamentos y 17 municipios pertenecientes a 13 pueblos indígenas. Sin embargo, las solicitudes de estudio etnológico han tenido un aumento considerable en los últimos años por lo que la tarea de realizar las visitas en campo, emitir los conceptos etnológicos y el acto administrativo de registro se convierten en una tarea cada vez más urgente para garantizar los derechos de nuestros pueblos indígenas. Así, por ejemplo, para el año 2018, a pesar de los estudios realizados, se cuentan 470 solicitudes en contexto rural y 180 en contexto urbano. Es necesario mencionar que en el caso de los cabildos urbanos, la dirección no ha iniciado dichos estudios ya que pese a la elaboración de un protocolo concertado con dichas organizaciones se está esperando su aprobación por parte de la Mesa Nacional de Concertación Indígena.

A nivel procedimental, luego de que una comunidad hace su solicitud, es registrada en la base de datos de solicitudes, las cuales se van atendiendo de acuerdo con la disponibilidad de profesionales y siguiendo su orden cronológico de llegada. Después se programa la visita a terreno donde se recoge, principalmente, la información estipulada por el protocolo y se verifica el autocenso establecido por la comunidad. El estudio culmina con un concepto que determina la pertinencia o no de la reivindicación de la comunidad y, finalmente, se hace la resolución, acto administrativo que autoriza o deniega el registro de la comunidad, sus autoridades y la población del autocenso en las bases de datos censales de la dirección.

3 De acuerdo con los numerales 7, 11, 16 y 17 del artículo 1.º del Decreto 2340 del 3 de diciembre del 2015, que modificó el artículo 13 del Decreto 2893 del 11 de agosto del 2011, es competencia de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías: “Llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas y de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas [...]”; “promover acciones con enfoque diferencial, tanto de parte del Ministerio como de las demás entidades del Estado, orientadas a atender la población indígena [...]”; “atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia”; y, “Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia”.

Los estudios etnológicos: su definición

Los estudios etnológicos que se realizan con el fin de establecer si las comunidades que se reivindican como indígenas constituyen una *comunidad o parcialidad indígena* son realizados por el Grupo de Investigación y Registro (GIR), el cual también realiza el proceso de registro y certificación de las comunidades y autoridades indígenas. Estos estudios son un instrumento de investigación antropológica y sociológica que mediante la investigación-acción participativa, permiten identificar la presencia de una comunidad o parcialidad indígena, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 2, artículo 2.14.7.1.2, título 7, capítulo 1 generalidad del Decreto 1071 del 26 de mayo del 2015 que derogó el Decreto 2164 de 1995:

Comunidad o parcialidad indígena. Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes⁴.

La documentación interna de trabajo de la dirección propone que este proceso de identificación no trata de establecer si un colectivo que se reivindica como

4 Cabe anotar que los estudios etnológicos que determinan la presencia o no de una comunidad o parcialidad, han sido justificados en el marco de la jurisprudencia, como lo estableció el Consejo de Estado en fallo, de fecha 13 de septiembre del 2001, proferido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, referencia AC.25000-23-24-000-2001-0963-01:

“[...] Por lo tanto, la Dirección General de Asuntos Indígenas debe establecer, de acuerdo con el artículo 18 (*sic*) del Decreto 2546 de 1999, si los muisca tienen una historia común, además de una cohesión de grupo, arraigo a un territorio ancestral, cosmovisión, medicina tradicional, relaciones de parentesco y sistema normativo propio que los diferencie del resto de la población colombiana, a fin de demostrar la identidad cultural de dicha comunidad y realizar los estudios para el reconocimiento de este pueblo como comunidad indígena, pues si el Estado se limitara a proteger la identidad de una colectividad étnica, compuesta por personas que no se identifican con la misma, o que no hacen parte de ese grupo racial, pero que igual reciben todas las prerrogativas que se entregan para la conservación de esta minoría, estaría haciendo un uso indebido de las atribuciones que en esta materia le corresponden [...]”.

indígena lo es o no, es decir, no se asignan ni se niegan las identidades indígenas, pues se entiende que estas son un atributo definido por el autorreconocimiento individual, los procesos históricos y la validación y reafirmación colectiva, como lo expone el Convenio 169 de la OIT. Se trata, más bien, de observar si los miembros de dicho colectivo tienen un proceso sociopolítico organizativo que visibiliza la existencia de la comunidad indígena:

La Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior en materia de estudios etnológicos actúa a requerimiento de las comunidades, es decir en respuesta a las solicitudes que hacen los grupos sociales que se autoreconocen como indígenas... Los estudios etnológicos están concebidos para establecer si un grupo que se reclama o autorreconoce como indígena, constituye una *comunidad*, es decir, si tiene los vínculos, vocación de permanencia, sentido de lo colectivo y otros rasgos que permitan diferenciarlo de otras formas de organización social como pueden ser las de carácter asociativo o circunstancial.

Al definir el carácter de comunidad se resuelve si es o no titular de derechos indígenas colectivos, como el derecho a la autonomía, al territorio, a la consulta previa, entre otros más, a la vez que define si se es depositario de las funciones y competencias reservadas para las autoridades indígenas. (Orjuela 2016)

De esta manera, los estudios pretenden ser una herramienta metodológica para el reconocimiento institucional de la población indígena, lo cual se logra mediante su registro en las bases de datos de la dirección y el proceso de certificación que confirma la pertenencia a una comunidad indígena. Esta necesidad tiene su origen en las distintas tensiones que generó el nuevo contexto político de garantía de derechos de la población indígena. Como lo afirma la información institucional, los estudios fueron necesarios por:

- La activación de procesos de recuperación y afirmación étnica que en poco tiempo llevaron a que etnias o pueblos indígenas considerados virtualmente extintos, fueran reclamados por poblaciones enteras como la identidad primordial por ser descendientes directos de ellos y por movilizar sentidos y vínculos efectivos de pertenencia;

- La generación de pautas jurídicas y jurisprudenciales que reconocían, como reconocen actualmente, una carta de derechos especiales cuyo titular no son las personas indígenas individualmente vistas, sino la colectividad;
- La exacerbación de peticiones de grupos indígenas en el sentido de que sean reconocidos y tratados como colectividad, fenómeno en parte atribuible a la reetnización que antes se mencionó, como también a la alta movilidad espacial de las poblaciones por causas asociadas a la tradición, el crecimiento demográfico, el conflicto armado o la migración interna;
- La activación de conflictos sociales referidos a la adscripción y pertenencia identitaria; el protocolo de estudios etnológicos se hizo necesario desde hace varios años debido a la confluencia de una serie de circunstancias realmente novedosas, como:
 - La institucionalización de ciertas formas de duda en cuanto a si determinados grupos de personas indígenas constituyen una colectividad merecedora de derechos, como la titulación de resguardos, o si, por el contrario, no lo son.
 - La falta de conceptos, criterios, metodologías y procedimientos de común aceptación, definición unívoca y congruencia jurídica y jurisprudencial en la institucionalidad a la hora de valorar si un grupo indígena en efecto constituía una colectividad, lo que recurrentemente se traducía en altos niveles de discrecionalidad de los funcionarios del turno, haciendo de esta tarea algo incierto y potencialmente lesivo para la realización y salvaguarda de los derechos étnicos.

De estas situaciones conflictivas se desprendió la necesidad de administrar unos derechos diferenciales, a pesar de la ratificación del Tratado 169 de la OIT en 1991 por parte del Estado colombiano, y crear un procedimiento que permitiera identificar a la población garante de estos derechos, de acuerdo con lo estipulado por la legislación colombiana.

Los estudios se desarrollan con base en el protocolo procedimental y metodológico acogido por la misma dirección. Este instrumento que se implementó desde hace varios años, surgió de la necesidad de generar un instrumento imparcial que normalizara la realización de dichos estudios en la institución y subsanara las distintas dificultades que proponía el ejercicio del reconocimiento indígena.

A nivel teórico, de acuerdo con sus funcionarios, el protocolo se alimenta de los paradigmas contemporáneos sobre etnicidad. Desde este punto de vista,

pese a las representaciones corrientes sobre el proceso de reconocimiento, el estudio no busca comprobar la existencia de diacríticos culturales, como la lengua, el vestido, etc. En efecto, siguiendo las orientaciones de las actuales perspectivas instrumentalistas y constructivistas se entiende la etnicidad como un fenómeno político en donde los grupos étnicos son “grupos de interés” que explotan y movilizan partes o versiones de su cultura tradicional (idioma, rituales, trajes, etc.) con la finalidad de articular funciones que les sirvan en su lucha por el poder o por la adquisición de recursos, concibiendo la etnicidad como un fenómeno voluntario, flexible e instrumental para la consecución de un fin íntimamente ligado con la economía y la política⁵. Considerando lo anterior, los estudios etnológicos tienen como objetivo:

1. Establecer el nivel de reconocimiento como parcialidad o comunidad indígena que la colectividad solicitante tiene ante las comunidades vecinas, el estado local/regional, las organizaciones indígenas regionales y el pueblo de origen.
2. Establecer la coherencia y vigencia de las relaciones internas que afirman la adscripción y pertenencia de las personas a una comunidad indígena.
3. Hacer una caracterización del proceso político-organizativo y cultural que respalda la reclamación del grupo como una comunidad indígena, haciendo especial énfasis en los principales hitos y derechos conquistados.

Igualmente, se busca establecer la coherencia y la vigencia de las relaciones internas que afirman la adscripción y pertenencia de las personas a una comunidad indígena. En este sentido, en el estudio etnológico de la comunidad se describe cómo es su organización sociopolítica y las relaciones de autoridad, la cohesión y convivencia comunitaria, la participación en eventos y actividades colectivas, la colectivización del manejo de recursos y el tamaño preciso de la comunidad. Todo lo anterior con el propósito de representar los intereses colectivos y garantizar el autogobierno mediante el ejercicio de la autoridad y los reglamentos internos, actuaciones de justicia y actos administrativos propios.

Los resultados de los estudios deben ser sometidos a una evaluación que permita definir si el grupo solicitante es o no una parcialidad indígena. Cabe

5 Cuyos exponentes principales han sido Abner Cohen, Nathan Glazer y Daniel Moynihan, entre otros. Véase Cohen (1974), Glazer (1992) y Moynihan (1994).

agregar que el protocolo se continúa ajustando en la DAIRM siguiendo una dinámica colectiva de trabajo.

Estudio de casos

Para ilustrar este procedimiento, a continuación se abordarán tres estudios etnológicos en los que se verifican los procedimientos y técnicas de observación etnográfica y la construcción del concepto y el acto administrativo. Los dos primeros corresponden a la comunidad indígena Sol de los Pastos, del pueblo de los pastos ubicada en el municipio de Florida, departamento del Valle del Cauca; y a la comunidad Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado, localizada al sur del municipio de Coyaima, departamento del Tolima. Estas colectividades que se reivindican como *comunidad o parcialidad indígena* reúnen, de acuerdo con los protocolos y los estudios realizados, los elementos básicos para la definición de su carácter étnico. Se escogieron estos estudios porque implican a grupos (pastos y pijaos) cuyas fronteras étnicas son bastantes discutidas, precisamente por tratarse de sociedades indígenas transformadas que han “perdido” aquellos elementos que tradicionalmente definen a los indígenas. Finalmente, se observará el estudio de la comunidad de Jaguas Laguna Vieja, en el municipio de San Luis, a quienes fue denegado su registro como comunidad o parcialidad indígena.

La comunidad Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado, municipio de Coyaima, departamento del Tolima

Siendo parte del resguardo Totarco Tamarindo, la comunidad Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado de la etnia pijao, decidió escindirse del resguardo como consecuencia de los conflictos internos que se venían presentando en la búsqueda de soluciones a sus propias necesidades. La comunidad solicitó la realización del estudio etnológico

Que dio inicio a un complejo proceso con los representantes del resguardo Totarco Tamarindo y que concluyó con acuerdos fundamentales entre las partes en conflicto para reconocer el derecho de la comunidad Ancestro Coyamana Grande a su autonomía y desarrollo propio. (Ministerio del

Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y Grupo de Investigación y Registro 2014, 2)

En respuesta a la solicitud de la comunidad, y teniendo en cuenta las conclusiones del proceso desarrollado con el resguardo Totarco Tamarindo y la comunidad en cuestión, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías programó la realización del estudio etnológico con el fin de observar *los elementos objetivos y subjetivos* que le permitieran determinar la viabilidad de inscribir dicha comunidad en el registro institucional de comunidades indígenas de nuestro país. Se debe subrayar que la comunidad Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado recurrió a la DAIRM para buscar una solución a las contradicciones que se presentaron con el resguardo Totarco Tamarindo, proceso que culminó con la autonomía de las partes en conflicto, quienes mediante Acta 001 del 21 de febrero del 2013 comunican:

A la opinión pública y a las entidades públicas y privadas del Estado colombiano que: mediante reunión en asamblea comunitaria realizada el día 21 de febrero de 2013, en la sede del resguardo indígena Totarco Tamarindo... se acordó que el resguardo Totarco Tamarindo reconoce que “sí existe” la comunidad del cabildo indígena Coya Managrande, gran territorio Totarco... que el presente acuerdo no afecta a ninguna de las comunidades vecinas.

Este proceso deja traslucir las tensiones políticas internas de los grupos indígenas, ya que la fragmentación del resguardo de la comunidad de Managrande se dio en el marco de las relaciones que los líderes del resguardo tejieron con la Federación Indígena de Cabildos del Tolima (Ficat). Con esta organización entraron en conflicto los líderes de Managrande, quienes expresaron abiertamente sus inconformidades y el deseo de pertenecer a otra organización que representara los intereses de las bases, como lo expresa el cabildo de Managrande relatando su propia historia

Los integrantes de la actual comunidad Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado quisimos que la comunidad del resguardo indígena Totarco Tamarindo nos incluyera dentro de su proceso pero ellos no lo permitieron aunque en el 2003 y en adelante se hizo trabajo conjunto entre todas las familias, en el año 2005 se hizo la consulta previa del Triángulo del Sur y

fruto de esa consulta los cabildos y el Gobierno hicieron el compromiso de ampliar los resguardos, en el caso de casi todos se logró esta ampliación, menos para el resguardo Totarco Tamarindo, ya que un grupo de familias que después conformarían Coya Managrande Territorio Sagrado desde el 2003 no estuvimos de acuerdo con las decisiones y políticas de la Ficat, quienes confluían en un manejo interesado por parte de los líderes y las autoridades, ellos tomaban decisiones por las bases de las comunidades... la comunidad se dividió entre los que apoyaban a la Ficat y los que apoyaban a AICO (Autoridades Indígenas de Colombia), organización que tenía por principio la negociación directa de las bases a través de los gobernadores... en el año 2008 se hizo la elección del gobernador Orlando Loaiza Leal, quien era simpatizante de AICO, el alcalde de ese periodo Jorge Arturo Aragón Caicedo, cofundador de la Ficat, no quiso posesionar al cabildo Orlando por no estar en la Ficat... y convocó una nueva elección del gobernador de Totarco Tamarindo apoyado por el defensor del pueblo para asuntos indígenas Nelson Romero, esta elección se hizo en la Inspección de Policía de Coyaima y quedó elegido como gobernador Serafín Bríñez... (Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado. Proceso de la comunidad. Coyaima, Tolima 2014)

La separación política del resguardo tuvo consecuencias de orden territorial, pues al separarse la comunidad de Coya Managrande, las familias comuneras que se encontraban localizadas en las veredas de Totarco Dinde, Totarco Tamarindo y Totarco Piedras se reubicaron al sur del municipio de Coyaima, dispersas en el sector Managrande, comprendido entre los resguardos indígenas Totarco Dinde, Totarco Tamarindo, Totarco Niple, Chenche Buenavista y Totarco Piedras, en una zona de habitación atípica para la mayoría de comunidades pijaos. En este nuevo espacio físico los miembros de la comunidad construyeron su territorio como ellos mismos lo expresan:

Este es el territorio Managrande, donde hicimos, las montañas, la casa donde estamos reunidos, las lagunas para los pescaditos, las huertas con plantas medicinales ... hicimos un helicóptero que es donde pasa, los animales, las estrellas, la luna... la araña coya vive debajo de las piedras, hay serpientes... (Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y Grupo de Investigación y Registro 2014, 16-18)

En el ámbito político la comunidad se organizó retomando la tradicional figura del cabildo reglamentada por la Ley 89 de 1890⁶, que como en muchos de los casos de los grupos indígenas andinos es retomada como la forma de organización sociopolítica tradicional, según lo afirma el Acta de la Junta Directiva del cabildo elegido en la Asamblea general:

Comunidad Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado Pueblo Pijao Municipio de Coyaima departamento del Tolima, en pleno uso de sus facultades, conforme a los mandatos constitucionales y legales, salvaguardianes de la Madre Tierra, el Derecho Mayor, la Equidad, la Autonomía e Identidad cultural en construir y definir nuestras propias políticas organizativas, con el propósito de recuperar el territorio para recuperarlo todo... *de conformidad con la ley de origen y derecho mayor ordena: 1. Se autorreconoce* la comunidad Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado Pueblo Pijao Municipio de Coyaima departamento del Tolima, según Ley 89 de herederos en el genotipo y fenotipo de la tribu de Coy y Doy pertenecientes a la gran nación Pijao, Quienes estamos ubicados en el territorio ancestral milenario pijao. Que luego la corona española lo suprimió en pequeños resguardos coloniales de Coyaima y Natagaima en el año 1621. Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado es una institución pública con identidad cultural, ancestral y milenaria, generadora de políticas propias e integrales con diversidad étnica y cultural para recuperar el territorio imaginario material como un todo. (Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y Grupo de Investigación y Registro 2014, 27)

Estos elementos de orden político configuran una de las características que permitieron el registro de dicha comunidad. Así, el estudio subraya una relación entre las formas representativas de la comunidad y aquellas formas

6 La cual establece en su capítulo 2, artículo 3: “en todos los lugares en que se encuentre establecida una parcialidad de indígenas habrá un pequeño cabildo nombrado por éstos conforme a sus costumbres. El periodo de duración de dicho cabildo será de un año, de 1 de enero a 31 de diciembre. Para tomar posesión de sus puestos no necesitan los miembros del cabildo de otra formalidad que la de ser reconocidos por la parcialidad ante el cabildo cesante y a presencia del alcalde del distrito”.

de representación de los grupos pijaos⁷. Para efectos de esta caracterización, los elementos de la organización sociopolítica son complementados con otros aspectos de los cuales mencionaremos solamente aquellos de orden histórico, territorial y simbólico. En primer lugar, por ejemplo, estableciéndose una relación entre los miembros de la Coya Managrande y las tribus pijaos prehispánicas:

La comunidad Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado está constituida por familias amplias, que hunden sus raíces en las gentes de Totarco Dinde, Totarco Tamarindo, Totarco Piedras, Totarco Niple, Chenche Buenavista, es decir, en las tribus pijao que están asentadas en el territorio, desde épocas prehispánicas, constituyéndose como prueba de lo dicho, toda su ancestralidad, su territorio, el patrimonio arqueológico, así como sus apellidos que siempre han de recordar a los antiguos clanes que dieron origen a la organización social de los coyaimas y natagaimas, aquellos que se relacionan con los tique, cacais, tacuma, culma, capera, cupitra, yara, poloche, botache, entre otros, que eventualmente se encuentran asociados con apellidos de origen español y árabe como Méndez, Lozano, Rodríguez, Moreno, González, etc. Los cuales tienen que ver con los conquistadores españoles o con colonos que vinieron de la Península Ibérica. (Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y Grupo de Investigación y Registro 2014, 36)

En segundo lugar, el estudio remarca, a nivel territorial y simbólico, una percepción y relación de la comunidad con el territorio particular que expresa una concepción de la tierra como “Pacha Mama”, compartida con los grupos indígenas de los Andes, y unas formas de relación con el territorio que respetan los recursos naturales, y, finalmente, su apropiación simbólica mediante el uso de topónimos tradicionales pijaos.

7 Artículo 3 de la Ley 89 de 1890: “En su organización política, Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado sigue los patrones organizativos de los cabildos indígenas del Tolima, es decir que de acuerdo a la Ley 89 y a las normas vigentes, eligen autónomamente sus propios representantes, además son conscientes del conjunto de normas que garantizan los derechos de las comunidades indígenas, así como de su ordenamiento interno, en el cual son principios fundamentales el denominado derecho mayor relacionado con el hecho de ser los naturales de este país, con su misión de salvaguardar la naturaleza, así como con su identidad, cultura y autonomía”.

La Comunidad Indígena Sol de los Pastos del pueblo de los pastos, municipio de Florida, departamento del Valle del Cauca

La comunidad indígena Sol de los Pastos de la etnia de los pastos está ubicada en el corregimiento San Antonio de los Caballeros, municipio de Florida, departamento de Valle del Cauca. En este caso, el estudio hace énfasis en la historia contemporánea del proceso organizativo de la comunidad Sol de los Pastos. La intención principal es explorar, desde la narrativa propia de los líderes y los comuneros, cuáles han sido los momentos fundantes de su movimiento y la manera como han dado forma a su proyecto étnico a partir de referentes propios.

De acuerdo con la información suministrada al antropólogo Carlos Alberto Orjuela, de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y del Grupo de Investigación y Registro, sobre el origen de la comunidad Sol de los Pastos, las familias indígenas llegaron al municipio de Florida, llamadas por el señor Cuaical quien, por ser buen trabajador en el Ingenio Central Castilla, le recomendaron personas que fueran también buenas trabajadoras. El señor Cuaical, contactó entonces a varios conocidos de Cumbal, también indígenas, quienes llegaron al municipio de Florida a trabajar en el ingenio. Posteriormente, también se instalaron en este municipio sus familias o consiguieron pareja. El comunero pasto, señor Marcos Aurelio Cuaical Colimba, miembro de la comunidad Sol de los Pastos narró así la historia desde su vivencia personal:

Mi nombre es Marcos Aurelio Cuaical Colimba, nací el 21 de abril de 1950 en Cumbalin. Llegué al departamento del Valle del Cauca en 1969 junto con un amigo que por acá tenía, un amigo y una tía que se habían venido años adelante. Llegue en busca de trabajo ya que en mi pueblo era muy difícil conseguirlo. Al poco tiempo me dieron la oportunidad en el ingenio Central Castilla. En el año de 1985 me di cuenta que llegaba una paisana de Cumbal cuando la conocí la hice amiga, después novia y ahora somos esposos, conformamos nuestro núcleo familiar. (Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y Grupo de Investigación y Registro 2011, 22)

La historia de la comunidad es interesante por cuanto los indígenas pastos llegaron por invitación de algunas personas, a las cuales hicieron el llamado

para proponer la creación de una comunidad indígena. De esta manera, la comunidad Sol de los Pastos se organizó el 6 de marzo del 2005, tratando de retomar los valores, cultura y formas de gobierno propio como lo expresan sus miembros en el mencionado estudio:

[...] esta comunidad surgió de la idea de algunas personas, las cuales hicieron el llamado a varias personas que provienen de algunas etnias para proponer la creación de una comunidad indígena, ya que en nuestro corregimiento San Antonio de los Caballeros, zona rural, habitan muchas personas descendientes de sur del país (Nariño, Cauca) y parte de nuestro país hermano Ecuador. La anterior propuesta se hace con el fin de rescatar costumbres tradicionales como lo son el baile, comidas típicas, actividades tradicionales que al pasar del tiempo se han ido perdiendo dichas costumbres; por lo tanto se decidió revivir nuestra cultura, el legado más importante que nos han dejado nuestros antepasados.

Mi comunidad está organizada con un promedio de 70 familias venideras de diferentes municipios y veredas del municipio de Nariño. Nos identificamos por nuestros rasgos, valores, cultura, formas de gobierno y también por ser autónomos.

A finales del año, es decir, en diciembre, se presentan listas o planchas para elegir nueva directiva del Cabildo Sol de los Pastos. Como también se eligen los comités de trabajo, salud, educación y el del derecho mayor.

- Comité de trabajo: encargado de organizar actividades para recaudar fondos para suplir las necesidades de la comunidad. También recoge alimentos o contribuciones para la olla comunitaria.
- Comité de salud: personas encargadas de gestionar ante el cabildo las peticiones de algunos miembros que necesiten ser atendidos en el hospital.
- Comité de educación: encargado de gestionar y convocar a las diferentes personas que quieren participar en los diferentes cursos que llegan a nuestro corregimiento.
- Comité del derecho mayor: son personas sabias o con muchos conocimientos o experiencias que son escuchados cuando en nuestra comunidad hay conflictos, es decir, hacen la parte de consejería. (Ministerio del

Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y Grupo de Investigación y Registro 2011, 20, 21)

En el estudio etnológico se advierte que la vida comunitaria de la parcialidad Sol de los Pastos se hace presente en las relaciones de autoridad, autonomía, reuniones periódicas, representaciones culturales y simbólicas que legitiman con elementos culturales del pueblo indígena pasto, y que hoy en día establecen con la conformación del cabildo, donde la autoridad es elegida anualmente mediante la participación de todos los comuneros para ocupar el cargo durante un lapso de tiempo acordado.

En cuanto a su organización política, la estructura de la autoridad de gobierno está conformada por la asamblea general, integrada por todos los miembros de la comunidad —mujeres, jóvenes, ancianos, niños, etc.—. Esta asamblea es la que se encarga de nombrar el cabildo o directiva para que los represente en los diferentes espacios públicos o entes gubernamentales y los gobierne, el cabildo está conformado por un gobernador, un presidente, dos regidores, un secretario, un teniente y un tesorero.

Además de estas formas de organización sociopolítica particulares, el otro aspecto que concluye el estudio está relacionado con el carácter subjetivo de la identidad indígena, es decir, el sentido de pertenencia que sus miembros consideran que los diferencia de la sociedad nacional como indígenas. Desde este lugar ellos subrayan la conciencia de unos fuertes lazos identitarios y una forma particular de resolver los conflictos:

Nuestro sentido de pertenencia es: hacer parte de nuestras vidas las participaciones, aportes y bienes adquiridos en la comunidad. Como sentido de pertenencia con mi comunidad es asistir a las reuniones puntualmente, participar con entusiasmo a las mingas, aportar ideas para bien de la comunidad, querer participar de todo lo que se haga en la comunidad, los intereses de cada familia y por recuperar nuestras culturas y tradiciones. Recuperar los territorios y resguardos y por el respeto a nuestras lenguas, tradiciones, culturas, religiones y lo importante de los recursos medicinales que son preparados por los mismos indígenas.

Cuando tenemos conflictos internos se resuelven por medio del diálogo en donde el cabildo es el encargado de ayudar a dar soluciones o convertirse en mediadores de paz y están en la obligación de analizar y discutir

cuáles son los derechos de cada persona y como cabildo, hacerlos respetar y haciendo valer los estudios y el derecho mayor.

Nosotros solucionamos nuestros conflictos alrededor del fogón y colocando los pies sobre las tulpas. Allí encontramos un ambiente para superar las dificultades y encontramos cada día con nuestros vecinos, con la comunidad, las autoridades con el fin de vivir en armonía. (Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y Grupo de Investigación y Registro 2011, 29, 30)

Somos indígenas porque llevamos en nuestras venas a nuestros antepasados de la comunidad del pueblo de los pastos y todos los días realizamos costumbres netamente indígenas, por ejemplo: en la alimentación, en el trabajo, en la recreación, en el vestido y en la educación de nuestros hijos y en la salud del núcleo familiar. (25)

Por otra parte, la comunidad Sol de los Pastos goza del reconocimiento de la Organización del Pueblo de los Pastos perteneciente a las Autoridades Indígenas de Colombia, y de las autoridades del resguardo indígena Gran Cumbal de donde provienen todos los integrantes de la comunidad en mención, según certificación emitida en el mes de mayo del 2009. Igualmente, la Secretaría de Gobierno Municipal de Florida, Valle, a través de su secretario, manifestó, tal como consta en el estudio etnológico, que asistió a la posesión de la comunidad desde el año 2008 y conoce las actividades culturales que realiza la comunidad Sol de los Pastos, las reuniones periódicas, la vida en comunidad, así como el apoyo que brinda la secretaría en mención a las solicitudes realizadas por los interesados.

Comunidad Jaguas Laguna Vieja que se reivindica como parte del pueblo pijao, municipio de San Luis, departamento del Tolima

Este caso corresponde a la comunidad que se autodenomina Jaguas Laguna Vieja, ubicada en el municipio de San Luis del departamento del Tolima, a la cual, luego de la realización del estudio etnológico, se le denegó el registro. Esta comunidad, en el mes de enero del 2007, mediante comunicación escrita, solicitó a la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom la resolución que

permitiría su registro como una comunidad perteneciente al grupo pijao. En este momento, la DAIRM comunicó al peticionario que su solicitud sería tratada de acuerdo con los tiempos dispuesto por esta institución pues se “priorizarán las visitas, por las solicitudes más antiguas”, y se explica que la resolución se expide después de la realización de un estudio etnológico. Posteriormente, en julio del 2008, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, acatando la sentencia del 2 de julio del 2008, ordenó a la Dirección de Asuntos Indígenas que, en el término de treinta días, procediera a dar respuesta de fondo a la petición para realizar el estudio etnológico de la presunta comunidad Jaguas Laguna Vieja. Bajo esta orden judicial el estudio se realiza a mediados del mes de julio del mismo año, sus resultados son presentados a continuación.

La comunidad se encuentra ubicada en el área rural y urbana del municipio San Luis en ambos costados de la carretera que conduce del municipio de San Luis al municipio de El Guamo, a más de 3 km del casco urbano. Sus límites son: al norte con las veredas de Cañada, Gallego y Tomín; al sur con las veredas de Paraguay y Jaguas Flor; al occidente con la vereda de Contreras, y al oriente con la vereda de Ciruelos. Algunos integrantes de la comunidad objeto de estudio tienen parcelas propias, mientras que un alto número de familias no tienen propiedad sobre la tierra, por lo que arriendan tierras o cuidan fincas para cultivar productos de pancoger.

El municipio de San Luis se encuentra localizado en la parte central del departamento del Tolima en el borde oriental de la cordillera Central en el valle cálido del Alto Magdalena. Presenta tres zonas climáticas: clima templado semihúmedo (TSH) hacia el noroeste con altitud entre 1.000 y 1.500 m s. n. m. y temperatura entre 21 y 23 °C. En términos político-administrativos este municipio está compuesto por un corregimiento y 39 veredas. Con respecto de la zona urbana cuenta con 13 barrios: Centro, Ciudadela Mayorga, El Edén, La Esperanza, La Plazuela, Las Brisas, Las Ceibas, Nuevo Horizonte y Pueblo Nuevo, San Luis Gonzaga, San Luisito, Simón Bolívar y Urbanización San Pablo. El corregimiento se denomina Payandé. El estudio aclara que las familias que se reclaman como comunidad están asentadas en los barrios “El Edén, Pueblo Nuevo, La Esperanza, Horizonte y Simón Bolívar”. El resto de población habita en las veredas: Contreras, Cañada, Primavera, Ciruelos, Tomín, Pedregal, Gallego, Urbano, Chonta E., Paraguay, Chilapo y Jagua Flor.

La investigación realizada en campo siguió los lineamientos del protocolo establecido, es decir,

A través de la observación participante y de la investigación-acción participativa que contempló la realización de un taller etnográfico, entrevistas, observaciones etnográficas, revisiones documentales y jornadas de interacción que permitieron efectuar un análisis a la supuesta organización sociopolítica y sus relaciones de autoridad, el nivel de cohesión y convivencia comunitaria, la participación en eventos y actividades colectivas, la colectivización del manejo de recursos y el tamaño preciso de la comunidad y entrevistas⁸.

De acuerdo con el estudio, el funcionario encargado de su elaboración recorrió el territorio donde se encontraban localizadas las unidades habitacionales de “la denominada comunidad que se reivindica como indígena del pueblo pijao”, y durante la realización de un breve trabajo de campo se observaron “las actividades cotidianas de estas familias y se pudo evidenciar sus aspectos socioculturales y su economía”.

De la misma manera, se revisó la composición del autocenso junto con los líderes de la comunidad, y se observó que presentaba ciertas incongruencias con los datos censales presentados en el 2017 cuando se hizo la solicitud. Mientras el censo enviado al Ministerio del Interior del año 2007 aparecían 198 núcleos familiares, para el 2008 solo se tenían 58 familias,

Percibiéndose una alta deserción y migración, por lo que se puede apreciar que no existe una conformación identitaria adscrita a un pueblo de origen, que, para este caso en el departamento del Tolima, la población que históricamente ha habitado lo que se llamó el Gran Resguardo de Ortega, Coyaima, Natagaima y Chaparral ha sido el pueblo pijao. (7)

Algunas de estas familias se encontraban en el casco urbano del municipio de San Luis, donde los entrevistados expresaban que dichos grupos familiares habían llegado allí desde hacía varias décadas como consecuencia de la violencia de grupos al margen de la ley, mientras las otras familias desplazadas se habían

8 Concepto etnológico de la comunidad Jaguas Laguna Vieja que se reivindica como parte del pueblo pijao. Resolución 0020 del 21 de agosto del 2008, por la cual se niega el reconocimiento como parcialidad indígena a la denominada comunidad Jaguas Laguna Vieja, ubicada en jurisdicción del municipio de San Luis en el departamento del Tolima.

dirigido a la ciudad de Bogotá en busca de nuevas oportunidades. Además de las dificultades relativas a la falta de cohesión comunitaria que expresaba el censo, el estudio subraya igualmente la poca conciencia de la identidad étnica reclamada por sus miembros, quienes finalmente testimoniaban cómo su participación en dicho proceso era motivado por los derechos que otorga el registro:

[...] la conformación de la denominada comunidad “Jagua Laguna Vieja” se dio con personas que tienen como actividad agrícola el campo “campesinos” citadinos del casco urbano y algunas familias que tienen indicios o presencia amerindia, todos reclamándose como “cabildo”. En las entrevistas sostenidas con los integrantes de los núcleos familiares (cabeza de familia), manifestaron estar “afiliados al cabildo” porque les han indicado de los beneficios en salud, educación y exención militar a sus hijos. Cabe anotar que indagadas estas personas por el nombre de la comunidad a que dicen pertenecer, en su gran mayoría no sabían o no conocían el nombre de la denominada comunidad a la que pertenecen, evidenciando la inexistencia de un trabajo organizativo y cualificado para quienes dicen pertenecer o ser parte de la supuesta comunidad. (8)

En efecto, el estudio etnológico evidenció que muchas de las familias que aparecían en el censo vivían en otros municipios y departamentos y que existía un interés de las familias para inscribirse motivadas por el líder principal de la comunidad Jagua Laguna Vieja:

[...] manifestaron algunas personas asistentes a dicha congregación, que algunos componentes de sus núcleos no se encontraban en el municipio, debido a la búsqueda de oportunidades de trabajo, otros manifestaron que sus familias se “afiliaron” pero que en realidad llevan años por fuera del ente territorial, así como la existencia de integrantes que viven en Ibagué o Bogotá, evidenciando en la delimitación y su composición un interés extendido a la población que quisiera inscribirse ya sea por afinidad, amistad o vecindad. (8)

Estas dificultades sobre la composición de la comunidad se expresaban en otros niveles organizativos como la falta de cohesión comunitaria, una débil

organización sociopolítica y en las percepciones que sus miembros tenían de su proceso organizativo:

Desde el punto de vista comparativo y analítico, se establece que estas personas perciben la comunidad como un ente estático, al cual se pertenece, y no se tiene una obligación para con esta, por encima de sus intereses particulares, los cuales están dimensionados en el sitio de vivienda y su actividad económica en este u otro ente territorial.

Finalmente, el concepto final del estudio etnológico concluyó que la comunidad indígena Jaguas Laguna Vieja,

No conforma una parcialidad indígena, ya que contraría los términos que establece el Consejo de Estado en fallo de fecha 13 de septiembre de 2001, proferido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Referencia AC.25000-23-24-000-2001-0963-01), ya que no poseen una identidad, un alto porcentaje de familias no evidencian un pasado amerindio, supuestamente comparten unos valores, rasgos, usos y costumbres del pueblo indígena al que señalan pertenecer. (20)

Sobre este fallo negativo, el cabildo gobernador interpuso un recurso de apelación ante el Ministerio del Interior, entidad que una vez más, mediante la Resolución 0034 de 20 de noviembre del 2008, denegó el recurso interpuesto. Esta resolución retomando los elementos observados, concluye que:

No poseen una identidad, un alto porcentaje de familias no evidencian un pasado amerindio, supuestamente comparten unos valores, rasgos, usos y costumbres, una forma de gobierno que no le es clara, no poseen gestión y control social... ya que reclaman una identidad, un pasado amerindio, unos valores, rasgos, usos y costumbres, formas de gobierno y control social que no se perciben al interior de esta... Por lo tanto, no existe una parcialidad o comunidad indígena en la denominada "Comunidad" Jaguas Laguna Vieja, ubicada en el área rural y urbana del municipio de San Luis, departamento del Tolima.

Por otra parte, la negación del registro de la comunidad de Jaguas Laguna Vieja se dio sobre la base de que no se pudieron establecer los siguientes criterios: 1. Un nivel de reconocimiento como parcialidad indígena ante las comunidades vecinas, el estado local/regional, las organizaciones indígenas regionales y el pueblo de origen. 2. Coherencia y vigencia de las relaciones que afirman la adscripción y pertenencia de las personas a una comunidad indígena, y 3. Una caracterización del proceso político-organizativo y cultural que respalda la reclamación del grupo como una comunidad indígena, dando especial énfasis a los principales hitos y derechos conquistados.

A manera de conclusión

Para concluir es importante advertir que este trabajo realizado por el GIR-DAIRM en ningún momento pone en duda la etnicidad; por el contrario, son las comunidades indígenas y sus organizaciones quienes hacen evidente la adscripción a un pueblo indígena y de los miembros que hacen parte de un proceso colectivo, de acuerdo con la Ley 21 de 1991. Son las mismas comunidades las encargadas de ejercer el control en su interior de la que hacen parte o no. En dichos estudios hay una investigación antropológica y sociológica que permite identificar la presencia de una comunidad o parcialidad indígena. Esto es particularmente importante porque visibiliza la realidad de las comunidades indígenas en la actualidad, con sus modelos organizativos propios. Consecuentemente, se restablecen derechos con enfoque diferencial a las familias y a las personas pertenecientes a las comunidades registradas.

El resultado de los estudios etnológicos permite percibir las distintas tipologías, los modelos y las iniciativas organizativas que los pueblos indígenas construyen fuera de sus contextos tradicionales o cuando inician procesos de recuperación identitaria. Pero igualmente permite observar las tensiones que genera la etnicidad y los problemas que afrontan los grupos indígenas: la especulación con los derechos con enfoque diferencial, la política electoral y los conflictos interétnicos, el desplazamiento armado, el desplazamiento generado por los modelos económicos y la reforma agrícola armada entre otros. Por otra parte, para los funcionarios que los realizan (Grupo de Investigación y Registro de la DAIRM), los estudios son un mecanismo que extiende la labor del Ministerio hacia el exterior pues a través de sus funcionarios se hace presencia en las comunidades indígenas y se realizan actividades de acompañamiento, diálogo

y gestión interinstitucional; y sus resultados conllevan al acceso a derechos con enfoque diferencial, mediante el registro. Internamente, se generan canales de diálogo e interlocución entre los grupos de trabajo de la Dirección de Asuntos Indígenas con las comunidades indígenas y sus líderes, y las demás direcciones del Ministerio del Interior. Es una manera de aunar esfuerzos, conocimientos y experiencias que van en beneficio de las comunidades indígenas y de la investigación sociocultural, histórica, antropológica y etnológica del país.

Sin embargo, pese a estos aspectos favorables, la acción del registro que se desprende de los estudios etnológicos y que constituye uno de los mecanismos estatales para administrar los derechos de los indígenas, al definir la población a la cual están destinados siempre supone conflictos y tensiones. En primer lugar, porque la consolidación de categorías, instrumentos y procedimientos generados por Estado colombiano para tratar la diferencia, no puede abarcar todas las dinámicas sociales y políticas de las comunidades, que están en constante cambio. En segundo lugar, porque determinar precisamente quién es o no beneficiario de los derechos diferenciales otorga un carácter instrumental que siempre pone en entredicho las reivindicaciones de los sectores poblacionales indígenas no reconocidos, y cuyas formas organizativas y culturales muchas veces no corresponden al ideal del indígena del imaginario nacional.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt. 2003. *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI.
- Cohen, Abner, comp. 1974. *Urban Ethnicity*. Londres: Tavistock.
- Glazer, Nathan. 1992. *Los límites de la política social*. Madrid: Ed. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Correa Rubio, François, coord. 2010. *Geografía humana de Colombia*. Región Andina Central, tomo IV, volumen III. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM) y Grupo de Investigación y Registro (GIR). 2008. Concepto etnológico de la comunidad Jaguas Laguna Vieja que se reivindica como parte del pueblo pijao.

- _____. 2011. Concepto etnológico de la comunidad indígena El Sol de los Pastos, ubicada en el área rural del municipio de Florida, departamento del Valle, para el registro como comunidad o parcialidad. Bogotá.
- _____. 2012. Concepto etnológico de la comunidad Sol de los Pastos, del pueblo de los pastos, ubicada en el municipio de Florida, antiguo corregimiento de San Antonio de los Caballeros. Bogotá.
- _____. 2014, octubre. Concepto etnológico de la Comunidad Ancestros Coya Managrande Territorio Sagrado, del pueblo Pijao con unidades familiares ubicada en el sector Mana Grande de la vereda Totarco en jurisdicción del área rural del municipio de Coyaima, departamento del Tolima para el registro como comunidad o parcialidad. Bogotá.
- Moynihan**, Daniel. 1994. *Ensayo histórico sobre la ley de las naciones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Orjuela Laverde**, Carlos Alberto, Javier Mauricio García Vargas y Carlos Ariel Ruiz. 2016. Documento de trabajo. Presentación estudios etnológicos. Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, DAIRM, Grupo de Investigación y Registro.
- Roldán**, Roque y John Harold Gómez Vargas, comps. 1994. *Fuero indígena colombiano*. 3.^a ed. Bogotá: Ministerio de Gobierno, Dirección General de Asuntos indígenas, Plan Nacional de Rehabilitación.
- Uribe Uribe**, Rafael. 1907. *Reducción de indígenas*. Cúcuta: El Trabajo.

EL EJERCICIO DE LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA

Claudia Teresa Cáceres Domínguez

Universidad de Salamanca

Introducción

Hace algunos años el profesor Michel Weviorka en su clase sociología del conflicto nos decía que la función de ser actor e investigador al mismo tiempo no era posible. Esta aseveración cuestionaba lo aprendido en mis años de formación profesional, pues desde América Latina hemos articulado la acción a la investigación en ciencias sociales; lo que implica que hay que involucrarse para conocer la compleja realidad del campo en el que trabajamos, profundizando el conocimiento con la experiencia vivida en el contexto del problema de estudio, pero más aun tomando una posición en este campo. Cuando hablamos de la antropología política, en el contexto del Estado, es igualmente importante entender las realidades que allí se producen. Una manera de hacerlo es convertirse en actor, para entender los contextos, los procesos de toma de decisiones, la inmensa incertidumbre que existe en el ejercicio de la función pública y sus enormes frustraciones; se hace necesario experimentar lo que pasa en lo que difusamente conocemos como Estado, para dar cuenta, desde el análisis antropológico, de lo que ocurre en ese lugar, ya que esclarece hablar desde la experiencia y permite superar la distancia implementando las metodologías y técnicas como la etnografía y la investigación-acción participante.

Pensaba hace mucho tiempo que esa relación del antropólogo funcionario era distante e irreconciliable con la del antropólogo investigador, pero no porque sus objetivos sean diferentes, como lo planteaba el profesor, sino más bien porque el trabajo de funcionario se percibe como una contradicción al reivindicar ante las comunidades la imposición del aparato de dominación. La experiencia me ayudó a comprender que las investigaciones requieren años de entendimiento en los procesos complejos, y que el quehacer de los antropólogos se debate en tensiones fundamentales, que no pueden ser vistas desde una óptica que acerca o aleja los problemas de estudio, sino más bien desde un prisma que permita hacer una difracción de estos problemas. Esto quiere decir que lo que allí ocurre no se puede llegar a comprender desde una única entrada y que los caminos de este tipo de investigación pueden ser difusos. Resulta necesario abandonar los manuales metodológicos para dar paso a la vivencia, que requiere ir más allá de tener como objetivo un título o un texto, pues estas metas están normalmente regladas por tiempos y procedimientos que limitan la experiencia de conocer, recibiendo lo que ocurre en la cotidianidad y que no se encuentra reglado por un cronograma de trabajo.

Tres cosas fueron constantes en este proceso de aprendizaje sobre el Estado, la institucionalidad, los derechos de los grupos étnicos y, en especial, el derecho a la consulta previa; primero, una mirada constante de investigación, que durante muchos años consistió en el levantamiento de información, el compromiso político con la garantía de los derechos de las comunidades —aunque en el camino se hayan cometido errores— y el ejercicio constante y muchas veces doloroso de desapego y despojo de nociones y conceptos que ayudan a entender y categorizar el mundo. Este trabajo recoge parte de las reflexiones que realicé gracias a la experiencia vivida durante los años de trabajo en las instituciones del Gobierno nacional (2009-2012), y se ve enriquecido con una mirada desde la antropología sobre el Estado, superando la narración lejana, para pensar en las categorías internas y el análisis de los procesos¹. El documento proporciona una perspectiva diferente, pues recoge no solamente un estudio documental y

1 “Estas narraciones académicas son una narración en voz en *off*, como si no tuvieran responsabilidades de las acciones que la organización del Estado realiza [...] El Estado desde esta perspectiva está visto desde afuera, pues parece que no se quiere participar de la escena política de quienes definen categorías, analizan procesos, mantiene al Estado en el oscurantismo” (Correa 2011).

bibliográfico, sino la vivencia misma de haber estado en la escena política en el campo de toma de decisiones. Propone, por lo tanto, una mirada con una experiencia desde “el adentro”, que busca describir y analizar los asuntos referentes a la consulta previa y su relación con categorías como el reconocimiento y el territorio en las formas de comportamiento de quienes hacen parte del Estado².

No puedo pasar esta presentación sin agradecer a mis colegas antropólogos con quienes nos hemos acompañado en el trabajo sobre la consulta previa, al profesor François Correa, por haberme escuchado en mis múltiples angustias sobre este tema e invitarme a escribir sobre ello. Al Instituto Colombiano de Antropología e Historia, y a su director, Ernesto Montenegro, por su apoyo en la realización de este escrito. A mi familia, especialmente a mi hijo Adrián, que durante el trabajo que desarrollé en el Gobierno nacional, fue quien más aportó gracias a mis largas ausencias.

Antecedente: el procedimiento de la consulta previa

El procedimiento de la consulta previa es el espacio de actuación institucional y social donde se materializa la garantía del derecho fundamental de consulta previa a través de una serie de reuniones que deben cumplir con unos principios, metodología y normas. En el procedimiento se relacionan las partes y es allí donde el deber ser se convierte en lo que es, donde los actores entran en el campo y hacen sus posicionamientos, oposición de fuerzas y luchas de poder. En esta arena, la de lo político, el deber ser se pone a prueba, evidenciándose la separación del comportamiento y la norma. Allí toma fuerza el ámbito de las decisiones y los acuerdos, de las relaciones políticas y, aunque existe un marco normativo, no todo ocurre bajo su directriz.

La consulta previa está reglamentada en Colombia a través de la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual se articula a un marco constitucional que reconoce la diversidad étnica y cultural del país, y en especial con el artículo 330 de la Constitución Política que

2 El campo de este trabajo se ubica en una intersección de saberes disciplinares, donde el derecho, los estudios ambientales y la antropología están amalgamados. Su marco general hace parte de la antropología política, área de estudio que plantea una reflexión frente a los sistemas de gobierno, la interacción de los diferentes pueblos con los estados, la intersección del mundo jurídico y el mundo político, como también los comportamientos en la institucionalidad.

reconoce los territorios indígenas, sus formas de gobiernos y administración; donde el párrafo de este artículo menciona como elemento de protección a la diversidad cultural que: “las explotaciones de recursos naturales que ocurran en los territorios indígenas se harán sin desmedro a la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, donde el gobierno propiciará la participación de los representantes de las comunidades”; asunto que algunos interpretan como la inclusión del derecho de consulta en la misma Constitución política.

A su vez, el marco normativo recoge una serie de decretos promulgados por los gobiernos nacionales, en donde se ha buscado dar unos elementos procedimentales específicos a las consultas previas que requieren licencias ambientales, como también aquellos proyectos que son de carácter prioritario para el país. Adicionalmente, dentro de estos elementos normativos existe una relación con la ley ambiental y la ley de comunidades negras y decretos que regulan los espacios de participación de los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras y el pueblo rrom³.

Para implementar la consulta previa, la institucionalidad debe tener en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con la garantía de este derecho. Es necesario resaltar que esta Corte consideró la consulta previa como un derecho fundamental debido a la conexión con otros derechos, como el derecho a la vida. Además, la Corte ordenó en el reconocimiento de este derecho a las comunidades negras, raizales y palenqueras del país en la Sentencia T-955, en el caso del río Cacarica, en donde permite reivindicar a las comunidades afrocolombianas como pueblos que se diferencian de otros sectores de la colectividad nacional, por sus condiciones sociales, culturales y económicas. Dentro de los pronunciamientos de la Corte Constitucional podemos observar elementos de procedimiento, como también los límites y alcances de la consulta previa.

Para dar paso entonces al relacionamiento entre la institucionalidad, las comunidades y pueblos y los interesados en hacer las consultas previas, el Gobierno realiza dos trámites que delimitan la consulta previa en tanto procedimiento. El primer trámite es la expedición de una certificación de presencia de comunidades y, el segundo, el proceso de consulta previa. En este primer

3 Decreto 1320 de 1998, Decreto 2613 del 2013, Ley 99 de 1993, Ley 70 de 1993, Decreto 1397 de 1996, Decreto 2163 del 2012 y Decreto 2957 del 2010.

trámite, el Gobierno nacional, a solicitud del interesado, define quiénes son las comunidades que deberán ser consultadas. Cuando lo define expide una certificación que el Ministerio del Interior, a través de su Dirección de Consulta Previa, actualmente tramita como una resolución. Dicha resolución contiene el lugar, el nombre del proyecto que pretende desarrollarse, el nombre de la empresa o entidad interesada y la determinación de presencia o no de comunidades en la ubicación de dicho proyecto. Uno de los elementos que la Corte Constitucional ha resaltado es que la certificación o resolución de presencia de comunidades no es lo que otorga el derecho de consulta, pues puede ocurrir que la institución no reconozca a las comunidades afectadas y aun así ellas deban ser consultadas, ya que la realidad sobrepasa el acto administrativo, y el derecho prevalece. Igualmente, el concepto de afectación es fundamental para determinar quiénes deben ser consultados, superando la acción del reconocimiento sobre el documento expedido por el Gobierno, más adelante veremos con mayor detalle este problema.

El proceso de consulta previa, entonces, ocurre a través de diferentes pasos o fases. Después de dar la certificación de presencia de comunidades a los interesados, se convoca a la consulta previa. La convocatoria es un proceso del que se encarga la Dirección de Consulta Previa, quienes buscan a través de sus bases de datos a las comunidades y sus representantes para entregar estas convocatorias. Como acto administrativo, la convocatoria es la forma en que el Ministerio informa a todos los interesados, los responsables, las comunidades étnicas, los entes de control, el inicio de un proceso y su posterior desarrollo; donde debe asegurarse de que los interesados reciban la convocatoria. La convocatoria es una actividad muy difícil de coordinar, pues se deben tener los datos de las autoridades y líderes de las comunidades, los cuales van cambiando constantemente, como también hacerla llegar a lugares lejanos. Por lo cual puede ocurrir que los funcionarios y contratistas se apoyen en los responsables del proyecto para llevar a las comunidades esta comunicación oficial.

Al establecer la fecha y el lugar para realizar la primera reunión de consulta previa, la Dirección de Consulta Previa envía un servidor o funcionario público a liderar el proceso. En la primera reunión se hace una instalación oficial y se presenta el proyecto. Para la institucionalidad la instalación es la primera reunión formal donde se busca realizar el acuerdo metodológico resolviendo cómo se realizará el proceso de consulta previa, acuerdo que desde la institucionalidad se conoce como preconsulta.

Cuando la información del proyecto, de la medida administrativa o legislativa es entregada completamente, debe procederse a discutir estas medidas o proyectos, lo que se ha nominado como “Taller para la identificación de impactos y medidas de manejo”⁴. En esta fase se espera que se realicen todas las contribuciones, se hagan los diálogos internos en las comunidades para la adecuada toma de decisiones, se evalúen las afectaciones sociales, culturales, ambientales, económicas y de cualquier otra índole y se tomen las medidas para eliminar o evitar acciones, mitigar, compensar o restaurar los posibles daños. Esta es la fase más larga de la consulta, pues requiere de conversaciones a profundidad, cumpliendo con los requisitos no solo de bilingüismo, sino también de entendimiento y comprensión de los procesos, conceptos, intenciones e intereses de las partes.

Como principio, se debe proporcionar toda la información del proyecto o medida, con los detalles técnicos para que las comunidades puedan tomar las decisiones en pleno conocimiento. Para crear las medidas de mitigación, compensación, corrección de las que habla la ley, se realiza este taller de impactos; el cual ocurre imaginando o proyectando los impactos que pueden causarse a futuro. Muchas veces los responsables del proyecto se presentan con un cuadro donde identifican *a priori* unos impactos, bien sea por sus experiencias anteriores o porque desde la empresa pública o privada considera que esos son los impactos, sobre estas ideas se empiezan a discutir las medidas para hacer la mitigación, compensación y corrección de estas afectaciones; lo que limita enormemente el derecho de consulta y la participación de los sujetos colectivos de este derecho.

Las medidas que se van pensando en esta metodología propuesta por los responsables de los proyectos tienden a convertirse en preacuerdos. Estos son analizados por las comunidades y en muchas ocasiones ocurre que dichos acuerdos o medidas buscan resolver necesidades sentidas de las comunidades. Dentro del proceso de consulta previa las comunidades deberán tener espacios internos de toma de decisiones, acuerdos y armonizaciones, sin embargo, esto no está presente en los documentos que establecen las metodologías sobre el procedimiento.

Cuando las comunidades y los pueblos logran ponerse de acuerdo con los interesados en realizar proyectos en sus territorios, o en los lugares que les pueden

4 Para el caso de medidas administrativas y legislativas el concepto de talleres de impacto y medidas de manejo es impreciso, pues se trata más que todo de que sus aportes sean tenidos en cuenta, mas no de determinar impactos.

generar cualquier tipo de afectación, se consigna un acta de protocolización de acuerdos, que es cuando las empresas pueden dar inicio a la realización de sus proyectos. La institucionalidad posteriormente hace el seguimiento a los acuerdos, y solo hasta cuando se cumplen todos los realizados en la protocolización se procede a hacer cierre de la consulta previa. El seguimiento lo realiza una comisión donde participa la Dirección de Consulta Previa, en algunas ocasiones el Ministerio de Ambiente, los responsables del proyecto, las comunidades étnicas y los entes de control.

El procedimiento se sintetiza en los siguientes pasos o fases: la instalación, el acuerdo metodológico, la entrega de la información, los diálogos y aportes, los acuerdos, la protocolización, el seguimiento y el cierre. Claro que este procedimiento no es para nada simple, para que esto ocurra deben existir muchas actividades realizadas por la institucionalidad, por los responsables de los proyectos y por las comunidades que serán consultadas. El planteamiento de estas metodologías, en el sistema social y económico en que vive la sociedad mestiza, es una orientación por la agilidad, eficiencia y eficacia de dichos procedimientos, por lo que la institucionalidad buscará la realización con prontitud de las diferentes fases que componen el procedimiento para garantizar el derecho a la consulta previa.

¿Cuáles son las implicaciones del desarrollo del procedimiento planteado desde el paradigma de desarrollo de nuestra sociedad, que aún no busca entender los procesos de relacionamiento con otros pueblos a partir de las relaciones de la interculturalidad, que promuevan la igualdad, entender las razones de los demás y construir conjuntamente esos conceptos que llamamos Estado y desarrollo? Múltiples son los problemas que ocurren en la garantía del proceso de consulta previa pero, en principio, aunque existen diferentes herramientas para garantizar la pervivencia de la diversidad étnica del país, con la misma forma de actuar, pensar y sentir, estamos poniendo en riesgo dicha diversidad. Las dinámicas del Estado no han sido capaces, después de 25 años de la firma de la Constitución política de 1991, de garantizar plenamente el principio fundamental de la diversidad cultural del país, aunque ha existido una indudable transformación en el Estado y en la sociedad; este es un elemento positivo y categórico ante un mundo que se consume en odios por la diferencia. Solamente pensar el tema de la consulta previa como la garantía de derechos, o como los trámites, no permitirá transformar el país a los nuevos retos que hoy en día debemos afrontar.

Finalmente, en cuanto a la implementación de procedimiento no se debe olvidar que la norma ISO-9001 se convirtió en una herramienta fundamental que organiza la acción institucional. En el caso de la consulta previa, el sistema de gestión de calidad, que está basado en esta norma, permitió desarrollar documentos internos del Ministerio del Interior que establecen los pasos para la realización de los procesos de consulta previa. Estos procesos se encuentran dentro de la actividad misional del Ministerio del Interior, en los procesos de ejecución de normas y en el subproceso de financiación de proyectos para la participación y el fortalecimiento a la democracia. Existen cinco documentos o manuales de procedimiento interno que se encargan de ordenar la acción de la Dirección de Consulta Previa y la ejecución del proceso misional⁵.

En materia procedimental, las normas que hemos citado, leyes, decretos, la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional, el desarrollo de la metodología propuesta por la institucionalidad, no dan respuesta suficiente ni resuelven aún los problemas referentes a la identificación de presencia de comunidades, como tampoco al proceso de la consulta previa. Se han empezado a formular diferentes protocolos tanto para la identificación de comunidades, como para los procedimientos de consulta previa, en el último caso, protocolos que buscan dar cuenta de la diversidad cultural de cada uno de los pueblos consultados y resolver los problemas de concertación y conciliación; sin embargo, es una tarea incompleta por no decir inútil, seguir realizando documentos que no han partido de la discusión filosófica inaplazable sobre el Estado y el desarrollo.

La estructura: andamiaje en contradicción y conflicto

Siempre partimos del hecho de que el Estado es una única realidad, pues percibimos el Estado como un aparato, como un ente controlador, como una estructura inmóvil y rígida. Actualmente, los estudios sobre el Estado se han aproximado desde diferentes perspectivas; aunque para la mayor parte de la población, prevalece la aproximación desde la ciencia jurídica, donde pareciera

5 Estos procedimientos son: certificación de la presencia o no presencia de grupos étnicos en el área de influencia de un proyecto, obra o actividad; coordinación de la consulta previa; guía para la certificación de presencia o no de grupos étnicos en el área de influencia; asistencia jurídica para la consulta previa y asistencia técnica para la consulta previa.

que es el ámbito de la ley donde el Estado encuentra su existencia, su legitimidad, su esencia misma, donde la ley no es múltiple ni variable, y se entiende como una única realidad.

Desde la antropología y desde otras ciencias sociales nos hemos preguntado sobre el Estado como un lugar donde se construyen representaciones, discursos, hegemonías, como un lugar donde el poder como noción sociológica se fortalece, se crea y recrea pugna, y donde se libran batallas de sentidos, incluso se entiende como una ficción.

Existen diferentes dimensiones del comportamiento y construcción humana, relacionadas con lo que la gente hace, con lo que la gente dice que hace y con lo que la gente debería hacer. Estos tres niveles nos hacen prestar una atención detallada a la práctica, al discurso y a la norma, como dimensiones del comportamiento, las cuales se encuentran presentes dentro de lo que llamamos Estado⁶.

Hay dimensiones culturales y sociales que también se expresan con fuerza en esta “realidad” que es el Estado. Las prácticas de las personas que componen esta realidad están relacionadas con todo tipo de comportamientos. Por ejemplo, son de amplio estudio las prácticas asociadas al clientelismo, que para algunos es legítimo dentro de las democracias, o las relaciones de poder donde se manifiestan las tensiones de las clases sociales, como también los enfrentamientos de los diferentes sectores de la sociedad.

El discurso en el ámbito estatal es un elemento vital; la palabra hablada es una palabra cargada de intenciones e intereses. Los discursos son, por tanto, el lugar donde ocurre el acuerdo político, las negociaciones; con la palabra caminan los procesos, con la palabra también se niegan los derechos.

Entre el deber ser que se propone una sociedad en sus normas y las prácticas y discursos existe una separación, un espacio donde el comportamiento no corresponde completamente o se alinea con la norma. Para el derecho es un comportamiento que se entiende desde la anormalidad, sin embargo, es allí donde se estructura el comportamiento de la burocracia, donde las alianzas ocurren, donde los acuerdos se renuevan en un constante flujo de intereses.

6 Algunos lectores podrían considerar que es necesaria una definición para hablar del Estado, pero considero que al adoptar una definición, necesariamente tendría que alinear mi pensamiento con alguna de ellas, asunto que aún no considero imperativo, incluso para el desarrollo de este texto.

Las investigaciones sobre la consulta previa se han realizado principalmente desde el deber ser; describiré a continuación cómo se construye desde este otro ámbito de análisis el discurso sobre la consulta previa y cómo se realizan las prácticas institucionales.

Para poder entender las dinámicas institucionales existe una estructura que administra/garantiza⁷ el derecho a la consulta previa. La estructura que se encarga de la consulta previa en el Gobierno nacional se encuentra entonces en cabeza del Ministerio de Interior, quien a través de sus tres direcciones encamina la política pública respecto a los grupos étnicos en el país y en especial a su participación: la Dirección de Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, la Dirección de Asuntos Indígenas y la Dirección de Consulta Previa⁸. Las dos primeras se encargan, según el Decreto 2893 de agosto del 2011 que organiza internamente al Ministerio del Interior, de las consultas de carácter administrativo y de los proyectos de ley; por su parte la Dirección de Consulta Previa tramita las consultas que se relacionan con proyectos, obras y actividades que puedan afectar a las comunidades de los grupos étnicos⁹ en sus territorios, principalmente en aquellos proyectos considerados de desarrollo.

- 7 *Administrar y garantizar* no son dos conceptos semejantes. Mientras que administrar significa dirigir, conducir, garantizar tiene una noción de responder por o legitimar. La política actual del Estado sitúa a los gobiernos como administradores de recursos públicos, son aquellos que reparten los recursos, estructurando cada vez más fuerte la noción de los ciudadanos como clientes. Al incluir la noción de garantizar en la estructura institucional, se busca hacer énfasis e incluir la noción del Estado como aquella construcción cuyo fin es relacionarse con los ciudadanos desde la perspectiva de sus derechos; es decir, proporcionar también relevancia a la formulación constitucional del Estado social de derecho. Administrar/garantizar se presenta como una contradicción que obedece a los excesos en un enfoque meramente administrativo y no garantista de derechos, es una contradicción que opera en la cotidianidad del Estado.
- 8 El Gobierno nacional ha realizado varias propuestas de ley sobre consulta previa, la realizada en el 2016 propone crear una institucionalidad nueva, una agencia para consultas previas, la cual terminaría con la estructura institucional tal y como está descrita para garantizar y administrar la consulta previa, sometiendo otros aspectos de la política étnica a dicha agencia. Las propuestas que ha realizado el Gobierno no han tenido acogida entre las organizaciones étnicas, los representantes y líderes.
- 9 Sobre la noción de grupo étnico existen discusiones presentadas por Christian Gross y Peter Wade, entre otros, quienes reclaman que esta noción se establece en el marco del multiculturalismo como un elemento de dominación y a su vez como la construcción de un sujeto por parte del Estado para las negociaciones que se desarrollan con la implementación del modelo neoliberal. En este texto no se pretende abordar esta

Existe una división de una especialización de carácter político y otra de carácter económico, las cuales no son exclusivas ni excluyentes, es decir que las direcciones en algunos casos trabajan conjunta y coordinadamente, en otros se oponen como es normal en el ejercicio del poder.

La función que realiza el Ministerio del Interior es la de garantizar el trámite, en un sentido de secretaría operativa, encargada de hacer convocatorias, realizar las actas y observar que los principios de la consulta previa, escritos en la ley y en la jurisprudencia, estén presentes en todos los procesos de las consultas previas.

Por su parte, quienes tienen la obligación de consultar son aquellas instituciones públicas y privadas o personas que busquen realizar medidas administrativas o legislativas, proyectos, obras o actividades que puedan afectar a los grupos étnicos del país. Ellos realizan la consulta con la facilidad del Ministerio del Interior que, como vimos anteriormente, es el ente rector de la política relacionada con los grupos étnicos.

Tiende a enredarse un poco distinguir entre quién consulta, quiénes son consultados y quién garantiza que se consulte. Deben solicitar y realizar el proceso de consulta las empresas públicas o privadas, las personas jurídicas o naturales que con medidas administrativas, legislativas, proyectos, obras o actividades puedan afectar a las comunidades y a los pueblos étnicamente diferenciados. El sujeto de consulta es determinado por el Estado como el sujeto colectivo de derecho, es decir, los pueblos y/o sus comunidades. En todo caso, es el gobierno el responsable de garantizar este mecanismo de participación.

Otras entidades públicas hacen parte del proceso de consulta previa, como la Procuraduría General de la Nación, en especial su Grupo de Asuntos Étnicos, las personerías municipales, la Defensoría del Pueblo. Las autoridades ambientales también tienen responsabilidades de participar y actuar antes de otorgar los permisos o licencias ambientales.

La acción institucional en torno a la garantía del derecho a la consulta previa

Las acciones del gobierno se construyen bajo aspectos normativos y discursivos, en procesos que están determinados por la acción formal como la *planificación*,

importante discusión, pero contribuye con algunos elementos que se desarrollan a partir de la implementación del Convenio 169 de la OIT.

reconocimiento y garantía del derecho, articulados a su vez a contextos culturales e interculturales para garantizar/administrar el derecho a la consulta previa.

La *planificación* se comprende desde la administración como el ejercicio de pensar las acciones institucionales y el costo que estas acciones tienen para ser implementadas. Los ejercicios de planeación están basados en la ejecución del gasto público y su medición a través de indicadores de gestión, que en teoría demostrarían que las instituciones cumplen con sus funciones y por tanto con su razón de ser. Sin embargo, esta forma de planificación no responde a un modelo filosófico, pues reproduce la noción de la búsqueda imposible del tan anhelado desarrollo. Es poco frecuente que estos ejercicios contemplen elementos como el enfoque diferencial étnico¹⁰, es decir que los proyectos, las obras o actividades tengan en cuenta nociones de las poblaciones sobre el uso y manejo de los territorios. Aún arrastramos la idea del desarrollo, donde la explotación y el consumo son sus elementos constitutivos.

Esto genera unos impactos importantes a los derechos de los grupos étnicos sobre consulta previa, debido a que cuando se hacen estas planificaciones y se imponen estas prácticas se desconoce que en los territorios donde se realizan los proyectos existen costumbres, culturas, tradiciones y riqueza ambiental.

Un ejemplo de ello es la planificación que realiza el sector de hidrocarburos que resulta ser avasalladora por el poco reconocimiento que existe en materia territorial. El modelo de oferta del negocio de hidrocarburos consiste en el desarrollo de un mapa de tierras¹¹ que se divide en bloques, dichos bloques son ofertados en los mercados internacionales, en rondas de negocios. Los bloques comprenden grandes extensiones de tierra y son diseñados desde coordenadas geográficas que segmentan el territorio nacional en una cuadrícula. Esta cuadrícula no contempla las divisiones entre departamentos o municipios, ni la existencia de lugares de especial protección ambiental, tampoco considera las tierras colectivas de los grupos étnicos y mucho menos las comunidades que habitan por fuera de los resguardos y de las tierras de las comunidades negras. Adicionalmente, podría pensarse que un ejercicio de planificación que tenga en cuenta el territorio social y cultural del país, como también que dichos proyectos, obras o actividades, puedan ser consultados en su etapa de planificación,

10 La Dirección Nacional de Planeación ha sacado algunas cartillas y documentos explicando el enfoque diferencial étnico.

11 Mapa de tierras ANH disponible en www.anh.gov.co

en tanto medida administrativa, podría generar una dinámica diferente frente a los grupos étnicos y a sus territorios, evitando a su vez enfrentamientos y disminuyendo notablemente los conflictos con las comunidades y con las empresas privadas.

Un ejemplo de consulta previa de una medida de planificación fue la consulta del Plan Nacional de Desarrollo, que es un avance importante para dar paso a las consideraciones que existen frente al diálogo entre modelos de desarrollo. A pesar de ello, esta consulta no abordó todo lo que tiene que ver con sus principios y diferentes capítulos, únicamente se tomó en cuenta lo que tiene que ver con el capítulo para grupos étnicos, sus programas, proyectos y presupuestos plurianuales. Lo que dificulta de cierta forma una discusión más amplia, y que está en mora, sobre la definición de desarrollo. Es posible que un espacio para discutir el modelo sea la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo, por diferentes asuntos: primero, porque el modelo de desarrollo del país debe considerar el principio constitucional de la diversidad cultural y no solo introducir este elemento en un capítulo de atención del Estado a los grupos étnicos, y además porque es un lugar privilegiado para que otras filosofías puedan hacer sus aportes en esta noción. No hay que pretender que sea el único lugar de discusión, pero es uno interesante por su componente de interculturalidad.

Otra acción institucional es la relacionada con el *reconocimiento* de los grupos étnicos, que se materializa como procedimiento en la certificación de presencia de comunidades, expuesto en el Decreto 1320 de 1996 como un prerequisite para determinar la realización de las consultas previas. Este procedimiento indica que el Ministerio del Interior, encargado de la política de los grupos étnicos, debe informar cuáles son las comunidades presentes en el área de influencia de un proyecto o de una obra e informar a quien esté interesado en realizar el proyecto, el nombre de la comunidad y quién es la autoridad tradicional o el representante de dicha comunidad.

Dentro de la garantía del derecho a la consulta previa, el asunto de las certificaciones es el que más ha causado demandas de acción de tutela, dado que el decreto presenta un énfasis en la redacción que ubica el lugar del proyecto y su área de influencia como el foco de la acción institucional. Esto quiere decir que no se tiene en cuenta en el decreto el antecedente de poblamiento de las comunidades sobre los territorios, su historia o su estrecho vínculo de conocimiento con los lugares que habitan y hacen uso. Este desequilibrio en la redacción del decreto genera una dinámica de invisibilización más que de despojo territorial

de las poblaciones que históricamente han habitado esos lugares, pues la acción es a favor de los intereses institucionales y privados, más que a proteger la diversidad cultural de la nación. Adicionalmente, la Corte Constitucional de Colombia ha manifestado que la certificación no es una prueba adecuada, y que el estudio etnológico es el mecanismo para determinar si procede la realización de una consulta previa, centrándose en el concepto de afectación¹².

Para poder determinar la presencia, se consulta una base de datos que el Ministerio viene desarrollando en todo el territorio nacional, las informaciones de las direcciones de asuntos indígenas y de comunidades negras en los procesos de conformación de los cabildos indígenas y de los consejos comunitarios respectivamente. También se tienen en cuenta los resguardos y las tierras de comunidades negras para la emisión de dicha certificación. En el caso de tener dudas frente a la expedición de esta certificación, el Ministerio del Interior realiza visitas a los lugares solicitados.

El procedimiento de la verificación es la búsqueda de una prueba para poder determinar la presencia de las comunidades en la zona. Este proceso ha presentado dificultades pues las metodologías de trabajo institucional imponen una condición de tiempos supremamente restringidos para hacer análisis, observaciones detalladas y establecer mecanismos participativos con las poblaciones. Determinar si una población tiene una distinción étnica sobre otras, requiere conocer los contextos históricos y regionales, las dinámicas de movimientos poblacionales, las diferentes formas de organización social, económica y política.

Las verificaciones utilizan las metodologías de la antropología, que es la disciplina que se ha encargado del estudio de los grupos étnicos, de su cultura, de la compleja relación de los pueblos con sus territorios. La antropología ha desarrollado a lo largo de su historia una serie de métodos que acompañados de otras disciplinas ayudan en la comprensión o conocimiento de otros pueblos y sus filosofías. Por tanto, los métodos de la antropología son expeditos para la realización de estas verificaciones.

Dentro de las prácticas que ha desarrollado la institucionalidad sobre certificación de presencia de comunidades, vale la pena señalar la descalificación a los profesionales antropólogos en la realización de esta labor. Esto ha ocurrido por un asunto fundamental y es que los conceptos de los antropólogos han

12 Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia T-436 del 2016.

sido tachados de inconvenientes para el desarrollo de la política gubernamental sobre explotación de recursos. Esto ocurre porque la mayor parte de funcionarios que toman decisiones en el gobierno sienten una mayor simpatía por el sector empresarial, que por los grupos étnicos, y los conceptos antropológicos se leen como elementos que retrasan los proyectos ya que explican la relación con el territorio en el que habitan, por tanto, la necesidad de tener acciones de protección o de reparación, e incluso plantean la posibilidad de no desarrollar determinados proyectos por las afectaciones irreparables a la vida y cultura de las comunidades. Los funcionarios y contratistas deben realizar sus acciones apresuradamente, en pocos días de estadía en las regiones, lo que dificulta el relacionamiento con las comunidades y por supuesto la recolección de datos que puedan ser contrastados en un análisis riguroso y documentado con fuentes bibliográficas, e incluso con procesos anteriores. Otra práctica es la que prioriza una lectura de los territorios desde una perspectiva meramente cartográfica, donde lo que se prioriza es recolectar un punto en el *global positioning system* (GPS), para poder leer en un mapa las distancias de las comunidades respecto a un proyecto determinado. El área de influencia de un proyecto se fija teniendo en cuenta algunos kilómetros de distancia determinados arbitrariamente, con el fin de saber quiénes serán las comunidades afectadas, y por tanto con quienes habrá que realizar la consulta previa.

Uno de los casos más representativos sobre la presencia de pueblos indígenas es el reconocimiento del lugar de pagamento conocido con el nombre de Jukulwa, en la zona de Mingueo, en la Sierra Nevada de Santa Marta, donde se realizó el Puerto Multipropósito Brisa. En este caso, la institucionalidad actuó haciendo oscilaciones, en el archivo se evidencia que el pronunciamiento de la institucionalidad se mueve en oposiciones entre instituciones y funcionarios. Es importante destacar que el Ministerio del Interior, que es el encargado de la política para los grupos étnicos, es la entidad que se opone en este caso, por medio de la certificación, a reconocer la presencia de los pueblos y sus comunidades en la zona. La institución persiste en su respuesta equivocada cuando en la emisión del concepto a raíz de la verificación termina negando su presencia, contrariamente a las argumentaciones presentadas en el mismo informe de sus funcionarios, quienes reconocen un sitio de interés cultural y espiritual. Los documentos del archivo hacen explícita la presión que realiza la empresa sobre la institucionalidad, como también sobre las mismas poblaciones buscando influir en las decisiones tanto gubernamentales como organizativas. Es

de anotar igualmente que la certificación fue negada desde el año 2001, por la directora, quien hace parte de uno de estos cuatro pueblos. Este caso evidencia la importante fragmentación en la acción de la institucionalidad, porque aunque las certificaciones reiteradamente negaban la presencia de las comunidades, incluso bajo los pronunciamientos del mismo ministro, los archivos muestran que los conceptos de los funcionarios en sus comisiones, como la disposición del Ministerio de Ambiente a expedir un auto para realizar la consulta previa, buscaban el reconocimiento de la presencia de los pueblos en ese territorio y una acción contundente para que los funcionarios que tomaban las decisiones no ignoraran la ley. Es clara a su vez la influencia que tiene el sector empresarial en la toma de decisiones, pues solicitaron en múltiples ocasiones la certificación, como si la reiteración del documento negara el hecho real de la relación de los pueblos de la Sierra Nevada con este territorio. La presión que ejerce este sector se puede observar en sus gestiones con el Congreso, los gobernadores y el presidente, donde se realizaron reuniones de todo tipo e incluso regionales para coaccionar a los pueblos indígenas. El caso llegó a ser demandado por los pueblos de la Sierra Nevada, la sentencia determinó que las comunidades están presentes en tanto realizan actividades religiosas, aunque sus lugares de habitación sean lejanos.

Para el Estado, el reconocimiento de grupos étnicos tiene dos aspectos, el subjetivo, que es el autorreconocimiento y el objetivo que es el reconocimiento por parte de la institucionalidad. El autorreconocimiento es un elemento interno de los pueblos y sus comunidades, donde la identidad cultural está relacionada con una historia común, un sentimiento de grupo, que para algunos pueblos puede ser muy nítido, mientras que para algunas comunidades es un proceso de reencuentro o concientización de una identidad de grupo. El autorreconocimiento es un elemento fundamental, pues este prima sobre el reconocimiento que proporciona la institucionalidad y se toma en cuenta como un elemento esencial para los reconocimientos que realiza la institucionalidad. Por su parte, la institucionalidad, para generar acciones y garantizar derechos —como mencionamos antes— requiere conocer concretamente quiénes son los sujetos colectivos, por lo que realiza diferentes procedimientos: la certificación de presencia de comunidades, los estudios etnológicos, el registro de consejos comunitarios y cabildos, como también los procesos de titulación de tierras.

El Ministerio del Interior a través de sus Direcciones para Asuntos Indígenas, Comunidades Negras y Consulta Previa, genera una serie de acciones para

garantizar el derecho fundamental a la consulta previa, que no solamente tratan del cumplimiento de los procedimientos. Debido a que existe una amplísima demanda de las poblaciones étnicas al Estado, en gran cantidad de aspectos como salud, educación, tierras, este ministerio se ve abocado a resolver múltiples asuntos relacionados con las comunidades. Muchas veces las comunidades ven como un requisito que el Gobierno se encargue de solucionar problemas que han estado aplazados por mucho tiempo, antes de empezar a realizar procesos de consulta previa.

La coordinación institucional, que debería existir como parte de las dinámicas normales del Estado, se vuelve un asunto fundamental de las consultas previas, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Ambiente se han transformado en instituciones aglutinantes de las demandas de las comunidades y a su vez en centros de coordinación interinstitucional. Esto les proporciona a estas instituciones y dependencias un poder más allá de su función, donde su presencia empieza a volverse importante y necesaria para el ejercicio de coordinación institucional, dinámica que no ocurre con facilidad en otras relaciones institucionales, sino mediante la implementación de comités y comisiones de trabajo, que son lentos para resolver los problemas ya que requieren el concurso de diferentes sectores del gobierno y discusiones eternas e inoperantes.

La coordinación de la consulta previa que realiza el Ministerio del Interior hace que esta institución deba entrar en diálogos con diferentes sectores, en especial, aquellos que solicitan los procesos de consulta previa, que pueden ser entidades públicas o privadas y las comunidades y pueblos de los grupos étnicos y sus organizaciones, siendo una especie de puente, articulación o conexión entre estos mundos.

En algunos artículos y libros, se tiende a decir que el Ministerio del Interior ha puesto su balanza de acción en la garantía del derecho a la consulta previa más a favor de las empresas privadas que de los grupos étnicos, porque el Ministerio, a través de convenios con diferentes sectores, genera contrataciones de profesionales que desarrollan las funciones institucionales de la consulta previa. Además, se ve una mayor simpatía de los profesionales, funcionarios o contratistas con las entidades privadas o públicas, ya que, a futuro, pueden acceder a nuevos puestos de trabajo; es reiterada la queja de que los funcionarios llegan a las comunidades en los autos de las empresas. Claramente estos son problemas de forma en las prácticas que tiene el Gobierno en la garantía del derecho. Pero veamos cuáles son los problemas de fondo para la garantía del derecho.

Existe una gran cantidad de solicitudes para la realización de consultas previas en todo el país; para el 2016¹³ se llevaron a cabo más de 5.000 procesos. Hay, por lo tanto, una lista de espera de todos los proyectos, obras, actividades, medidas administrativas y legislativas que ocurren en el país. Esto demanda a su vez recursos del Gobierno para poder llevar a cabo los eventos de consultas previas.

Algunos proyectos, obras o actividades son de mayor interés para los diferentes funcionarios que toman las decisiones en el Gobierno, por lo que la coordinación que realiza la Dirección de Consulta Previa se verá interpelada por estos funcionarios de una manera constante. La acción de estos funcionarios que toman las decisiones buscará que sus procesos sean atendidos con mayor celeridad por parte del Ministerio del Interior, apelando al discurso político donde se entiende que el interés general de la nación permite saltarse la lista de espera. Esto genera inconformidades de entidades públicas y privadas, y reclamaciones constantes de las comunidades.

Dado que las consultas previas ocurren a solicitud de parte, la Dirección de Consulta Previa no cuenta con un panorama exacto de los proyectos, obras o actividades que podrían afectar a los grupos étnicos, por tanto, el ejercicio de planificación para solicitar recursos es deficiente ya que es incierto. El tema de los recursos económicos es un elemento muy importante para garantizar el derecho a la consulta previa. Actualmente se asigna un recurso importante para que el Ministerio del Interior cumpla con esta misión; pero a la vez se realizan convenios interinstitucionales, los cuales, a través de este mecanismo, garantizan que para algunos sectores de interés las consultas previas puedan desarrollarse con agilidad. Esto evidencia que la balanza está desequilibrada nuevamente y favorece algunos sectores más que a otros¹⁴.

La coordinación relacionada con la implementación de recursos ha sido también un elemento importante a la hora del manejo logístico de las reuniones con las organizaciones y comunidades étnicas. Dado que en los eventos de consulta se deben ejecutar ciertos recursos económicos, como por ejemplo el

13 Comunicación personal con el director de la Dirección de Consulta Previa el 6 de julio del 2016.

14 En el caso de Colombia y Perú, la realización de convenios con los sectores gubernamentales que se encargan del sector minero-energético han permitido un desarrollo constante de los procesos de consulta previa, generando también paradójicamente avances en la garantía del derecho, y a su vez conflictos y dificultades sobre reconocimientos.

traslado de personas, el hospedaje y la alimentación, existen operadores que son contratados por el Ministerio del Interior y, muchas veces, la ejecución de estos recursos se realiza por medio de las mismas organizaciones étnicas o de las comunidades.

Este tipo de acciones que el Estado desarrolla por medio de la tercerización de los servicios, presenta problemas de relacionamiento, dado que muchas veces los operadores de los recursos desconocen las costumbres de las comunidades con quienes trabajan, y los escenarios de consulta se ven sujetos a tensiones por malos manejos logísticos, actitudes excluyentes, racistas o no adecuadas, que dificultan las relaciones en los mismos procesos.

Otro elemento importante es la relación política con la institucionalidad pública regional, que ejerce presiones sobre las comunidades; en sus discursos insisten sobre la importancia de los proyectos, ya que la llegada de las empresas se entiende como la entrada al tan anhelado desarrollo. Las instituciones que se encargan entonces de la puesta en marcha de las consultas previas, utilizan la articulación de los gobiernos para obtener el apoyo político regional, que resulta en cuestión de consultas previas una difícil relación puesto que los mismos planes de desarrollo locales, como las acciones que pueda generar la administración local también están sujetas a ser consultadas. Mientras las solicitudes de consulta previa de las alcaldías y gobernaciones no son prioritarias, tal y como lo son los proyectos estratégicos determinados por el Gobierno nacional.

Para poder cumplir con los principios, las normas y el debido proceso, los elementos mencionados deben poder dar un “salto cuántico”, es decir, debe existir en el procedimiento el diálogo intercultural, donde la participación de las comunidades y organizaciones de los grupos étnicos puedan efectivamente hacer sus aportes y eso incluye la posibilidad real de transformar o cambiar los proyectos, obras o actividades, medidas administrativas o legislativas, e incluso de negarse a que dichos proyectos se realicen en sus territorios.

El Estado colombiano está lejos de cumplir con este asunto, dado que existen aún en la sociedad general, prácticas discriminatorias, teorías que creen que las comunidades de los grupos étnicos son parte de un pasado histórico de la humanidad, que por tanto detienen el desarrollo del país. Existen paradigmas aún en los comportamientos de los funcionarios y contratistas, que desconocen el alcance de las posibilidades que brinda la participación de los grupos étnicos, y se percibe la consulta previa y la participación bajo las premisas de las negociaciones, asunto que se ha convertido en recriminaciones entre todas

las partes. Estas prácticas están fundamentadas en las representaciones de lo indio y de lo negro, altamente denunciadas por muchos investigadores y militantes que acompañan a los grupos étnicos en sus reclamaciones ante el Estado. Las empatías relacionadas con los sectores empresariales tienen, en su gran mayoría, este discurso, pues aquello que se relacione con lo indígena o negro es un elemento de atraso y subdesarrollo. Aunque el discurso político se acomode según la conveniencia a los intereses de los interlocutores, la consulta previa es entendida como un palo en la rueda, un chantaje, una serie de costos adicionales a la realización de cualquier actividad. Para avanzar un poco y hacer el salto que requiere esa problemática hay que sacar el palo de esa rueda mental y utilizarlo más bien como una palanca, que con un punto de apoyo pueda mover el mundo.

El procedimiento requiere a su vez que ambas partes comprendan sus argumentaciones con relación al tema de discusión, por lo que se recurre a traducciones para poder dar a conocer las informaciones generales de los que tratan los proyectos. A pesar de los esfuerzos de los traductores, y de las largas jornadas de trabajo, los significados culturales sobre las relaciones profundas de las comunidades étnicas con el territorio, con el ordenamiento territorial no logran posicionarse en las discusiones. También, las informaciones de los proyectos son producidas desde otros referentes culturales, por lo cual no existe una comunicación profunda en los procesos de consulta previa. Se recurre entonces a lo más básico para lograr la realización del trámite y cumplir con el papeleo, se busca realizar los acuerdos en el marco de “supuestas negociaciones”, que en realidad no son más que la compra de favoritismos para la posibilidad de realización del proyecto. A ello, hay que sumarle las reflexiones de las comunidades que se desarrollan en el campo de la oralidad, las actas no dan cuenta de los aportes de las comunidades, se pierde una gran cantidad de informaciones que ocurren en la palabra hablada. Algunas veces los discursos se vuelven reiterativos, monótonos para quienes están encargados de consignar lo dicho en las actas, perdiéndose, por ejemplo, significados de las sutiles variaciones discursivas, que van posibilitando la toma de decisiones.

Las afectaciones que puedan causarse con los proyectos, las obras o actividades en los territorios, deberán ser de alguna forma evitadas, mitigadas, resarcidas o compensadas. Pero, para que esto pueda suceder, como dijimos, se deben entender los referentes de cada comunidad de pueblos étnicamente diferenciados sobre elementos tan fundamentales como el concepto de tiempo y de espacio. En varias ocasiones, cuando se expresa que se va a causar una

afectación al territorio, se entiende por ambas partes como un daño. Sin embargo, algunas autoridades manifiestan que si se conoce que se va a realizar un daño ¿por qué no son capaces de evitarlo? Elementos como estos se hacen presentes en las relaciones que ocurren a causa de las consultas previas, donde la prevención de los daños, que hace parte de los sistemas jurídicos propios de los pueblos, se ven enfrentados a permitir o tolerar acciones que alteran el orden social, ambiental y político.

El tiempo futuro puede ser que no se represente de la misma forma que lo hace la sociedad mestiza, heredera del tiempo productivo y del tiempo imaginado. La proyección de actividades a futuro y, ante todo, actividades que causan daño, son contradicciones o incoherencias que difícilmente se puedan justificar. La justificación es meramente económica, en la producción que traerá ganancias a las empresas privadas, y al país por medio de las regalías, aunque económicamente las acciones no significarán ningún beneficio económico importante para las comunidades de los grupos étnicos.

Bajo una lectura muy reduccionista, la consulta previa se origina y cobra sentido en el tratamiento a las afectaciones que puedan ser causadas por la ejecución de los proyectos en los territorios; otorgando a las comunidades de los grupos étnicos un sentido de pasividad frente a aquellos proyectos o actividades que no podrán cambiar y desde esa perspectiva, en ningún caso, formular. Por tanto, como muchos lo han denunciado, la consulta previa simplemente constituiría una especie de simulacro, un papeleo, un mero trámite que no redundaría en la participación efectiva de las comunidades y sus pueblos. Entonces ¿la consulta previa es una especie de negocio mal hecho, un engaño bien constituido?

Miremos un poco más detalladamente el asunto de la evaluación de impactos. En la práctica, el procedimiento determina que hay que pensar cuáles serían las posibles afectaciones, para lo que ya se tendría construida una metodología para realizar el proceso y la identificación de los impactos. Sin embargo, las afectaciones son pensadas, construidas y planteadas por quienes van a desarrollar los proyectos, las obras y las actividades; estas son presentadas en un documento que determina afectaciones, medidas y escasamente presupuestos. Las determinaciones de las afectaciones culturales son irrisorias, pues en la profundidad del cambio cultural que pueda sufrir una comunidad en su cultura, se proponen medidas como financiar algunos rituales, construir escuelas y hospitales que no consiguen vincularse al sistema estatal, ya que no les asignan ni maestros ni médicos. Como vimos, la identificación de impactos

no se asocia con formas de entender el territorio, el tiempo, la historia de las comunidades, y mucho menos con sus filosofías. La matriz, además de generar una serie de segmentaciones sobre algunas pocas características sociales, culturales y económicas, es un ejercicio mediocre que incluso se repite de proceso en proceso, sin generar mayores articulaciones, lecturas o cuestionamientos. La matriz de evaluación de impactos es el elemento sobre el cual se sustentarán las solicitudes de las comunidades, a estas solicitudes de las comunidades con base en esa matriz, es lo que llaman proceso de negociación. El uso de cámaras en los procesos de consulta previa y busca, igualmente, generar pruebas, pues en el posible caso de demandas, los videos corroborarán que hubo reuniones para llevar a cabo el proceso, la tecnología es utilizada como aparato de control que permite aportar una prueba.

Finalmente, en relación con la identificación de impactos, muchas comunidades, líderes y organizaciones no analizan a profundidad cuáles son los fundamentos de las discusiones que están ocurriendo. Se limitan a ellos mismos y cuando se sede en esos elementos tan básicos y en la importancia de conocer las razones de los otros, es cuando se pierde la capacidad de gobernar en los territorios. Nadie como quien habita en los territorios sabe las afectaciones que pueden ocurrir a causa de la implementación de estos proyectos, pero si la actitud es pasiva, si la actitud es la de dejar hacer al otro, entonces el “otro” es quien ordena el territorio bajo sus propios y legítimos intereses. Este es otro elemento conflictivo que presenta la relación intercultural en los escenarios de consulta previa, pues ocurre sobre todo en organizaciones regionales, locales y en las mismas comunidades, un acomodarse a los discursos y acciones que el Estado y la empresa privada proponen, lo que claramente es aprovechado por esos actores.

Claro que este comportamiento no es una premisa absoluta, puesto que existen casos donde las comunidades son las que se hacen cargo de los procesos de consulta previa. En Cartagena, los Consejos Comunitarios tomaron la iniciativa desde el mismo momento de certificación para la realización de un puerto. La iniciativa fue bien recibida por parte de la institucionalidad lo que facilitó la realización del proceso de consulta previa, al igual que unos pasos claros y acuerdos para cada una de las reuniones. Esta consulta previa aclara diferentes elementos respecto a lo que hemos venido planteando a lo largo del texto, en primer lugar que existen diferentes empatías de los funcionarios frente a los grupos étnicos o a las empresas. Este caso muestra que puede exis-

tir un ejercicio de mayor imparcialidad desde la misma función pública para poder garantizar los derechos. Por su parte, también se visibiliza dentro de este proceso un respeto por la autonomía de las comunidades y de los consejos comunitarios y la disposición de la empresa a establecer el diálogo. Se acuerdan procesos de fortalecimiento a las comunidades, con unos recursos específicos para los pescadores, sector que es dinamizador de estas comunidades, como también elementos de caracterización, que seguramente apuntan a generar aquellas documentaciones para las solicitudes de titulación colectiva de tierras de comunidades negras. Por lo que podría decirse que la consulta previa puede generar fortalecimientos a las comunidades que buscan el reconocimiento de sus derechos sobre el territorio.

Como toda actividad humana, el encuentro entre culturas también recrea un manejo *simbólico* de las partes, la alteridad se representa con relación a las tensiones que se manifiestan en el campo de la consulta previa. Los encuentros mediados por los actos simbólicos que acostumbra la institucionalidad, con los referentes nacionales hacen parte de la reunión. Hay unas personas que en representación del Estado harán uso de las simbologías nacionales, para recordar que son “guardianes” del cumplimiento de las normas y de los procedimientos y que su discurso refleja la unidad de la institucionalidad y de la nación. De la misma proveniencia cultural y social, se encontrarán los solicitantes de hacer los procesos de consulta, bien sean entidades públicas o privadas. La única diferencia en su discurso es que el primero está amparado por los intereses de la nación, mientras el segundo por un contrato con ese Estado.

Los espacios ritualizados se organizan con una mesa principal, en la que existe una proyección de unos textos, que semeja el espacio académico, donde las comunidades, en la gran mayoría de los casos, son organizadas para los diálogos, tal y como se organiza el aula de clase de cualquier universidad o colegio. La separación indica quién tiene poder, quién es importante en el diálogo, quién tiene voz, voto y quién puede tomar decisiones.

Existe entonces una separación importante entre los que detentan el poder, quienes toman decisiones en el Gobierno y aquellos con quienes se buscará llegar a acuerdos. El sujeto colectivo se presenta en la escena también con su capital simbólico, su ancestralidad, su territorialidad, sus representantes y su diferenciación étnica, elemento incuestionable, dado que la diferencia étnica es la que garantizaría el derecho a ser consultados. La etnicidad esencializada o no, hace parte de este capital simbólico que permite entrar en ese diálogo

político y económico. Se entra en ese diálogo por las pretensiones que se tienen sobre los territorios en los que habitan, pero no solo habitan, sino que poseen, de los que son propietarios y que les proporciona esa identidad particular. Los bastones de mando, el hayo, el ambil, las mantas, el uso de la palabra, los referentes históricos de las comunidades, todo ello muestra la fuerza simbólica en la intervención en los escenarios de consulta previa, a su vez enriquecida por los profesionales pertenecientes a las comunidades, o líderes, que son maestros en el manejo político¹⁵.

Es importante aclarar que los escenarios locales de las consultas previas, y los escenarios de nivel nacional difieren en varios aspectos respecto a las prácticas. Por ejemplo, la comunidad puede desconocer el lenguaje de los interlocutores, un lenguaje que surge de diferentes áreas del conocimiento occidental. Pero, a su vez, la comunidad en los procesos tiene la fuerza de aguantar muchas más horas de jornadas de trabajo, pues un individuo no es el único protagonista y entre todos van desarrollando los diálogos. En comparación de los delegados de las empresas privadas o de las entidades públicas, que extenuados bajo amplias jornadas de trabajo, no cuentan con quién pueda reemplazarlos en los momentos de cansancio, mucho menos en los de decisión¹⁶.

Por su parte, los escenarios nacionales tienen un lenguaje especializado, se mueven entre las diferentes temáticas para la garantía de los derechos, para lo cual se han conformado diferentes subcomisiones. Son espacios de carácter político, donde se busca hacer efectiva la democracia participativa, pero donde existen también pugnas de fuerzas políticas entre los diferentes sectores del gobierno, entre las mismas organizaciones étnicas y sus aspiraciones políticas.

El escenario de lo simbólico es mucho más complejo. Aquí apenas se esbozan algunos elementos de los protocolos que existen en las relaciones entre culturas. En algunos casos estos protocolos de relación son ampliamente elaborados,

15 En estos escenarios los mismos funcionarios van adoptando elementos de los grupos étnicos, con el fin de demostrar su cercanía con los pueblos. Incluso, el mambe se ha convertido en parte de las actividades que realizan en los encuentros políticos algunos funcionarios.

16 Alguna vez ocurrió que un representante de la empresa rompió en llanto, tal vez a causa del agotamiento que provocan estas jornadas exigentes de diálogo, tal vez porque las “negociaciones” llevaron a pagar miles de millones por los daños causados, lo que seguramente sería reconocido como un fracaso en la empresa a la que pertenecía. Esto muestra la manera como opera la relación individuo-comunidad en los procesos de consulta previa.

con el fin de hacer una lectura sobre las intenciones de la contraparte. Algunos pueblos dan extensas palabras de bienvenida, asumen las responsabilidades sobre la persona y su bienestar físico; estos son algunos ejemplos de este relacionamiento entre pueblos o naciones diferentes¹⁷.

Tal y como son llevados a cabo los eventos de consultas previas, con los afanes creados por la necesidad de una realización rápida de los procesos, los protocolos de relacionamiento entre culturas no se llevan a cabo. El poner una mesa principal y ubicar a los asistentes como si tuvieran que recibir una clase, sin abordar esos primeros pasos necesarios para entrar a los territorios de las comunidades, genera otro acto violento en el desarrollo del proceso. El primero, recordemos, es ignorar la participación de las comunidades en la planificación de las acciones que ocurrirán en sus territorios, certificar a las comunidades desde una lectura espacial de un proyecto sin contar con recursos propios para garantizar el derecho a la consulta previa y, consecutivamente, entrar sin el debido protocolo de relacionamiento entre pueblos que son poseedores de culturas diferentes, desconociendo de cierta forma su autonomía, e imponiendo formas de comprensión del mundo para construir medidas en razón a las afectaciones.

Otro elemento que es importante resaltar es la construcción cultural de la noción de territorio. Este espacio cargado de significados es lo que se entiende por territorio, el lugar donde toma sentido la vida colectiva, donde existe una transmisión de conocimientos, de saberes. El territorio es el fuerte vínculo en las experiencias colectivas con la tierra, que permite la formación de comunidades, de pueblos, de culturas. Por tanto, tal y como lo advierte el Convenio 169 de la OIT, existe entre los pueblos indígenas una relación primordial con las tierras en que viven, por lo cual estas deberán ser protegidas especialmente. Para las culturas occidentales, el territorio es entendido como el territorio nacional, un mapa donde hay divisiones políticas, el lugar asignado para la construcción de la nación. Además, es un espacio de recursos, de riquezas y, en últimas, de oportunidades de explotación. Explotaciones necesarias para el consumo de bienes y servicios, que supondrían el bienestar. En estas dos concepciones diferentes de espacio y territorio, la consulta previa impulsa un diálogo para llegar a unos acuerdos sobre las afectaciones. Como vimos anteriormente, los

17 En el Estado, el Ministerio de Relaciones Internacionales maneja dentro de sus trabajos institucionales el conocimiento de estos protocolos, pero ellos se aplican para el encuentro con otros países mas no internamente.

referentes simbólicos son muy lejanos, incluyendo aquellos que tienen que ver con la misma construcción de lo que entiende cada cultura por territorio, por lo cual el diálogo en la premura del capitalismo no podrá tener en cuenta las explicaciones simbólicas de las comunidades, sobre todo si las entidades requieren un aprendizaje sobre los detalles de esa especial y significativa relación territorial. Solamente aquellos que han sido disciplinados para desapegarse en cierta medida de los paradigmas occidentales, podrán acercarse superficialmente a comprender esta relación. Vivenciar un pequeño destello de la profundidad de los conocimientos de culturas milenarias de los pueblos originarios, de las comunidades negras, requiere de mucho trabajo, persistencia y responsabilidad. Por lo cual, generar en las consultas previas, compensaciones arbitrarias, solamente basadas en las necesidades de las poblaciones, conduce a importantes cuestionamientos asociados con la vulneración de derechos y transformaciones a los grupos étnicos y sus culturas.

La implementación del Convenio 169 de la OIT tiene varios elementos aún no abordados, que se encuentran en estrecha relación con la garantía del derecho a la consulta previa, como los requerimientos específicos para los trabajadores de los grupos étnicos, también la posibilidad de percibir las ganancias que ocurren a causa de las explotaciones en los territorios.

El no dar paso a que las comunidades de los grupos étnicos tengan el derecho a percibir las ganancias, es la continuidad del empobrecimiento que la sociedad mestiza mal llamada “sociedad hegemónica o dominante” y el Estado imponen, por lo que la consulta previa no asume la función que realmente tiene. La consulta previa trata sobre el derecho a la participación efectiva de las comunidades de los grupos étnicos para que puedan definir sus propias prioridades sobre el desarrollo; pero si la participación es condicionada, es decir, que a través de los mecanismos que hemos visto, se coarta su libre expresión, su toma de decisiones, en realidad, la conclusión es que en la práctica el ejercicio de participación de los grupos étnicos no se ha desarrollado.

Conclusión

La Corte Constitucional ha dicho que la consulta previa es un derecho fundamental que asiste a los grupos étnicos que son considerados un sujeto colectivo de derecho. Es un derecho fundamental porque es un derecho conexo a otros como el derecho a la vida. Por tanto, al ser un derecho fundamental es de vital

importancia el trabajo que la institucionalidad, en su conjunto, y la sociedad, en general, deben hacer para garantizarlo. Para garantizar este derecho se ha promovido un procedimiento que se ha conformado gracias a un antecedente histórico de 25 años. Ese procedimiento, que se inició con la acción de tutela del pueblo u'wa, ha pasado más allá de la atención por medio de reclamaciones, a la institucionalización en la estructura del Estado de un procedimiento que sigue en construcción.

Se ha entendido la consulta previa como un proceso de negociación, porque de alguna forma existen unas transacciones económicas alrededor de los acuerdos que se generan para la mitigación o el manejo de los impactos ambientales, sociales y culturales. Pero en realidad la palabra *negociación* no se ajusta a lo que ocurre en la garantía del derecho fundamental, pues no es una compra o venta de algún bien o servicio, ni tampoco un acuerdo comercial, que sea formalizado en un contrato.

Otra perspectiva es entender la consulta previa como una herramienta para resarcir los daños causados por la implementación de los proyectos, obras o actividades que puedan realizarse y causar afectaciones a las comunidades de los grupos étnicos. Se trata entonces de un ejercicio de reparación colectiva a estos pueblos, dándole un sentido a la participación de los grupos étnicos meramente reparadora de la historia de exclusión y marginalización (Cáceres en prensa).

Se promueve actualmente en la institucionalidad otra definición de lo que es la consulta previa. Esta se propone como “un diálogo intercultural que busca garantizar la participación real, oportuna, efectiva de los grupos étnicos en la toma de decisiones de los proyectos, obras o actividades que los afecten con el fin de garantizar su integridad étnica y cultural”. Este avance del diálogo intercultural en el marco de la consulta previa, empieza a desarrollarse con base en las propuestas académicas de la interculturalidad en áreas como la educación y la salud, a su vez, por los importantes aportes de los talleres y documentos desarrollados por la Procuraduría General de la Nación (Grueso 2011), que fueron retomados por la Directiva 01 del 2010, donde en esa construcción metodológica, apenas se deja mencionado el concepto de diálogo intercultural. En la práctica, los principios de la interculturalidad no se promueven. La perspectiva de la interculturalidad pretende plantear un diálogo entre iguales, entendiendo las razones de la contraparte y llegando a acuerdos construidos conjuntamente. La interculturalidad en el escenario de las consultas previas resulta ser una forma de disfrazar la falta de una real comprensión y entendimiento entre las partes (S. Vargas 2016).

Tenemos entonces que la consulta previa es una noción polisémica, que se entiende como un derecho fundamental, como un procedimiento, como una negociación que busca resarcir mediante la identificación de unas afectaciones los daños causados, como un diálogo intercultural que resulta ser una puesta en escena. En estas tendencias diferentes navegan los funcionarios del Gobierno, donde el quehacer de la institucionalidad tiende más bien a una práctica burocratizada, de entender la consulta previa como el mero trámite de realización de actas y recolección de firmas, sobre el que tanto ha dicho la Corte Constitucional que no debería ser.

Adicionalmente, la consulta previa resulta ser una herramienta política de los grupos étnicos del país que conduce a dar una lectura diferente de lo que es la participación política, económica, social y cultural de los pueblos en el desarrollo. Esta herramienta política nos está dando algunos criterios importantes para pensar el ordenamiento territorial, nos está haciendo pensar que la participación de los grupos étnicos es fundamental para la planificación de Estado, nos está llamando la atención sobre los procesos de protección ambiental relacionados con la pervivencia de los pueblos y nos está llevando a la noción de una ciudadanía intercultural que se preocupe por la justicia distributiva (J. Vargas 2016).

Cuando la institucionalidad se relaciona con la forma de comprensión del territorio de las comunidades étnicas, la primera premisa que se establece en los diálogos institucionales es la gran cantidad de territorios colectivos adjudicados a los grupos étnicos del país. El segundo elemento es la gran cantidad de comunidades que viven por fuera de esos títulos colectivos y cuyos territorios tienen una consideración especial en el trámite de la consulta previa. Estas son dos nociones muy básicas que ni siquiera hacen parte del conocimiento de la sociedad mayoritaria sobre cómo se organiza el territorio en el país.

Las reclamaciones de las comunidades han puesto sobre la mesa esta otra forma de comprensión del territorio, donde se yuxtaponen tanto el territorio étnico como el nacional. Ese desconocimiento que tiene la institucionalidad parte de una forma de comprensión de la relación territorial entre los proyectos y los territorios de las comunidades, donde prioriza, como se expresa en el Decreto 1320 de 1996, los lugares de las “actividades de desarrollo” sobre los territorios de las comunidades. Esto nos lleva a comprender que para la institucionalidad que se encarga del trámite de la consulta previa, y para las partes responsables de realizar los procesos, los territorios de los grupos étnicos son contingencias no previstas en la planificación de estos.

En algunas actas se puede evidenciar que estas nociones de territorialidad que expresan los representantes, líderes y miembros de las comunidades, quedan flotando en una especie de limbo de actas y comunicaciones, pero no constituyen criterios para establecer elementos de correspondencia en el diálogo y mucho menos se tienen en cuenta para las discusiones en torno a las medidas que han de tomarse para mitigar los daños. Cuando estos elementos surgen, por ejemplo, la noción de alteración de los diferentes mundos, en especial, el mundo subterráneo, del que habla la mitología de algunos pueblos, la medida que se promueve es una acción de los médicos tradicionales o de las autoridades espirituales, que termina siendo la donación de un recurso económico.

En la noción de territorio étnico que la institucionalidad entiende, también toman lugar las actividades económicas de las comunidades, relaciones que son normalmente comprendidas desde la institucionalidad como actividades de subsistencia. Por ejemplo, los lugares de siembra, las chagras o cultivos. La institucionalidad ha tenido que dimensionar que los territorios no están limitados al área de habitación, pueden ir muchos kilómetros dentro del mar ya que la actividad pesquera proporciona esta noción de territorio marino costero, que hace parte de las dinámicas económicas. La pesca para las comunidades no solo es una relación con el recurso económico, es un todo interconectado, es decir, el mar y su apropiación como territorio en el marco de una cultura particular. Las demandas realizadas por los pescadores también han exigido al Gobierno tener en cuenta su tradición cultural y esa relación esencial con el mar.

Otros elementos interesantes con relación a la territorialidad tienen que ver con los procesos de urbanización. En estos procesos existen dos tipos de dinámicas, la primera es la migración de los integrantes de los pueblos indígenas a las ciudades, la otra es que el crecimiento urbano invade los territorios de las comunidades. Para garantizar el derecho fundamental a la consulta previa en estas situaciones, las instituciones deben tener clara la diferencia conceptual presentada, pues la consulta no encuentra un límite en relación con la habitación en las ciudades, por el contrario, esta debe aclarar bajo qué criterios se realiza.

Las relaciones políticas del Gobierno nacional y su institucionalidad con los grupos étnicos se caracterizan por ser oscilantes, algunas veces parecerían una puesta en escena mientras en otros espacios diferentes a los reglados por la norma, se acuerdan intencionalidades y se definen los procesos. Pero esto no es un asunto que sea reprochable del ejercicio de la política, hace parte también de los comportamientos de la burocracia, ocurre con todos los sectores de la

sociedad, con los empresarios, con los trabajadores, con cualquier situación en la que los gobiernos requieran intervenir. El poder del Estado funciona de múltiples formas: esconde, denuncia, organiza, disciplina, categoriza, excluye, asimila, etc.; la institucionalidad simplemente actúa en una matriz de relacionamientos predeterminados, donde se impone que el relacionamiento se tramite mediante el componente económico estableciendo claras jerarquías.

Las comunidades, las organizaciones y sus líderes y representantes pueden encontrar que la consulta previa es una herramienta política que pone en el escenario la balanza un poco a favor de los grupos étnicos. En la búsqueda de la superación del desequilibrio estructural, la consulta previa trae consigo la necesidad de establecer los diálogos para determinar las medidas. Pero podría irse un poco más lejos en la implementación de esta herramienta en su integridad con los otros derechos, es decir, asumir el papel histórico y dar el paso a la construcción participativa de la planeación del país, y buscar la implementación como lo han mencionado los relatores de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, la distribución de los beneficios.

La consulta previa es una herramienta política en el más amplio sentido, que sirve a la democracia en un proceso de renovación que implica ampliar la participación. Asunto que es urgente en un mundo que está cuestionando y prontamente buscando la transformación de los sistemas políticos y representativos.

Existe esta instrumentalización por parte de las organizaciones, representantes y líderes de las comunidades de los grupos étnicos, de estas relaciones, que permiten entrar en el campo de batalla sociopolítico, donde se resuelven las relaciones con el Estado, pero a su vez permiten crear nuevas pautas en la relación con las sociedades.

La consulta previa ha sido tachada como un chantaje, un asunto que detiene el desarrollo del país. Esto genera desarticulación de los esfuerzos realizados para poner en la práctica lo que significa el principio de diversidad cultural. Y aunque los discursos académicos avancen en inventariar todos los problemas en torno al multiculturalismo y se haya avanzado hacia la interculturalidad, concepto que también está sufriendo por los inventarios de sus problemas, es necesario reflexionar en las dinámicas internas del Estado para saber cuáles son las razones que impiden la garantía de los derechos de los grupos étnicos, en especial, del derecho a la consulta previa.

Las movilizaciones de los pueblos u'wa y embera dieron el paso a una primera etapa: la reclamación ante el Estado del cumplimiento de sus leyes. La segunda

fase generó un marco de acción mediante las sentencias realizadas por la Corte Constitucional de las múltiples demandas interpuestas por las organizaciones y comunidades de los grupos étnicos, la adecuación de la institucionalidad para garantizar/administrar este derecho fundamental. Actualmente nos encontramos ante un escenario incierto, la siguiente etapa está aún por escribirse. Sobre ella se puede vislumbrar que estará enmarcada en una entrada importante a los territorios étnicos de proyectos y obras que se abrirán camino con la bandera de la paz en su mano, y si las organizaciones, líderes y las mismas comunidades no generan acciones políticas y fortalecimientos de sus sistemas de gobierno y control interno, se profundizará el problema de entender y aplicar la consulta previa como el mero cumplimiento de un trámite.

Es urgente avanzar en dos discusiones principales: el derecho a negar la realización de proyectos en los territorios étnicos y la repartición de las ganancias que ocurran en los territorios a causa de las explotaciones. Además, reforzar medidas de protección ambiental en los territorios étnicos como en todo el país, pues no puede quedar únicamente bajo la responsabilidad de las comunidades y pueblos étnicos la estrategia de protección ambiental del país.

Dado que la consulta previa abre el espacio político donde se llevan a cabo las discusiones, es fundamental entender sus importantes alcances y sus límites para construir herramientas que garanticen los derechos de los grupos étnicos de una manera más integral y articulada. Profundizar el debate conceptual es fundamental para avanzar en esa vía. La adecuación del Estado no es crear más puestos de trabajo, es tomar las decisiones para el reconocimiento pleno y efectivo de los derechos y, por supuesto, no dejarlo en el discurso político sino verlo realizado en la práctica.

Bibliografía

- Ariza Santamaría, Rosembert. 2012. "Consulta previa: dilemas del ejercicio de un derecho". En *Minería, territorio y conflicto en Colombia*, editado por Catalina Toro Pérez, Julio Fierro, Sergio Coronado y Tatiana Roa, 283-302. Bogotá: Censat; Universidad Nacional de Colombia.
- Cáceres, Claudia. "Algunas consideraciones sobre la consulta previa en Colombia". *Revista Oraloteca* 8: 109-125.

- Carrillo Pardo, Amelia, Oscar A. Pulido, Luisa F. Araméndez y María Patricia Tobón Yagarí. s. f. *Minería: estrategia del despojo de los pueblos indígenas del Chocó*. Orewa, Mundubat y Gobierno Vasco.
- Correa, François. 2011. “Desesencializando lo indígena”. En *Naciones indígenas en los estados contemporáneos*. Ponencia de la cátedra Jorge Eliécer Gaitán de la Universidad Nacional de Colombia. Segundo semestre de 2008. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Castro, Santiago. 1996. “Crítica a la razón latinoamericana”. En *Populismo y filosofía. Los discursos de la identidad en la filosofía del siglo xx*. 67-97. Barcelona: Puvil Libros.
- Duque, Acxan y Héctor Herrera. 2011. *Sistematización de procesos de consulta previa*. Oxfam, ONIC.
- Friedman, Jonnathan. 1995. *Identidad cultural y proceso global. Cultura, identidad y proceso global*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gaitán, Olga Lucía. 2012. El derecho fundamental a la consulta previa: línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia. Documento Codhes 24. Bogotá.
- Gómez, Herinaldy. 2008. *Jurisdicción Especial y Justicias Indígenas Andinas. Pueblos Kogui, Arhuaco, Wiwa, Kankuamo, Yanacona y Camëntsá*. Bogotá: Unión Europea y Universidad del Rosario.
- Gros, Christian. 2012. “Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad. Algunas reflexiones sobre la construcción de una nueva frontera en América Latina”. En *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y modernidad*, 97-126. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Grueso, Libia. 2008. “La consulta previa: algunos debates sobre sus alcances y limitaciones en el respeto de la diversidad cultural”. *Semillas en la Economía Campesina* 36-37: 17-22.
- _____. 2011. Guía de aplicación de la política preventiva de la Procuraduría General de la Nación en materia de derechos de los grupos étnicos, para la protección del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- _____. S. f. El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los derechos humanos. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

- Gutiérrez**, Daniel. 2008. *Revisitar la etnicidad. Miradas cruzadas en torno a la diversidad siglo XXI*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Rodríguez**, Gloria Amparo. 2008. “La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia”. *Semillas en la Economía Campesina* 36-37: 2-10.
- _____. 2009. “El papel de la consulta previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos en Colombia”. En *El derecho a la consulta previa en América Latina*. Bogotá: Ilsa.
- Rodríguez**, Gloria Amparo y Lina María Muñoz Ávila. 2009. *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez** Garavito, César. 2012. *Etnicidad.gov. Los recursos naturales de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Rodríguez** Garavito, César y Natalia Orduz. 2012. *La consulta previa: dilemas y soluciones*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Sánchez**, Esther. 2008. *La consulta previa. Principios enfoque metodológico e instrumentalización*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH); Agencia Nacional de Hidrocarburos; Red Latinoamericana de Antropología Jurídica.
- Sánchez**, Enrique, Roque Roldán y Luisa Fernanda Sánchez. 1993. “El pensamiento de los constituyentes”. En *Derechos e identidad. Los pueblos indígenas y negros en la Constitución política de Colombia*. Bogotá: Disloque.
- Stavenhagen**, Rodolfo. 1992. “Los derechos de los pueblos indígenas. Algunos problemas conceptuales”. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 15: 123-143.
- Uscátegui** Gómez, Luis Gonzalo, ed. 2009. El derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas, *El Otro Derecho* n.º 40.
- Vargas**, Juan David. 2016. “Las rutas del cangrejo: posibilidades prácticas y analíticas de la consulta previa para la construcción de ciudadanías interculturales”. Tesis de pregrado. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Vargas**, Sebastián. 2016. “El revés de la consulta previa”. Tesis de pregrado. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

- Villafaña, Amado. 2011. “Resistencia en la línea negra”. Colectivo de comunicaciones Zhigoneshi. Organización Gonawindua Tayrona, DVD.
- Wade, Peter. 2006. “Etnicidad y multiculturalismo. Políticas en América Latina. Poblaciones afrolatinas (e indígenas)”. *Tabula Rasa* 4: 59-81.

Referencias normativas

- Convenio 107 de 1957 la OIT.
- Convenio 169 de 1989 de la OIT.
- Constitución política de Colombia de 1991.
- Ley 21 de 1991.
- Ley 70 de 1993.
- Ley 99 de 1993.
- Decreto 1397 de 1996.
- Decreto 1320 de 1998.
- Decreto 3770 del 2008.
- Decreto 2957 del 2010.
- Decreto 2163 del 2012.
- Decreto 2613 del 2013.

Referencias jurisprudenciales

- SU-039 de 1997.
- T-652 de 1998.
- Sentencia de la Corte Constitucional. SU-383 del 2003.
- Sentencia de la Corte Constitucional. T-955 del 2003.
- Sentencia de la Corte Constitucional. T 880 del 2006.
- Sentencia de la Corte Constitucional. C-030 del 2008.
- Sentencia de la Corte Constitucional. C-461 del 2008.
- Sentencia de la Corte Constitucional. C-169 del 2009.
- Sentencia de la Corte Constitucional. T- 547 del 2010.
- Sentencia de la Corte Constitucional. T-169 del 2011.
- Sentencia del Consejo de Estado. 2009-00005 12 de marzo del 2015.

JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA Y SISTEMA JUDICIAL NACIONAL: UN COMPLEJO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL E INSTITUCIONAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN INTERCULTURAL

Hernán Darío Correa Correa¹

Sociólogo, consultor en temas socio-culturales, ambientales y territoriales

Introducción

En la difícil situación del país de los últimos años los pueblos y organizaciones indígenas junto con algunos funcionarios de entidades de justicia y, en ocasiones,

- ¹ El presente artículo está basado en la investigación realizada como consultor del Consejo Superior de la Judicatura, despacho de la magistrada auxiliar Belkis Izquierdo Torres, a quien agradezco su confianza y apoyo; y se dedica a María Victoria Calle Correa, exmagistrada de la Corte Constitucional, por su ejemplar reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país.

la Corte Constitucional, han venido impulsando procesos sociales o tomando decisiones que se convierten en una política pública de hecho en torno a la colaboración de sistemas de justicia, a pesar de la ausencia de políticas formales al respecto por parte del ejecutivo. Esa peculiar configuración social e institucional ha venido siendo interpelada por iniciativas dentro del Consejo Superior de la Judicatura, como podrá apreciarse en este trabajo. Dentro de ellas se propuso una mirada que intentará perfilar el conjunto de elementos de colaboración y de factores potenciales o adversos que se han configurado en dichas prácticas, la mayoría explícitas en ámbitos locales o en sentencias de las Altas Cortes, las cuales se presentan a continuación como producto de una especie de exploración y evaluación rápida que evidenció lo que se considera son sus tres dimensiones principales: la progresividad de la Carta de derechos de los pueblos indígenas a este respecto; algunas adecuaciones institucionales del ejercicio de la justicia; y la aplicación de instrumentos de diálogo intercultural en la gestión de justicia por parte de sus operadores.

Estas dimensiones se constituyen en factores de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y adicionalmente de la construcción de paz territorial, cuando se las correlaciona con el sistema de justicia transicional acordado en La Habana y Bogotá para poner fin al conflicto armado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Estado colombiano. Aquí se proponen con un carácter introductorio, con el ánimo de contribuir a la construcción concertada de una política pública cuyo sentido se concretaría en una transformación del Estado que precise el reconocimiento pleno de la diversidad de la nación colombiana.

La Jurisdicción Especial Indígena (en adelante JEI) está consagrada como un derecho y como un campo de la justicia por la Constitución en su artículo 246, y desarrollado en varias sentencias de la Corte Constitucional en cuanto a varios aspectos: 1. Sus principios constitucionales, relacionados con su condición de derecho fundamental pero facultativo de las autoridades indígenas a la hora de su ejercicio, así como con el reconocimiento constitucional —y legal desde antes de la Constitución de 1991—, de los sistemas de justicia indígena junto con su carácter no orgánico, sino funcional respecto de la rama judicial (Sentencia C713 del 2008, sobre constitucionalidad de la Ley 1285 del 2009); 2. Su mayor amplitud respecto de los asuntos penales sancionatorios, pues regula todos los aspectos de la vida en la colectividad indígena; y 3. Su necesaria articulación con el sistema nacional de justicia a partir de sus propias competencias que,

como se sabe, están relacionadas, según la Corte Constitucional, con “factores estructurales” como el personal, el territorial, el institucional y el objetivo.

Las sentencias T-617 del 2010 y T-196 del 2015, en efecto, definen dichos factores así: *personal o subjetivo* como la pertenencia a una comunidad indígena del acusado de un hecho punible o socialmente nocivo; *territorial o geográfico*, como la ocurrencia de los hechos objeto de investigación dentro del ámbito territorial de un pueblo indígena; *institucional u orgánico*, en cuanto a la existencia de autoridades, usos y costumbres, y procedimientos tradicionales en la comunidad, a partir de los cuales es posible inferir cierto poder de coerción social por parte de aquellas, y un concepto genérico de nocividad social vinculado a la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación y al debido proceso; y *objetivo*, la naturaleza del bien jurídico tutelado concretamente, en cuanto al interés de la comunidad indígena o de la sociedad mayoritaria, o de ambos en tanto bienes “universales”.

El Sistema Nacional Judicial, por su parte, está compuesto por varias jurisdicciones o ámbitos de competencia del ejercicio de justicia: ordinaria, contenciosa administrativa, constitucional, disciplinaria y especiales, regidas por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación. Las especiales se refieren a la penal militar, la indígena (artículo 246 CN) y la de paz (artículo 247 CN); esta última referida a la resolución directa de conflictos “individuales y comunitarios” mediante jueces nombrados por ley, diferente a la Jurisdicción Especial de Paz (JEP, en adelante, en este documento), derivada de los acuerdos de paz de reciente firma en La Habana y Bogotá.

Respecto de la existencia transicional de tres jurisdicciones (la ordinaria, la de paz y la indígena), se ha creado ahora un nuevo reto de reconocimiento efectivo de la JEP, en cuanto a la continuidad del proceso de búsqueda de coordinación y de adecuaciones entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, pero también de la creación de puntos de articulación en las relaciones entre la justicia indígena y la justicia de paz, bajo una política de fortalecimiento de aquella que reconozca y apoye a las autoridades tradicionales y a las organizaciones indígenas con instrumentos diversos, incluidos los financieros, sobre la base de la Carta de derechos propia de la Constitución de 1991, ligada a la progresividad de su reconocimiento dentro del concepto que define al Estado social de derecho.

A ese respecto, no sobra recordar que dicha Constitución surgió como un pacto de paz a partir de la desmovilización de varios grupos guerrilleros (M-19,

EPL, etc.), y que ella definió un estatuto de derechos humanos en sus primeros 96 artículos, dentro de los cuales la protección de la diversidad tiene un estatus muy alto (el artículo 7 configura una suerte de promesa de adecuación institucional necesaria para su pleno reconocimiento)².

En tal sentido, es muy importante diferenciar entre articulación e integración de sistemas de justicia, empezando por el ejercicio de justicia propia que de hecho agencian los pueblos indígenas en sus territorios, el cual se distingue del concepto de jurisdicción especial creado por la Constitución de 1991 en tanto esfera del Sistema Nacional de Justicia, abocado a generar espacios formales de colaboración sistemática y coordinación entre la justicia ordinaria y aquellas justicias de los pueblos indígenas³.

Por lo mismo, la coordinación de la que aquí se habla no se refiere en estricto sentido a una delimitación de competencias, sino más bien a un diálogo intercultural para permitir la construcción de un debido proceso intercultural⁴, garantizando el reconocimiento y respeto de las justicias indígenas, el funcionamiento de la jurisdicción especial indígena dentro del Sistema Nacional de Justicia, y la adecuación institucional pública necesaria para ambas cosas, garantizando la participación étnica en dichos escenarios y en los procesos de construcción de paz territorial.

En ese contexto jurídico-político ha habido avances respecto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas desde la proclamación de la Constitución, así sea de forma contradictoria, en temas como el reconocimiento y la titulación

2 “Los derechos culturales de los pueblos indígenas incluyen el reconocimiento y la práctica de sus sistemas de justicia (A/HRC/21/53, párr. 21), así como el reconocimiento de sus costumbres, valores e idiomas tradicionales en los tribunales y los procedimientos jurídicos. Los derechos culturales están interrelacionados con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y, por consiguiente, al acceso a la justicia, como se recoge en numerosas disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, específicamente en los artículos 8, 11, 12, 13, 15, 25, 31 y 36”. Véase Consejo de Derechos Humanos, 24 periodos de sesiones, tema 5 de la agenda, Órganos y mecanismos de derechos humanos. “Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas”. Estudio del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. 30 julio del 2013. AI/HRC/2450/.

3 Leonor Zalabata, lideresa del pueblo arhuaco, intervención en una reunión de la Comisión Nacional de Coordinación de la JEI, noviembre del 2016.

4 Herinaldi Gómez, abogado experto, durante un taller de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla realizado en Bogotá en octubre del 2016.

de tierras (enfrentados a las afectaciones territoriales por parte de la guerra, el narcotráfico, los despojos y el desplazamiento, y la imposición de modelos de desarrollo glocalizados)⁵; el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas en el manejo propio de recursos de la educación y la salud (enfrentados a los modelos de gestión pública privatizada de funcionamiento de dichos servicios concebidos como tales antes que como derechos fundamentales); el manejo de transferencias de recursos de la nación a los resguardos en perspectiva de proyectos propios de desarrollo (planes de vida, enfrentados a la intermediación municipal y clientelista de tales recursos); así como la maduración del diálogo de saberes y del conocimiento de la diversidad que se ha ido acrisolando en el país entre sectores de la academia y las organizaciones y comunidades indígenas (en gran tensión de información y comunicación con las entidades responsables de las políticas relacionadas, generalmente indiferentes a dicho acervo cultural y de conocimiento necesario para cualquier política pública).

Dichos avances, en todo caso, han sido generados a partir de la lucha que las organizaciones indígenas han mantenido a lo largo de las últimas décadas, a pesar de haber estado inmersas en un ciclo de violencia y desarrollo tan devastador como el que se ha dado en el país en los últimos 20 años (Comisión Nacional de Memoria Histórica 2016), con una crisis humanitaria que en algunos casos alcanza proporciones dramáticas, según lo conceptualizado por la Corte Constitucional para el caso de las víctimas, los despojos de tierras o los pueblos en peligro de extinción, a partir de problemas derivados del conflicto armado, el llamado posconflicto, el narcotráfico, el asedio a sus territorios por parte de empresas multinacionales y de actividades turísticas, el azote de violencias regionales y hasta internas (violencia sexual, culturizaciones, cultivos ilícitos, cambio de mentalidades juveniles), entre otros factores, que han afectado el ejercicio efectivo de la autoridad propia, debilitado su legitimidad o impuesto cambios culturales junto con situaciones que han llevado a reconocer a algunos pueblos indígenas como “víctimas históricas” de los conflictos nacionales⁶.

5 *Glocalizado*, Cfr. Robert Robertson en *Globalización* (1992), acuñó el término *glocalización* para referirse a la configuración de espacios y territorialidades determinados por la relación y correspondencia entre lo global y lo local. También Beck (1998).

6 Decreto 4633 del 2011, “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”; Corte Constitucional, Auto 004 del 2009, Planes de salvaguarda; Protección de derechos fundamentales de personas e

Durante ese mismo periodo se destruyó gran parte del mercado interno nacional a través de la apertura económica y la imposición de dinámicas de globalización en ámbitos regionales, mediante la intrusión de intereses multinacionales muy sectorizados en torno a la reprimarización de la economía⁷, y se fragmentaron como un deber ser las políticas públicas al convertirlas en meros instrumentos racionalizadores de reordenamientos territoriales de hecho o formalizados a través de alianzas público-privadas como las vigentes dentro del actual Plan de Desarrollo Nacional en el caso de los grandes proyectos de infraestructura nacional, lo cual, en su conjunto, ha golpeado la producción indígena y campesina⁸.

Dentro de dichas políticas es relevante lo sucedido respecto de la rama judicial del Estado, sumida en una profunda crisis, cuyo peso en las dinámicas nacionales resulta decisivo cuando el Sistema de Justicia Transicional se propone como la piedra angular de la construcción de paz, y cuando los retos de la articulación de la JETI con la Jurisdicción Ordinaria suelen ser vistos meramente desde las diferencias culturales, dejando de lado que dicha jurisdicción cuenta con problemas agudos de escala nacional —que además se acrecientan en algunas regiones del país como Cauca, Chocó o La Guajira, donde existen pueblos indígenas—, tales como ineficiencia, carencia de eficacia, debilidad institucional, corrupción e impunidad, que generan congestión, bajo rendimiento de los procesos judiciales y hacinamiento carcelario, entre otros aspectos reconocidos pero eludidos hasta el punto de existir más de seis proyectos de reforma de la justicia que no han sido asumidos por el Congreso Nacional⁹. A ello se suma

indígenas desplazados por el conflicto armado en el marco de superación del estado de cosas inconstitucional declarado en Sentencia T-025/04, y “Riesgo de exterminio de pueblos indígenas por desplazamiento o muerte natural o violenta de sus integrantes”. Al respecto de las crisis humanitarias, véanse además los informes de ONU-IECAH del 2013 y 2015, y especialmente Rey y Duval (2015), donde se destacan problemas relacionados con desplazamiento forzado, restricciones a la movilidad y al acceso a servicios y bienes básicos, explosivos remanentes de guerra, niñez y conflicto armado.

- 7 Al respecto es profusa la literatura, como introducción véase Sarmiento (2012).
- 8 Con excepciones importantes en sectores específicos, como la economía cafetera arhuaca, la producción lechera de los pastos o las artesanías de algunos sectores wayuus, cuyas dimensiones positivas respecto de la reproducción social del conjunto de sus pueblos están por estimar.
- 9 “La justicia no enfrenta una crisis en general, sino tres crisis diferentes; una crisis de

una enorme desigualdad territorial en el funcionamiento institucional público, incluido el de la justicia (Pardo 2016).

Es previsible que en los próximos años, de no encontrarse soluciones de fondo que atiendan dicha crisis pero también la búsqueda de reversión de la tendencia de fragmentación de las políticas públicas, se incrementen exponencialmente estos problemas dentro de un muy probable nuevo ciclo de inseguridad y violencia regional y local que generalmente acompaña el inicio de un proceso de paz, generado por los vacíos de poder que se crean en el momento de la desmovilización y la ocupación de espacios locales por parte de grupos criminales o por la reconversión de grupos no reinsertados, etc. Ese ciclo previsiblemente va a tener lugar o va a proyectarse de modo particular en los territorios étnicos del país, que es donde más se ha presentado históricamente la violencia, en tanto teatro de operaciones de la guerra y de muchas de las actividades de cultivos de uso ilícito. Ello hace previsible el surgimiento o cuando menos la exigencia de un protagonismo especial de dos entidades públicas nacionales: la rama judicial y las autoridades indígenas¹⁰. En efecto, tanto los actores de justicia de los grupos étnicos, como los agentes del poder judicial colombiano, van a estar llamados a concurrir a resolver dichas situaciones, que obstaculizan o potencian la construcción de paz en las regiones.

En este mismo sentido, la construcción de paz territorial dependerá en muchos casos regionales de la coordinación de justicias —ordinaria, de paz e indígena—, y cuenta con un enorme potencial a partir del análisis y de la adopción de medidas de política pública en torno a correspondencias, oportunidades y/o dificultades en dicha coordinación, con base en un aspecto de las dinámicas de justicia que resulta estratégico: se trata de una relativa afinidad entre la lógica de la JEP, basada en verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, y la lógica de las justicias propias de los pueblos indígenas, que funcionan con

confianza del ciudadano hacia la administración de justicia, una crisis de coordinación y una crisis de comunicación”, (Torres 2013). Sobre las reformas Arcia-Venegas (2012).

- 10** Decreto 1088 de 1933, “Artículo 1. Aplicabilidad. Los cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas, podrán conformar asociaciones de conformidad con el presente decreto. Artículo 2. Naturaleza jurídica. Las asociaciones de que trata el presente decreto, son entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa”.

los mismos componentes, aunque evidentemente en otros contextos culturales y cosmogónicos.

Aquí se destaca la correlación que existe en las justicias de los pueblos indígenas entre verdad y acciones restaurativas más que punitivas, basadas en la reparación espiritual y material, y en garantías comunitarias de no repetición. Esa y otras afinidades podrían generar avances de cooperación entre jurisdicciones, e inclusive permitirían descongelar aspectos represados en la articulación entre la jurisdicción ordinaria y la JEI, a partir del jalonamiento que la JEP haga de muchos problemas regionales ligados al conflicto armado, en situaciones de reincorporación de combatientes indígenas, y aplicación de justicia comunitaria, entre otros puntos, resolviendo temas de participación indígena y de aclaración de competencias.

El proceso de construcción social e institucional de una política de coordinación jurisdiccional

En el contexto anterior, respecto del tema jurisdiccional se puede decir que el país asiste a un proceso de hecho de construcción social e institucional de una política pública de articulación entre el Sistema de Justicia Nacional y los sistemas de justicia indígena, dentro del cual son notorias en algunos ámbitos locales y regionales prácticas efectivas de colaboración mutua y de vigencia y reconocimiento nacional de un verdadero pluralismo jurídico¹¹.

Igualmente, en el ámbito nacional se promueven elementos que son decisivos para dicha política, primero como avances notables en el reconocimiento de dicho derecho, que han sido resumidos así por César Carvajal, magistrado auxiliar de la Corte Constitucional:

¿Qué tenemos? 1. Un sistema de puentes entre derechos; 2. Pueblos indígenas conscientes de la necesaria articulación con la Constitución nacional
3. Derechos de los pueblos indígenas reconocidos como fundamentales, además de colectivos; 4. Lo local interrelacionado con lo internacional (Convenio 169 OIT-Ley 21 de 1991, y Declaraciones Universal y Americana

11 Sobre el concepto de pluralismo jurídico, son muchas las referencias existentes desde el libro pionero de Palacio (1993). Dos buenos resúmenes analíticos son Ardila (2002), Roa (2014).

de Derechos reconocidos en tres sentencias de la Corte sobre participación, formalización JEI y otros derechos); 5. Más de 150 sentencias sobre pueblos indígenas, 102 referidas a consultas previas; 6. Ley 89 de 1890, contradictoria pero vigente; 7. Jurisprudencia sobre dicha consulta, sustancial, ha generado límites a poderes del gobierno y del Congreso, y mecanismos de protección de derechos; 8. Espacios institucionales de discusión sobre derechos y enfoques diferenciales; 9. Cambios en cultura jurídica, en cuanto a enfoques sobre el derecho y su aplicación, y conocimiento y esfuerzos de aplicación de JEI, aunque permanece cierto racismo; 10. Entre 1991 y 2016 las reglas han avanzado en reconocimiento de autoridades indígenas aunque ha habido retrocesos; 11. Hay instituciones “mixtas” como los centros de armonización (centros de reclusión Nasa y Embera), aunque pendientes de una evaluación profunda incluso sobre su pertinencia; 12. JEI opera en todo el territorio nacional, a pesar del llamado “factor objetivo” definido por el Consejo Superior de la Judicatura (en adelante CSJ); al respecto la Corte asume más bien “la naturaleza del bien afectado”, pues si se absolutiza aquella definición se atentaría contra la diversidad; 13. JEI es definida por el CSJ como funcional pero “no orgánica” a la administración de justicia, lo cual ha limitado la adjudicación de recursos; pero si bien no es parte del sistema jerárquico, lo es en tanto derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, pero no por una externalidad inexistente; 14. Temas por desarrollar: autogobierno en lo ambiental; derecho a la salud cuando se imponen algunos requisitos de manejo del presupuesto; diferencias entre conceptos legales de suelo, subsuelo y territorio indígena; 15. Temas negativos: A la Comisión Nacional de Coordinación de jurisdicciones le faltan dientes, y faltan voces indígenas en las altas Cortes; 16. Ausencia de una ley de coordinación, ahora necesaria; 17. Oportunidades para la JEI en la jurisdicción de paz, aunque muy limitadas las referencias en los acuerdos de paz¹².

A pesar de esos avances, también en muchas ocasiones son más las ausencias en las prácticas institucionales que los explícitos aportes respecto de la JEI, como

12 Presentación en el Encuentro Nacional sobre Jurisdicción Especial Indígena, 25 y 26 de noviembre del 2016. (Notas personales del autor)

acontece con el Plan Decenal de Justicia (I. Gómez 2016)¹³, o con los proyectos de reforma de la justicia que han ignorado el tema o lo han tocado tangencialmente y como un mero problema local; y en general el proceso acontece a espaldas de las articulaciones institucionales formales y significativas en los más altos niveles de las ramas ejecutiva y judicial del poder público al respecto de la JEI, aunque tiene expresiones desiguales y hasta contradictorias en los niveles regionales y territoriales intermedios (tribunales de justicia y gobiernos departamentales); e incluso se ha visto bloqueado por negaciones reiteradas por parte del Congreso, como sucede con los sucesivos proyectos de ley de coordinación, o por la recreación de imaginarios de impugnación o discriminación del asunto ante casos complejos de ejercicio de la justicia propia indígena o de la JEI propiamente dicha¹⁴; o ha sufrido dilaciones reiteradas por parte del Ejecutivo en el desarrollo de acuerdos firmados con las organizaciones indígenas.

Al respecto, véanse los acuerdos del Gobierno con la Minga Indígena Nacional, del 2016, Chxab Wala Kiwe (ACIN) Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, especialmente el capítulo 1. Defensa de la vida y los derechos humanos, justicia especial indígena, víctimas y construcción de paz, que reza:

El Gobierno nacional apoyará la implementación de tres experiencias para la recuperación de la armonía territorial en el marco del posacuerdo, en el caso de las comunidades indígenas y afros, y “experiencias de territorio campesinos de paz” para las comunidades campesinas, para lo cual concertará con los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos en el marco de la Cumbre Agraria Étnica y Popular, Cacep, la construcción de la propuesta a implementar, en plazo de cuatro meses. (Habrà) mesa para impulsar una ruta metodológica que aborde una solución para la crisis carcelaria en el país, en la cual se postularía por parte de ACIN la formalización y/o reconocimiento de los centros de armonización, y se definiría presupuesto para su funcionamiento. El Ministerio de Justicia se reunirá

13 Allí se propone solo agregar un capítulo étnico posterior a la formulación del plan y se incluye el tema JEI en la ruta de trabajo, asociado a sistemas locales de justicia (9 y 23).

14 Un indicador al respecto es la recomposición del concepto de “usos y costumbres” en la literatura oficial tanto de la rama ejecutiva como de la judicial, que había sido superado en los años noventa por la aplicación del concepto de sistemas culturales. Como se sabe, el concepto de usos y costumbres proviene de la Ley 89 de 1890.

con delegados de ONIC para establecer los mecanismos de temática de uso medicinal de los cultivos de coca, amapola y marihuana, así como presupuesto de la justicia indígena, y competencias de cada jurisdicción, en temas como desmovilizados.

Las tres dimensiones de los avances de colaboración

Ahora bien, más allá de los aspectos contradictorios citados, el proceso de hecho de la política pública jurisdiccional se caracteriza por tres dimensiones fundamentales dentro del ejercicio de la justicia como gestión y como acceso al derecho fundamental a ella: a) la progresividad de la carta de derechos étnicos; b) la dinámica de creación y o transformación de algunas adecuaciones institucionales nacionales o propias indígenas; y c) la formulación y aplicación de instrumentos para la práctica formal de la aplicación de justicia.

En cuanto a la Carta de derechos

Esta se ha venido ampliando y ajustando a la diversidad del país, e incluso ha propiciado el reconocimiento de nuevos derechos con base en sentencias de las Cortes y especialmente de la Corte Constitucional, mediante la precisión del significado de derechos colectivos como el de autonomía, identidad, ejercicio jurisdiccional y desarrollo propio de los pueblos indígenas, ente otros, a instancias de acciones de tutela o de revisión de sentencias judiciales (Ariza 2010; Carrillo 2013; Carvajal 2015; Consejo Superior de la Judicatura-ONIC 2006; H. Gómez 2015), o la ampliación y clarificación de los alcances de un derecho en sí mismo o por la disputa entre derechos humanos, individuales, colectivos, étnicos, etc.; además del reconocimiento de las propias decisiones de justicia por parte de las autoridades indígenas (Consejo Superior de la Judicatura-ONIC 2006; Rodríguez 2013).

Aspectos centrales al respecto, para citar solo algunos, han sido las sentencias que se refieren a la autonomía indígena vs. derecho individual (514 del 2009); la ley de prevalencia o no de los derechos étnicos (debate en la 254 de 1994); los usos y costumbres como equiparables con la ley (349 de 1996); los derechos a la vida, la integridad personal y el debido proceso como límites cuando hay disputa entre derechos humanos, en tanto núcleo central de los derechos (510 de 1996); la sustracción por parte de la Corte del tema al no saber cómo resolver

el concepto de autonomía (1353 del 2008, que se termina configurando en la 514 del 2009), pero también su salto cualitativo cuando habla desde el derecho indígena y define límites como el de la tortura (523 de 1997); el debido proceso respecto del equilibrio entre jueces nacionales e indígenas, y los principios de legalidad y de predecibilidad que deben estar presentes en cualquiera de los dos ejercicios jurisdiccionales, y relevancia fundamental del derecho de las víctimas en el debido proceso; las ya mencionadas competencias de la jurisdicción indígena: personal, objetiva, material, institucional (552 del 2003); la aculturación (728 del 2002); la competencia de la JEI (617 del 2010; el Consejo Superior de la Judicatura se queda, más que la Corte, con el concepto objetivo al respecto de la víctima, de la gravedad de la conducta y de la universalidad del bien jurídico protegido, y genera mayores conflictos de competencia cuando pretende que hay una universalidad abstracta de lo objetivo e ignora otros aspectos importantes); el relativismo ético moderado de la diversidad y ante los derechos humanos universales (389 del 2016); el interés público y la utilidad pública; la autonomía territorial; la minería y los territorios indígenas (123 del 2014)¹⁵.

Los procesos de adecuación institucional

Por su parte, tales procesos incluyen experiencias de coordinación durante los años noventa y comienzos de los 2000¹⁶; los proyectos de reforma a la justicia; el

¹⁵ Tomado de César Carvajal, magistrado auxiliar de la Corte Constitucional, “Evolución en el reconocimiento de la JEI a partir de sentencias clave”. Exposición en taller intercultural, escuela Rodrigo Lara Bonilla, noviembre del 2016. (notas personales del autor)

¹⁶ Casos de Orewa como tribunal regional, hoy no referenciado en las actuales búsquedas de colaboración por parte de las organizaciones indígenas emberas (entrevistas del autor a dirigentes indígenas en Quibdó, taller de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, octubre del 2016); Tolima; Antioquia, Cristianía (emberas); o pueblo zenú, donde también hubo experiencias de las organizaciones indígenas como tribunales formales de justicia. Además Universidad del Rosario, Unión Europea, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y ONIC 2009. Véase “Resultados del proyecto de la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional, proceso de trabajo con 17 pueblos indígenas del Amazonas, Antioquia, Cesar, Chocó, Huila, Magdalena y Nariño, en pro del conocimiento y fortalecimiento de los sistemas jurídicos indígenas y de coordinación con el Sistema Judicial Nacional” (con la participación de los pueblos indígenas ticuna, kokama, yagua, muinane, bora, ocaina, cubeo y tucano, de los departamentos del Amazonas y Vaupés; embera dovidá, eule, embera chamí, eanacona y eamentsá, pueblos del occidente y suroccidente del país, y arhuaco, kogui, kankuamo y wiwa,

surgimiento de órganos consultivos del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), como la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena, que funciona en el nivel nacional; y las mesas departamentales interjurisdiccionales, creadas por el CSJ, las cuales han venido funcionando con agendas aplicadas a la gestión de justicia, o proyectadas sobre propuestas de adecuación o de ejercicios interculturales como las relacionadas con el proyecto de ley estatutaria de la coordinación JO-JEI (Izquierdo s. f.), los jueces itinerantes indígenas, las casas de armonización indígena nasa y otros aspectos¹⁷.

Respecto de la ley estatutaria de coordinación, la siguiente propuesta es reveladora de un horizonte de avance de enorme significado:

Propuesta. De la coordinación con la justicia de los grupos étnicos. La Gerencia de la Rama Judicial tendrá a su cargo el desarrollo de una política pública intercultural en materia de coordinación de justicias con los grupos étnicos, mediante una unidad que cumplirá las siguientes funciones: 1. Elaborar los proyectos, planes y programas que se requieran con el fin de incluir en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial actividades encaminadas al fortalecimiento de la Jurisdicción Especial Indígena y los sistemas de justicia propia de los grupos étnicos. 2. Diseñar propuestas que impulsen los desarrollos normativos de la coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena con el sistema judicial nacional. 3. Participar en el diseño e implementación de los Planes de Salvaguarda, para incluir las medidas necesarias que garanticen el fortalecimiento de los sistemas de derecho propio de las comunidades indígenas afectadas por el conflicto armado. 4. Impulsar y actualizar estudios, investigaciones, proyectos de georreferenciación y el atlas judicial, que identifiquen los pueblos indígenas, autoridades tradicionales, despachos judiciales, organizaciones indígenas nacionales, regionales y locales, entre otros. 5. Facilitar y orientar la formación intercultural que imparta la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

de la Sierra Nevada de Santa Marta. <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-166542.html>

17 Véase respectivamente, el análisis “temprano” sobre estos proyectos de ley, Tobón (2004); también el proyecto sobre la creación de jueces itinerantes indígenas presentada en la Comisión de Coordinación (Izquierdo 2016); y la propuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Agencia Española de Cooperación (Aecid) (2016).

a magistrados, jueces y autoridades indígenas. 6. Impulsar y fortalecer las escuelas de derecho propio de los pueblos indígenas, por conducto de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 7. Impulsar mejoras tecnológicas en la producción judicial de las autoridades indígenas que permita medir y cuantificar los aportes al sistema judicial nacional. 8. Publicar decisiones y sentencias judiciales trascendentales para los pueblos indígenas, así como las decisiones emblemáticas de las autoridades étnicas, y propender por la respectiva traducción en lengua indígena. 9. Incluir y actualizar, dentro de los listados de auxiliares de justicia, a traductores e intérpretes interculturales bilingües. 10. Convocar, presidir y financiar la Comisión Nacional de Coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena, así como las mesas departamentales de coordinación interjurisdiccional, de que tratan los acuerdos PSA12-9614 de 2012, PSA13-9816. 11. Apoyar y fortalecer los espacios de coordinación entre organismos de investigación y control que faciliten la práctica, el intercambio y el traslado de pruebas técnicas requeridas en el ejercicio de una investigación jurisdiccional. 12. Garantizar la asignación de recursos de inversión y funcionamiento en el presupuesto anual de la rama judicial para financiar la Jurisdicción Especial Indígena y el ejercicio de la justicia de los grupos étnicos. 13. Intervenir cuando lo consideren pertinente en procesos de conflicto de competencia entre la JEI y el SJN. Parágrafo: La unidad se crea sin perjuicio del ejercicio del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, y estará conformado por un equipo intercultural e interdisciplinario, con requisitos que Incluyan la diversidad e interculturalidad. (Izquierdo s. f.)

En cuanto a las propuestas de reforma a la justicia, a pesar de que ninguno ha intentado adecuaciones respecto de un enfoque diferencial étnico y mucho menos del pluralismo jurídico, indirectamente abren posibilidades con la priorización de ajustes locales del sistema de justicia, dentro de los cuales este enfoque es propuesto ambiguamente como parte de las “justicias no formales”¹⁸. Un

18 A modo de ilustración, véanse sobre los dos últimos proyectos, Ramos (2014); “Proyecto de equilibrio de poderes y ajuste institucional” en http://www.justiciaunida.org/images/articulos/42_Proyecto_Reforma_Politica_Ago_25_2014.pdf y el proyecto del 2015 en <http://www.bluradio.com/111827/enterese-del-proyecto-de-ley-de-reforma-la-justicia>.

aspecto preocupante de aquellas es la intención de liquidar el CSJ, que hasta la fecha se ocupa oficialmente del tema de la coordinación JEI con la Jurisdicción Ordinaria (en adelante JO), y de formación en la rama judicial, incluyendo el aspecto del pluralismo jurídico; intención gubernamental que fue negada por la Corte Constitucional en su Sentencia C-285 del 2016.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena fueron creadas mediante resoluciones que son una verdadera agenda de política pública de coordinación, pero han sido definidas como un órgano consultivo y sin presupuesto ni competencias institucionales determinantes; y han estado acompañadas dentro del CSJ por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, cuyos componentes de formación, y en alguna medida, de investigación, han sostenido un proceso valioso que ofrece elementos especialmente importantes para el tema, como un directorio de actores operadores judiciales interesados y comprometidos en el asunto, y una dinámica de talleres y encuentros nacionales sobre la interculturalidad y la JEI. Los avances de la comisión, en todo caso, se limitan a una interlocución esporádica entre operadores de justicia de diferentes niveles institucionales, a pesar de la diversa composición de sus miembros¹⁹. Los proyectos de coordinación, por su parte, que se han propuesto elevar el tema en cuanto a competencia y proyección institucional, pasan de seis, y han sido presentados a lo largo de las dos últimas décadas, pero también han sido dejados en el aire por un Congreso Nacional en profunda crisis (Mora 2000, 2003; Roa 2014)²⁰.

19 Representantes indígenas por macrorregiones (Norte, Centro Oriente, Orinoquía, Amazonía y Occidente), organizaciones (Organización Nacional Indígena de Colombia [ONIC], Confederación Indígena Tayrona [CIT], Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana [Opiac], Autoridades Indígenas de Colombia [AICO]); magistrado coordinador de la Jurisdicción Especial Indígena de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; fiscal general de la Nación, presidente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del CSJ, presidentes de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, o sus delegados; procurador delegado para los pueblos indígenas, defensor del pueblo, ministros de Justicia y del Derecho, del Interior o su delegado, y director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o sus delegados; más procurador delegado para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, directores del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Acuerdo PSAA13-9816 2013).

20 Véanse las propuestas de Jesús Piñacué como senador indígena en <http://alertanet>.

Sin embargo, dicha Comisión constituye en sí misma un avance importante en el tema, impulsado de modo especial por el magistrado Néstor Raúl Correa Henao, junto con la magistrada auxiliar Belkis Izquierdo Torres. La sola enunciación de su articulado revela lo dicho:

Acuerdo n.º PSAA12-9614 de 2012 “Por el cual se establecen las medidas de coordinación interjurisdiccional y de interlocución entre los pueblos indígenas y el Sistema Judicial Nacional”, el cual define la justicia propia indígena como un derecho fundamental, el compromiso del CSJ de promover medidas, políticas y programas específicos y diferenciados para los pueblos indígenas en materia de acceso a la justicia y fortalecimiento de sus sistemas de derecho propio, de acuerdo con los usos y costumbres de sus comunidades, como sujetos colectivos de derechos, con los cuales son precisos el enfoque diferencial y étnico, la participación de los pueblos indígenas y la consulta previa. La consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas en lo relativo al diseño, implementación y ejecución de la política pública de la Sala Administrativa, en materia de jurisdicción especial indígena; y reafirma el derecho de las comunidades indígenas a administrar justicia en su propio territorio como un derecho fundamental, en tanto Ley de Origen, Derecho Propio y “Ley Natural de cada pueblo” (*sic*), y la prevalencia de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas contenidos en la Constitución política y los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; y se comprometen a propender por el fortalecimiento de la JEI mediante el acompañamiento y apropiación de recursos para el apoyo de las escuelas de

org/proyecto-colombia.htm. Véase el cuarto borrador con comentarios del CSJ del proyecto de Ley Estatutaria del 2012, por medio de la cual se desarrolla el artículo 246 de la Constitución política de Colombia, en relación con la Jurisdicción Especial Indígena y se dictan otras disposiciones. http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/organigrama/oficinas/asesora_juridica/Seguimiento%20Legislativo/Tab/PROYECTO%20DE%20LEY%20ESTATUTARIA-JURISDICCION%20INDIGENA.pdf; los proyectos de ley estatutaria 140 del 2002 Senado, y de Ley 246 del 2010, Senado, por medio de los cuales “se desarrolla el artículo 246 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones, en http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=18&p_numero=140&p_consec=5260 y http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=246&p_consec=25382, respectivamente.

derecho propio de las comunidades indígenas del país, de conformidad con los usos y costumbres de cada pueblo; y en atención a la especial situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas por cuenta del conflicto armado colombiano, la Sala Administrativa deberá participar activamente en el diseño de los planes de salvaguarda, en donde incluirá las medidas necesarias para garantizar el fortalecimiento de los sistemas de derecho propio así como a la capacitación de los jueces, magistrados y autoridades indígenas en formación intercultural, y en restitución y formalización de territorios de comunidades indígenas, mediante la coordinación de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (obligatoriedad para los jueces civiles del circuito y magistrados especializados en restitución de tierras, creados por la Ley 1448 del 2011); a la sistematización y divulgación de las decisiones de la Jurisdicción Especial Indígena, y de la justicia indígena; y a realizar investigaciones y estudios. Para todo ello crea mecanismos de interlocución, con eje en la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena como órgano e instancia permanente de interlocución, concertación, planeación, diseño y seguimiento de las políticas públicas de la Rama Judicial en materia de Jurisdicción Especial Indígena, y las mesas departamentales de coordinación.

Las mesas departamentales interjurisdiccionales, integradas por organizaciones y autoridades indígenas regionales, la Sala Administrativa Seccional de la Judicatura, el presidente del Tribunal Superior de Distrito Judicial, la Dirección Seccional de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría Regional, Provincial y Distrital de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría Regional de la Defensoría del Pueblo, y las Direcciones Regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de los Establecimientos de Reclusión, del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI), del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la Comisaría de Familia; y ligadas a las sedes regionales del CSJ, fueron creadas para la coordinación interjurisdiccional con el fin de implementar y consolidar políticas regionales para el fortalecimiento de la coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena en las regiones, en todos los departamentos donde habiten pueblos indígenas, pero han tenido un débil funcionamiento, con escasa participación de la mayoría de las entidades citadas (CSJ 2013).

A escala local, algunos jueces y otros operadores de justicia han adelantado de forma recursiva procedimientos *ad hoc* dentro del proceso judicial para escuchar y procurar participación de los indígenas²¹.

Un aspecto importante en este sentido son las incipientes pero significativas *adecuaciones del sistema carcelario nacional, y el avance de importantes investigaciones sobre el tema*, que han permitido visibilizar en el universo de las 120.736 personas detenidas en enero del 2016 dentro de establecimientos de reclusión de orden nacional²², 984 reclusos identificados como indígenas, que representan el 0,82 % de la población carcelaria, de los cuales el 95,4 % son hombres, el 29 % provienen del departamento del Cauca, el 8,3 % de Nariño y el 7,5 % de La Guajira; el 27,5 % de los reclusos indígenas pertenecen al pueblo nasa, mientras el 8,9 % al pueblo wayuu y el 7,6 % al pueblo embera. Así mismo, el 77,9 % de los reclusos indígenas han sido condenados, mientras que el 22,1 % se encuentran sindicados, y de estos el 72,3 % lleva más de un año en detención, y el 40,9 % de los reclusos condenados indígenas cumple una pena privativa de la libertad mayor a 16 años, mientras que el 10,3 % cumple una pena privativa de la libertad mayor a 36 años; los delitos más frecuentes cometidos por reclusos indígenas son homicidio, tráfico, fabricación y porte ilegal de estupefacientes y hurto. Un aspecto importante es que el 70 % de los internos indígenas están condenados por la justicia ordinaria, y el 30% por la JEI²³.

Una adecuación del sistema carcelario muy importante son los denominados por la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (ACIN) como centros de armonización, propuestos como alternativa propia indígena a la reclusión punitiva de la justicia ordinaria, cuyo proceso alcanza 16 centros con aproximadamente 400 personas en ellos, de los cuales 190 condenados por la jurisdicción ordinaria y

21 Por ejemplo, un juez que se sale de su despacho a partir de las facultades asignadas para oír a los indígenas, como parte de una adecuación institucional del proceso judicial particular. Casos en Puerto Nariño, Amazonas, varios municipios del Cauca, Riosucio, Caldas, entre otros. (comunicaciones personales, trabajo de campo)

22 Consultoría realizada por la Universidad Externado de Colombia con el proyecto de apoyo institucional al sistema penal colombiano (Forsispen) para el Ministerio de Justicia, enero del 2016. También, Informe estadístico realizado por el Inpec del 2016, y el más reciente y revelador estudio aplicado de la MAP-OEA sobre la situación carcelaria indígena, en elaboración a diciembre del 2016.

23 Un informe estadístico de enero del 2016 realizado por el Inpec se refieren a este grupo poblacional como reclusos que manifiesta una condición excepcional relacionada con su etnia.

remitidos a estos, y el resto por la propia jurisdicción especial indígena, aunque subsisten problemas de coordinación entre ellas²⁴.

Los centros de armonización surgieron en el Cauca a instancias de la ACIN desde hace casi treinta años como una forma de resolver situaciones de control social del pueblo nasa, y se caracterizan por varios elementos relevantes para la potenciación de dicha experiencia: una vigencia intraétnica de la autoridad indígena más que una carencia o debilidad; un tejido comunitario consistente en el entorno de los sitios donde funcionan; un proceso de búsqueda social e institucional de las autoridades tradicionales y de la organización indígena, con ajustes progresivos, avances y retrocesos en lógica de ensayo y error dentro de la lucha por la autonomía por parte del pueblo nasa²⁵, que ha intentado al mismo tiempo resolver dos tipos de problemas: el del control social interno y el ejercicio de la justicia propia, y la situación de la población indígena en las cárceles, la cual, a pesar de la existencia de incipientes lineamientos de políticas de atención especial, adolecen de la no pertinencia del modelo punitivo dentro de su cosmovisión²⁶.

Uno de sus gestores principales durante los últimos años, el dirigente nasa Feliciano Valencia, describe el proceso de configuración del siguiente modo:

Los centros de armonización son un mecanismo jurídico surgido alrededor de 1989, en el resguardo de Munchique-Los Tigres, y se han venido adecuando y transformando con las exigencias de los procesos. Eran espacios

24 Trabajo de campo en el Cauca, diciembre del 2016.

25 Entrevista a Feliciano Valencia, líder social y de la organización ACIN, sometido a proceso penal llevado adelante por la justicia ordinaria y recluso en la Casa de Armonización de Gualanday, resguardo de Munchique, Santander de Quilichao, diciembre del 2016.

26 Se trata de hacinamientos que alcanzan el 450 % en Riohacha, el 380 % en Valledupar, y el 200 % en algunas cárceles del Cauca o del Valle del Cauca; más situaciones extremas de abandono procesal de los reos indígenas, además de discriminación y segregación dentro de los penales, arbitrariedades en entrega de reos, ausencia de beneficios en ejecución de penas, carencia de mecanismos que den cuenta de ejecución de penas, no acceso a programas de estudio o trabajo dentro de instituciones carcelarias —sistema de información lo dificulta para indígenas—, dificultades en visitas, ausencia de gestiones ante autoridades tradicionales, ausencia de mecanismos para resolver solicitudes, dificultades extremas en gestiones para obtención de libertad (MAP-OEA, presentación en el III Encuentro Nacional de la Jurisdicción Indígena, Bogotá, diciembre del 2016).

en los que se ubicaba a los protagonistas de actos “desarmonizadores”, personas que se enfermaban y desarrollaban conductas sociales anómalas. En los sitios escogidos para ubicar los centros había lagunas, montañas, etc., lugares sagrados que representaban espacios de armonización y protección donde dichos delitos, predominantemente culturales, podían ser remediados. En un segundo momento fueron fincas comunitarias recuperadas por los cabildos que requerían personas que las trabajaran. En esa época no existía guardia indígena ni cabildos de la misma manera en que se estructuran hoy, por lo que se les daba techo, comida y herramientas a los desarmonizados para que trabajaran allí. Había entonces un amarre espiritual, pues aunque las fincas no estuvieran ubicadas en los lugares sagrados, sí guardaban conexión con ellos. Eran comuneros con problemas, pues los cabildos eran escasos y los médicos tradicionales también.

En una tercera etapa, los procesos en las fincas se complejizaron por la aparición de delitos mayores, como asesinatos. El Te'wala no estaba preparado para recibir estos casos, y por consecuencia, empezó a adquirir retos mucho mayores. Hubo necesidad de diseñar procesos de preparación ante dichos retos, como la asignación de alguien que cuidara de los armonizados (procesados) y vigilara la finca ante potenciales venganzas. En las décadas 1990-2000 se remitieron a las fincas muchos casos relacionados con narcotráfico, acceso carnal violento, homicidio, etc.

A raíz de esto, se dio un reconocimiento a los límites de la justicia indígena, por lo que se empezó a entregar a los armonizados a la justicia ordinaria. Luego surgieron problemas de asesinatos a indígenas en contextos políticos. En ambos casos, se acudió a un mecanismo que se llamó ‘patio prestado’, y que consistía en utilizar cárceles de la jurisdicción ordinaria para recluir indígenas cuyos delitos se relacionaban con temas que la justicia indígena se sentía incapaz de resolver. La JEI solicitaba a las cárceles tradicionales que recibiera presos que ella misma había procesado y condenado. Así, el peligro evidente de que eso se revirtiera contra los pueblos indígenas hizo necesario empezar a estudiar procesos detalladamente.

Aquí se hizo énfasis en la lucha por el reconocimiento de los derechos de la JEI y ello obligó a trabajar con los procesos a partir del ensayo-error. Aparecen temas de tutelas y los indígenas se vuelven expertos en hacer reconocer sus propios derechos, pero afloran también debilidades al respecto de la gestión interna de los mismos. La jurisprudencia nacional

empieza a plantear que los indígenas salgan de las cárceles y se traza un nuevo proceso de remisión de lo indígena hacia lo ordinario, revirtiendo la lógica anterior, merced a los avances jurisprudenciales de las Cortes. En ese momento ya no existían lugares especiales, por lo que se intentó hacer una especie de patio indígena en el patio 1 de la cárcel San Isidro de Popayán, pero hubo graves problemas de hacinamiento. El reto se transformó entonces en sacar indígenas de centros penitenciarios, pero no era como ahora. Cuando capturan a Feliciano y luego él retorna al territorio, los demás indígenas recluidos en cárceles ordinarias, reaccionaron en su contra. Él tuvo que explicar la situación diferencial, en la que los demás procesos correspondían a crímenes, y el suyo a una persecución política. Los centros de armonización tomaron fuerza en esos años, por el retorno de muchos de los indígenas desde la jurisdicción ordinaria. Se le dio vuelta al asunto y de esta manera se pasó de la finca comunitaria al centro de armonización. Sin embargo, ni el Inpec ni los jueces entendían la dinámica del funcionamiento interno de los centros, y preguntaban por qué en esos lugares no existían mallas ni guardias. Se hizo necesario explicar y fundamentar ante agentes como el director del Inpec, que existen otras opciones para administrar la justicia. Se trasciende el tema de qué hacer con reos indígenas y se plantean alternativas de manejo judicial para la justicia nacional. El mismo director del Inpec lo entendió así y vio la opción como una decisión histórica, como la gestión de un modelo nuevo que conlleva una alta responsabilidad. De esta manera se dio un salto conceptual en la noción del sistema carcelario.

Se empezaron a juntar procesos internos: más arriba del resguardo de Munchique, en donde hay procesados de la jurisdicción ordinaria, hay otra casa de JEI. Se decidió reunir a ambos grupos bajo una misma dinámica y hubo que abocarse a la construcción de un concepto sobre el nuevo proceso, y a hacer un trabajo hacia el interior y hacia el exterior; empezar a ‘arreglar palabras’. De aquí surgió la noción de ‘armonizado’ o comunero en proceso de armonización, en contraposición al término *preso* o *procesado*. Hubo además un cambio en el trato de la comunidad, pues se argumentó que los hechos restrictivos no deben ser asumidos como hechos penales, sino como armonizaciones rituales propias que se llevan cabo en cuatro fases: primero, con la persona, después con la familia y luego con la comunidad,

para finalizar con un proceso conjunto en el que se construyen *tejidos en el plano espiritual*.

Este último elemento se consolidó como el primer gran componente conceptual de los centros de armonización. Inicialmente, todo ocurría en el mismo lugar; luego se desarrolló un proceso de restablecimiento de visitas no esporádicas (de una mensual se pasó a una semanal), para lograr más contacto con las familias. Luego de pensar en la restricción a un lugar definido, ahora existe un permanente contacto con la comunidad y con los comités jurídicos y los cabildos para generar una revitalización en un espacio territorial. Así, el armonizado puede asistir a asambleas y salir del territorio para trabajar, ser capacitado y no perder vínculos con la comunidad. Se organizó entonces un plan de tres días de trabajo en los centros: dos días en casa de comuneros armonizados, y todos los jueves visitar una casa y trabajar en las parcelas familiares²⁷.

Los sistemas locales de justicia, por su parte, se definen en el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia de Respuesta Rápida (ERR) para el posconflicto, como una

Estrategia de trabajo colaborativo entre el Estado y la comunidad con el objeto de reconocer las necesidades de justicia de cada territorio y asegurar respuestas oportunas y efectivas para la ciudadanía, lograr una mayor oferta de justicia, pleno acceso y principios claros: justicia restaurativa, acción sin daño, participación y enfoque diferencial.

A escala nacional están conformados por un Comité Nacional Interinstitucional, la Coordinación Nacional SLJ y la Secretaría Técnica LJD; en ámbitos regionales por la Gobernación, el Consejo Seccional de la Judicatura, la Fiscalía Seccional y la Policía Judicial, la Procuraduría, la Defensoría, la Fuerza Pública y Medicina Legal; y en lo local por la Alcaldía, la justicia formal judicial, la “justicia no formal”, las jurisdicciones especiales, las entidades públicas complementarias,

27 Feliciano Valencia, entrevista del autor. Santander de Quilichao, resguardo de Munchique, centro de armonización de Gualanday, diciembre del 2016. Su caso es paradigmático por sus dimensiones políticas de disputa entre las lógicas de la JEI y las de la JO. Hay profusa información disponible en la web.

los actores sociales y facilitadores locales, y se han priorizado para su desarrollo 134 municipios en Antioquia, Bolívar, Córdoba, Meta, Guaviare, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima, Caquetá, Cauca y Norte de Santander. También, se proponen coordinar la justicia propia de dichas comunidades con los demás operadores judiciales y garantizar el respeto a su propia comprensión y ejercicio.

La implementación de estos sistemas creará confianza en las instituciones, especialmente donde las prácticas sociales han construido una idea de justicia fuera del orden legal. Para lograrlo se articularán la justicia formal (juzgados y fiscalías), la justicia administrativa (comisarías, inspecciones y personerías), la justicia alternativa (conciliadores y mediadores) y la justicia propia (indígena y afros), con todas las ramas del poder público y la participación del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo (Londoño 2016)²⁸.

Otra dimensión de las adecuaciones institucionales en el país al respecto de la JEI son las propias adaptaciones de los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas en la interlocución con el Estado y la sociedad nacional, mediante decisiones y procesos relacionados con la formulación de planes de vida, reglamentos de justicia y de gobierno propios o departamentales²⁹, tribunales propios (aunque con retrocesos como los casos de los orewas y de los pijaos en el Tolima). Tema que carece de una sistematización y en muchos sentidos de investigación aplicada para discernir las experiencias, sus fortalezas, problemas y debilidades.

Son notorios, en ese sentido, los antecedentes y avances de varios pueblos indígenas:

- En el Cauca, los citados centros o casas de armonización como parte de la construcción paulatina de un sistema de justicia nasa, en relación con la justicia ordinaria, que cuenta con un trasfondo de recuperación de autoridad tradicional y de la organización, junto con recuperación territorial y de autonomía.

²⁸ Pero, obsérvese la forma de caracterizar las otras justicias como “no formales”.

²⁹ Estos con tensiones al respecto en la Amazonía y Chocó por diversidades étnicas que se resisten a un solo reglamento dentro de un resguardo multiétnico y reivindican uno por grupo étnico (comunicación personal con dirigentes indígenas, Leticia, diciembre del 2016).

- Inga:

No hay condiciones para el ejercicio de justicia propia, y el problema es mayor por la oralidad del sistema cultural, y todo es urgente por violaciones a los derechos humanos en el territorio; hemos creado protocolos respecto de la presencia de las petroleras y a partir de fallo del Consejo de Estado, pero la petrolera adujo que el protocolo era interno, pero es mandato, respecto acta. (Declaración delegado inga en evento de la Escuela Lara Bonilla, noviembre del 2016)

- Indígenas del Meta: el plan piloto del Meta sobre reincorporación apoyado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en la Orinoquía (véase lo relacionado con el Auto 173 del 2012, Seguimiento sentencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado. Adopción de medidas cautelares para la protección de pueblos indígenas del Meta y Guaviare en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en Sentencia T-025 del 04 y Auto A004 del 2009, y del proyecto OIM-CSJ adelantado actualmente por José Luis Quiroga, consultor).
- Indígenas del Amazonas: la organización Acitan, del Amazonas, de los pueblos y comunidades tikuna, aragua, yagua y uitoto; tensiones interétnicas respecto de los reglamentos internos únicos de justicia en resguardos multiétnicos, se plantea proceso de reglamentos por grupo étnico. (Entrevistas del autor a dirigentes de la Acitan en Leticia, a fines del 2016).
- Los avances de las cinco organizaciones emberas con sede en Quibdó, las cuales solicitan apoyos para la recuperación y fortalecimiento de los sistemas de justicia propia, incluyendo la formulación de reglamentos de justicia y su administración, y la creación de la oficina departamental de justicia indígena, capacitación de autoridades judiciales regionales, mayor información sobre el proyecto de ley de coordinación de jurisdicciones ordinaria e indígena. Las conclusiones del encuentro regional de jurisdicción indígena en Quibdó a finales del 2016, son dicientes:

Retos para la JEI y las justicias indígenas en la coyuntura del posconflicto: unificar reglamentos de justicia. Conocer los que ya están en juego en este momento, y evaluar la viabilidad de una eventual formulación de una generalidad frente a la diversidad. Cómo se pueden solucionar los

problemas en torno a este elemento; recuperar la memoria histórica de la administración de justicia y de las cooperaciones de justicia en Quibdó. Estamos en disposición de acompañar procesos para que así sea. Es una tarea de esta mesa mirar la realidad regional. (Magistrada Belkis Izquierdo Torres, presentación de cierre del evento, a fines del 2016)

- Igualmente, la sistematización de los sistemas de justicia de pueblos como nasa, wayuu, awá, entre otros, presentadas en varios eventos de la escuela Rodrigo Lara Bonilla, en las cuales, para el primer caso, y por poner un solo ejemplo sobre la importancia de esta tarea, se revela que para el pueblo wayuu no hay cosa juzgada, existe una doble persecución penal, la responsabilidad penal es colectiva y objetiva, no se asume la resocialización sino el pago colectivo y la reespiritualización personal mediante encierro y entrega de prendas personales del agresor, y colectiva al grupo agredido; y que dentro de la autonomía de cada clan no es pertinente ni posible pensar en consejo para manejo de la jurisdicción propia ni pensar en centros de resocialización o de armonización (“la palabra *cárcel* no existe y el perdón va implícito en la reparación”. Andrónico Urbay, palabrero wayuu)³⁰.

Los instrumentos de gestión intercultural

Dentro de estos son notorios y progresivos *los instructivos de la Fiscalía General* sobre procedimientos judiciales en todo el país, con notables aplicaciones en departamentos como Amazonas, Cauca, La Guajira, Caldas, entre otros, de varios tipos:

1. Resolución 00576 del 2016 que conforma un grupo de trabajo sobre el tema indígena dentro de la institución, dos funcionarios para investigación y conceptos, plan de trabajo a corto plazo en la Sierra Nevada durante ocho meses y capacitación a fiscales por casos;
2. Agilización de los casos que los indígenas ponen en despachos (trabajo más fuerte en el Cauca, articulación con Subdirección del CTI y con De-

30 Eventos de la Escuela Lara Bonilla, octubre-noviembre del 2016. Véanse también sus declaraciones al respecto del último punto en <https://www.youtube.com/watch?v=5Kmv6em3AK8>.

- ensoría, dos procesos de capacitación por solicitud de la guardia indígena en términos probatorios, explosivos, manejo de las escenas de crímenes, balística, recolección de pruebas, embalaje; en Jambaló exhumaciones y declaraciones sobre desaparecidos; Directiva 0012 de julio del 2016, garantista, no prescriptiva, criterios, principios, rutas de evaluación);
3. Conceptos de casos emblemáticos por la Dirección de Estudios Constitucionales y los comités técnicos jurídicos, herramientas de aplicación en La Guajira sobre la crisis social por desnutrición y corrupción;
 4. Fiscales. Aspectos a evaluar: control social de las autoridades tradicionales, procedimientos judiciales autóctonos, conocimiento de las comunidades de los procedimientos judiciales nacionales, “concepto genérico de nocividad social equivalente a delitos, aplicable a procesados conforme a conceptos culturales”, andamiaje probatorio ante la división de comunidades, rutas de evaluación, criterios, debilidad en diálogo intercultural, sin socialización y necesidad de contextualizar factores de competencia³¹.

También *los protocolos de los comités locales departamentales de acceso a la justicia* impulsados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) (investigación de Nelson Romero); *los ajustes de reglamentos carcelarios* o las remisiones de reclusos a las Casas de Armonización Nasa del Norte del Cauca o de Riosucio, Caldas³²; o *el procedimiento especial para adelantar el trámite administrativo para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a comunidades indígenas*, estipulado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)³³, para no citar sino algunos.

31 Notas tomadas de intervención por parte de funcionaria de la Fiscalía en evento de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, octubre del 2016.

32 Véase Fiscalía General, Directriz 0012 de julio del 2016. Para el caso de la aplicación de instructivos y las remisiones de reos a las casas de armonización, entrevistas de campo e informaciones personales de dirigentes indígenas y funcionarios para este informe, en Santander de Quilichao (Cauca), Riosucio (Caldas), Quibdó y Nuquí (Chocó), Valledupar (Cesar), Leticia (Amazonas), Riohacha (La Guajira), octubre a diciembre del 2016, véase Acta 001 Mesa Departamental Interinstitucional de La Guajira, 10 de noviembre del 2015, Acuerdos PSAA12-9614 del 2012 y PSAA13-9816 del 2013 Mesa Nacional y mesas departamentales, y la Resolución 2733 del Ministerio de Cultura sobre sistema de autoridades tradicionales wayuu como patrimonio inmaterial Unesco.

33 Actuaciones especiales de la autoridad administrativa con enfoque diferencial y

Se trata de procedimientos, protocolos o caminos instrumentales de gestión operativa, que se desarrollan mayoritariamente en los niveles locales del Sistema Judicial Nacional, a partir de mandatos de las Cortes, de iniciativas de funcionarios o de decisiones institucionales sectoriales y, en menor medida, de políticas integrales nacionales, las cuales en los últimos lustros han tendido a orientarse, en el mejor de los casos, a aplicar decisiones judiciales que han exigido, por ejemplo, la creación de la política de salvaguardas étnicas o de víctimas, o el ajuste de la consulta previa. Pero en los casos citados, las instituciones competentes dan órdenes y generan protocolos e instrumentos del debido proceso, por lo que se profundizan aún más las adecuaciones institucionales que marcan caminos para la estructuración de la política pública.

Por último, *el tema de la paz*. Los acuerdos de paz territorial marcan un posible cambio significativo de las políticas públicas rural y agraria, de participación política, de drogas ilícitas, protección y participación étnica y desarrollo territorial a partir de la firma en Bogotá de los ajustados acuerdos de La Habana. Simbólicamente resulta significativo el rol del grupo étnico de las mujeres de Bojayá en las firmas de Cartagena y Bogotá, quienes de forma deliberada por las partes firmantes visibilizaron a los grupos étnicos como víctimas y al mismo tiempo como factores de viabilidad de la implementación de dichos acuerdos. Como se mencionó y como se verá en seguida, la justicia de paz se constituye en una oportunidad para jalonar temas represados del reconocimiento de la JEI.

En términos de adecuaciones institucionales y de participación, fue abordado a última hora en las negociaciones con una lógica de emergencia asumida por las organizaciones étnicas, como propuestas de salvaguardas y garantías dentro de la letra de los acuerdos, reiterando por fuerza mayor la forma de gestión política que ha predominado durante las últimas décadas en la gestión de los grupos étnicos ante la carencia de políticas integrales sobre la diversidad. Pero en todo caso la concepción de paz territorial que quedó plasmada en los

poblacional, como parte del Lineamiento Técnico Administrativo de Ruta de actuaciones y Modelo de Atención para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados, aprobado en su momento por Resolución 5929 del 27 de diciembre del 2010. Un análisis crítico de todo ese proceso lo realizó Maritza Díaz, antropóloga experta, en “La infancia indígena. Sistemas culturales propios y retos de la interculturalidad”, durante su presentación en el III Encuentro Nacional de la Jurisdicción Especial Indígena, realizado en Bogotá el 24 y 25 de noviembre del 2016.

acuerdos³⁴, crea enormes aunque complejas posibilidades para la participación de las autoridades y organizaciones indígenas en los escenarios territoriales de la reincorporación, y en los sectoriales del Sistema de Justicia de Paz, cuyos componentes de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición se asemejan a los de las justicias propias de los pueblos indígenas, ambos en clave restaurativa más que punitiva.

En cuanto a la entrada en vigencia de la justicia de paz, se debe ante todo asumir dicha jurisdicción como una oportunidad histórica y de política pública para dar un salto cualitativo de reconocimiento nacional, ejercicio propio y apoyo institucional a la jurisdicción especial indígena, con criterio de construcción de paz territorial, con base en el impulso por parte del Estado de varios procesos relacionados con la vigencia y ejercicio de esta última, y la articulación de ambas con los mismos principios enunciados propios de la indígena, pero con ajustes en temas procedimentales, de tiempos y de sanciones alternas, inspirados por un principio de pertinencia y de priorización de casos con énfasis derivados de la situación particular de cada pueblo indígena, asumiendo como punto de partida varios asuntos:

- a) Promover y socializar entre los pueblos y organizaciones indígenas los acuerdos de paz y sus potencialidades dentro de sus agendas territoriales y de política social y étnica, mediante una estrategia comunicativa y de socialización concertada y participativa, y el diseño y desarrollo inmediato de un plan especial de pedagogía de paz en territorios indígenas.
- b) Hacer una evaluación rápida de las sinergias locales con etapas actuales de montaje de la JEP (cfr. el mapa de vecindades territoriales con los centros de concentración y las zonas veredales de transición), definiendo las líneas y rutas de participación étnica de delegados de dichos pueblos en los escenarios correspondientes, y con atención a líneas de acción sobre justicia y reinserción de combatientes o milicianos indígenas desmovilizados, con opciones diversas de sometimiento según cada pueblo indígena y a partir de responder y asumir preguntas como: ¿Qué jurisdicción se aplicará para los casos de los guerrilleros, milicianos y mandos indígenas? ¿Dónde van

34 Véase Sergio Jaramillo, “La paz territorial”, conferencia en la Universidad de Harvard, marzo del 2016, en <http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

a pagar sus penas, en las cárceles, en las granjas de socialización o en los centros de armonización? ¿Una vez desmovilizados, se reintegran o no a su vida comunitaria? ¿Cómo hacer la revisión de los procesos y sentencias de los indígenas que están en las cárceles a título de participantes en las actividades guerrilleras?³⁵

Dos aspectos importantes: analizar casos donde en principio la JEI tiene competencia (en tiempos ordinarios), y debe pasar a la JEP; y la necesaria definición de un órgano competente para dirimir conflictos de competencias, en particular entre la JEI y la JEP, y puesto que la JEP tendría nivel jerárquico superior a cualquier otro tribunal (del sistema ordinario) no queda claro cuál tribunal sería competente en la materia. En este sentido, se sugiere que los pueblos indígenas indiquen este vacío y la necesidad de reglamentarlo, y la creación o definición de una sala para dirimir conflictos de competencia dentro del tribunal para la paz³⁶.

Un elemento específico al respecto son los traslapes y/o las vecindades de las zonas de concentración y las veredas transicionales de reincorporación de combatientes con algunos territorios de resguardos indígenas, como puede verse en la siguiente tabla.

35 Según reporte de la ACR, a finales del año 2016 eran 920 indígenas (208 mujeres y 712 hombres) en proceso de reintegración, de los cuales 513 estaban en proceso, 182 culminados, 143 ausentes y 82 fuera. Los pueblos indígenas con las cifras más altas de personas en proceso de reintegración eran: arhuacos 45, awás 36, cubeos 42, emberas 70, embera chamís 57, embera katíos 69, ingas 41, kankuamos 36, nasas 133, sikuanis 18, sionas 18, tukanos 24, wayuus 35, witotos 17, wiwas 19 y zenúes 28 (información personal funcionaria OIM). Estas cifras podrían incrementarse sensiblemente con los procesos de desmovilización actual de las FARC, en algunos casos, exponencialmente como al parecer sucederá en el Cauca con indígenas nasas (información directa de campo a fines del 2016).

36 Del documento ACIN (equipo jurídico), con propuestas de adendas a los acuerdos de La Habana en la víspera de su primera firma. Presentado en la Comisión de Coordinación, en septiembre del 2016. “Elementos de reflexión sobre el alcance de la JEI en situaciones donde según el borrador de acuerdo la JEP tendría *prima facie* competencia preferente”. Allí se precisa: “Estos elementos de análisis se basan en jurisprudencia de la CC y (por analogía) en la Directiva 0012 del 26 de julio del 2016 del fiscal de la nación. La CC ha definido unos elementos/criterios para competencia de la JEI en tiempos ‘ordinarios’, la idea es revisar estos elementos a la luz de los elementos de competencia de la JEP”.

Tabla 1. Zonas de transición y resguardos indígenas vecinos

| Departamento | Municipio | Vereda | Tipo | Etnias habitantes o vecinas | Resguardo | | |
|--------------------|----------------------|-------------------|------|-----------------------------|-------------------------|---|-------------------|
| La Guajira | Fonseca | Pondores | PTN | Wayuu-vecinas | | | La Laguna |
| Cesar | La Paz | Los Encantos | ZVTN | Yukpa-habitantes | Varios | → | El Coso |
| Norte de Santander | Tibú | Caño Indio | ZVTN | Motilón-vecinas | | | Cinco Caminos |
| Antioquia | Remedios | Carrizal | ZVTN | | | | Caño Padilla |
| | Ituango | Santa Lucía | ZVTN | Embera Katío-vecinas | | | El Rosario |
| | Dabeiba | Llano Grande | ZVTN | Embera Katío-vecinas | | | Bellavista |
| | Anorí | El Carmín | PTN | | | | Yukatán |
| | Vigía del Fuerte | Vidri | PTN | Embera Katío-vecinas | | | Iroka |
| Chocó | Riosucio | Brisas/La Florida | PTN | Embera Katío-vecinas | | | Menkue Misaya |
| Córdoba | Tierra Alta | Gallo | PTN | Embera Katío-vecinas | | | La Pista |
| Tolima | Villarrica | Guanacas | ZVTN | | | | |
| | Planadas | El Jordán | ZVTN | Nasa-habitantes | Gaitana | | |
| Cauca | Buenos Aires | El Ceral, Robles | ZVTN | Nasa-habitantes | La Paila (El Naya) | | |
| | Caldono | Los Monos | ZVTN | Nasa-habitantes | Varios | → | La Laguna-Siberia |
| | Corinto | Cominera | PTN | Nasa-habitantes | López Adentro | | Las Mercedes |
| Nariño | Policarpa | Betania/La Paloma | ZVTN | | | | Tumburao |
| | Tumaco | La Variante | ZVTN | | | | La María |
| Putumayo | Puerto Asís | La Pradera | ZVTN | Nasa/Embera Chami-vecinas | Alto Lorenzo/ La Italia | | |
| Caquetá | Cartagena del Chairá | La Esperanza | ZVTN | | | | |
| | La Montañita | El Carmen | ZVTN | Embera Katío-vecinas | El Cedrito | | |

| Departamento | Municipio | Vereda | Tipo | Etnias habitantes o vecinas | Resguardo | | |
|--------------|------------------------|---------------|------|---------------------------------|------------------|---|------------------------|
| | San Vicente del Caguán | Mira Valle | PTN | Nasa-habitantes | Altamira | | La Vorágine-La Ilusión |
| Arauca | Araucuita | Bocas del Ele | ZVTN | Hitnu/kuiba-habitantes | San José de Lipa | → | Cuiloto (sikuani) |
| Meta | Mesetas | La Guajira | ZVTN | Nasa-habitantes | Ondas del Cafre | | La Esperanza (Sikuani) |
| | Vista Hermosa | La Reforma | ZVTN | Embera Katío-vecinas | | | |
| | La Macarena | Yarí | ZVTN | Pijao-vecinas | | | |
| Guaviare | San José del Guaviare | Charras | ZVTN | Sikuani/guayabero/Nukak-vecinas | | | |
| | El Retorno | La Colina | ZVTN | Tukano/desana/nukak-vecinas | | | |

Fuente: elaboración propia.

■ Etnias habitantes □ Etnias vecinas.

Al respecto, se ha preparado para este informe un mapa interactivo sobre estos traslapes y vecindades, en el cual se han ubicado los resguardos indígenas en verde y las zonas veredales de transición y los sitios de concentración en colores diferentes. Se hace clic en cualquiera de ellos y resalta un cuadro con datos preliminares sobre sus extensiones, etnias, etc., que deben ser confirmados con las propias organizaciones indígenas en cada territorio³⁷.

Finalmente, es preciso decir que los anteriores avances de los procesos de construcción de política interjurisdiccional, si bien se constituyen en una base importante para formalizarla y consolidarla, afrontan aún algunos temas álgidos en las relaciones entre la JEI y la Justicia Ordinaria, que el mismo César Carvajal, magistrado auxiliar de la Corte Constitucional, resume como “Herencias del periodo que termina, que pesan sobre los retos actuales”:

37 <http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?webmap=5503206492404e51ad17ff2ed06f94a7&extent=-83.5069,-1.9571,-60.5235,10.1184>

- “Habrá en breve nueva composición de la Corte Constitucional, a la cual irán incluso miembros de la actual Corte Suprema de Justicia, y ello permite abrir interrogantes sobre los nuevos sentidos jurisprudenciales.
- Tutela como mecanismo de protección. Si existen conflictos con otro derecho fundamental, el estudio debe darse caso por caso.
- Interdependencia entre cada derecho y el conjunto de derechos. La Sentencia 030 del 2016 define medidas cautelares para el pueblo nasa, a raíz de la seguridad de un pueblo indígena. Comunicación y difusión de valores éticos y conflictos de competencia. La Sentencia 463 del 2014 no define reglas sino principios, pero hay confusión en la aplicación y el reconocimiento de lo que sugiere.
- Escenarios complejos en la construcción del pluralismo jurídico. Ponderación a partir del caso por caso, es necesario examinar la jurisprudencia sobre la base de la Declaración Americana de Derechos Humanos y los Componentes de la competencia (ya citados).
- Sistemas locales de justicia. Hay que recuperar la intuición para definir quién lleva los casos; si se da únicamente por iniciativa del Ministerio de Justicia, se limitan los sistemas locales. Qué iniciativa toman los demás actores del pluralismo jurídico para no depender de los jueces y los fiscales.
- Encuentros de agentes de justicia. No hay formación con respecto del pluralismo y el multiculturalismo, y los jueces no están abocados a ella.
- Ausencias indígenas en las Altas Cortes. El diálogo interinstitucional es limitado, además del intercultural. Ley de coordinación no es la mejor idea, pero los jueces necesitan un marco de relacionamiento
- Conflictos de competencia. La JEI no se validaría ante casos muy graves de mujeres ni de niños. El factor objetivo que ha promovido principalmente el CSJ ha creado confusión.
- La coordinación de justicias está sin desarrollar, salvo en el tema de cárceles.
- Financiamiento de la JEI y de los pueblos indígenas. La Corte dice que ellos juzgan pero no hacen parte de la rama y en consecuencia el CSJ no asigna recursos financieros.
- El caso de Feliciano Valencia (líder indígena condenado por sucesos de ejercicio de justicia propia en el Cauca), como hito del vacío en el uso del diálogo. Feliciano asume que está en el ejercicio de su autonomía, pero la ley nacional asume que fue un secuestro al retener unos militares.
- Consulta previa está en jaque porque los funcionarios dicen que la justicia es una trampa y hay sectores de los pueblos indígenas que no confían en ella.

Hay quien dice incluso que la consulta previa se parece más a un requerimiento colonial que a un instrumento de participación y de reconocimiento de derechos³⁸.

Y decir también que las anteriores desigualdades en los avances del proceso de hecho en torno a la política de colaboración jurisdiccional expresan varios asuntos contradictorios, que se constituyen en determinantes de un proceso de construcción formal de una política de colaboración entre sistemas de justicia:

- a) El Estado no es monolítico, así opere como dispositivo de poder etnocéntrico, pues dentro de él lo sectorial, lo territorial y sus niveles de gestión pública se desenvuelven de modo desigual y a veces contradictorio.
- b) Lo público en el país, además de dual (lo público institucional y oficial, y lo público comunitario o social), genera potencialidades de política pública y de transformación del Estado desde las prácticas sociales y las adecuaciones locales.
- c) Dentro de las concepciones de Estado que se han impuesto en Colombia durante las últimas décadas, existe un proceso político de judicialización de los conflictos sociales que se ha extendido dentro del vacío de políticas públicas integrales. Se trata de una tendencia institucional y social en la cual el conflicto social ha adquirido una preeminencia en el funcionamiento de la política pública a través de demandas y denuncias que conducen a decisiones judiciales que en ocasiones ha llevado a acusar a los tribunales y las Cortes de estar entrometiéndose o incluso sustituyendo al ejecutivo en el campo de la formulación de aquellas políticas, y no del diseño de estas con aspectos preventivos o de estrategias programáticas del ejecutivo para transformar positivamente y superar dichos conflictos en claves democráticas.
- d) La ausencia de políticas públicas integrales referidas a lo étnico y, especialmente, al pluralismo jurídico del país, no ha significado la parálisis del tema, impulsado por la persistencia de algunas organizaciones indígenas y también de funcionarios y agentes de justicia sensibles al tema, dentro del campo de acción que sus competencias les permiten.

38 Presentación en el III Encuentro Nacional sobre la jurisdicción indígena, Bogotá, noviembre del 2016. (Notas personales del autor)

- e) La persistencia de las búsquedas de las organizaciones y de las autoridades de los pueblos indígenas por ejercer su autonomía, contra viento y marea, y sus continuas propuestas de aplicación de principios constitucionales y de reconocimiento de sus derechos colectivos, dentro de los cuales el de justicia, con una multiplicidad de expresiones políticas, sociales, culturales y de participación que han obligado o inspirado formas colaborativas desiguales pero constantes entre funcionarios y entidades, de las cuales aquellos se han alimentado para proseguir sus luchas y búsquedas.
- f) La búsqueda de coordinación de jurisdicciones enfrenta paradójicas dinámicas, según el sector y los niveles institucionales: en la cúpula institucional judicial ha habido avances y retrocesos en las sentencias de las Altas Cortes, mientras el Ejecutivo ha estado paralizado respecto de la gestión o formulación de una política integral; y en los ámbitos regionales y locales se avanza desigualmente en el diálogo intercultural, al tenor de viabilidades y conveniencias locales, o de la lucha, tenacidad y persistencia de muchas organizaciones y autoridades indígenas.

Por todo ello el proceso de coordinación y articulación de la jurisdicción especial indígena con la jurisdicción ordinaria, y si se quiere con el Sistema Nacional de Justicia, debería, y al mismo tiempo, podría continuar y consolidarse mediante nuevas medidas de política pública e iniciativas de apoyo del Gobierno nacional relacionadas con:

1. Generar de modo participativo una línea base del proceso social e institucional en curso de construcción paulatina de una política integral de colaboración de sistemas de justicia en el país;
2. Construir de modo participativo una estrategia de formalización del proceso social e institucional de construcción de la política de articulación de jurisdicciones en marcha, en escenarios institucionales nacionales, regionales y locales;
3. Formular y construir desde el movimiento indígena una estrategia de comunicación y visibilización de las experiencias en marcha alrededor de la colaboración de justicias, que vaya incidiendo como una suerte de jurisprudencia social en decisiones judiciales de los altos tribunales y en general de ejercicio de justicia ordinaria.

4. Formular y aplicar una política pública institucional en el mismo sentido anterior, que incluya además la creación de un sistema de reconocimientos a los funcionarios y operadores de justicia por sus experiencias de reconocimiento y colaboración con las justicias indígenas, el cual debería incluirse dentro del sistema de valoración para escalafonamiento y acreditación de capacidades en la operación de justicia.
5. Formular y desarrollar un plan de apoyo a las organizaciones y a las autoridades de los pueblos indígenas en el ejercicio de su sistema de justicia como parte del derecho fundamental a la autonomía;
6. Apoyar a los pueblos y organizaciones indígenas en su participación dentro del proceso de construcción de paz territorial; y
7. Gestionar de modo interinstitucional la apropiación y la ejecución de los recursos públicos necesarios para llevar adelante las líneas de trabajo correspondientes y por supuesto el funcionamiento de la JEI.

Bibliografía

- Arbeláez, Lucía. 2004. "Justicia de paz y el derecho indígena: análisis y propuestas de coordinación". Consejo Superior de la Judicatura de Colombia
- Arcia-Venegas, Carla. 2012. "Estado del arte sobre Reforma a la Justicia en Colombia (1991-2011)". *Análisis 7*. Bogotá: Fescol. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09173.pdf>
- Ardila, Edgar. 2002. "Pluralismo jurídico: apuntes para el debate". *El Otro Derecho* 26-27.
- Ariza, Rosembert. 2010. "Coordinación entre sistemas jurídicos y administración de justicia indígena en Colombia". San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. http://www.kas.de/wf/doc/kas_6118-1442-4-30.pdf?120305212214
- Beck, Ulrich. 1998. *Qué es la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Carvajal, César. 2015. "Sentencias mestizas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional". <http://iusfilosofiamundolatino.ua.es/download/Sentencias%20Mestizas%20-%20Ce%CC%81sar%20Carvajal.pdf>
- Carrillo, Diana. 2013. "La jurisdicción especial indígena ¿Mecanismo de fortalecimiento o debilitamiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas?". Tesis de grado en Derecho. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. <http://www.bdigital.unal.edu.co/40047/1/6699796.2014.pdf>

- Comisión Nacional de Memoria Histórica. 2016. “Basta ya. Colombia, memorias de guerra y dignidad”, Bogotá. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>
- Consejo de Derechos Humanos. 2013. “Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas”. Estudio del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. 24 Periodos de sesiones, tema 5 de la agenda, organos y mecanismos de derechos humanos. AI/HRC/2450/.
- Consejo Superior de la Judicatura. 2013. Acuerdo PSAA13-9816. Artículo 18 bis. Mesas departamentales de coordinación interjurisdiccional.
- Consejo Superior de la Judicatura-ONIC. 2006. *Compilación de fallos y decisiones de la Jurisdicción Especial Indígena 1980-2006*, Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura-ONIC.
- Gómez, Herinaldy. 2015. *Justicias indígenas de Colombia: reflexiones para un debate cultural, jurídico y político*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Gómez, Iván Darío. 2016. “Lineamientos para la formulación del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027”. Coordinador, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, 9 y 23. Bogotá. <http://www.asojudiciales.org/wp-content/uploads/2016/04/LINEAMIENTOS-PARA-LA-FORMULACION%CC%81N-DEL-PLAN-DECENAL-DEL-SISTEMA-DE-JUSTICIA-2017-2027-.pdf>
- Izquierdo, Belkis. s. f. “Propuesta. Artículo Coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional. Ley Estatutaria de Administración de Justicia”. Mimeo.
- _____. 2016. “Propuesta de creación de catorce juzgados penales municipales itinerantes, siete juzgados penales del circuito y tres magistrados de tribunal elegidos por tribunales regionales, abogados con certificación de autoridad propia, en el marco de ley ordinaria, con enfoque diferencial y carácter *ad hoc* ante ausencia o debilidades en ejercicio de autoridad propia”.
- Londoño Ulloa, Jorge Eduardo. 2016. “Los sistemas locales de justicia en el posconflicto”. *El Tiempo*, 28 de diciembre. <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/los-sistemas-locales-de-justicia-en-el-posconflicto-jorge-eduardo-londono-ulloa-columna-el-tiempo/16782026?stopapp>
- Ministerio de Justicia y del Derecho y Agencia Española de Cooperación (Aecid). 2016. “Estructuración del modelo de redención de penas para las personas indígenas privadas de la libertad, que contemple su aplicación en centro

- de reclusión, así como en el marco de espacios de reflexión, sanación y armonización integral en el Cauca”. Libardo José Ariza *et al.* Bogotá: Ministerio de Justicia y Aecid.
- Mora**, Diana. 2000, 2003. “Bases conceptuales de la JEI”. Tesis de grado para optar al título de Abogada. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TEISIS61.pdf>
- Palacio**, Germán. 1993. *Pluralismo jurídico. El desafío al derecho oficial*. Bogotá: Ilsa.
- Pardo**, Rafael. 2016. “619 municipios del país tienen atraso institucional”. *El Tiempo*, 29 de diciembre. <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/atraso-institucional-en-colombia/16782977>
- Rey**, Francisco y Sophie Duval. 2015. “La dimensión humanitaria tras los acuerdos de paz: propuestas para la comunidad internacional en Colombia”. Informe 9. Madrid: IECAH. <https://iecah.org/index.php/informes/2736-la-dimension-humanitaria-tras-los-acuerdos-de-paz-propuestas-para-la-comunidad-internacional-en-colombia>
- Roa**, Jorge Ernesto. 2014. “Pluralismo jurídico y mecanismos de coordinación entre los sistemas de justicia indígena y el sistema nacional de justicia en Colombia”. *Revista Derecho del Estado* 33: 101-121. <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3958/4337>
- Rodríguez**, Andrea Lucía. 2013. “Justicia propia en los cabildos indígenas asentados en Bogotá”. Mimeo.
- Sarmiento**, Eduardo. 2012. “Salvemos al país y hundamos el modelo”. <http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/25-11.pdf>
- Torres**, Hernando. 2013. “La justicia no enfrenta una crisis en general, sino tres crisis diferentes”. *Las Dos Orillas*, 31 de julio. <http://www.las2orillas.co/la-justicia-enfrenta-una-crisis-sino-tres-crisis-diferentes/>
- Tobón**, Lucía de. 2004. “Justicia de paz y el derecho indígena: análisis y propuestas de coordinación”, Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. Universidad del Rosario, Unión Europea, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y ONIC. 2009. “Resultados del proyecto de la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional, proceso de trabajo con 17 pueblos indígenas del Amazonas, Antioquia, Cesar, Chocó, Huila, Magdalena y Nariño, en pro del conocimiento y fortalecimiento de los sistemas jurídicos indígenas y de coordinación con el Sistema Judicial Nacional”. <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-166542.html>

LOS ESPACIOS NACIONALES DE CONCERTACIÓN Y LOS GRUPOS ÉTNICOS

Edgar Wenceslao Méndez Moreno

Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia

Introducción

Este artículo indaga sobre los espacios de concertación de los grupos étnicos y el Estado que configuran las Mesas Permanentes. Como es sabido, dichos espacios fueron creados para garantizar el derecho a la consulta y concertación, tal como se dispuso en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76 Reunión de la Conferencia General de la Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, en 1989 que fue ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991 y asumido como parte del bloque constitucional en la Constitución política del mismo año.

La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) surge de los procesos de movilización de los indígenas, quienes ante los asesinatos de muchos líderes, los incumplimientos del Gobierno, la falta de realización de lo establecido en la Constitución política y en la Ley 21 de 1991, así como por la ejecución sin consulta de grandes proyectos de infraestructura, explotación minera y energética en los territorios indígenas, llevaron a cabo varias acciones de hecho. En especial, se puede mencionar la toma de la

Conferencia Episcopal (junio de 1996), la cual logró que el Gobierno del presidente Ernesto Samper expidiera los decretos 1396 y 1397 de 1996, el primero para constituir la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y el segundo para la creación de la Mesa Nacional de Territorios y la Mesa Permanente de Concertación, en estos espacios se esperaba que mediante la interacción de los representantes de los pueblos indígenas con las instancias de más alto nivel del Gobierno nacional, se trataran todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos. Además, durante el desarrollo de este espacio nacional de consulta y concertación se planteó la necesidad de que se abordaran temas específicos que afectan a los pueblos indígenas en sus regiones de origen, por lo cual paulatinamente se fueron constituyendo otras mesas de diálogo y concertación, inicialmente para la región amazónica y posteriormente para los wayuus, los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, los u'wa, los awas, los pastos y quillacingas del suroccidente, así como también en la Orinoquía con los pueblos indígenas del Vichada.

Por su parte, los procesos de consulta y concertación a escala nacional con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en principio, se delegaron en una Comisión Consultiva de Alto Nivel, creada mediante el Decreto 1371 del 30 de junio de 1994, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993, adelantándose a los indígenas en la creación de un espacio nacional de consulta y concertación, sin embargo, el papel desempeñado por esta comisión no llenó las expectativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y sus fallas se fueron develando a través de los reclamos y demandas de que ha sido objeto por parte de algunos sectores de estos colectivos, por lo cual después de 20 años de la Constitución de 1991, las sentencias T-823 del 2012 y T-576 del 2014 de la Corte Constitucional, concluyen que el mecanismo de comisiones consultivas no cumplió con su propósito y en acatamiento a las órdenes de la Corte se crea en el año 2016 el Espacio Nacional de Consulta Previa para estos grupos étnicos.

Básicamente, quienes conforman estos espacios nacionales de concertación entre los grupos étnicos y el Estado son, por parte del Gobierno, sus más altos funcionarios, es decir, los ministros y directivos o sus delegados con poder decisorio, por parte de los grupos étnicos los representantes de sus organizaciones nacionales y de sus regiones, así como los senadores y exconstituyentes de esos grupos; en estas relaciones establecidas entre los grupos étnicos y el Estado deben intervenir todas las entidades competentes, pero en especial se

le ha dado el liderazgo al Ministerio del Interior, debido a su responsabilidad frente al desarrollo de la política pública, de los derechos humanos, de la integración de la nación, así como en los asuntos étnicos y la consulta previa. Entre otros, su historia revela las formas de adecuación institucional a las complejas realidades de una nación pluriétnica y multicultural, así como al Estado social de derecho. Para la Mesa de Concertación Indígena se tuvo la precaución de exigir como integrantes permanentes en calidad de veedores a la Organización Internacional del Trabajo, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Conferencia Episcopal de Colombia, organismos encargados de realizar el seguimiento, impulso, vigilancia y divulgación al cumplimiento de las funciones y de los acuerdos a que se llegue.

En este texto se pretende, entonces, mostrar la manera como el Estado y los grupos étnicos se han adaptado al ordenamiento constitucional que nos rige, a los compromisos de la nación con los tratados internacionales y al contexto nacional e internacional de los derechos humanos, en concreto, mediante las relaciones entre estos actores en los espacios nacionales de consulta y concertación. Para el efecto, se llevó a cabo una labor de prospección de las actas que han dado cuenta de estos procesos, los documentos que se han producido para la discusión en estos espacios, los fallos de la Corte Constitucional relacionados con la consulta previa, que permiten evidenciar las tensiones, acuerdos, compromisos y nivel de cumplimiento entre los diferentes actores; también se consultó el trabajo de análisis de las políticas públicas del Estado que han elaborado algunos autores sobre los temas más álgidos que se han discutido en las Mesas de Concertación.

Los antecedentes de la Mesa Permanente: los procesos de consulta previa anteriores al Decreto 1397 de 1996

En la década de los noventa hay dos ejemplos palpables sobre la manera como el Estado y las empresas concebían la consulta previa; se trata de los pueblos embera katio y u'wa, cuyos casos se propusieron para la discusión en las primeras Mesas Permanentes de Concertación, sin resultados concretos, debido a que la prioridad se le concedió a los temas que planteaba el Gobierno, en estos dos casos se hicieron evidentes los problemas generados por el incumplimiento a dicho proceso consultivo, en ellos se revela el desconocimiento institucional de

las culturas indígenas y de los mecanismos de concertación que exige un verdadero proceso de consulta previa. Los embera katíos del Alto Sinú, desde 1990, vieron totalmente desconocidos sus derechos frente al proyecto hidroeléctrico Urrá I y Urrá II y los u'wa, por la misma época, se vieron envueltos en el proyecto de exploración sísmica del bloque Samore y en una reunión de consulta previa, donde solo recibieron información técnica. Veamos a continuación cada uno de estos casos.

Los embera katíos de los municipios de Ituango (Antioquia) y de Tierra Alta (Córdoba) se encuentran asentados en el resguardo Embera Katio del Alto Sinú, que se constituyó mediante la Resolución 053 del 23 de diciembre de 1998, del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), con aproximadamente 103.517 hectáreas a partir del territorio tradicional que abarca terrenos del resguardo Esmeralda y Cruz Grande (Karagabi) y del resguardo Iwagadó, siendo ampliado en el año 2007 en aproximadamente 12.562 hectáreas, mediante el acuerdo 101 de 15 de febrero. En el Plan de Salvaguarda del Resguardo (2012)¹ se establece que la organización política alrededor de cabildos indígenas y una junta directiva, es una apropiación reciente, que surge en medio del conflicto con la Empresa Multipropósito Urrá S. A. (1995), proceso que llevó a los embera katíos a diferentes instancias como la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), a buscar apoyo en otras organizaciones indígenas regionales y a su permanente confrontación con las instituciones del Estado, hechos que cambian sustancialmente la organización tradicional fundamentada en la orientación de las personas de mayor experiencia de la comunidad, es decir, de aquellos mayores que se encuentran a la cabeza de los troncos familiares. En el Plan de Salvaguarda (2012) se afirma que las comunidades son representadas por un cabildo mayor que está constituido por el *nokó* o gobernador mayor, la *nokowera* o gobernadora mayor, el presidente del Consejo Territorial, el *jenené mayor* (alguacil), que es el encargado de la seguridad y el mantenimiento de la soberanía territorial y tiene a su cargo la guardia indígena. También forman parte del Gobierno un asesor de salud, un asesor de educación y cultura y un secretario general. A su vez, cada comunidad tiene un gobernador y una gobernadora. Las instancias para la toma de decisiones son la Asamblea General, la Asamblea de Gobernadores o el Consejo Territorial.

1 Disponible en https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_vida_del_pueblo_embera_del_alto_sinu.pdf, acceso en noviembre del 2016.

Esta situación organizativa es más compleja de lo que parece, ya que de la información que han aportado las comunidades al Ministerio del Interior en el 2015, se encuentra que la mayoría de comunidades se identifican actualmente como cabildo mayor, de las cuales hacen parte varios grupos, han cambiado incluso el nombre con que se identificaban en el 2008. Desde el momento en que se inicia el problema con la Empresa Urrá II, en 1993, hasta hoy la organización política de estos pueblos ha evolucionado y hoy en día se pueden enumerar 19 cabildos, revelándose en esta tendencia las dinámicas de segmentación, tan propia de los grupos emberas distribuidos en el territorio nacional. Actualmente, los cabildos mayores que agrupan mayor población son: Karagabi con 288 familias, Zeibi con 102 familias y Unidad Indígena Embera con 89 familias. Entre los 19 mencionados, también se encuentran algunos como el denominado, Cabildo Mayor de Beguido Embera Katío, con tan solo 7 familias.

El proyecto de la hidroeléctrica sobre el río Sinú lo inició ISA en 1980, pasó a ser responsabilidad de Corelca en 1982, y en 1992 se creó la Empresa Multipropósito Urrá S. A. para manejarlo (Müller 1995). Durante todo este tiempo nunca se consultó a los embera katíos sobre su desarrollo, y el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), mediante la Resolución 0243 del 13 de abril de 1993, expidió la licencia ambiental que se requería para la etapa de construcción a cargo de la Empresa Multipropósito Urrá S. A. creada el 2 de octubre de 1992, por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El conflicto suscitado por las determinaciones inconsultas del Estado empeoraron el ambiente de la ya convulsionada región del Alto Sinú, donde se ejecutaba una agresiva tala de árboles maderables, hacían presencia grupos armados al margen de la ley como el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), las Autodefensas Campesinas de Córdoba y del Urabá (ACCU) y también se estaba implementando el cultivo ilícito para el narcotráfico. Los más afectados por estas situaciones fueron los indígenas y los campesinos humildes, muchos de los cuales fueron desplazados y han venido engrosando las zonas marginales de las cabeceras municipales de Tierra Alta, Montelíbano y Puerto Libertador, entre otros.

Las secuelas para los líderes fueron desastrosas, varios fueron secuestrados y asesinados, entre ellos Kimy Pernia Domico; la comunidad se fragmentó y buena parte de ella se desplazó del territorio. Por otra parte, durante los procesos de negociación entre el Gobierno, la Empresa Multipropósito Urrá y los

indígenas, desde el año 1994 hasta 1997, las comunidades de los resguardos embera katíos del Alto Sinú se dividieron y los actores externos solo sirvieron de agentes catalizadores de esta situación, lo cual desembocó en acciones por parte de tres sectores embera katíos claramente diferenciados. Uno de ellos interpuso tutela ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Córdoba (Expediente T-168.594), el otro interpuso tutela ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá (Expediente T-182.245) y un tercer sector decidió marginarse de las reivindicaciones del pueblo indígena para negociar individualmente mejoras con la Empresa Urrá, como si fueran colonos.

Los fallos en primera instancia fueron desfavorables ante las reclamaciones de los indígenas, por lo cual la Corte Constitucional retomó ambos expedientes unificándolos en la Sentencia T-652 de 1998, en la cual se protegen los derechos fundamentales de los embera katíos, entre ellos la consulta previa. Con el magistrado Carlos Gaviria como ponente del octavo punto se decide:

Advertir a la Alcaldía de Tierralta, a la Gobernación de Córdoba, al Ministerio del Interior, a la Empresa Multipropósito Urrá S. A., a la Procuraduría Agraria, a la Defensoría del Pueblo, y a las organizaciones privadas intervinientes en este proceso, que se deben abstener de interferir en los asuntos propios de la autonomía que la Carta Política otorga al pueblo embera-katío del Alto Sinú.

Tanto las entidades estatales, como la Empresa Multipropósito, se atenderán a los términos de esta providencia en cuanto hace a la representación de las comunidades de Veguidó, Cachichí, Widó, Karacaradó, Junkaradó, Kanyidó, Amborromia, Mongaratatadó, Zambudó, Koredó, Capupudó, Chángarra, Quiparadó, Antadó, Tundó, Pawarandó, Arizá, Porremia y Zorandó, y a las eventuales alianzas que ellas constituyan, en todas sus relaciones con el pueblo embera-katío del Alto Sinú, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato. (Corte Constitucional 1998)

En este caso, los procesos de consulta previa con el pueblo embera katío del Alto Sinú fueron obviados por la institucionalidad, revelándose la gran falta de conocimiento, por parte de los actores externos, de la cultura embera, así como la ausencia de estrategias claras de interacción con los indígenas, por lo cual los mecanismos de relacionamiento entre el Estado y las comunidades pasaron por

alto la participación amplia de las comunidades y de sus dirigentes; además, no se tuvo en cuenta el contexto de conflicto armado, ni tampoco la capacidad de prever los impactos de cualquier medida de mitigación y compensación. En consecuencia, el resultado de todo el proceso incluyendo el cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional ha generado situaciones críticas en los embera katíos del Alto Sinú, frente al manejo de los recursos y los cambios drásticos en su economía y en los patrones tradicionales de su vida cotidiana.

Por su parte, el pueblo u'wa se encuentra asentado en los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Arauca y Casanare, dispersos en el área rural de nueve municipios, aunque varias familias viven en cabeceras municipales, la mayoría de la población es eminentemente rural; teniendo en cuenta la información que se aporta en los planes de salvaguarda (Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos U'was, Asou'was 2013) se puede suponer que en total la población u'wa para los cinco departamentos sería de aproximadamente 8.900 personas. Desde el año 1992 se inició un conflicto entre el Estado colombiano y el pueblo u'wa, a raíz de un contrato de asociación entre Ecopetrol y la Sociedad Occidental de Colombia, Inc. para la explotación de hidrocarburos en el país e incluía el denominado Bloque Samoré, que comprendía los municipios de Saravena, Tame y Fortul en el departamento de Arauca, Cubará en el departamento de Boyacá y Toledo en Norte de Santander con una extensión aproximada de 208.934 hectáreas, coincidiendo en gran parte con el territorio tradicional de este pueblo indígena. Los estudios técnicos previos por parte del Inderena le dieron la viabilidad al proyecto, haciendo la salvedad de que se excluían las áreas de parques naturales de Tama y Cocuy, sin tener en cuenta el territorio tradicional de los u'was; hasta ese momento no se hizo ningún tipo de consulta a los posibles afectados, solamente se acudió a este recurso cuando se iba a iniciar la fase de exploración sísmica, lo cual es previo a cualquier explotación, para este caso fue la Subdirección de Ordenamiento y Evaluación Ambiental, del Ministerio del Medio Ambiente, quien alertó sobre la necesidad de la consulta al pueblo u'wa.

La Corte Constitucional en Sentencia SU-039 de 1997 presenta los hechos que rodearon el denominado proceso de consulta al pueblo u'wa, estableciendo que el 3 de febrero de 1995 el Ministerio del Medio Ambiente expide la Resolución 110, mediante la cual otorga la licencia para la exploración del Bloque Samoré, con base en una sola reunión llevada a cabo en Arauca durante los días 10 y 11 de enero de ese año, sin importar la posición que expresaron

públicamente los representantes del pueblo u'wa, quienes en su Congreso Regional Indígena de enero de 1995 manifestaron que la comunidad no tenía conocimiento del proyecto, el cual no había sido socializado ni en las asambleas, ni en el congreso regional indígena, además hicieron énfasis en su deber de cuidar la naturaleza y sus recursos, de los cuales el único que puede disponer es su dios Sira, concluyendo que: "... hasta tanto no se discuta, consulte y apruebe las propuestas que se formulan el día 11 de enero, se pare lo proyectado por la oxy para el futuro. El permitirle, sería destruir la naturaleza y en general la pérdida de nuestra cultura" (Corte Constitucional 1997, 37). La postura del Congreso Regional Indígena revela el consenso de las mayorías indígenas, ya que este espacio reúne a representantes y familias de todas las comunidades que están organizadas en la Asociación U'wa, encabezadas, en ese momento, por un cabildo mayor; en estos espacios de participación también están presentes las autoridades tradicionales o Werjayas, quienes son los orientadores de las tradiciones míticas y rituales de este pueblo indígena, que constituyen el fundamento del ser u'wa.

Debido a las acciones precipitadas por parte de la institucionalidad se rompió un proceso de participación, concertación y análisis, que incluso fue propuesto por los u'was en la reunión del 10 y 11 de enero de 1995, obligándolos a desarrollar un largo recorrido que abordó instancias jurídicas de orden nacional e internacional y que ha incluido, hasta el presente, procesos de movilización comunitaria por parte del pueblo u'wa y de muchas organizaciones que apoyan sus principios socioculturales. Esta situación, aunada a otros procesos de consulta que han fracasado con este pueblo, ha llevado a las autoridades u'was a asumir una posición drástica frente a este tema negándose a la posibilidad de ser consultados porque, según ellos, admitir una consulta es el primer paso para la explotación de su territorio.

Ante la acción de tutela presentada por la Defensoría del Pueblo en representación de los u'was, las razones de este pueblo llevaron a la Corte Constitucional a dictar sentencia a su favor, determinando la necesidad de concretar un verdadero proceso de consulta previa y sentando principios metodológicos que se retoman del Convenio 169 de la OIT, en cuanto a la buena fe, las estrategias de interacción con las comunidades y sus garantías de participación, para evitar daños irremediables a su integridad étnica y cultural. Sin embargo, este

fallo fue neutralizado a escala administrativa por el Consejo de Estado², cuando poco tiempo después de la sentencia de la Corte, ante la demanda que también instauró la Defensoría del Pueblo contra la licencia ambiental, concluye que la licencia expedida por el Ministerio del Medio Ambiente para la exploración del Bloque Samoré era legal, dando la razón a este ministerio y a los representantes de la Compañía Occidental de Colombia, quienes arguyeron que una serie de reuniones anteriores a las del 10 y 11 de enero de 1995 también hicieron parte del proceso de consulta con este pueblo indígena y que este concluyó adecuadamente con las mencionadas reuniones, además en dicha sentencia se sustentó que:

Es sostenido por la Corte Constitucional (Sentencia T-405 de 1993), que el interés de todo el pueblo colombiano en el derecho a la soberanía nacional y la necesaria conservación del orden público, debe prevalecer frente a los derechos de propiedad colectiva de las comunidades indígenas e, inclusive, frente al principio de la diversidad étnica y cultural. (Consejo de Estado. Sentencia IJ-673 1997, 15)

Este fallo fue bastante polémico y ante la mayoría de 22 votos se presentaron 7 salvamentos de magistrados que se mostraban de acuerdo con la Corte Constitucional, ya que consideraban que las reuniones desarrolladas por la compañía no eran consulta previa, puesto que este proceso corresponde principalmente a las instituciones del Estado. En la sentencia SU-039 de 1997 de la acción de tutela instaurada por la Defensoría del Pueblo a nombre de los u'was, así como en la Sentencia T-652 de 1998 de la tutela presentada por los embera katíos, que ratifica la jurisprudencia de la primera, se establecieron pautas muy claras sobre la forma en que debe llevarse a cabo el proceso de consulta previa, concluyéndose en ambos casos la violación a los derechos fundamentales de los indígenas. Para los u'was, la Corte hizo énfasis en que solo las reuniones del 10 y 11 de enero no agotaban el proceso y en cuanto a los embera, definitivamente se concluyó la ausencia de consulta previa; lo que llama la atención en estos casos son las pautas que deben seguir las instituciones del Estado para garantizar no solo la participación, sino un auténtico proceso que permita

2 Consejo de Estado. Sala plena de lo Contencioso Administrativo Sentencia IJ-673. Bogotá, 4 de marzo de 1997. Consejero ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez, recuperado de <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-259800798>.

entender, dilucidar, discutir, evaluar y tomar decisiones frente a los impactos de un proyecto en las comunidades³.

La Mesa Permanente de Concertación de 1996 al 2008

La expedición del Decreto 1397 de 1996, mediante el cual se crea la Mesa Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Nacional de Concertación, es contemporánea a la problemática de los pueblos embera katíos y u'was, de hecho, la toma de la Conferencia Episcopal fue motivada en gran parte por esa situación (la ejecución de grandes proyectos en los territorios), por lo cual los pueblos y organizaciones indígenas requerían una instancia de alto nivel donde se trataran los temas que principalmente los afectan con la participación de sus organizaciones representativas, el alto gobierno y las instituciones veedoras (OIT, CIDHH y Conferencia Episcopal). De esta manera, la mesa no surge por voluntad del Gobierno, sino por exigencia de los indígenas.

El contenido del Decreto 1397, en cuanto a su composición, objeto y funciones, es muy claro, en este se plasma la necesidad de los indígenas de interactuar con funcionarios del más alto nivel y la urgencia de tratar los temas que

3 Corte Constitucional. Sentencia SU-039. “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 aquellas 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 le 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”.

más afectan a los pueblos indígenas, por la ejecución de megaproyectos en sus territorios. Sin embargo, no define estrategias operativas claras, menciona el trabajo de la conformación de comisiones temáticas, ordena la creación de una secretaría operativa, pero en cuanto a principios metodológicos de concertación, participación, información y decisión, no deja nada claro, tal parece que el tema quedará en manos del principio de la buena fe; en el decreto se hace énfasis en una serie de funciones entre las cuales vale la pena resaltar lo expuesto en sus artículos 5, 8 y 9, en los cuales se propone:

5. Revisar los permisos y licencias otorgados sobre territorios indígenas y los que estén en trámite y solicitar su suspensión o revocatoria cuando sean violatorios de los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con la legislación especial.

8. Preparar los procedimientos necesarios para acordar entre los pueblos y organizaciones indígenas la propuesta de reglamentación del derecho de participación y concertación de las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas de acuerdo con las particularidades de cada uno, y concertar la expedición del decreto.

9. Concertar el procedimiento transitorio y lo demás que se requiera para la participación, consulta y concertación con pueblos o comunidades indígenas específicos, mientras se expide el decreto reglamentario. La concertación se hará respetando los usos y costumbres de cada pueblo. (Ministerio del Interior 1996)

Sin tener en cuenta estos numerales del artículo 12 del Decreto 1397 de 1996, el Gobierno se apresuró a expedir el Decreto 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”, lo cual a la postre lleva a que en diferentes instancias sea considerado inapropiado, ejemplo de ello es la Sentencia de la tutela embera katio, T-652 de 1998, que en su numeral 4 ordena: “... a los Ministerios del Interior y del Medio Ambiente que inapliquen el Decreto 1320 de 1998 en este proceso de consulta, pues resulta a todas luces contrario a la Constitución y a las normas incorporadas al derecho interno por medio de la Ley 21 de 1991 (Corte Constitucional 1998, 21)”. En efecto, el Decreto 1320 de 1998 fue una decisión unilateral del gobierno y se da en los momentos más álgidos del conflicto con los u'was y con los emberas,

de hecho lo que se expresa allí parece una reacción a la Sentencia SU-039 de 1997 y se alinea con los considerandos del Consejo de Estado que respaldó la licencia ambiental otorgada a la Occidental de Colombia en contra incluso de la integridad étnica y cultural, que es un principio de la nación, este decreto también es cuestionado por la Organización Internacional del Trabajo, ante la cual la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), presentó el caso U'wa-Oxy:

La OIT, mediante el informe GB. 282-14-3, atendiendo reclamación presentada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en 1999, recomendó al gobierno colombiano: a) Modifique el Decreto 1320 de 1998, para ponerlo de conformidad con el Convenio 169. b) Aplique plenamente los artículos 6 y 15 del convenio y considere establecer consultas en caso concreto, conjuntamente con los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles o antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración o explotación de los recursos existentes en sus tierras. (Ministerio del Interior 2003, 9)

La década de los noventa puede considerarse una etapa de aprendizaje, en la que el caso u'wa y el embera katio se convierten en experiencias emblemáticas, que aportan elementos conceptuales y jurídicos tanto para el Gobierno nacional como para las organizaciones indígenas en cuanto a consulta, procedimientos, concepción de territorio, organización política indígena y etnicidad. Es una etapa que le permite al movimiento indígena determinar pautas concretas en su relación con el Estado y eso se demuestra en varios documentos que los pueblos indígenas han elaborado para presentar en esa instancia, así mismo, el Gobierno nacional también recoge algunos aprendizajes, reconociendo muchos elementos de lo que significa la territorialidad indígena, su cultura y organización política, pero también busca posicionar sus intereses en diferentes marcos normativos que generalmente entran en contradicción con los indígenas.

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 hasta el año 2009, los procesos de concertación entre Gobierno e indígenas se caracterizaron por la confrontación y permanente irregularidad y desde la creación de la Mesa Permanente de Concertación en el año 1996 su funcionamiento fue totalmente irregular (entre una a tres sesiones por año, en doce años solo doce), sin metodologías claras, con poca presencia de actores del Gobierno que tuvieran capacidad de decisión, el tema de la secretaría técnica solo se concertó hasta el 2006 y en términos generales

predominó la improvisación. Sin embargo, para los indígenas se presentaron hechos positivos, puesto que en medio de tanta frustración se construyeron importantes propuestas que hasta el momento no han perdido su vigencia como: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Indígena, propuestas de política pública para los pueblos indígenas, los sistemas propios de salud y educación; también se apropiaron de las tutelas y los fallos de la Corte, que sentaron precedentes muy importantes para los procesos organizativos y de concertación entre grupos étnicos y Gobierno, además, las organizaciones indígenas a pesar de sus diferencias mantuvieron un buen nivel de unidad y sus propuestas llevaron a que se organizaran mesas de concertación regionales en la Amazonía, en La Guajira, en la Sierra Nevada de Santa Marta, con los pueblos u'wa, awa, pastos, quillacingas y con los del departamento del Vichada. En conclusión en este periodo, que pareciera perdido, se construyeron los insumos que les permitieron a los pueblos indígenas tener mayor solidez y propuestas claras para las Mesas de Concertación que se han efectuado desde el año 2009 hasta el presente.

Además de la movilización indígena y de sectores populares, varios son los hechos que han llevado a que la La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) se constituya en un verdadero espacio para hacer los procesos de consulta y concertación entre los pueblos indígenas y el Gobierno nacional. Están las sentencias ya comentadas de los u'was y de los embera katíos (SU-039 de 1997, T-652 de 1998), y en el 2004 la Sentencia de la Corte Constitucional T-025, en la que se declara formalmente:

La existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado. (Corte Constitucional 2004, 111)

Sentando de esta forma el principio para que la Corte Constitucional, a través de los autos 004 y 005 del 2009, profundizara sobre las problemáticas asociadas al conflicto y al desplazamiento de los grupos étnicos.

El Auto 004 del 2009 plantea los riesgos de desaparición física y cultural de numerosos pueblos indígenas de Colombia, por lo cual propone la protección

de los derechos fundamentales de aquellos en situación o riesgo de desplazamiento, exigiendo la participación de los diferentes ministerios, así como la implementación de un Programa de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento, con la debida participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas, así como de sus líderes. Para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, la Corte se pronuncia a través del Auto 005 del 2009. Esta disposición permitió el desarrollo de una dinámica interinstitucional y de relación con organizaciones, delegados y representantes de pueblos indígenas que emprendieron la tarea de construir con las comunidades y con el apoyo institucional los denominados planes de salvaguarda, que se llevaron a cabo en las diferentes regiones en coordinación con las organizaciones indígenas más representativas.

Los procesos de concertación del 2009 al 2015

Al finalizar el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez mejoraron los procesos de concertación con los grupos étnicos, la Mesa Permanente adquiere una dinámica diferente, siendo complementada, como se mencionó, por el trabajo en torno a los autos 004 del 2009 y 098 del 2008 y logrando del Gobierno la declaración unilateral de respaldo de Colombia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, tal como lo había anunciado el ministro Valencia Cossio, en ese respaldo se mantendrían las objeciones que se hicieron en agosto del 2007, entre las cuales estaba el tema del consentimiento previo, libre e informado, que según el Gobierno no puede constituirse en el derecho al veto, además, se establecía de entrada que el instrumento no es jurídicamente vinculante, convirtiéndose en un mero reconocimiento a la importancia histórica de la declaración.

Esta posición resulta cuestionable a la luz de las recomendaciones del relator de las Naciones Unidas, James Anaya (2010), quien en sus conclusiones con respecto al ítem Tierras y recursos naturales, y retomando las conclusiones del anterior relator Rodolfo Stavenhagen manifiesta

[...] la necesidad de armonizar la política pública de desarrollo económico del país, en especial en lo que se refiere a los denominados “megaproyectos” relativos a la extracción de recursos o infraestructura, con los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, y enfatiza la recomen-

dación del relator especial anterior de que “[n]o deben alentarse los proyectos de inversión, infraestructura, extracción y explotación de recursos naturales, desarrollo productivo, etc. sin previa, amplia y legítima consulta y participación de los pueblos indígenas”. Es indispensable asimismo implementar debidamente las sentencias de la Corte Constitucional respecto a los proyectos de intervención y grandes obras de infraestructura. (20)

Con respecto a las normas y para finalizar el periodo de Álvaro Uribe, el Gobierno expidió la Ley 1381 del 2010, por la cual “[...] se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes”, dejando en evidencia lo lánquidos que fueron los logros de concertación con los grupos étnicos. A pesar de eso, los avances en los espacios de concertación permitieron que para el siguiente Gobierno (Juan Manuel Santos), se presentara un ambiente mucho más favorable, periodo en el cual, por primera vez, se lleva al espacio de la Mesa Permanente de Concertación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo, quedando constancia de ello en las actas que se han llevado a cabo de manera rigurosa al mostrar las programaciones propuestas, los acuerdos de agenda, los espacios dedicados a trabajar cada tema y la interacción entre los diferentes protagonistas de este espacio, su labor se ve reflejada en el avance del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (Sispi), el Programa de Garantías y en los decretos (4633 del 2011, 1952 del 2014, 1953 del 2014, 2333 del 2014 y 2719 del 2014).

De esto, la prueba más importante es el acta de acuerdo entre los pueblos y organizaciones indígenas con el Gobierno del presidente Santos, que se encuentra en los anexos al Plan de Desarrollo 2010-2014; en este documento también se encuentran otros anexos relacionados con los grandes proyectos de producción hidroeléctrica y de minería, paradójicamente los que tienen mayor posibilidad de impacto a los pueblos indígenas y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras⁴.

4 Anexo iv. C.1-1: Protocolización de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con grupos étnicos.

1. Respuesta institucional a la propuesta del pueblo rrom (gitano).

2. Acuerdos con los pueblos indígenas.

3. Acuerdos con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El tema de los grupos étnicos se abordó con cada uno de los ministerios y diferentes departamentos, agencias e institutos (DANE, DNP, ICBF, Icetex), dando como resultado que para el pueblo rrom se establecieron 29 acuerdos, para los indígenas 96 y para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras 115; las diferencias en lo concertado con cada uno de estos grupos son notorias, destacándose entre los indígenas lo relacionado con los sistemas de educación y salud propios e interculturales, sus concepciones sobre territorio, cosmovisión e identidad cultural, así como sus sistemas propios de administración de justicia y la exigencia permanente de respetar los procedimientos de consulta y concertación con las organizaciones y autoridades indígenas legítimamente constituidas.

Si bien el anexo no es precisamente un capítulo sobre grupos étnicos, sí constituye una serie de compromisos para el Gobierno nacional, de lo acordado cabe destacar la presentación del documento “Plan integral de permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas”, que consolida la propuesta indígena y contiene fundamentos y propósitos, así como las acciones a desarrollar alrededor de los temas: territorio y recursos naturales, economía propia, salud, educación, cultura, comunicaciones, vivienda, gobierno y administración, ordenamiento territorial, jurisdicción propia, pueblos aislados, pueblos indígenas en ciudades, mujer y familia, así como aspectos operativos y de seguimiento.

En la metodología se destaca el trabajo previo alrededor de los documentos base del PND, la conformación de comisiones temáticas, espacios autónomos para los diferentes actores, la discusión de las propuestas, los documentos que soportan todo el proceso (actas, propuestas indígenas, documentos del Gobierno), el tiempo dedicado a toda la concertación, claridad en cuanto a inicio del proceso y a su finalización, todo lo cual concluyó en la protocolización de la consulta en el mes de febrero del 2011. En el documento de protocolización de la consulta del Plan de Desarrollo también quedaron las evidencias de los puntos donde no hubo acuerdo, los cuales siempre han constituido en las principales dificultades entre los diferentes gobiernos y los indígenas. En la MPC para protocolización de la consulta del PND llevada a cabo el 24, 25 y 26 de enero del 2010, por ejemplo, con respecto al presupuesto, los representantes de las organizaciones y pueblos indígenas no lograron que el Gobierno nacional asignara el 4 % de los recursos del presupuesto nacional para formular e implementar todos los programas que se concertaran con cada uno de los sectores respectivos; tampoco se lograron acuerdos en el sector de minas y energía y en el tema medioambiental se

presentaron serias objeciones frente a las aspiraciones de los indígenas de que sus autoridades fueran reconocidas como autoridad ambiental en sus territorios.

En el año 2011 también se presentó el Plan Nacional de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas (MPC, ONIC, Opiac, CIT, AICO, DPS, Mininterior 2011), que se venía discutiendo desde el año 2009 y que en el 2011 demuestra un trabajo que les permitió al Gobierno nacional y a los indígenas en la MPC dialogar alrededor de 261 propuestas, con el acuerdo en el 95 % de ellas, los temas abordados corresponden a los que se trataron durante la concertación del PND 2010-2014, es decir, territorio; autonomía, gobierno propio y desarrollo político administrativo; jurisdicción especial indígena; adecuación institucional, participación indígena y políticas de Estado; identidad cultural, educación, comunicación e información; sistema integral de salud en los pueblos indígenas y derechos humanos, este trabajo iniciado en el 2009 y dirigido a los pueblos indígenas mencionados en el Auto 004 del 2009, afectados por el conflicto interno y por el desplazamiento, aportó importantes insumos a la concertación del plan de desarrollo.

Seguimiento a los acuerdos de la Mesa Permanente de Concertación

A lo largo de la historia de las Mesas Permanentes de Concertación no se habían llevado a cabo procesos de seguimiento, solamente en este último periodo (2010-2016) es cuando la participación de la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo han tenido incidencia, su labor permitió determinar, por ejemplo, que la ausencia de compromiso en el tema presupuestal para el PND 2010-2014, llevó a la postre al incumplimiento o al cumplimiento apenas parcial de varios acuerdos, tal como lo evidenció la Contraloría General de la República en su informe de seguimiento, que toma como base información solicitada a las diferentes entidades y el informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se presentan avances que a juicio de la Contraloría resultan exagerados e imprecisos, por ejemplo las entidades en principio reportaron inversiones generales para toda la población, como dirigidas a comunidades indígenas, lo cual llegó a mostrar inversiones por varios billones de pesos, cuando en realidad solo ascendían a varios miles de millones, así lo demuestra la Contraloría con lo que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio le reportó:

Esta entidad en la primera remisión de información, envió cifras presupuestales que no coincidían con el asunto del requerimiento, relacionando proyectos de inversión que no tenían impacto exclusivo en las comunidades indígenas (subsidio de vivienda para población desplazada, subsidio de vivienda por la ola invernal, entre otros), debido a que no se realizó el filtro de información presupuestal, ni se hizo alusión precisa al debido cumplimiento de los compromisos del PND 2010-2014. Es por esta razón que el presupuesto total en las vigencias 2011, 2012, 2013 y el proyectado a 2014 ascendían, según lo registrado en la matriz inicial, a más de 4,4 billones de pesos, cuando en el documento de seguimiento del DNP de septiembre de 2013, para las vigencias 2011, 2012 y 2013, no superaba en materia presupuestal los 33 mil millones. (Contraloría General de la República 2014)

El análisis de la Contraloría lleva a esta entidad a concluir categóricamente que no se cumplieron los compromisos del Plan de Desarrollo 2011-2014, debido a la carencia de una planeación con objetivos y metas concretas, por lo cual no se evidenció una incidencia directa en las comunidades, ya que del total reportado por el Gobierno nacional, solo el 13 % de las acciones se dieron en los municipios y la mayoría de actividades relacionadas fueron sobre talleres, reuniones y redacción de documentos, las cuales, sin restarle la importancia que merecen, no inciden en beneficios directos para los pueblos indígenas.

En el informe del DNP y el Ministerio del Interior y Vicepresidencia de abril del 2014, sobre el seguimiento a los compromisos del Plan de Desarrollo 2010-2014 (DNP, Mininterior, Vicepresidencia de la República 2014), se presenta una imagen muy diferente a la expuesta por la Contraloría General de la República, por ejemplo, en el eje denominado *territorio, recursos naturales y medio ambiente*, donde se contabilizaban 20 compromisos, se da cuenta del cumplimiento de 4, es decir, la quinta parte y se informaba que estaban en ejecución 11, quedando pendientes la cuarta parte de ellos (5). Dentro de este eje se agruparon los compromisos adquiridos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incodec, la Unidad de Restitución de Tierras, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, sin embargo, al detallar, por ejemplo, los compromisos del Ministerio de Agricultura y del Incodec, se observa que de 13 compromisos, solo dan información de 2 de ellos, quedando los demás vacíos. En su mayoría, estos fueron clasificados como compromisos en ejecución; además, este informe incorpora adiciones hechas a raíz de la Minga

del 2013, en la que se adquirieron compromisos más concretos y se amplió el tema presupuestal hasta en 50.000 millones de pesos, ya que para la vigencia 2013 el Incoder solo había comprometido 13.572 millones de pesos.

Para los pueblos indígenas, los incumplimientos del Gobierno fueron más que evidentes y se denunciaron en la minga que desarrollaron del 14 al 23 de octubre del 2013 en La María y en Piendamó, en el departamento del Cauca, afirmando en la convocatoria que

El Gobierno nacional desconoce los derechos fundamentales de los pueblos indígenas; ha incumplido los acuerdos regionales y nacionales, irrespeta el derecho al autogobierno y la autodeterminación que tenemos como pueblos originarios, lo cual incluye la implementación de los sistemas propios como los de educación (SEIP), salud (Sispi), (SGP) y otros. (ONIC. Comunicado del 12 de septiembre del 2013)

Fruto de este proceso que adquirió dimensiones bastante considerables por las alianzas entre indígenas, campesinos y afrodescendientes, se suscribieron 28 acuerdos y mediante el Decreto 2194 del 2013 se creó la Mesa Regional Permanente de Concertación para el Desarrollo Integral de los Pueblos Pastos y Quillasingas.

De los acuerdos se destacan las condiciones exigidas por los indígenas frente a cuestiones territoriales, ya que encontraban injerencias exageradas por parte de los municipios donde existen resguardos, lo cual también se exigió se aplicara “en los procedimientos de clarificación de las tierras de las comunidades negras, según lo previsto en el artículo 63 de la Constitución Política, la Ley 70 de 1993 y sus reglamentos” (Minga 2013). Por otra parte, se logró el compromiso del Gobierno para la expedición de un decreto, que de alguna manera subsanara la omisión que ha hecho el Congreso de la República frente al capítulo indígena de la Ley de Ordenamiento Territorial, así como también para agilizar los trámites en la constitución y ampliación de resguardos y un presupuesto adicional de 50.000 millones de pesos.

En los acuerdos de la minga también se dejó constancia de los desacuerdos, tal como puede observarse en el Acuerdo 10:

Las partes dejan constancia que no hubo acuerdo respecto de las exigencias y posiciones en la política minero-energética en territorios indígenas. Sin

embargo se acuerda crear una comisión donde participarán: Ministerio de Minas y Energía, La Agencia Nacional Minera, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ministerio del Interior, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, los delegados políticos y técnicos de la minga ONIC, acompañada por delegados de la ONU y la OIT. Esta comisión definirá la hoja de ruta y su respectivo cronograma; el Ministerio de Minas y energía citará esta comisión. Plazo: un mes. La hoja de ruta deberá contemplar la revisión de los títulos traslapados con Territorios Indígenas. La Agencia Nacional de Minería-ANM asegurará la aplicación de las medidas previstas en la ley que correspondan; de acuerdo a lo que identifique la ANM [...]. (Minga 2013)

Los procesos de concertación y consulta durante los dos gobiernos del presidente Juan Manuel Santos muestran un alto índice de participación de los actores involucrados, así como el desarrollo de muchos temas que en el pasado no se habían tenido en cuenta o sobre los cuales no se había avanzado, basta ver los contenidos de los procesos de concertación y consulta de los planes de desarrollo del 2010 y 2014; de hecho para la consulta y concertación del PND 2014-2018, los indígenas incorporaron los aprendizajes del periodo anterior y exigen como mínimo 8 billones de pesos de presupuesto, lo cual fue aceptado por el DNP, y los acuerdos allí estipulados llegaron a 196 en total, es decir, superaron el doble de los del 2010, sin embargo, en toda esta dinámica siguen como constantes varios disensos que revelan las principales contradicciones que se han dado entre el Gobierno y los indígenas desde que el Estado se adhirió al Convenio 169 de la OIT.

A pesar de los reiterados incumplimientos del Gobierno nacional, los avances en la MPC complementados con el poder de movilización en las mingas y de las alianzas con otros sectores sociales no se pueden negar, de esto es representativo el Decreto 1953 de 7 de octubre del 2014, mediante el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución política. Este decreto fue una exigencia en la MPC y en la Minga del 2013, para el cual se tuvo en cuenta que debido a la total omisión por parte del Congreso de la República, hecho demostrado por la Corte Constitucional, el Gobierno tenía la posibilidad de su expedición hasta cuando el Congreso

cumpliera con lo establecido en el artículo 329 de la Constitución política. En los decretos 1953 y 2333 del 2014 son claros los aportes indígenas, tanto en sus principios como en sus propósitos, ya que se retoman conceptos fundamentales de los pueblos como el de territorio ancestral, lo sagrado, la concepción de la Madre Tierra, la integralidad, la autonomía, la ley de origen, el derecho mayor, así como los desarrollos en cuanto a sistemas propios e interculturales de educación, salud y fortalecimiento a la jurisdicción especial indígena.

Los procesos desarrollados para estos resultados son bastante dispendiosos y se han dado gracias a una dinámica en la que los pueblos y organizaciones indígenas han tenido la oportunidad de contar con espacios autónomos para la construcción de sus propuestas o para atender los diferentes retos que presenta el Gobierno nacional en el espacio de la Mesa Permanente de Concertación. En los últimos ocho años la situación ha cambiado radicalmente con respecto al periodo 1991-2008, donde la MPC no funcionó sino en forma eventual y de acuerdo con las prioridades de los diferentes gobiernos, por lo tanto, se puede afirmar que asistimos a un hecho de consolidación de este importante espacio, tal como lo afirma Gabriel Mujuy (Acta de la MPC 5 de agosto del 2014), quien admitiendo la falta de garantías para el cumplimiento de los acuerdos considera de forma personal que:

Este tipo de espacios vienen fortaleciéndose y se ha avanzado en materia temática, con debates importantes y un esfuerzo de parte y parte, por lo cual debe registrar como positivo, sin embargo manifiesta que en la anterior sesión de la MPC cuando se solicitó garantías para los demás espacios, el hizo un análisis y considera que se requieren mayores garantías para toda la mesa, es decir, condiciones adecuadas para trabajar, para que exista un diálogo respetuoso entre las partes, el tema logístico, presupuestal etc. [...]. (MPC agosto del 2014)

El cumplimiento de lo acordado es un tema álgido y ha llevado a que con frecuencia se replantee la necesidad de hacer movilizaciones, cuestión que les ha permitido a los pueblos indígenas un relativo logro de sus propósitos; en la siguiente intervención es claro que los avances de la MPC no repercuten en los territorios y que hay acuerdos que solo se quedan en el papel, así lo señala el señor Carlos Sánchez, líder caucano y delegado por la macrorregión occidente ante la Comisión Nacional de Territorios Indígenas:

Hace un recuento sobre las repuestas de firma de decretos y afirma que es “una mamadera de gallo” por parte del Gobierno. Informa que las comunidades reunidas en el Cauca, discutieron el tema de la firma de los decretos y por las respuestas del Gobierno se cree que no se van a firmar, por lo que se está hablando de nuevas movilizaciones. Con relación al tema de víctimas comenta que aunque se cuenta con un decreto propio para los pueblos indígenas, se aplica la Ley 1448 de 2011 general para el tema de víctimas, con el tema del PND, afirma que dejó muchas ilusiones, trabajo, desgaste y recursos, pero los resultados no son estructurales, no se evidenciaron en las comunidades. Manifiesta que los autos de la Corte Constitucional salieron para proteger a los pueblos indígenas, pero según un análisis de los resultados hecho en el Cauca, se concluyó que fue un engaño, también la conformación de mesas es una distracción, se discute en muchos escenarios los temas y no se llega a cambios estructurales. Llama la atención de la forma de trabajo de las instituciones del Estado, porque no se articulan y mientras unas avanzan las demás destruyen los avances logrados [...]. (MPC agosto del 2014)

Este tipo de intervenciones abundan en la historia de este importante espacio de concertación, revelan la visión crítica de los líderes y el sentir de las comunidades de base, son, a fin de cuentas, el justo reclamo frente a un activismo institucional improductivo, que no se traduce en acciones concretas en los territorios, donde la situación es cada día más precaria y las comunidades impávidas son testigos y víctimas de los grandes proyectos de explotación de los recursos naturales no renovables.

Si bien los decretos mencionados por el señor Sánchez fueron firmados, lo cual se constituye en uno de los mayores avances sobre concertación, resulta bastante contradictorio que el mismo Gobierno presente una propuesta para la reglamentación de la consulta previa, que eliminaría la Mesa Permanente de Concertación y muchos de los temas que se han tratado en este espacio no se volverían a presentar en este escenario, situación que se hizo evidente con el Proyecto de Ley Estatutaria

Por la cual se reglamenta el derecho fundamental a la consulta previa, establecida en la Ley 21 de 1991 y de manera general en el numeral 2 del artículo 40 y el párrafo del artículo 330 de la Constitución Política,

concordante con el artículo 46 de la Ley 1437 de 2011; se adopta el procedimiento especial para realizarla; se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consulta Previa y se dictan otras disposiciones.

Este proyecto tuvo que ser retirado por parte del Gobierno, debido a que su contenido fue considerado lesivo por los pueblos indígenas y para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; su contenido revela las tensiones que han sido constantes en la Mesa Permanente de Concertación entre el Gobierno nacional y los indígenas. En primer lugar, está dirigido a reglamentar la consulta previa en todo el territorio nacional con los diferentes grupos étnicos, pero al mismo tiempo se toma las atribuciones que hoy son de competencia de la Mesa Permanente de Concertación, de hecho, la propuesta eliminaría la MPC y la sustituye por una Asamblea Nacional, mientras que para las comunidades negras se mantiene el espacio nacional creado en el 2016.

En la mencionada propuesta del Gobierno nacional, se omite la participación de los diferentes ministerios, dejando la representación únicamente en la Agencia Nacional de Consulta Previa y en los interesados en ejecutar proyectos, obras o actividades (identificados bajo la sigla POAS), la participación indígena quedaría en representantes de las cinco macrorregiones, sin tener en cuenta las organizaciones indígenas de carácter nacional que han venido haciendo parte de la MPC desde su creación; además limita la secretaría técnica a la competencia de la Agencia Nacional de Consulta Previa y los procesos de concertación, tan importantes en el Decreto 1397, son obviados para darle preminencia al tema de consulta previa. Los temas para ser consultados se limitan únicamente a la afectación directa y trata de evitarse que el Gobierno tenga que consultar y concertar el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, que por obvias razones tienen afectaciones directas e indirectas, positivas o negativas en los grupos étnicos.

No menos problemáticos para la relación entre los indígenas y el Gobierno nacional resultan los conceptos emitidos en la propuesta sobre consentimiento previo y poder de veto. En el primer caso, la definición que implica estar de acuerdo o permitir, se trastoca al hecho de tener conocimiento, en virtud de haber sido informado sobre el asunto y solo se aplicaría en los tres escenarios que se consideran altamente lesivos para los grupos étnicos, de esta manera, se evita el gran compromiso que genera para el Estado lo sostenido por los pueblos indígenas como consentimiento previo, libre e informado y sobre lo cual

en la MPC no se llegó a ningún acuerdo. En cuanto al poder de veto la propuesta determina que:

C. Veto: Alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, es el propósito inicial del proceso de consulta previa y no un requisito indispensable, en este sentido, las comunidades étnicas, no tienen poder ni derecho de veto. El consentimiento es definido como el conocimiento pleno e indispensable que deben tener las comunidades étnicas en consulta, en los tres casos excepcionales⁵.

De lo anterior se concluye que pese a lo inconveniente que resulte un proyecto, obra o actividad (POAS), este se ejecutará de acuerdo con los parámetros que establezca la Agencia Nacional de Consulta Previa, dándole así mayor relevancia al POAS que a los pueblos indígenas, al omitir ese principio constitucional que establece el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural, así como al desconocer la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha establecido al respecto. Este proyecto reedita las objeciones de los diferentes gobiernos al tema de la consulta previa, sin diferir gran cosa del Decreto 1320 de 1998 ni de las posturas del Consejo de Estado en sentencia del mismo año, que tanto afectó al proceso de los u'was. No es extraño que ante semejante propuesta las organizaciones indígenas la hayan rechazado, obligando al Gobierno a retirarla para proyectar una diferente.

Espacio nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

Luego de haber observado el proceso de concertación indígena, retomamos lo correspondiente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y

5 Ministerio del Interior. Proyecto de ley estatutaria “Por la cual se reglamenta el derecho fundamental a la consulta previa, establecida en la Ley 21 de 1991 y de manera general en el numeral 2 del artículo 40 y el parágrafo del artículo 330 de la Constitución Política, concordante con el artículo 46 de la Ley 1437 del 2011; se adopta el procedimiento especial para realizarla; se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consulta Previa y se dictan otras disposiciones”. Versión 26 de octubre del 2016.

palenqueras. Como ya se había afirmado, la Comisión Consultiva de Alto Nivel, que debía servir de instancia de diálogo entre las comunidades negras y el Gobierno, estaba integrada por los viceministros de Gobierno —quien la presidía—, Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Urbano, Minas y Energía; los directores de Incora, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Instituto Colombiano de Antropología (ICAN), el director de Asuntos para Comunidades Negras, así como también de representantes de comunidades negras de todo el país, incluyendo de las principales ciudades, en especial de Bogotá, y a los representantes elegidos por circunscripción especial. Su conformación se hizo en cumplimiento del artículo 45 de la Ley 70 de 1993.

El decreto que creó la Comisión Consultiva de Alto Nivel es subrogado por el Decreto 2248 de 1995, en este no hay cambios sustanciales en cuanto a su objeto y funciones, sin embargo, sí se introdujo una cuestión que afectó profundamente el cumplimiento de su misión como espacio de interlocución de las comunidades negras con el Estado, especialmente, frente a las decisiones legislativas y administrativas que pudieran afectarlas, hecho que se dio al introducir como ente representativo de las comunidades negras a las organizaciones de base. Según el Decreto 2248 de 1995 las organizaciones de base quedaron definidas como:

Asociaciones integradas por personas de la comunidad negra, que actúan a nivel local, reivindicando y promoviendo los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales y la participación y toma de decisiones autónomas de este grupo étnico. (Decreto 2248 de 1995)

Los autores del decreto tuvieron la precaución de introducir el tema de las organizaciones de base, reemplazando en forma sistemática la expresión *comunidades negras*, además, dado que ya se había creado la Dirección de Comunidades Negras, se delegó en la misma la secretaría técnica. Este hecho se constituyó, a lo largo del tiempo, en el desconocimiento al derecho fundamental de concertación y consulta de medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectar a la mayoría de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que no tenían su situación organizativa legalizada o a las cuales no se les había atendido en sus peticiones por parte de la institucionalidad, lo cual se refleja en la cantidad de organizaciones de base inscritas en el registro comparadas con las comunidades negras con sus respectivos registros de consejos comunitarios

y mucho más si tenemos en cuenta que hay muchas comunidades negras a las cuales no se les ha resuelto institucionalmente su situación territorial, ni organizativa, es decir, no cuentan con ningún tipo de registro.

Tabla 1. Registro de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 2012

| | |
|--|-------|
| Organizaciones de base registradas | 1.632 |
| Consejos comunitarios registrados | 413 |
| Consejos comunitarios registrados que no cuentan con título colectivo | 180 |
| Títulos colectivos adjudicados por el Incoder a comunidades negras entre las vigencias 1996 y marzo del 2012 | 172 |

Fuente: Ministerio del Interior (2012)

En la tabla 1 es clara la magnitud de las organizaciones de base frente a los consejos comunitarios, hecho que les permitió acaparar la representatividad en las comisiones consultivas, situación que perduró hasta el 2012, aun a pesar de que en fallo del Consejo de Estado de 5 de agosto del 2010, ante la demanda del señor Néstor Córdoba Camacho, se declara la nulidad del Decreto 2248 de 1995, modificándolo en todas las partes donde aparecen las organizaciones de base, hecho que se develó en las demandas ante la Corte Constitucional, pero que tampoco les impidió a las mencionadas organizaciones que continuaran siendo un actor importante en el espacio nacional de consulta previa, puesto que en el último fallo de la Corte Constitucional Sentencia T-576 del 2014, se ordena al Ministerio del Interior:

Quinto. Ordenar al Ministerio del Interior que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, y por los mismos medios contemplados en el numeral anterior, convoque a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país a participar en el proceso de consulta previa en el marco del cual se definirán las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que puedan afectarlas directamente. La convocatoria deberá sujetarse a las siguientes reglas: I) se dirigirá a todas aquellas comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que se consideren con derecho a participar en dicho proceso, sean rurales o urbanas, y con independencia de la forma organizativa que hayan

adoptado, siempre que, en ejercicio de su autonomía, designen a un delegado que las represente en tal escenario; II) deberá indicar de forma precisa la fecha, la hora y el lugar en el que se realizará la primera etapa del proceso consultivo, esto es, la de preconsulta, la cual, por razones logísticas, deberá llevarse a cabo en el marco de asambleas departamentales y III) deberá especificar que el objeto del referido proceso consultivo es la integración de la instancia de participación con la cual se consultarán, en adelante, las medidas de amplio alcance que puedan afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. (Corte Constitucional 2014)

En cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-576 del 2014, el Ministerio del Interior avanzó en la propuesta para la creación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, presentando una propuesta de decreto por el cual se integra ese espacio nacional, dando como resultado la conformación de una delegación mucho más amplia para discutir los temas trascendentales de las comunidades en cuestión. A pesar de las dificultades logísticas e incluso de irregularidades en la participación, el Ministerio garantizó la amplia difusión y la participación de representantes de muchas comunidades que anteriormente no habían tenido acceso a estos espacios, contando con sus aportes para construir la propuesta actual.

En el Auto de seguimiento 392 de octubre del 2016, de la Corte Constitucional, se determinó el cumplimiento por parte del Ministerio del Interior de la sentencia proferida, dado que se logró ampliar la participación de representantes de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, recoger sus propuestas y elaborar un proyecto para conformar un espacio auténtico de participación, lo anterior, aun tomando en consideración que varios aspectos de los ordenados en la sentencia se cumplieron de manera parcial y que revelan las dificultades de trabajar en convocatorias tan amplias sin tener claridad en las metodologías que se deben emplear para sortear lo que se presente. Los resultados del Espacio Nacional de Consulta se informan en el sitio web de la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, al cual han subido las propuestas de decreto de creación de dicho espacio, las de su reglamentación, las convocatorias y las diferentes actas que dan cuenta de los eventos realizados.

El desarrollo de este espacio nacional de concertación ya ha venido develando varias dificultades, que incluso se previeron desde el momento en que durante su conformación en la ciudad de Santa Marta (9 al 12 de octubre del 2015), se integró con 236 delegados, repartidos en 7 comisiones temáticas de no más de 50 personas cada uno, esta cantidad de integrantes fue considerada excesiva por el Ministerio del Interior, pero debido a que fue respaldada en pleno por quienes deliberaron en Santa Marta, fue aceptada así. Además, durante este proceso se determinaron como criterios fundamentales para integrar este espacio los siguientes: territorial, poblacional, enfoque diferencial (jóvenes, mujeres, víctimas, población LGBTI, población con discapacidad, adulto mayor), así como también el enfoque distrital, de participación especial y de equidad de género.

Ante este espacio ya han sido consultados varios temas, como el Censo nacional del 2017 con el DANE; también se ha vuelto a llevar para la primera sesión el proyecto de decreto por el cual se integra ese espacio nacional y su correspondiente reglamentación, sobre el cual hasta ahora no se conoce el resultado definitivo. Así mismo, se han tratado temas relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo y la agenda legislativa, entre otros, sin embargo, en el trámite que debe desarrollar el Gobierno nacional para la consulta de las normas de carácter general que son susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, expedidas con fundamento en las facultades excepcionales del Acto Legislativo 01 del 2016 para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se revelaron las dificultades para trabajar con el alto número de delegados de este espacio.

En efecto, el 6 de febrero del 2017 se llevó a cabo un acercamiento y concertación entre el Gobierno y los representantes de las comunidades negras que residen en Bogotá, proyectando una propuesta para que el tema se concertara con 14 delegados del espacio nacional, encargados de sesionar de manera permanente en Bogotá, mientras los 216 restantes estarían haciendo algo similar en las regiones, si bien la propuesta fue bien recibida por los delegados que residen en la ciudad de Bogotá, no ocurrió lo mismo en el momento en que se citó a todos los miembros del Espacio Nacional de Consulta Previa, para presentar la ruta metodológica para la consulta previa de las iniciativas normativas para la implementación del acuerdo final para el día 20 de febrero del 2017, en las instalaciones del Hotel Dann de Cali. En este espacio se concluyó que debía

ser la Comisión Sexta del Espacio Nacional, la encargada de concertar la ruta metodológica, quienes debido a su competencia (jurídica, justicia ancestral, derechos humanos, víctimas, paz y posconflicto) eran los llamados a realizar el análisis de los proyectos de ley que requieran ser consultados.

En reunión de concertación, el día 7 de marzo del 2017, en el Hotel Dann de Bogotá, tampoco fue posible llegar a un acuerdo para la realización del proceso de consulta de los decretos relacionados con el Acto Legislativo 06 del 2016, debido a que la Comisión Sexta exigía la participación de un número muy elevado de delegados y un tiempo que no se ajustaba a los requerimientos de un proceso de *fast track*, por lo cual la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras recurrió a un proceso de consulta inédito, haciéndolo vía correo electrónico, enviando a todos los delegados los respectivos proyectos a ser consultados para que desde las regiones remitieran los respectivos aportes, proceso que se cerró el 26 de mayo del 2017.

Esta situación generó diversas reacciones entre los delegados del Espacio Nacional de Consulta y Concertación, quienes instauraron acciones de tutela para la protección a su derecho fundamental de la consulta previa, que, a su vez, en primera instancia han sido rechazados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, en fallo de 16 de junio del 2017, así como también por el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira el 5 de julio del 2017, por lo cual se esperan las correspondientes apelaciones o de la revisión por parte de la Corte Constitucional.

Este primer fracaso en los procesos de concertación dentro del espacio nacional para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no ha sido impedimento para que se continúe con la consulta de otras decisiones, tal como ha ocurrido con la consulta previa del proyecto de ley “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” (JEP) y los proyectos de decretos por los cuales se reglamentan los capítulos IV, V, VII y el componente de participación de la Ley 70 de 1993, proceso al cual ya se le puede hacer un seguimiento más riguroso, ya que fruto de las órdenes de la Corte en la Sentencia T-576 del 2014, los documentos de trabajo, las actas de este espacio y otros hechos asociados al tema, deben ser publicados en la página web, diseñada expresamente para este Espacio Nacional de Consulta Previa.

Actualmente, para los Espacios Nacionales de Concertación, tanto con indígenas, como para negros y pueblo rrom, el Gobierno nacional ha reeditado el Proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa, presentada desde finales del

2016, el cual fue retirado de los espacios de concertación, proponiendo ahora otro, mediante el cual se adopta el procedimiento administrativo de consulta previa y se crea la Unidad de Consulta Previa (UCP). Este hecho se da en un contexto mucho más favorable para el diálogo, en el que las comunidades que antaño no tuvieron acceso a los Espacios Nacionales de Concertación, hoy ya presentan sus propuestas, objeciones y exigencias, tal como ocurre actualmente con el Espacio para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, que a diferencia de la época de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, está demostrando una enorme diferencia en participación de las comunidades de base.

Conclusiones

Los espacios nacionales de concertación y consulta del Gobierno nacional con los grupos étnicos revelan varias situaciones que solo pueden expresarse cuando los participantes confrontan sus intereses y voluntades; por esta razón, son claras las tensiones entre los diferentes sectores, se hace visible cuál es la comprensión de las instituciones del Estado del significado de la diversidad étnica y cultural de la nación, así como también los niveles de concertación y del cumplimiento de los acuerdos. Estas situaciones se han podido corroborar en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) con los pueblos y organizaciones indígenas, que han dejado un rastro claro de todo su acontecer, mientras que a este tema con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no se le pudo hacer seguimiento debido a las dificultades para obtener los soportes del proceso desarrollado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel y por lo reciente que es la creación del Espacio Nacional de Consulta Previa para estos colectivos. Sin embargo, en lo poco que se ha presenciado de este espacio, se viene demostrando una dinámica mucho más participativa de las comunidades interesadas.

Para las comunidades indígenas ha sido fundamental el lugar que ocupan sus organizaciones, las cuales demostraron durante la constituyente su gran capacidad para incidir en los espacios de participación; desde los inicios de la MPC, la Organización Indígena de Colombia (ONIC), las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), la Confederación Indígena Tairona (CIT) y la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (Opiac), tuvieron su lugar en ese espacio, el cual también quedó abierto a los exconstituyentes y

senadores indígenas y recientemente se le dio la participación a las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor. No obstante, a diferencia de los espacios de comunidades negras, este no le ha dado participación a los entes representativos de los indígenas en contexto de ciudad.

Los indígenas han conformado un sistema organizativo que integra las instancias locales y regionales con lo nacional, permitiendo la articulación de diferentes pueblos para el logro de objetivos comunes, hecho que ha mostrado su eficacia en las mingas. Por esta razón, su historia se caracteriza por la resistencia permanente, evidente en las guerras de conquista, así como en la apropiación de instituciones impuestas tanto durante la época colonial cuando eran parte del ordenamiento que le permitía a la corona española percibir las contribuciones e impuestos, como en el presente aferrados a los resguardos y cabildos, evidente herencia colonial, pero actualizando sus organizaciones políticas, mediante la articulación con movimientos agrarios, sindicalistas, políticos, así como con organizaciones no gubernamentales y retomando siempre a sus autoridades mayores, fuente de la tradición.

En todos los procesos organizativos de los grupos étnicos ha sido muy importante el aporte de la sociedad civil, de las organizaciones de derechos humanos, de los ambientalistas, es decir, de muchos sectores que se identifican con las causas populares, quienes han apoyado a los grupos étnicos en la reivindicación de sus derechos y en su proyección a los ámbitos internacionales. Así mismo, han desempeñado un papel clave en su defensa las organizaciones internacionales de derechos humanos, la Organización de Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo.

A pesar de la falta de voluntad política de los gobiernos y de la situación crítica que se vive en los territorios indígenas, donde el conflicto interno colombiano se ha instalado desde sus orígenes, los indígenas no han renunciado al diálogo político y por ello han insistido en el desarrollo de la MPC, planteando con claridad sus principios organizativos, territoriales, ambientales y de desarrollo propio, lo cual, como se ha visto, a lo largo de este trabajo, entra en contradicción con las principales políticas de desarrollo de los gobiernos colombianos, por lo menos desde la Constitución de 1991 hasta el presente. Por ello no extraña que frente a las reivindicaciones indígenas, el Gobierno haya presentado la propuesta de ley estatutaria de consulta previa, para restarle incidencia a la Mesa Permanente de Concertación, al punto de proponer eliminarla

y evitar consultar muchas medidas que pueden afectar a los pueblos indígenas; esta propuesta de ley representa lo que los gobiernos de los últimos 25 años conciben como consulta previa y derechos indígenas.

Las organizaciones indígenas, tanto a escala nacional como regional y local, han tenido la capacidad de explicar en detalle el concepto indígena de territorialidad, considerando al territorio como un espacio que articula sus concepciones cosmogónicas con las prácticas tradicionales que les permiten el sustento. En los mitos de muchos pueblos se encuentra su deber ser, en ellos lo sagrado no se deslinda de las prácticas cotidianas, por ello su concepto de manejo y dominio del territorio está en relación directa con los mandamientos de origen divino, hecho que en los espacios de concertación las organizaciones indígenas han actualizado con respecto a la realidad actual y se convierte en el concepto de autonomía, integralidad, sostenibilidad y equilibrio ambiental.

La Corte Constitucional ha percibido muy bien esa realidad de los indígenas y en sus diversas sentencias ha recalcado el significado especial del territorio para los grupos étnicos, dejando claro el derecho que tienen para ejercer su autonomía y las consideraciones especiales que deben tener en cuenta los estados cuando se lleven a cabo proyectos que puedan afectar la integridad de los pueblos en los territorios indígenas, por ello la obligatoriedad de la consulta y los requisitos para que en este proceso se garantice la participación de las comunidades, para que se lleve a cabo de buena fe, considerando las particularidades culturales de los diferentes grupos. Esta posición ha sido respaldada por los relatores especiales de la ONU, quienes han alertado sobre las consecuencias negativas del desarrollo de los megaproyectos en los territorios indígenas.

El Estado, por su parte, mantiene una posición ambigua entre el respeto a los principios constitucionales de mayor jerarquía y los impactos de los megaproyectos en los territorios de los pueblos indígenas; antepone el bien general sobre los grupos étnicos, asimilándolos como una minoría, por la cual no se deben sacrificar los beneficios de la mayoría, acepta el tema de la diversidad étnica y cultural, pero en asuntos territoriales es poco lo que está dispuesto a ceder, situación que se devela en los pocos avances en cuanto al desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en especial, sobre el capítulo indígena, en los incumplimientos para la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, así como en los permanentes desacuerdos sobre el tema de minas y energía en los territorios indígenas.

Frente a un panorama tan desventajoso para los grupos étnicos, representan un gran avance sobre el tema territorial y de autonomía los decretos 1953 y 2333 del 2014, mediante los cuales se trata de subsanar la omisión total del Congreso de la República en la expedición de la ley que crea las entidades territoriales indígenas; en estos decretos se recogen los conceptos y fundamentos que tienen los pueblos indígenas sobre el territorio y se determinan pautas para su manejo en forma autónoma, de acuerdo con lo que cada pueblo defina con sus planes de vida. Es un hecho sin antecedentes, ya que por primera vez se incluyen temas como el derecho mayor, la ley de origen, se abre la posibilidad de ejercer la autonomía en los territorios para manejar sus planes de vida, los proyectos propios de educación, salud y en general su ordenamiento territorial. En esta dinámica de concertación y consulta del Gobierno nacional con los grupos étnicos, el Decreto 1953 del 2014 representa un polo y su opuesto sería la propuesta de Ley Estatutaria de Consulta Previa.

Bibliografía

- Asociación de Autoridades Tradicionales y cabildos U'was, Asou'was. 2013. "Diagnóstico Plan de Salvaguarda Pueblos U'wa". Cubará, Boyacá.
- Anaya, James. "Informe sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas". Naciones Unidas, Asamblea General. Distrito General, mayo del 2010.
- Bastidas, Edith. 2007. Conformación y delimitación de territorios indígenas como entidades territoriales, la historia de nunca acabar. Bogotá: Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin). Consultado en diciembre del 2007. <http://observatorioetnicocecoin.org.co/>.
- Corte Constitucional. 1997. Sentencia SU39. Magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, febrero 3.
- _____. 1998. Sentencia T-652 Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, noviembre.
- Contraloría General de la República. 2014. "Informe seguimiento Contraloría". Consultado en noviembre del 2016.
- DNP, Mininterior, Vicepresidencia de la República. 2014. "Seguimiento al cumplimiento de los compromisos de consulta previa con pueblos indígenas al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. "Prosperidad para todos".

Actividades principales y recursos ejecutados con corte a diciembre 30 del 2013. Bogotá.

Duarte, Carlos. 2012. "Gobernabilidad minera, cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Centro de Pensamiento Raizal". Consultado en noviembre del 2016. https://governabilidad_minera.files.wordpress.com/2012/01/governabilidad-minera-cronologicc81as-legislativas-del-subsuelo-en-colombia.pdf.

Jaramillo, Efraín. 2011. Ponencia del Cabildo Mayor Embera Katío presentada por Kimy Pernía para el foro: "¿Para dónde va Urrá? Incidencias y Perspectivas de la Ejecución del Proyecto Hidroeléctrico Urrá", realizado el 2 de diciembre de 1999 por la "Maestría de Medio Ambiente y Desarrollo", en la Universidad Nacional, en Bogotá.

_____. 2011. Comp. *Kimy palabra y espíritu de un río*. Bogotá: Iwigia y Jenzera.

ONIC. Comunicado del 12 de septiembre del 2013. "Minga social, indígena y popular, por la vida el territorio, la autonomía y la soberanía". Resguardo Munchique, Los Tigres, Santander de Quilichao, Cauca.

Minga social, indígena y popular. 2013. "Acta de acuerdos logrados entre los pueblos indígenas que participaron en la minga social, indígena y popular y el gobierno. 19-23 de octubre, La María, Piendamó, Cauca.

Ministerio del Interior. 2004. "Informe sobre el proceso de consulta previa al pueblo indígena u'wa para el proyecto exploratorio Sirirí y Catleya". Dirección de Etnias.

_____. 2007. "Plan de Vida del Pueblo Embera del Alto Sinú". Consultado en noviembre del 2016. Tierra Alta-Córdoba. https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_vida_del_pueblo_embera_del_alto_sinu.pdf

MPC, ONIC, OPIAC, CIT, AICO, DPS, Mininterior. 2011. "Programa de garantía de derechos de los pueblos indígenas de Colombia afectados por el desplazamiento forzado". Auto de seguimiento 004 del 2009. Bogotá.

Müller, Clarita. 1995. "Territorios indígenas e hidroeléctricas". En *Tierra profanada: grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*, 135-184. ONIC, Cecoin, GhK. Bogotá: Disloque.

ONIC 2012-2016. "Mandato político de los pueblos indígenas de Colombia". Consultado en noviembre del 2016. www.mpcindigena.org.

Osborn, Ann. 1995. "Las cuatro estaciones", *mitología y estructura social entre los u'wa*. Bogotá: Banco de la República.

_____. 1985. *El vuelo de las tijeretas*. Bogotá: Banco de la República.

- Pacheco, Esperanza y Jairo Velásquez.** 1993. "Relaciones interétnicas de los emberá del Bajo Choco". En *Encrucijadas de Colombia amerindia*, 269-286. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Pueblo u'wa.** 1996. "Acta de inspección judicial". Kuakashbara, Tamaría, Chuscal. Octubre 9.
- Resguardo Indígena Embera Katio del Alto Sinú.** 2012. "Plan de Salvaguarda". Tierra Alta Córdoba.
- Secretaría Técnica MPC.** "De gobierno a gobierno". Consultado en noviembre del 2016. www.mpcindigenas.org.
- Ulloa, Astrid.** 1992. "Tomo IX Región Pacífico, grupo indígena los Emberá". En *Geografía humana de Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files>.

¶
Este libro se terminó de imprimir
en abril del 2019

Reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia es una colección producida y editada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) con la intención de articular una reflexión académica sobre las definiciones, tensiones e identificaciones étnicas contemporáneas en una perspectiva nacional. En una serie de tomos compilados se presenta el resultado de un ejercicio conjunto entre investigadores y grupos de trabajo diversos, con las comunidades y pueblos que se posicionan en la vida política del país a partir de su reivindicación como colectividades “étnicas”.

Este primer tomo presenta, por una parte, acercamientos etnológicos sobre algunas regiones del país y, por otra, aproximaciones a los ejercicios institucionales encaminados a la garantía de derechos indígenas. Los textos proponen una reflexión que presenta algunas líneas analíticas sobre las relaciones interétnicas e interculturales, en los contextos regionales, así como en torno a las relaciones estructurantes entre las instituciones del Estado y los pueblos o comunidades étnicas en Colombia.



ISBN: 978-958-8852-72-0

