Programa Regional ProIndígena-GIZ
Fortalecimiento de Organizaciones
Indígenas en América Latina

Foto: Baile de indígenas Boras. La Chorrera (Colombia). Alberto Chirif, 2014.

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Colombia

Alberto Chirif
2014

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Foto: Mural pintado por los artistas Rember y Santiago Yahuarcani en La Chorrera (Colombia), con ocasión de la conmemoración del evento de octubre de 2012.

© 2014 Alberto Chirif.

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Colombia*

Alberto Chirif

2014

Primera Edición 2014:
Angela Meentzen
Directora ProIndígena-GIZ

Aura María Puyana
Equipo ProIndígena-GIZ

Diseño y diagramación:
María Virginia Vivar Z.

Foto portada:
© 2014 Alberto Chirif. Baile de delegados Boras que asistieron al evento realizado en La Chorrera, en octubre de 2012, en conmemoración del primer centenario del etnocidio cometido por la empresa cauchera Peruvian Amazon Company contra los pueblos indígenas.

Sede del Programa ProIndígena:
Iñaquito E3-124 y Av. Amazonas
Casilla 17-07-8721
Quito-Ecuador
T + 593 2 2432 589
F + 593 2 2439 907
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de/ecuador

*Este documento forma parte del estudio regional ***"Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación"*****,** realizado en Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia y Paraguay.

© Publicación apoyada por la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, y su Programa ProIndígena, Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina, 2015.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente expresan la posición del Programa Regional ProIndígena-GIZ, o de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

Índice

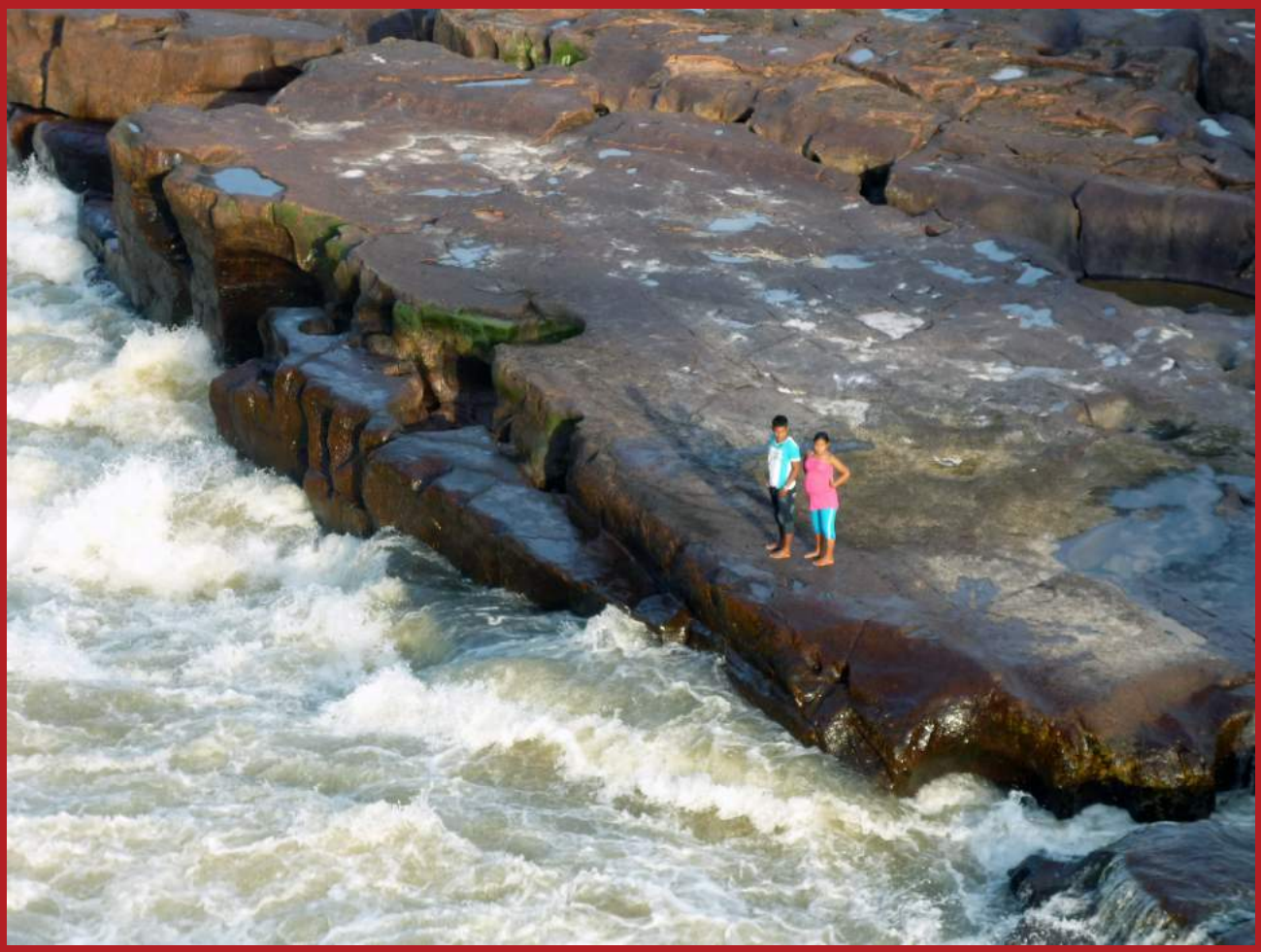

Foto: Raudal del río Igaraparaná ubicado a la entrada del remanso donde se encuentra La Chorrera (Colombia).
© 2014 Alberto Chirif.

1. Siglas 7

2. Marco Legal 9

3. Consulta Previa 17

4. ETI, Descentralización vs Autonomía 23

5. Dos resguardos en paralelo 29

6. Jurisdicción 39

7. Resguardos y áreas protegidas 43

8. Conclusiones del estudio regional “Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación” 49

9. Bibliografía Regional Andina 58

Siglas

Foto: Vista del remanso frente a La Chorrera (Colombia)
© 2014 Alberto Chirif.

A

- **AATI.** Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas.
- **ANP.** Área Natural Protegida.
- **ASOPIC.** Asociación de Productores de Café Indígenas Karmatarua.
- **AZICATCH.** Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de La Chorrera.

C

- **CC.** Corte Constitucional de Colombia.
- **CIDH.** Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- **COIRAM.** Confederación Indígena de Medio y Alto Amazonas.
- **COZICH.** Consejo Zonal Indígena de la Chorrera.
- **CRIC.** Consejo Regional Indígena del Cauca.
- **CP.** Consulta Previa, Libre e Informada.
- **CPE.** Constitución Política del Estado.

E

- **EPS.** Empresas Promotoras de Salud.
- **ET.** Entidades Territoriales.
- **ETI.** Entidades Territoriales Indígenas.

I

- **ICBF.** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- I**NCORA.** Instituto Colombiano de Reforma Agraria.
- I**NPEC.** Instituto Penitenciario y Carcelario.

M

- **MRA.** Mesa Regional Amazónica de Concertación.
- **MPC.** Mesa Permanente de Concertación.

O

- **OI.** Oficina Internacional del Trabajo.
- **ONIC.** Organización Nacional Indígena de Colombia.
- **ONG.** Organizaciones No Gubernamentales.
- **OPIAC.** Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana.

P

- **PIAV.** Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario.
- **PN.** Parques Nacionales.

R

- **REM.** Régimen Especial de Manejo.
- **RPP.** Resguardo Predio Putumayo.

S

- **SEIP.** Sistema Educativo Indígena Propio.
- **SGP.** Sistema General de Participación.
- **SGSSS.** Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- **SISPI.** Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural.

U

- **UACEP.** Unidad Administrativa Especial de Consulta Previa.
- **UAESPNN.** Unidad Especial Administrativa del Sistema de Parques Naturales Nacionales de Colombia.

Marco Legal

Foto: Asistente al evento de La Chorrera (Colombia) Octubre 2012.
© 2014 Alberto Chirif.

Colombia es el país que ha consolidado más tierras y territorios a los pueblos indígenas, las que, según información oficial de 2006, llegan a 31.207.978 has. Considerando las tierras tituladas a comunidades negras, el total alcanza 36.336.807 has que representan el 32.2% de la superficie nacional. Esto es producto de una historia iniciada en la Colonia y profundizada en el siglo XIX, la cual, sobre la base de normas específicas que favorecieron la legalización de tierras colectivas, ha proporcionado al *"movimiento indígena colombiano experiencias que en otros países [recién] llegaron en la segunda mitad del siglo siguiente"*. A su vez, propició que más tarde realizara importantes aportes durante su participación en la elaboración de la Constitución colombiana en 1991 (Chirif y García, 2007: 65-67)[1].

Datos más actualizados señalan la existencia en el país de un total de 768 resguardos, de los cuales 53 (7%) son coloniales y 715 (93%) modernos, los que ocupan una superficie de 32.624.763 has y benefician a una población de 1.072.482 personas. La distinción de los resguardos entre coloniales y modernos es importante porque, de acuerdo al análisis del estudioso colombiano, abogado Roque Roldán, los primeros tienen derecho al subsuelo.

Los primeros empezaron a titularse en 1890 y los demás a partir de 1980. Sobre el tema volveremos más adelante. En términos de extensión, los resguardos nuevos cubren una superficie de 32.234.486 hectáreas (98.8%) y los coloniales 390.277 (1.2%). Por último, mientras que la población de los primeros es de 847.738 personas (79.1%) del total de los indígenas con tierras legalizadas, la de los segundos es de 223.744 (20.9%) (Roldán y Sánchez, 2012: 196-97). Durante la Colonia los indígenas del Cauca se apropiaron de instituciones como el resguardo (concepto que se refiere al territorio) y el cabildo (tipo de gobierno que les otorgó cierta autonomía administrativa) para luchar por mantener o recuperar sus tierras. Estas figuras coloniales fueron reconocidas en 1890 por la Ley 89 que establecía condiciones de protección para los "salvajes" hasta que civilizasen. El Estado puso el proceso en manos de la Iglesia Católica, con una duración de 50 años hasta el logro de la "meta". Las grandes movilizaciones de organizaciones indígenas como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y otras, durante la década de 1980 (como tomas de tierra y manifestaciones de protesta) fueron destinadas a la recuperación de los resguardos. Además de las tierras, las organizaciones también emprendieron la lucha por la educación, la salud, la igualdad y la autonomía (Chirif y García, 2012: 71).

Hay otros factores que apuntalan a las características positivas del proceso seguido por Colombia en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, entre los cuales se pueden señalar la incorporación a su Constitución y leyes secundarias de derechos establecidos en el Convenio No.169; y el desarrollo de jurisprudencia a partir de la utilización de los tratados internacionales sobre derechos colectivos realizado por el poder judicial; y la definición de los territorios indígenas[2] como entidades territoriales dentro del ordenamiento del país, pero con gobiernos indígenas autónomos a pesar de recibir fondos del Estado. No obstante, la conformación de territorios indígenas como ETI[3] nunca ha llegado a producirse, sin embargo hay avances en esta dirección.

La desigual distribución de las tierras indígenas en el país es una característica que sirve para ubicar mejor los logros de la legalización territorial. De acuerdo a una fuente: *"El 93% de estos títulos se encuentran en las tierras orientales de la Amazonía, la Orinoquia, los*

1 Además de las referencias citadas, para la redacción de esta sección ha sido fundamental el valioso apoyo del abogado colombiano Ramón Laborde, que en el tiempo de la consulta trabajaba en la Fundación GAIA, y de la abogada de la misma nacionalidad Ana Cecilia Betancur.

2 El resguardo es una figura legal definida por la ley de 1890 ya citada. El territorio indígena es entendido en Colombia en los términos que precisa el Convenio No.169: tanto lo titulado como lo poseído aunque la propiedad no haya sido formalizada (R.Laborde, comunicación personal).

3 Ana Cecilia Betancur (comunicación personal) Señala que el gobierno del presidente Santos, recién posesionado en su cargo en 2010 presentó un nuevo proyecto de Ley de Ordenamiento territorial, el 20º elaborado en el país desde que se dio la Constitución en 1991. De acuerdo a ella, ***"las dificultades principales [de este proyecto] están dadas por el hecho de que la constitución de ETI puede llevar a la desaparición de municipios o al cercenamiento de varios de sus territorios, e incluso de los departamentos, lo que origina la oposición de parlamentarios y de la clase política porque modifica el régimen de asignación de recursos del Estado y altera el caudal electoral en el que afincan los poderes de los caciques electorales en las regiones".*** (La norma mencionada fue aprobada con el nombre Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Nº 1454, el año 2011.)

bosques del Pacífico y los desiertos guajiros (Houghton, 2005), donde la población es reducida y hasta hace unas décadas [es decir antes de su titulación] existía poca competencia. El otro 7% de tierras indígenas es un conjunto de pequeñas islas territoriales regadas aquí y allí por casi todos los departamentos del país, en las zonas donde se concentran los grandes contingentes de población indígena" (citado en Chirif y García, Ibíd.: 67). En efecto, son las regiones Caribe y Andina donde se asienta el mayor número de población indígena, y esta última, junto con la de los Llanos, es en donde se han concentrado, desde el siglo XIX, las más fuertes luchas por la tierra (Ibíd.: 69).

Otro dato sobre la desigual distribución de las tierras es que 650 resguardos abarcan el 80% de las más de 31 millones de hectáreas tituladas hasta 2006, dentro de las cuales también se cuenta un 7% de tierras tituladas a propietarios indígenas individuales (Ibíd.: 67). Las comunidades con escasa dotación de tierras tienen derecho a que el Estado se las amplíe. El 86 % del territorio adjudicado a los indígenas está en la Amazonia-Orinoquia, lo que explica las pocas tierras adjudicadas a otras regiones del país y los conflictos por ampliarlas.

Por otro lado, en el país existen todavía comunidades sin resguardo, es decir, sin dotación oficial de tierras, aunque no son muchas. Al 2006, según los datos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural existía un 6.7% de "comunidades civiles", que son aquellas que no tienen tierras reconocidas o resguardo. (Ibíd.: 67.) De acuerdo a Arango y Sánchez, el año 2004 un total de 102.852 personas carecerían del reconocimiento de tierras de resguardo (citado en Roldán, 2007: 13). Ocupan tierras tradicionales que el Estado no las ha titulado, a pesar de tener la responsabilidad legal de reconocerles su dominio. Alega falta de recursos o de personal. En algunos casos pueden haber terceros en esas tierras, en especial en zonas de colonización.

Finalmente, existen resguardos invadidos por gente no indígena. El Estado, de acuerdo a la ley, tiene la obligación de comprar las mejoras o las tierras si fueran de propiedad privada y devolverlas a los indígenas. Eso está planteado legalmente, pero el Estado actúa con lentitud, señalando que no tiene de recursos.

Sin embargo, existen en el país un conjunto de problemas muy serios que impiden o limitan la aplicación de normas tan favorables a los derechos de los pueblos indígenas y que, en muchos casos, van también en contra de los que ellos ya han conquistado.

Contrariamente a lo que se cree que con la Constitución de 1991 se abrieron las puertas para la legalización de la propiedad territorial indígena y el gobierno autónomo, muchos opinan lo contrario y establecen esa fecha como el inicio de una regresión del ejercicio de derechos y de las propias capacidades de respuesta del movimiento indígena, enfrentando más problemas y mayores poderes. En efecto, entre 1967 y 1990 se legalizó el 78.27% de las tierras indígenas actualmente tituladas. A partir del año siguiente, cuando se aprobó la Constitución, y hasta 2003 se legalizaron las demás, con porcentajes anuales que, por lo general, han sido menores que los registrados anteriormente. (Ibíd.: 68-9).

Es posible que esto se deba al hecho de que cada vez quedan menos tierras por titular y que la espectacular titulación del famoso predio Putumayo, con cerca de seis millones de hectáreas, realizada durante el gobierno del presidente Virgilio Barco (1988-1992), desbalanceó extraordinariamente los promedios anuales posteriores. Hay quienes piensan que si bien la conformación de un marco legal positivo es consecuencia de las luchas indígenas, sin embargo, ha sido precisamente ese marco *"el factor principal de la desmovilización de las luchas por la tierra"* (Ibíd.: 72).

La abogada colombiana Ana Cecilia Betancur no comparte esta opinión (comunicación personal), y opina *"que es precisamente a partir de la Constitución colombiana que varios países comenzaron a incorporar de mejor manera los derechos indígenas en sus constituciones o legislaciones"*. Considera que ella *"fue y sigue siendo un referente en la materia en los casos de Bolivia, Chile, Venezuela y de algunos países centroamericanos. El reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas es (o fue)*

una corriente que se impulsó a nivel mundial a partir de las reivindicaciones indígenas y que se fue consolidando a partir de la aprobación del Convenio No.169 de la OIT. En el caso de Colombia fue fruto de un proceso organizativo muy sólido y de un contexto político favorable por entonces. No obstante, si se mira con más cuidado, por esa época también se formularon reformas regresivas respecto de los derechos indígenas, como en el caso de la Constitución de Perú de 1979. Pero esto habría que revisarlo con más detalle".

Otro asunto, menciona Betancur, es que la buena legislación juega en contra, es decir, desmoviliza la capacidad de organización de los indígenas. Señala la existencia de *"una corriente de sociología muy crítica al discurso universal de los derechos humanos y su funcionalidad al sistema dominante. La tesis es que el discurso de los derechos humanos está fuera del contexto de las realidades sociales y económicas, vacío de contenidos políticos, desmovilizador y desarticulador de la lucha social y política".* Esta corriente argumenta que *"el reconocimiento formal de derechos genera en los beneficiarios la sensación de que ya pueden resolver sus problemas o que '**todo está bien'**, cuando en realidad las condiciones estructurales que determinan las desigualdades y las exclusiones se mantienen intactas o se profundizan. También, que cuando se regulan los derechos, la lucha social por cambios estructurales cede terreno en favor de la lucha individual o sectorial por acceder al derecho reconocido o a la reparación individual en caso de violación del derecho".*

En este sentido, Betancur indica que *"es evidente que en el caso colombiano, después de los primeros años de la Constitución, la lucha indígena organizada bajó su nivel. Cada quién se concentró en su territorio para administrar los recursos de transferencias (fondos) a los resguardos, montaron empresas de salud como parte de la privatización de esta función antes asumida por el Estado (y que ha tenido efectos desastrosos para el país), y ahora hasta están contratando la educación. Salvo pocas excepciones (la del Cauca y no todos), las organizaciones indígenas no volvieron a prestar atención a los problemas estructurales del país no obstante que la calidad de vida para ellos y la mayoría de la población ha decaído al punto de que hoy Colombia está entre los últimos del Continente, sólo antes de Bolivia y Haití. La gran mayoría de las organizaciones se dividieron en torno al manejo de recursos y el ejercicio del poder en sus territorios".*

¿Qué dice la Constitución colombiana?

La primera mención referida al tema es la declaración de que *"el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana"* (Art. 7º).

Respecto a las tierras y territorios indígenas, la Constitución afirma que *"los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable"* (Art. 329º) y también que son inalienables, imprescriptibles e inembargables junto con las tierras comunales de grupos étnicos, los bienes de uso público, los parques naturales, el patrimonio arqueológico de la Nación y otros bienes que determine la ley (Art 63º). Indica también que el Estado *"reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos*[4] *asentados en territorios de riqueza arqueológica"* (Art 72º).

Para el caso de las comunidades negras de los ríos de la cuenca del Pacífico, la Constitución establece que el Congreso deberá expedir una ley que les reconozca el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías que han venido ocupando en las zonas rurales, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Establece que esas tierras les deberán ser demarcadas dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución y que "*La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley"* (Art. 55º transitorio). En 1993 se expidió la Ley 70 conocida como Ley de Comunidades Negras.

4 El abogado Ramón Laborde (comunicación personal), precisa que resguardos y tierras comunales son dos categorías diferentes. Los primeros son únicamente para indígenas, mientras que las tierras comunales de grupos étnicos comprenden territorios de comunidades negras y también pueden incluir tierras indígenas que no se hayan constituido legalmente como resguardos. Es el caso también de las reservas indígenas, una figura que sólo les reconoce el usufructo, aunque con exclusividad. De acuerdo a la normativa vigente, esta figura territorial debe ser convertida en resguardo.

Respecto al reconocimiento de autoridades y de la autonomía indígena, la Constitución incluye diversas consideraciones. Hace un reconocimiento explícito al hecho de que las "*autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial"* (Art. 246º).

Los demás dispositivos relacionados con el tema del autogobierno están relacionados con las entidades territoriales, categoría que incluye a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. (Art. 286º). Las características de las ET son enunciadas en los siguientes términos:

> *Art. 287. "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*
>
> *76. Gobernarse por autoridades propias.*
> *77. Ejercer las competencias que les correspondan.*
> *78. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
> *79. Participar en las rentas nacionales".*

Los territorios indígenas, que como hemos mencionado conforman uno de los tipos de ET, serán gobernados por consejos *"conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades*" y tendrán las funciones que se detallan a continuación (Art. 330º):

> *11. "Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.*
> *12. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.*
> *13. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.*
> *14. Percibir y distribuir sus recursos.*
> *15. Velar por la preservación de los recursos naturales.*
> *16. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.*
> *17. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.*
> *18. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y*
> *19. Las que les señalen la Constitución y la ley".*

El mismo Art. 330 establece: *"Parágrafo.- La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades".*

Esto debe entenderse como un complemento a la consulta previa establecida por el Convenio No.169 de la OIT que se considera un derecho fundamental exigible vía Acción de Tutela, contemplada en el Art. 86º de la Constitución (R.Laborde, comunicación personal).

Sobre el contenido de este parágrafo, Betancur (comunicación personal) opina que "ese *artículo ha servido para frenar megaproyectos en territorios indígenas, no tanto por la participación en la toma de decisiones sino por el impacto sobre su integridad social, económica y cultural. Hay muchas sentencias de la Corte Constitucional en el sentido que afectar tal integridad es afectar el derecho a la vida del sujeto colectivo y es tanto como condenarlo a la desaparición forzada, delito que originalmente no amparaba sino a las personas individualmente consideradas, pero que la Corte extendió al sujeto colectivo".* Precisa que por "recursos naturales" debe entenderse los no renovables, porque los renovables son propiedad de las comunidades. Señala también que el Estado no respeta el derecho a la consulta previa, a pesar de muchas sentencias de la Corte Constitucional en su contra. *"Su lógica*

es 'comencemos que si no pelean no pasa nada y continuamos adelante'. En cada caso el gobierno se las ha jugado a fondo por cooptar líderes, deslegitimar ante la opinión pública las reclamaciones indígenas y, en no pocos casos, acusar a los opositores de terroristas y colaboradores de la guerrilla".

La Constitución establece también que podrán constituirse provincias con municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento. La agrupación de municipios y ETI para conformar provincias es hasta el momento sólo una posibilidad, ya que en la práctica no se ha dado ningún caso.

¿Qué ha significado esto?

A pesar de lo dicho, las ETI no han llegado a ser conformadas porque no se ha promulgado la Ley de Ordenamiento Territorial (Art. 329º) que debía normar su creación y funcionamiento y tampoco el gobierno ha legislado extraordinariamente sobre el tema, como lo dispone la Constitución (Art. 56º), mientras no se expida la ley.

Es probable que, como en el caso de Ecuador, la creación de ETI haya generado cierto temor en las organizaciones indígenas de perder autonomía por depender financieramente del Estado. Por otro lado, su creación habría supuesto la sustracción de los territorios indígenas del régimen municipal. En efecto, un porcentaje alto del territorio de los resguardos indígenas habría salido del régimen municipal para ejercer su autonomía[5].

En la práctica algunas organizaciones indígenas han empezado a ejercer y consolidar su autogobierno asumiendo la prestación de servicios como la salud, educación y el gobierno propio. Son los casos, por ejemplo, del Consejo Regional Indígena del Cauca y de los Resguardos Karmatarua Cristianía y Predio Putumayo, cuyos procesos presentamos más adelante en este informe.

5 Usamos la expresión "porcentaje alto" del territorio de los resguardos y no la totalidad de ellos porque en Colombia existen diversas zonas que no están incluidas en jurisdicción municipal alguna. Es el caso, por ejemplo, de la zona donde se encuentra el Resguardo Predio Putumayo.

Sobre la violencia, Ana Cecilia Betancur opina (comunicación persona), que ha habido un incremento de ésta en los últimos años en los territorios indígenas, *"especialmente en aquellos ubicados en zonas estratégicas por su ubicación geográfica o por sus recursos naturales o también por el narcotráfico"*. Considera *"que esto obedece a la dinámica de la violencia en Colombia y es efecto del modelo de libre comercio que pone en la mira de los grandes capitales recursos que hasta hace unas décadas no eran explotables por sus altos costos o por las condiciones jurídicas o geográficas. Los indígenas han sido los más afectados por la violencia dado que sus territorios están considerados como los "por integrar" al mercado. En Colombia no es nuevo que la violencia, especialmente la paramilitar, llegue a todo territorio donde hay un interés económico a gran escala. Proyectos mineros, petróleo, hidroeléctricas, carreteras, portuarios y de agro combustibles van regularmente acompañados de grupos armados para garantizar el control y la posesión de las tierras, sean de quien fuere. A los campesinos y a los afrocolombianos los desplazan con mayor facilidad, pero en el caso de los indígenas, si estos se resisten amparados en sus derechos, comienzan las amenazas, hostigamientos y asesinatos selectivos".*

El abogado Roque Roldán señala que una de las falencias de la legislación indigenista colombiana es la falta de unificación de procesos que están dispersos en varias leyes. La CPE de 1991 introdujo una serie de derechos nuevos, como es la participación de los indígenas en asuntos administrativos y la proyección que ella debería tener, especialmente en la cuestión de la consulta de proyectos e iniciativas del Estado que pudieran afectar o amenazar los derechos fundamentales indígenas. Sin embargo, una serie de esos derechos no han sido desarrollados en la legislación posterior. No existe una reglamentación, un procedimiento establecido para la consulta previa. Esto genera problemas porque muchos proyectos no pueden ejecutarse y las decisiones se dilatan innecesariamente. Esto se ha vuelto en un factor de corrupción en ciertas élites indígenas que no están interesadas en la consulta en sí sino cuánto pueden obtener para su propio beneficio. Al mismo tiempo existen

muchos proyectos que no deberían ejecutarse pero terminan haciéndose porque hay una oferta importante de dinero para esas élites. Por esto se ha formado una mesa de concertación entre el Estado y las organizaciones que busca plantear temas de consultas que son también como un esfuerzo para centralizarlas. Hay casos que incluso las propias comunidades manejan la negociación de la consulta. En ese nivel a veces se encuentran casos de corrupción. Ciertos dirigentes indígenas, asesorados por abogados particulares, son los que sacan provecho de esto.

La situación política del movimiento indígena es difícil por las razones expuestas, aunque también debemos decir que ha demostrado una gran capacidad de maniobra en las difíciles condiciones en las que se desarrolla el país. Sobre esto daremos cuenta en los siguientes acápites de este informe dedicado a Colombia.

Dos decretos recientes

El 7 de octubre de 2014, Colombia aprobó dos decretos de número correlativo, 1952 y 1953, dado, el primero por el Ministerio de Educación Nacional y, el segundo, por el del Interior. Ambos tienen en común el hecho de apuntar a la transferencia de funciones y competencias estatales hacia las organizaciones indígenas.

El decreto Nº 1952 amplía la vigencia de las disposiciones establecidas en el decreto 2500 de 2010, referidas a *"la contratación de la administración de la atención educativa que requieran celebrar las entidades territoriales certificadas en educación con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas"* (Art. 1º).

El segundo es mucho más complejo y *"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 expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política"* (Art. 1º).

El mencionado decreto reconoce a los Territorios Indígenas (TI) su *"condición de organización político administrativa de carácter especial, que les permite el ejercicio de las competencias y funciones públicas establecidas en el presente Decreto, a través de sus autoridades propias"* (Art. 2º). Establece que funcionarán de manera transitoria (hasta que se apruebe la ley orgánica) en caso de cumplir con determinados requisitos que consisten en los resguardos, tener sus linderos claramente identificados o haber iniciado un proceso en esa dirección; y para los pueblos, comunidades o parcialidades indígenas que tengan un gobierno propio, cuando hayan solicitado la titulación como resguardo del área poseída de manera exclusiva, tradicional, ininterrumpida y pacífica. Otra posibilidad es cuando una o más categorías territoriales enunciadas decidan agruparse para establecer una ETI (Art. 3º).

Se trata de requisitos sencillos y concretos que ponen de manifiesto la voluntad del legislador de dar paso a la transferencia de funciones a los TI, no de obstaculizarla. Es también interesante que categorías territoriales diferentes al resguardo puedan iniciar gestiones, solas o de manera mancomunada, para constituirse como TI. Sin embargo, se requiere de un proceso de concertación entre varios resguardos para administrar recursos públicos y asumir funciones, sobre todo en educación y salud, a fin de poder cumplir con las capacidades definidas para certificarse y calificar a fin de recibir recursos públicos.

El decreto establece que la transferencia de competencias y funciones públicas que les corresponden a los TI exigen el cumplimiento de procedimientos y requisitos que varían de acuerdo al tema que se trate. Los TI que sean autorizados para administrar recursos del Sistema General de Participación (SGP) serán considerados entidades estatales de acuerdo (Art. 7º y 9º).

El título II (Art. 11º-38º) del decreto establece las características y competencias generales de los TI. Trata acerca de las autoridades, la representación legal, consejos, competencias, planificación, planes de vida, administración, presupuesto, asignaciones especiales, formu-

lación de proyectos, monitoreo, seguimiento y control integral y otros.

El decreto establece el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) y lo define como "*un proceso integral que […] contribuye a la permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas* (Art. 39º). Fija además normas de funcionamiento y condiciones mediante las cuales los territorios indígenas podrán recibir la administración del programa "Semillas de Vida" de educación inicial (Art. 41º-47º) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Luego hace lo mismo para los casos de los niveles de educación preescolar, básica y media y determina los requisitos necesarios para recibir su administración por parte del Ministerio de Educación (Art. 48º-65º). Por último, establece los procedimientos para que los territorios indígenas creen instituciones de educación superior indígena propias, en el marco del SEIP (Art. 66º-73º)".

Asimismo, el decreto Nº 1953 establece y define el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI) como *"el conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos que se sustentan a partir de una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho Sistema, en armonía con la madre tierra y según la cosmovisión de cada pueblo*". Establece también que ese Sistema se *"articula, coordina y complementa con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, con el fin de maximizar los logros en salud de los pueblos Indígenas"* (Art. 74º).

Define que los componentes del SISPI son: 1) Sabiduría ancestral, 2) Político organizativo, 3) Formación, capacitación, generación y uso del conocimiento en salud, 4) Cuidado de salud propia e intercultural y 5) Administración y gestión (Art. 77º). Establece las competencias de los TI respecto al SISPI y define mecanismos para que los TI asuman la competencia del manejo del riesgo en salud de manera gradual (Art. 83º).

El decreto se refiere a las competencias de los TI en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico en su territorio, el cual empezarán a ejercer a partir de la reglamentación que haga el gobierno y cuando ellos cumplan con los requisitos establecidos (Art. 89º).

Por último el decreto reafirma el reconocimiento, respeto y alcance de la jurisdicción especial indígena y enfatiza el apoyo que reciben las autoridades indígenas para desempeñar las funciones propias de su Jurisdicción, por parte de los cuerpos de investigación judicial de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Instituto Colombiano de Medicina Legal, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y las autoridades civiles y políticas Art. 95º-99º).

Aunque es evidente que los avances planteados por el decreto Nº 1953 se establecen en términos de descentralización y no de autonomía (ver capitulo 3º de este informe), es innegable que abren un gran espacio de participación a las organizaciones indígenas para el manejo independiente de los servicios de salud, educación y saneamiento, y para ejercicio de la jurisdicción indígena. Es claro además que la lógica de descentralización responde a las aspiraciones de varias de las organizaciones indígenas de Colombia. Por último, como ya antes lo señalamos, el decreto comentado pone en evidencia la voluntad del legislador para transferir funciones y competencias a los TI.

Consulta Previa

Foto: Señoras indígenas presentes en el evento de La Chorrera. Octubre 2012.
© 2014 Alberto Chirif

Aunque nos hemos referido al tema de la consulta previa en el primer capítulo de este informe (Marco Legal), le dedicamos un capítulo adicional por la importancia que tiene en Colombia este mecanismo establecido en el Convenio No.169 de la OIT, y por ser (a nuestro juicio), el único de los países en los que se desarrolló la presente consultoría, que cuenta con un organismo de la importancia de la Corte Constitucional que ha emitido sentencias favorables a los derechos de los pueblos indígenas, ajustándose a lo dispuesto en el Convenio y en los tratados internacionales ratificados por Colombia, y en contra de los intereses del Estado. No obstante, el cumplimiento real de los derechos de los pueblos indígenas enfrenta serios problemas, de los cuales pretendemos dar cuenta en las páginas siguientes.

En Colombia existe la Dirección de Consulta Previa que es una dependencia del Ministerio del Interior. Sus funciones son certificar la presencia de comunidades en las zonas de proyectos, ejecutar procesos de consulta, proyectos, obras o actividades, y soportar logística, presupuestal y jurídicamente las acciones relacionadas con la CP. Desde 2013 está en proceso permanente de fortalecimiento. Esta Dirección está muy ligada al Ejecutivo y es financiada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por tanto responde a estos intereses.

Las reflexiones que siguen provienen de la entrevista realizada al abogado Ramón Laborde en Bogotá, el 17 de septiembre de 2014. Aporta consideraciones que son fundamentales para comprender cómo se aplica en Colombia la consulta, las mismas que deben ser consideradas para establecer comparaciones con lo que sucede en otros países. También se basa en la lectura de un análisis crítico elaborado en 2014 por la abogada Ana Cecilia Betancur, consultado en Internet. Como se puede observar, las visiones sobre el tema de uno y otro tienen diferencias pero también convergencias.

En Colombia la consulta previa (CP) se realiza desde 1997, año en el que la Corte Constitucional (CC) señaló que era un derecho fundamental, lo que implica que puede ser reclamada mediante una acción de tutela presentada por cualquier persona. Se trata de una acción constitucional en la que prima el derecho sustancial y que obliga que en 10 días se resuelva el asunto. La CC señaló que la CP no solo debe hacerse en el caso de proyectos y obras, sino también de medidas legislativas. Con esa sentencia la CC comenzó a definir jurisprudencialmente cuál debe ser el procedimiento para aplicar la consulta. Se han resuelto unas 200 demandas de este tipo.

Varias iniciativas oficiales han sido declaradas anticonstitucionales por no haber pasado por la CP. Podemos mencionar: el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (sentencia C-461/08, del 15 de mayo de 2008); el "*Acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las Poblaciones Indígenas Wayúu de la República de Colombia y de la República de Venezuela"* (sentencia C-615/09, del 2 de septiembre de 2009); el inciso 8º del artículo 2º del Acto Legislativo N° 01 de 2009, *"Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia"* (sentencia C-702/10, del 6 de septiembre de 2010) y la Ley 1458 del 29 de junio de 2011 "Por medio de la cual se aprueba el *"Convenio Internacional de Maderas Tropicales, 2006",* hecho en Ginebra el 27 de enero de 2006 (sentencia C-196/12, del 14 de marzo de 2012). Se puede decir entonces que el derecho de CP está bien consolidado en el país.

No existe, sin embargo, un mecanismo preestablecido para hacerla, simplemente hay una práctica[6]. Ciertamente existen muchas desigualdades entre las partes en los procesos de consulta: una empresa petrolera llega con un equipo de asesores y con muchos recursos, mientras que los indígenas normalmente no tienen esas posibilidades. Por lo general, estos le piden a la empresa que les financie un equipo, pero éste será siempre más reducido. Además, este hecho establece una relación de dependencia de los indígenas. Los indígenas pueden buscar de manera independiente a una ONG o recurrir a organizaciones para que los asesoren durante el proceso de consulta.

6 La abogada Betancur señala que el Estado elaboró un reglamento para la aplicación de la medida que, paradójicamente, no fue consultado con las organizaciones, razón por la cual la CC lo declaró inconstitucional y contrario al Convenio No.169.

Hubo un caso reciente con los indígenas U'wa quienes se opusieron a la explotación petrolera en su territorio. Ellos llevaron a un experto en cuestiones ambientales de la Universidad Nacional y lograron determinar que la licencia ambiental había sido otorgada con unos términos ambientales insuficientes que no daban la seguridad para un buen manejo territorial. Entonces la empresa tuvo que desistir del proyecto. Pero la mayoría de las veces los indígenas no tienen esta posibilidad.

En el caso del resguardo Matavén[7], la empresa se retiró cuando vió que los indígenas estaban asesorados y cambiaban la relación de fuerza. Muchas empresas se echan atrás si ven que los indígenas están respaldados. Los gastos de la CP son financiados por la misma empresa. Por otro lado, los funcionarios públicos no tienen capacidad de decisión, ya que están condicionados políticamente.

Veeduría

En las CP, diversas entidades públicas hacen funciones de veeduría o de garantes, como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, la Contraloría y las Personerías Municipales. Ellas suelen tener una posición crítica frente a las empresas, pero son débiles y sus conceptos no son vinculantes. De hecho es el Estado quien le ha dado la concesión a la empresa y claramente está enfocado en que la actividad se realice.

Se propuso impulsar una reglamentación para que la entidad encargada de hacer de árbitro sea realmente independiente y represente los intereses de la nación y no dependa del Ejecutivo. La iniciativa lleva el nombre de "entidad de iniciativa independiente". Se piensa que debería ser algo semejante a la instancia que maneja el tema de la TV, que está compuesta por personas que representan a diferentes sectores de la sociedad. La misma figura también se aplica a las universidades públicas que son autónomas y para cierto tipo de organizaciones que tienen que ver con cuestiones sensibles. Para elegir a los integrantes de esa entidad se daría la posibilidad de postulación a diversos sectores del país. Podría ser que la ONIC u otras organizaciones indígenas postularan a un número representativo de integrantes. Un organismo así sería válido para consultas en asuntos de carácter social, cultural y ambiental.

El peso de la consulta

El abogado Ramón Laborde opina que no existe en Colombia ningún caso en que la empresa y el gobierno hayan entrado a la fuerza a realizar un proyecto al que los indígenas se han opuesto. Siendo inalienable el territorio, no es posible que el gobierno actúe de esa manera porque para hacerlo tendría que expropiar el territorio. Si alguien tiene una casa y el gobierno quiere pasar una carretera o establecer un pozo, no lo puede hacer mientras no se expropie esa casa. En el caso de los indígenas, no es posible expropiarlos, en la medida en que se trata de territorios inalienables. Como veremos más adelante, si bien el análisis que realiza la abogada Ana Cecilia Betancur concuerda con esta visión, indica que en la práctica las cosas funcionan de otra manera.

Reglamento

Algunas autoridades del gobierno están opinando en contra de la CP. El Vicepresidente de la República planteó hace poco tiempo una propuesta para hacer obras de infraestructura. Cuestionó la CP, diciendo que se ha convertido en un mecanismo de extorsión y que las comunidades se oponen al desarrollo del país. Ciertamente, este argumento es usado por los gobiernos de todos los países incluidos en el presente trabajo. Como realmente es un derecho efectivo, ya que una comunidad puede decir que no respetaron la CP y paralizar una obra, la gente del gobierno y de los gremios de la industria busca que se haga una reglamentación orientada a limitar las posibilidades del ejercicio de la CP por parte de las comunidades. Quieren que ese reglamento fije plazos y condiciones para llevarla aca-

7 Ver una referencia a este caso en el capítulo llamado *Resguardos y áreas protegidas.*

bo. No les interesa que la CP se desarrolle en términos apropiados. Este es el reglamento que ha sido objetado por la CC por inconstitucional y contrario al espíritu del Convenio No.169.

Señala Laborde que la consulta previa es efectiva a pesar de no existir una ley porque quien la ha desarrollado es la CC. Hay aspectos que deben mejorarse, como la necesidad de contar con una autoridad independiente o asignar un presupuesto para que los indígenas puedan sufragar los gastos de las consultas. Este derecho "*tendrá otra connotación en el momento en que los indígenas logren el reconocimiento de su autonomía porque entonces los asistirá la facultad constitucional de ordenar su territorio, definir el uso que le darán al suelo y establecer normas más restrictivas que las que pone el gobierno nacional*", menciona Laborde.

En el momento en que exista un reconocimiento de las entidades territoriales indígenas, no solo verán temas de inversión social (educación, salud) sino que también tendrán constitucionalmente la facultad de establecer normas de protección ambiental para sus territorios. Podrían llegar a aprobar una zonificación que determine, por ejemplo, que en ciertos lugares no se deberá explotar petróleo. La CC ha emitido una sentencia señalando que situaciones como la zonificación deben ser armonizadas con el gobierno nacional, pero que en ningún momento éste puede tomar todas las decisiones ya que debe dejar espacio a los otros niveles.

Además, la CC ha mencionado que en los parques nacionales no se hará minería. Los indígenas podrían declarar parques locales también libres de actividades mineras. La consulta es también válida para las comunidades negras, aunque no tienen, como los indígenas, la facultad de dar normas internas como la zonificación. Deberían reglamentarse para que no sean solo consultados en calidad de propietarios de su territorio sino también como gobierno local. Las empresas dicen que los indígenas exigen demasiado. Pero en realidad mientras éstas poseen ya sus derechos desarrollados constitucionalmente y en la práctica, los indígenas los tienen en el papel y falta mucho para materializarlos. *"Cuando los procesos empiezan, los indígenas están 100 metros más atrás de la línea de partida"*, menciona el abogado Laborde.

Colombia está pasando por un momento de euforia de propuestas para la explotación minera y de hidrocarburos. Laborde considera que no es un problema que la propuesta de reglamentar la CP haya surgido en este contexto, porque para aprobar la ley de CP el Estado deberá hacer una consulta previa. Reconoce que hay procesos de consulta que se han resuelto mediante dinero entregado por las empresas a dirigentes o comunidades, pero también hubo otros que han funcionado de manera correcta. Es el caso de Yaigojé Apaporis[8] donde los dirigentes rechazaron dinero de la empresa para allanarse al inicio de las actividades mineras. En ese caso, piensa Laborde que si la autoridad hubiera aceptado el dinero, la comunidad la hubiera destituido. Igual ha sucedido en la Sierra Nevada. Pero hay otros casos en que las cosas funcionan de manera diferente. Hay ciertas zonas donde la gente ha sido desterritorializada por lo que les da lo mismo vivir en una zona que otra.

Por su parte, la abogada Ana Cecilia Betancur (2014) afirma que *"lejos de garantizar aquellos derechos fundamentales, la consulta se ha convertido en mecanismo efectivo para obviar sus efectos prácticos"*. Señala que su correcta aplicación se evade sistemáticamente por el Estado, y que han sido los altos tribunales de justicia los que le ordenaron aplicarla. Indica también que la interpretación genérica por parte del Estado en relación a este instrumento, le permite en la práctica la expropiación parcial de sus territorios, lo que pone en riesgo su existencia como pueblos.

Además señala que el Estado realizó tres tipos de actuaciones durante los últimos veinte años relacionados con proyectos de exploración o explotación de recursos naturales o de construcción de obras en territorios indígenas. El primero consistió en realizar proyectos obviando la consulta previa, lo que ha

8 Ver este caso en el capítulo titulado *Resguardos y áreas protegidas.*

motivado reclamos por parte de los pueblos indígenas afectados que desplegaron estrategias de defensa y resistencia. El segundo, desarrolló un modelo de consulta basada en el engaño y la cooptación. Y el tercero, la reducción de la consulta a una simple transacción entre empresas e indígenas, avalada por instancias gubernamentales. Añade luego un cuarto tipo de actuación referida a la consulta previa como ejercicio de participación democrática cualificada, en los casos en que está en juego la expedición de normas políticas o la aprobación de planes de desarrollo de carácter general.

Al analizar con mayor detalle estos tres tipos de actuaciones, Betancur aporta elementos para comprender mejor las limitaciones de la aplicación del mecanismo de consulta previa en Colombia. El primer tipo, el de obviar la CP, fue común durante los primeros años de la década de los 90, y dio lugar a que las organizaciones indígenas apelaran las medidas adoptadas por el gobierno que ellas consideraban lesivas a sus derechos. Esto generó una serie de sentencias de la CC que ordenaron la paralización de proyectos o la no aplicación de medidas dictadas por el gobierno hasta que no se hubiese realizado la consulta.

Un tema particularmente importante es el que cita la autora cuando se refiere al proyecto de ampliación de una carretera que afectaba de manera severa el Resguardo Indígena Emberá Chamí de Cristianía (Antioquia). Frente al argumento del gobierno de que la obra respondía al interés general (argumento que es común a los diferentes gobiernos sudamericanos), la Corte respondió que "*los derechos de los pueblos indígenas no pueden considerarse propiamente un interés particular que deba ceder ante un interés general sino que constituyen en sí mismos un interés colectivo de grado superior frente al que representan algunos proyectos de desarrollo económico"* (Betancur, 2014).

Esto es fundamental no solo para los derechos de los pueblos indígenas de Colombia, sino también para los de los demás países de la región, porque sienta jurisprudencia frente a un tipo de argumentación que es común entre los gobiernos.

En la primera mitad de la década de los 90, tuvieron lugar dos grandes conflictos, a raíz de dos grandes proyectos, uno para la exploración de petróleo en territorio del pueblo U'wa, y el otro para la construcción de una central hidroeléctrica en territorio del pueblo Emberá Katío. La CC ordenó entonces suspender las obras hasta que se realizara la consulta previa en debida forma. El pueblo U'wa rechazó someterse a la CC porque no quiso dejar ninguna posibilidad de que su territorio pudiese ser perturbado por un tipo de actividad que iba a afectar gravemente su integridad. En el otro caso, el gobierno y la empresa promovieron conflictos dentro de la organización indígena para "pescar a río revuelto". Cuando finalmente los Emberá Katío lograron condiciones favorables para realizar la CP, sus tierras ya habían sido inundadas y la hidroeléctrica estaba funcionando.

A raíz de los dos conflictos aludidos, en 1998 el gobierno aprobó de manera unilateral un reglamento para realizar la CP (decreto 1320), con la finalidad de poner en marcha un tipo de consulta que no obstaculizara la elección de grandes proyectos previstos en territorios indígenas. Aunque el reglamento fue objetado por la CC por ser contrario al Convenio No.169 y a la CPE, el gobierno lo siguió considerando como su guía para realizar las consultas.

Es en este momento, señala Betancur, que el gobierno comenzó a desarrollar otro tipo de actuación que puso en marcha mediante dos modalidades: negar la existencia de comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto en los casos en que sus territorios no hubiesen sido jurídicamente reconocidos y, al contrario, desarrollar procesos de consulta manipulados y engañosos. La negación de la existencia de comunidades indígenas se ha realizado muchas veces mediante la exclusión de determinadas partes del territorio del título del resguardo. Esto sucedió en el caso de los U'wa donde se sustrajo de dicho título tanto áreas de uso tradicional como de propiedad privada de integrantes de este pueblo. Mediante esta maniobra, el gobierno otorgó licencia a una empresa petrolera para explotar

petróleo en parte del territorio de ese pueblo. El gobierno ha recurrido a este recurso en varias oportunidades[9].

La otra modalidad, usada por el Gobierno y las empresas para instrumentar la consulta ha sido la de cooptar a líderes y autoridades, contratándolos para determinados trabajos o entregando prebendas a pobladores para neutralizar su oposición. En diversas reuniones realizadas en 2006 para ver el caso de la empresa estadounidense Muriel Mining Corporation (beneficiaria de nueve títulos mineros otorgados por el Estado); un año antes, en los departamentos de Antioquia y Chocó, sin conocimiento de las comunidades de tres resguardos indígenas Emberá y de un territorio colectivo de comunidades afrocolombianas, varios representantes denunciaron que la empresa sobornaba a miembros de sus comunidades para que autorizaran sus trabajos. Rechazaron también la manera cómo se convocaban y realizaban las reuniones y la presencia en ellas de personas que no tenían ninguna representatividad.

La CC constató los hechos denunciados y *"ordenó suspender todas las actividades; culminar estudios científicos integrales sobre el impacto del proyecto y difundir ampliamente los resultados entre las comunidades, y rehacer la consulta previa en debida forma y con todas las comunidades afectadas"* (Betancur, 2014.) En el tercer tipo de actuación señalado por Betancur, se trata de desarrollar *"una negociación al ritmo y necesidades de las empresas, sin que la comunidad tenga una clara valoración de los impactos que pueda generar el proyecto ni goce de la oportunidad de analizar colectivamente el alcance del proyecto frente a sus derechos y su proyecto de vida"* (Ibíd.).

Se trata de una negociación entre la empresa y la comunidad, mediante la cual la primera paga directamente una compensación a la segunda o se compromete en realizar inversiones en infraestructura de salud, educación, vial o productiva; aunque también incluye la contratación de algunos pobladores, por lo general como mano de obra no calificada[10]. Esto último ha apartado a jóvenes y adultos de sus prácticas tradicionales y debilitado las estrategias de la comunidad que garantizaban su soberanía alimentaria, generando así un impacto sobre la identidad del pueblo.

Finalmente, el ejercicio de la participación democrática para el caso de normas legales o administrativas, que Betancur señala como una cuarta actuación del gobierno respecto al tema de la CP, ha tenido muchas veces como resultado que al momento de aprobar la norma o la medida, el gobierno introdujo modificaciones respecto a lo que previamente había acordado con las organizaciones indígenas. Esto, fue lo que sucedió en el caso del Código de Minas, adoptado mediante decreto 2655 de 1988[11], menciona Betancur.

Si bien es innegable que el panorama de la consulta previa es problemático en Colombia y está sujeto a similares presiones y actos de manipulación a los que ocurren en los demás países de la región, si debemos destacar lo que ya mencionamos al inicio de este capítulo, cuando nos referimos a la independencia de su Corte Constitucional para dictar sentencias a favor de los derechos de los pueblos indígenas, sin importar que estos vayan en contra de los designios del gobierno.

9 A modo de comparación podemos mencionar que en el Perú también se ha usado la argumentación de negar la existencia de indígenas en los casos en que la propiedad de las comunidades no se encontrase legalmente formalizada. De esta manera, se le ha restado el peso que el Convenio No.169 de la OIT, le da a la posesión del territorio. Pero el desconocimiento en el Perú ha ido más lejos, al punto de que, a menos dos presidentes de la República, han llegado a decir que tal población "ya no era indígena" porque, por ejemplo, no hablaban la lengua de sus ancestros o vestían como los demás ciudadanos; más insólito aún, usaban celulares y computadoras. Es decir, ha habido una regresión a las concepciones que consideran a las sociedades indígenas como un peldaño en la escala evolutiva de la humanidad.

10 En el caso del Perú, esta modalidad se ha materializado mediante la formación de "empresas comunales" que brindan servicios a la compañía petrolera, convirtiéndose los pobladores de las comunidades en obreros de dichas empresas. Al hacerlos funcionales a la petrolera, se ha opacado la capacidad crítica de la gente. En el proceso, algunos moradores de las comunidades se han enriquecido a costa de explotar a sus paisanos y, en más de un caso, se han presentado conflictos serios entre empresas que se disputaban una misma zona de actuación.

11 Creemos oportuno hacer una nueva comparación con lo que sucede en el Perú. El reglamento de la ley de consulta previa, acordado entre el gobierno y apenas dos organizaciones indígenas (las otras se retiraron del proceso, argumentando, con razón, que la misma ley no había sido consultada y que ella desvirtuaba los estándares de la consulta establecidos en el Convenio), fue modificado de manera arbitraria por el gobierno al momento de aprobarlo.

ETI, descentralización vs. autonomía

Foto: Puesto de salud de resguardo Karmatarua.
© 2014 Alberto Chirif.

ETI, descentralización vs. autonomía[12]

La Constitución de Colombia establece: *"Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas"*, señalando que ellas *"gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley"* y les atribuye los siguientes derechos: gobierno propio, ejercicio de determinadas competencias, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (Art. 286º-87º). Más adelante establece que las Entidades Territoriales Indígenas se conformarán de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Art. 329º) y da pautas generales sobre los Consejos que deberán gobernar esas Entidades, los cuales estarán *"conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades",* y acerca de las funciones que deberán cumplir (Art. 329º-330º).

El tema de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), no ha tenido ningún desarrollo legal posterior. Al inicio se planteó como un proyecto revolucionario importante: darle participación activa a las sociedades indígenas para que asumieran el control y manejo de sus territorios. Esto no se ha cumplido porque el Estado no quiere hacerlo. No solo el gobierno central sino también los regionales. Los resguardos indígenas ocupan más de 400 municipios y de crearse las ETI, esas áreas serían segregadas de los municipios que perderían los impuestos que paga la población asentada ahí. No se ha definido qué pasaría con territorios indígenas que están en más de un departamento, si, por ejemplo, esas áreas serían también segregadas. El territorio del Resguardo Predio Putumayo bordea seis millones de has, espacio que supera largamente al de muchos departamentos. ¿Qué hacer en este caso? El problema es que no se ha profundizado sobre estos temas.

El gobierno presentó una propuesta de ley sobre las ETI en 1994, pero los indígenas la observaron. Un problema a considerar es la dimensión variable de los resguardos: existen unos muy grandes, otros medianos y algunos muy pequeños. Los indígenas tenían el criterio de que todos deberían poseer el mismo carácter: el régimen de autonomía similar para cada resguardo; un resguardo-una ETI. Por ejemplo, un resguardo de 200 has o menos, no puede atender servicios de salud, educación, ni compromisos que tienen las organizaciones del Estado. El gobierno vió que eso no era viable y que las jurisdicciones territoriales aumentarían de manera incontrolable, complicando la gobernabilidad. Además muchos resguardos no tienen posibilidad de generar recursos propios o cuentan con población. El tema de los recursos propios es un argumento que están aprovechando algunas empresas multinacionales que dicen que los resguardos deben autorizar la explotación de petróleo, gas y minerales porque eso les traerá rentas que les permitan administrar su territorio. En algunos casos una ETI podrá corresponder a un solo resguardo (como en la Guajira), pero también deberá incorporar zonas no tituladas, o tituladas a terceros. En este sentido, el gobierno presentó la siguiente alternativa: crear unas entidades con amplia autonomía, similar a la de los departamentos; otras con una parecida a la de los municipios y otras como las ETI, sometidas a los municipios. Las organizaciones indígenas reaccionaron negativamente frente a esta propuesta y ésta se paralizó.

El conjunto de normas adoptadas en la CPE de 1991 se orientan a proporcionar a los indígenas un grado de autonomía para que puedan manejar sus propios asuntos. Las posibilidades de que esta medida funcione dependerán de muchas circunstancias. Hay sociedades indígenas que tienen una larga tradición de administración de sus recursos, como es el caso de los resguardos indígenas del Cauca.

12 El presente acápite se basa sobre todo en las entrevista realizadas al antropólogo Juan Carlos Houghton y a los abogados Roque Roldán y Ramón Laborde, los días 8, 12 y 17 de septiembre de 2014, en Bogotá y Medellín, respectivamente. Sin embargo, también han sido de gran valor las otras entrevistas realizadas durante nuestro viaje a Colombia.

Son resguardos históricos que tienen una tradición de manejo de recursos y conflictos muy graves, como la violencia política. Pero hay organizaciones que tendrían que trabajar en conjunto con el Estado para adquirir capacidad administrativa e instruir a su gente. Sería oportuno dar un tratamiento diferenciado a cada ETI, pero los indígenas no lo aceptan y pretenden dar un tratamiento homogéneo para todos los resguardos.

El Estado como freno de las ETI

Para Juan Carlos Houghton la no concreción de las entidades territoriales indígenas es consecuencia de una decisión del Estado de detener un proceso que iba a implicar profundos cambios en materia territorial en el país. Al aprobarse la Constitución en 1991, se hizo una consulta a las comunidades indígenas para analizar el contenido de la ETI. En ese momento, ellas y otras poblaciones rurales estuvieron muy entusiasmadas por las posibilidades de crear entidades territoriales que conformaran territorios multiétnicos, en unas zonas, con afros y campesinos, y en otras con población que no era ni lo uno ni lo otro pero que tenía interés de hacer parte de la nueva territorialidad. También entusiasmó la idea de constituir regiones indígenas, una figura que resulta de la asociación de ETI.

Sin embargo, al poco tiempo quedó claro que había dos maneras de entender la entidad territorial. Una es como la entiende el movimiento indígena, que la nueva configuración territorial debe implicar una distribución del poder. Por su parte, el Estado concibe el proceso como una simple transferencia de competencias, en el marco de un enfoque de descentralización. Un tema de fondo que contrapone estas concepciones es el referido a la propiedad del subsuelo y a las competencias de las entidades para decidir sobre su uso.

Dentro del segundo enfoque no solo está el Estado sino también parte del movimiento indígena. De acuerdo a Houghton, al interior de éste existe un grupo que califica de "bienestar", que plantea que los indígenas lo que deben hacer es buscar condiciones de igualdad para acceder a los derechos sociales compartidos con la comunidad, más los derechos a la biodiversidad, cultura y prácticas religiosas. Según Houghton, para los integrantes de este grupo, el tema autonómico no es pertinente y se conforman con un buen municipio, recursos suficientes y una buena gerencia.

El otro grupo, en opinión del entrevistado, expresa una posición diferente: la autonomía territorial, el discurso histórico del CRIC, que siempre ha planteado que los derechos de los pueblos indígenas pasan por el reconocimiento al derecho a la autonomía territorial. El sector hegemónico sostuvo hasta fines de la década de los 90, que la autonomía solo se logra transformando al Estado ya que considera que el contemporáneo no podrá avanzar en esa dirección. Este sector, sin embargo, se ha reducido al Cauca y dentro de este departamento, a su zona norte.

Se mantiene un sector de líderes que cree que es posible lograr un reordenamiento territorial sin transformar el Estado, que bastan pequeñas reformas y retoques al sistema territorial a partir del diálogo. Tiene una apuesta centrada en la concertación, en el lobby y en la gestión de actores internacionales. Es una estrategia enmarcada en el mundo de las ONG. A juzgar por quienes defienden la autonomía, si bien no se trata de exactamente una estrategia contraria, la ven limitada y equivocada. Consideran que es una posición que conduce a callejones sin salidas porque hay un problema de fondo frente al tema indígena, el actual modelo económico es incompatible con la autonomía indígena.

A pesar de su posición, el movimiento indígena del Cauca no se opone a la negociación. De hecho siempre lo ha hecho. Su estrategia es negociar y movilizarse a la vez. ***"****Ha negociado con todo el mundo",* señala Houghton. *"En la década de 1970 hizo un pacto con la Federación de Ganaderos del Cauca para regular los procesos de recuperación de tierras. Tiene la lógica de que se trata de una pelea de larga duración, de generaciones, que incluye llegar a acuerdos, pero que hay que mantener una presión sostenida y no perder el rumbo"*. En este sentido, es conveniente negociar

con el Estado y concretar pactos temporales. Por tanto hay que considerar el horizonte a largo plazo, en dónde poner el énfasis de la transformación y cómo construir una política de alianzas, si se toma en cuenta que los indígenas de Colombia son apenas un poco menos del 4% de la población. Cualquier estrategia para transformar el régimen político del ordenamiento territorial implica establecer alianzas. *"Un gobierno como el del Presidente Santos buscará satisfacer ciertas demandas y hará concesiones, pero éstas ni siquiera resolverán parcialmente los problemas pendientes"*, afirma.

Transferencias

El Estado comenzó a realizar transferencias a los resguardos en 1994, tres años después de aprobada la Constitución, con base a lo dispuesto en su artículo 56º transitorio que señala que, de acuerdo a la población registrada, serán considerados igual que los municipios para efectos de participación en el Sistema General de Rentas (hoy de Participación). El gobierno determina anualmente un valor *per cápita* y las autoridades indígenas informan en ese periodo al Ministerio del Interior sobre el número de pobladores de los resguardos. Aunque el dinero no llega a las arcas de las comunidades sino a las del municipio, se ejecutan de acuerdo a un plan de inversión definido por ellas[13]. Aunque existe el freno del Estado al reconocimiento de la ETI, hay avances favorables al movimiento indígena por la vía de la jurisprudencia. Durante cuatro o cinco años los fallos de la Corte Constitucional (CC) permitieron un avance significativo en el reconocimiento de los derechos territoriales y la autonomía indígena. La Constitución colombiana dice que los territorios indígenas son de hecho entidades territoriales y lo que queda es conformarlas y delimitarlas. Reconoce además que los TI son previos al Estado, lo que es un hecho muy poderoso al momento de la titulación. A la par, se avanzó en el tema de la consulta previa y hay sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de cumplimiento obligatorio en el caso de Colombia.

El Estado consideró entonces que estaba frente a un proceso peligroso y decidió frenar su marcha mediante una estrategia de dilación y enfriamiento. Hace tres años, por ejemplo, sacó un proyecto de ley sobre ordenamiento territorial, el cual está anunciado en la Constitución. Sin embargo, trató de excluir del debate a los indígenas, lo que es absurdo porque si las entidades territoriales tienen utilidad es justamente para resolver el tema de los TI. Entonces los indígenas rompieron el diálogo en la mesa de concertación con el gobierno, aunque más tarde lo retomaron.

Durante los últimos 10 años no hay cambios significativos en materia territorial. Un intento fue el realizado por el Presidente Uribe, cuando decidió hacer un proyecto piloto para avanzar en dirección a la conformación de las ETI. Hizo un convenio con las organizaciones indígenas del Resguardo Predio Putumayo y otras, contando con la participación de la Fundación GAIA, con la finalidad de ver en qué medida se podrían implementar las autonomías territoriales. Pero su visión estaba inserta en una estrategia de descentralización, no de redistribución del poder público.

Salvo contadas excepciones, como la de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI), las organizaciones indígenas estaban insatisfechas porque esa propuesta no cambiaba la estructura del poder. Con ella iban a tener más tareas que cumplir en materia de administración pública, pero no más competencias autonómicas. En la zona andina se estableció una dinámica para transferir los servicios de salud y educación a privados. Gran parte de los recursos públicos para salud fueron entregados a empresas promotoras de salud. Los indígenas del Cauca reaccionaron frente a esto y decidieron crear sus propias EPS. Aunque la estrategia se inserta en el proceso de privatización neoliberal, les permite a

13 Al respecto hay algunas variantes. Hay zonas, por ejemplo, donde no existen municipios, como la ocupada por el Resguardo Predio Putumayo o donde no son "certificados" (ver al respecto más adelante). En estos casos, el dinero llega a la gobernación departamental que hace convenio con los cabildos o asociaciones para que lo administren de acuerdo a los planes aprobados. Sin embargo, los sistemas de control parecen ser muy laxos y han dado pie en ocasiones a actos de corrupción.

las organizaciones indígenas un mayor manejo económico y administrativo. Poco a poco se ha ido consolidando y ahora son los miembros de las comunidades quienes controlan los recursos públicos destinados a la salud. Esta situación se ha dado en el Cauca, Córdova, Antioquia, Guajira y Tolima. Aunque subsisten las privadas, lo interesante son las experiencias de EPS en las que las juntas directivas están compuestas por delegados de organizaciones indígenas. La EPS del Cauca, por ejemplo, tiene como socios a los cabildos y una junta directiva compuesta por 150 gobernadores. Nombra una gerencia y un comité directivo que se encarga de administrar el dinero que llega para la salud. Los indígenas han empezado a ganar el control del proceso y propusieron la creación del Sistema Intercultural de Salud Propia Indígena (SISPI). En el caso amazónico siguen funcionando sobre todo las EPS no indígenas.

En el campo de la educación los recursos llegan a los departamentos y eventualmente a los municipios. No alcanzaba a todos porque la gran mayoría están calificados como "municipios no certificados" por no tener capacidad para administrar fondos públicos. En estos casos el departamento se encarga de las contrataciones y otras gestiones. Los indígenas se movilizaron para que los recursos lleguen a sus manos y fueran las autoridades indígenas quienes ordenen la contracción de maestros e inversiones relacionadas con el tema educativo, sin incluir construcciones ni gastos en infraestructura. A raíz de esto el gobierno dio un decreto estableciendo la posibilidad de que los departamentos contraten directamente la prestación de servicios con las autoridades indígenas. Aunque esta medida tampoco está considerada en una propuesta de reconocimiento de autonomía, lo que hace en la práctica es que casi la totalidad de los recursos públicos para educación quede en manos de autoridades indígenas.

En esa dinámica se configuró una propuesta que se está negociando con el gobierno, nos referimos a la creación del Sistema de Educación Indígena Propio. Actualmente el SEIP y el SISPI concentran la mayoría de los recursos públicos que van a las comunidades. Se trata de asuntos que son materia de negociación entre el gobierno y las organizaciones. A raíz de una movilización nacional convocada para pedir la transferencia de esos fondos y competencias, se elaboraron unos decretos que el gobierno aún no ha querido aprobar. Fue una concesión que se les hizo a los indígenas en el marco de la campaña de reelección presidencial. Estos decretos se fundamentan en el artículo 56º transitorio de la Constitución antes mencionado. Se da por descontado que tarde o temprano esos decretos serán aprobados ya que se refieren a recursos que, en la práctica, ya están en manos de las comunidades y al gobierno no le interesa dar ahora una pelea para retomar el control de ese dinero.

A la vez que negocian la transferencia de competencias y recursos públicos, las organizaciones indígenas están haciendo otra negociación con el gobierno sobre los territorios ancestrales. Están conscientes de que las ETI no son una figura de propiedad, sino de jurisdicción y que a ellas les interesa el gobierno, pero también la propiedad ya que, de lo contrario, esos territorios seguirán siendo vulnerables ante intervenciones externas. El asunto de los territorios ancestrales incluye entonces, a la vez, propiedad y gobierno.

Los indígenas afirman que los resguardos han reconocido solo una parte de la propiedad de dichos territorios y muy poco en términos del derecho al gobierno autónomo o libre determinación ya que, como hemos mencionado, la estrategia del gobierno se ha centrado en la descentralización. La CC ha confirmado que el territorio es más que los resguardos. Es un debate tenso entre las partes, complejo. No obstante los indígenas cuentan a su favor con sentencias favorables de la CIDH que abogan por la restitución de territorios ancestrales para buscar así propiedad y gobierno.

El problema ha sido planteado por los indígenas debido a que entre 30-35% de la población indígena no vive en resguardos, lo que significa que no recibe ese beneficio. Vive en territorios ancestrales que no han sido legalmente reconocidos. El asunto es complejo porque si bien en unos casos los indígenas están en posesión de ellos, en otros no, lo que

demanda negociaciones entre el gobierno y sus actuales propietarios para poder adquirirlos y ponerlos en manos de los indígenas.

Sin embargo, la población que vive fuera de los resguardos no se encuentra totalmente desprotegida en los casos que posee el territorio que habita. Así, en caso de invasiones prevalece su derecho de posesión ancestral, de acuerdo a lo establecido en el Convenio No.169 y las sentencias de la CIDH y la CC. Se trata de aproximadamente un millón 600 mil hectáreas, en las que vive una gran población que las fuentes no pudieron precisar. Es un problema que afecta a la zona andina, en Cauca, Risaralda, el Valle, Antioquia y Córdova. En la Amazonía y Orinoquia, en cambio, territorios menos poblados, no existe este problema, pero las industrias petroleras comienzan a obstaculizar los procesos de titulación. En Casanare y Arauca sucede algo similar.

Otro problema que genera tensiones entre la población demandante y el Estado es que no reconoce a los indígenas como tales, sino como ciudadanos pobres. Los propietarios, por su parte, ya no son grandes hacendados sino finqueros medianos, salvo en el Cauca, donde la industria cañera se ha expandido sobre las tierras planas que eran pretendidas por los indígenas.

Propiedad del subsuelo y resguardos multiétnicos

En otras zonas lo que existe es el problema campesino. Muchos son descendientes de indígenas pero ya no se reconocen como tales. El gobierno ha utilizado esta presencia multiétnica como un argumento para no titular y dar la tierra a la gran industria. Ahora hay un espacio para organizaciones campesinas, afro e indígenas y las que discuten las posibilidades de nuevas figuras territoriales que tienen el objetivo de resolver situaciones donde hay presencia combinada de distintos pueblos. Se piensa en territorios interétnicos y multiétnicos que permitan que haya afros y campesinos en su interior, pero que tengan protección frente al avance de otros intereses.

Sin embargo, la ley de resguardos es para indígenas y existe otra para comunidades negras, pero para campesinos solo existen las “reservas campesinas” que no son una figura de propiedad sino de regulación de la extensión de la propiedad.

Aunque la figura de un territorio multiétnico no existe legalmente podría de hecho crearse en el marco de un resguardo. Los resguardos de Amazonía son de hecho multiétnicos en su mayoría. En el Resguardo Predio Putumayo, por ejemplo, hay ocho pueblos indígenas a los que ahora se están sumando otros, como los Awas y Pastos, algunos por haber sido desplazados de sus lugares de origen por estrechez territorial o por la violencia y otros en calidad de invasores que se expandieron hacia allá por el tema de la coca. Ahí también existen algunos “corregimientos” poblados por gente de fuera que no acepta la autoridad indígena. Algo similar ocurre en el Cauca donde hay muchos “paisas” que han vivido en Toribio toda la vida y hacen parte de la autoridad indígena. La gran mayoría de cabildos de ese departamento ha incorporado en sus normas internas la figura de asimilación de miembros foráneos.

El resguardo indígena sería la figura más adecuada para todos, porque implica gobierno y propiedad y reivindica incluso propiedad sobre el subsuelo, aún cuando el gobierno no la reconozca. Sobre esto último es importante referirnos al análisis realizado por el abogado Roque Roldán, basándose en una sentencia de la CC que señala que, de acuerdo a las Leyes de Indias, la Corona reconoció el derecho a la propiedad del suelo y subsuelo de las naciones indígenas de América. En muchos casos esas tierras les fueron arrebatadas o compradas por los conquistadores. Pero lo que no fue vendido ni arrebatado se mantuvo en posesión de los indígenas quienes nunca dejaron de ser dueños. Se trata de un argumento también esgrimido por la CIDH. Los funcionarios argumentan que el subsuelo es del Estado, pero los indígenas afirman que es de ellos. La razón por la cual el Estado no quiso desechar todas las normas anteriores a la República fue porque muchos habían constituido propiedades basándose en ellas.

Dos resguardos en paralelo

Baile en evento de La Chorrera. (Colombia) Octubre 2012.
© 2014 Alberto Chirif

En el presente capítulo presentamos el caso de dos resguardos diferentes entre sí en composición poblacional, ubicación geográfica y condiciones socioculturales y económicas. Se trata, por un lado, del Resguardo Karmatarua Cristianía, sobre la base de una entrevista que le hicimos al ex gobernador (2008-2012) del cabildo, Aquileo Yagarí, en su propia comunidad el 13 de septiembre de 2014; y, por otro, del Resguardo Predio Putumayo, con información recogida en la conversación con Fanny Kuiru, Witoto Minika, realizada el 15 de dicho mes en Bogotá (Colombia), en las oficinas de la Fundación Camino de Identidad (FUCAI), institución que trabaja en ese resguardo.

Aquileo Yagarí ha bajado al llano y es ahora un comunero más de Karmatarua, resguardo ubicado en los municipios de Andes y Jardín, en el departamento de Antioquia. Sin embargo, él con frecuencia es invitado a eventos para exponer acerca de los problemas de su resguardo y las soluciones que le están dando a sus problemas. Fanny Kuiru, integrante del clan Jitomagaro (Gente del Sol), ha trabajado hasta hace poco en el Programa Presidencial para la Formulación de Acciones y Estrategias para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia. Con FUCAI, ella fue pieza importante en la organización del evento que tuvo lugar en La Chorrera, en octubre de 2012, con ocasión del centenario de la presentación de la denuncia ante el Parlamento Británico, contra la empresa cauchera Peruvian Amazon Company por las atrocidades cometidas contra la población indígena del Putumayo y sus afluentes.

1. Resguardo Karmatarua-Cristianía

Cuenta don Aquileo Yagarí que son descendientes del grupo Emberá Chamí, asentado en los departamentos Chocó y Risaralda, del cual, hace unos 200 años, un grupo se desplazó a la zona que actualmente ocupan en Antioquia. Fue el médico jaibaná (chamán), el cacique Guatijama, quien comenzó el traslado. Después otras familias llegaron a esta región.

Los antepasados emigraron de sus lugares de origen por diferencias entre dos médicos jaibaná, con mucha fuerza y conocimiento. Tuvieron una disputa por el poder y cuando esto sucede uno de ellos tiene que retirarse. Quien emigró fue José Vicente Guaticama, su abuelo. Eso fue por 1820. En esa época todavía la región de los actuales municipios de Andes y Jardín estaba escasamente colonizada y existían tierras libres.

El año 1860 la Junta Repartidora de Tierras tuvo la intención de ceder una porción de tierra a la gente, pero quiso hacerlo en un rincón apartado de la montaña de la Cordillera Occidental, que constituye el límite entre los departamentos de Caldas, Risaralda y el Chocó. Los mayores de la época no aceptaron y se quedaron aquí permanentemente. En 1874 se entregó un título para 40 familias, sobre una extensión aproximada de 600 hectáreas. Eso constituyó su territorio, ubicado en la jurisdicción del municipio de Jardín. Luego se formó el municipio de Andes y por eso el resguardo está hoy ubicado en dos jurisdicciones.

A comienzo del siglo XX, dos colonos muy fuertes, Ambrosio Mejía y Juan Bautista Escobar, fueron usurpando la parte de su territorio que les había entregado la Junta Repartidora de Tierras y solo les dejaron un área de 140 has. De acuerdo a un estudio del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) de 1978, en esa extensión vivían 900 personas, distribuidas en 125 familias. El estudio también determinó que el 50% de esa extensión era improductiva.

En ese tiempo el cabildo era muy débil. La gente no conocía esta institución, una herencia de los tiempos coloniales y estaba manejado por los médicos tradicionales. Cuando llegó la Iglesia Católica empezó un fuerte proceso de evangelización y muchas cosas cambiaron. El territorio que hasta entonces se llamó Karmata Rua, nombre que viene de *karmata*, pringamoza (una variedad de ortiga), y *rua*, tierra, fue cambiado por el de Cristianía. Con el tiempo la gente fusionaría ambos nombres.

Ante la negligencia y falta de voluntad política

por parte de los gobiernos departamentales y del gobierno nacional, el 9 de julio de 1980, hombres, mujeres, niños y adultos empuñaron sus herramientas y rompieron la cerca de la finca que les había arrebatado sus tierras. *"Ese día entramos al terreno de ese señor a liberar nuestro territorio"*, dice el ex gobernador. Producto de eso fue el asesinato de dos comuneros indígenas, Mario González, asesinado por el hijo de un mayordomo de la finca, y Luis Aníbal Tascón González. Este último fue uno de los primeros indígenas con formación académica en materia jurídica. Fue uno de los gobernadores que mostró cómo debiera funcionar la autoridad indígena.

Con el cambio de la CPE, la comunidad logró tener una representante, Eulalia Yagarí, en la Asamblea Departamental. Ella presentó un proyecto de ordenanza para crear el Fondo de Desarrollo Indígena que debería servir básicamente para comprar tierra para ampliar y sanear las comunidades, atender programas de educación y salud, y fortalecer institucionalmente a las autoridades.

Con el Fondo ya constituido se abrió la posibilidad de expandir las tierras de los resguardos del departamento de Antioquia. En 1995, Karmatarua se benefició con la adquisición de predios que aumentaron su base territorial a 391 has, de las cuales solo 191 son aptas para el cultivo, ya que las demás son áreas de conservación, protección y recuperación porque están en una zona frágil y de fallas geológicas. Esta información proviene de un estudio hecho por la comunidad en 2004 cuando se elaboró el plan de ordenamiento del resguardo. Sobre el total de territorio del resguardo, nadie posee más de una hectárea de tierras. La comunidad tiene actualmente 450 familias y 1700 habitantes. Las tierras no alcanzan para esa población. Los que tienen su parcela cultivan café, plátano, yuca, maíz y fréjol. Hay un total de 120 familias que no tienen ni un metro de tierras que se ven obligadas a vender su mano de obra a las fincas vecinas para atender sus necesidades básicas. En esta zona las tierras son muy costosas. Cuestan aproximadamente entre 30 y 40 millones de pesos la hectárea (entre 15 y 20 mil dólares), y el presupuesto del departamento no alcanza para poder atender las necesidades territoriales de los resguardos. Hubo épocas en que el departamento manejaba hasta 1500 millones de pesos para todos los pueblos indígenas de Antioquia. Actualmente está en una crisis, con un presupuesto de apenas 650 millones de pesos (alrededor de 325 dólares).

Más adelante, consiguieron que el gobierno les entregara 1300 has adicionales, aunque, una vez más, un 90% de estas tierras está considerada zona de recursos naturales y de protección ambiental. El sector es rico en agua, pero no en tierras para cultivo. En esta zona, que ellos llaman "Dojuro" ("río de altas montañas") y que corresponde al municipio de los Andes, ya han ubicado a más de 30 familias. *"De ellas, 17 familias, con un total de 30 niños, son hermanos indígenas del pueblo Emberá desplazados por la violencia. Ellos estaban viviendo en una finca particular de una manera indigna en viviendas precarias, sin salud, sin educación. Por solidaridad los hemos acogido"*, señala Aquileo Yagarí. Ni el municipio ni la gobernación les había prestado atención alegando que ellos no pertenecían a la comunidad. Ahora que los han acogido tienen acceso a los programas de educación, salud, producción y vivienda existentes en la comunidad. *"Y como nosotros tenemos experiencia en materia de gestión vienen mejorando sus condiciones de vida"*, agrega el entrevistado. En este momento la comunidad está pensando en hacer un plan de manejo ambiental.

El cabildo

Los cabildos constituyen la junta directiva de los resguardos en Colombia. No es, sin embargo, una organización tradicional, sino una institución heredada de la Colonia, de la cual las comunidades se han apropiado. Antiguamente, entre los Emberá, la sociedad era regida por un Consejo de Ancianos presidido por el Jaibaná como médico tradicional. Ellos eran quienes manejaban el sistema tradicional de gobierno que los Emberá reconocían como propio. En el caso de Karmatarua está constituido por diez integrantes: gobernador o

gobernadora, vicegobernador, secretario, fiscal, tesorero, un coordinador o mayor de la guardia indígena y cuatro consejeros de justicia. Estos últimos son los que administran la justicia, investigan, hacen el análisis del proceso, estudian y determinan si la persona es culpable de los actos que se le imputan para proceder a la aplicación de las sanciones.

En el caso de los Emberá, las personas del cabildo son elegidas democráticamente. El territorio de la comunidad está zonificado. Cada zona se reúne, analiza sus candidatos, los elige y los lleva ante la asamblea general. Por su parte, la asamblea analiza, mediante un comité especializado, si el aspirante tiene antecedentes y capacidad administrativa y de gestión para representar a la comunidad. Luego exponen sus resultados, indicando el procedimiento y los procedimientos que han seguido y los nombres de las personas que tienen el perfil adecuado para integrar el cabildo. Explican también las razones por las cuales han dejado de lado a algunos candidatos. Por último, la asamblea decide y elige a sus integrantes. *"Ese es el mecanismo -señala Aquileo Yagarí-. Si se pudiera hacer lo mismo con los candidatos nacionales, seguramente algunos quedarían fuera [ríe]"*.

Los mecanismos de elección de la asamblea pueden variar de acuerdo a lo que ésta determine. La asamblea es la máxima autoridad del cabildo. Puede elegir a la directiva por plancha, mediante aclamación, por voto secreto o público. Dependiendo de la dinámica del momento, es algo que puede cambiar de una asamblea a otra. El recambio de autoridades se realiza cada cuatro años, pero semestralmente se realiza un seguimiento evaluativo. Si existen reparos respecto al comportamiento de un integrante, lo separan y cambian por otra persona. Esto se hace en una asamblea general especialmente convocada. Previamente los diferentes grupos y asociaciones que existen en la comunidad, como son los programas de educación y de salud, los médicos tradicionales, los jóvenes, los mayores y los adultos mayores, los grupos productores, la asociación de mujeres y la guardia indígena; todos hacen un análisis sobre la administración del cabildo. Determinan si esta es buena y positiva o si es negativa, negligente. En este último caso piden a la asamblea que cambie a la persona que los está representando. Salvo casos muy graves, en los que proceden a la separación inmediata, la asamblea amonesta a la autoridad que no está cumpliendo bien su papel y le dan un plazo de seis meses para que cambie su proceder: *"Mire, hombre, usted tiene esta dificultad, mejórese. Llegó el año y si no ha mejorado, no hermano, le dicen, a usted se le evaluó, se le puso condición, pero usted está empeorando. Compañero necesitamos ese espacio [su cargo]"*.

A veces la evaluación puede ser polémica. En ocasiones, un pequeño grupo, sobre todo cuando se trata de aplicar sanciones, reclama y hace problema. Pero al final, de acuerdo a la experiencia, sigue prevaleciendo la fuerza de la mayoría. No obstante, el entrevistado no recuerda un solo caso de una autoridad abiertamente transgresora de las normas que haya sido apoyada por la mayoría. "Acá se defiende el buen gobierno, uno que esté generando cambios en la comunidad y beneficios".

Economía

Aunque cada familia produce individualmente, la comunidad tiene una dinámica grupal. Hay un grupo de productores de café: la Asociación de Productores de Café Indígena Karmatarua (ASOPIC). Está integrada por unos 105 parceleros socios. Ellos generan un fondo común y tienen una junta administradora que trata de canalizar el mercadeo del producto. El sueño de Karmatarua es producir su propio café, transformarlo y llegar al mercado directamente. Consideran que esto generará un impacto social que les permitirá resolver las necesidades de las familias cultivadoras. El fondo que aportan los cultivadores de café se usa para un programa de capacitación y pequeños créditos rotativos. Es un programa muy nuevo que Aquileo Yagarí constituyó durante su gestión como gobernador del cabildo. También hay unas personas organizadas en torno a los cultivos de caña y de plátano.

Existe una asociación encargada de la tienda comunitaria, compuesta por más de 200 fami-

lias. *"Con el fondito que aportan mensualmente ayudan a diligenciar por el tema de salud o la muerte de un ser querido"*. En la tienda puede comprar cualquiera y al mismo precio sin necesidad de ser socios. El beneficio de estos es el mencionado apoyo en casos de enfermedad y sepelio. A veces se trata de enviar a un paciente a Medellín, y él y su acompañante requieren recursos. Funciona como un fondo de seguro.

Hay otro grupo llamado *"Imaginando con las manos"*. Es una asociación de mujeres artesanas que trabajan con chaquira, cestería y otros productos. Ellas también aportan mensualmente a un fondo común. En realidad, cada asociación funciona con la misma lógica del aporte mensual para atender emergencias de salud y fallecimientos, y a veces también para comprar insumos, herramientas, y mantenimiento de la infraestructura, en el caso del trapiche panelero, para repararlo cuando se dañe. En el caso de la tienda, el fondo se usa además para cubrir el pago de la persona encargada y reparar el local. Son pequeños programas que trabajan mediante dinámicas comunitarias.

Servicios sociales

En la comunidad funcionan programas preescolares, de primera infancia, de primaria y secundaria. El bachillerato (los últimos años de secundaria) se termina dentro de la comunidad. La institución educativa cuenta con un edificio amplio, de dos pisos, construido por el Estado. La persona interesada decide si quiere o no ingresar a la universidad o quedarse con el bachillerato. En caso que quiera seguir estudios superiores, el cabildo la ayuda a buscar opciones.

Las diferentes instituciones educativas cuentan actualmente con 14 educadores indígenas y cuatro no indígenas. La lengua Emberá se enseña como curso pero además sirve para enseñar las otras materias, en primaria y secundaria. En la comunidad funciona un establecimiento de salud atendido por un médico y personal técnico como enfermeras y laboratorista. Se llama Luis Aníbal Tascón González, en honor al líder indígena asesinado por finqueros vecinos. Además cuenta con una emisora radial que emite programas culturales y de entretenimiento.

La tierra es escasa

Aunque las tierras del resguardo se hayan logrado ampliar, siguen siendo escasas para una población en aumento. Además hay un crecimiento de la población urbana de la comunidad, en la cual se concentran diversos servicios. Aquileo Yagarí señala que tarde o temprano la gente tendrá que ir al territorio "Dojuro", porque en el original hay una concentración demográfica muy fuerte. Por otro lado, también está creciendo la población urbana de los municipios vecinos de Andes y Jardines. Por estas razones existe la preocupación de que en poco tiempo el Resguardo Karmatarua-Cristianía se convierta en un barrio marginal de esos municipios. *"Las cosas acá siguen siendo difíciles en materia de tierras"*, nos dice.

No existen actualmente problemas generados por campesinos invasores. Los que viven dentro de las tierras del resguardo se han casado con una mujer indígena. En caso de matrimonios mixtos, hombre o mujer mestiza, le exigen que aprenda la lengua. En los alrededores hay pequeños y medianos campesinos que tienen de 20 a 30 has de tierras, algunos de manera discontinua en distintos predios.

Dificultades

Don Aquileo Yagarí aborda así el dialogo sobre este tema:

"*Uno valora que si bien hay deficiencias de tierras, gracias a Dios ante el conflicto armado colombiano hemos sido muy cuidadosos. Tanto las fuerzas oscuras legales e ilegales no han llegado a atropellarnos porque manejamos diisciplinas de control. Estamos ejerciendo el gobierno dentro del territorio, como es la jurisdicción especial indígena. Sancionamos al indígena que robe o haga daño en*

parcelas particulares, para frenar que continúen haciendo cosas indebidas. La gente ha obedecido."

"Hay que ser claros. Esta comunidad está en medio de dos municipios muy cercanos. La cultura del otro es muy fuerte, y por eso nos sentimos también atropellados por conocimientos y costumbres ajenas que muchas veces nuestros pobladores copian. Aun así en este medio nosotros manejamos y practicamos nuestra propia lengua. Nuestra tarea es fortalecer la lengua, fortalecer la identidad como pueblo para poder vivir dignamente. Eso es parte del buen vivir como pueblos indígenas. Por el momento no tenemos pérdida de lengua. Hasta es gracioso, porque nos ha tocado influir y exigimos en un reglamento interno en el que hemos prohibido el matrimonio de un indígena, hombre o mujer, con un mestizo. Sin embargo, aquí hay como 40 familias de hombres o mujeres indígenas casados con mestizos. El hombre o la mujer Emberá, a pesar de que su marido o esposa sea mestizo, están obligados a hablar la lengua para que el otro aprenda. Esto se viene aplicando y es una cosa bonita. Al que no le guste que sus hijos adopten esa expresión a pesar de vivir con un hombre o una mujer indígena, pues algunos se han ido del territorio. Hay mestizos, que llamamos kapuña, que hablan incluso mejor que muchos Emberá. Kapuña es un término que quiere decir fréjol torcido [ríe]".

Amenazas

En la zona de "Dojuro" hay una amenaza severa por la posibilidad de que se construya una represa e inicie la explotación de oro. Al parecer en esa zona, e incluso en la parte antigua del resguardo (en las 391 has antiguas) hay mucho oro. Durante más de 20 años de vigencia del Convenio No.169 y de la misma ley colombiana que lo ratificó, así como de la Constitución, los Emberá se han apropiado de esas herramientas jurídicas y, en especial, de la consulta. En la zona donde se prevé construir la represa y extraer oro existen también campesinos, y ahora los Emberá buscan hacer alianza con ellos. Sin embargo, por el momento eso está lejano. Aquileo atribuye la actitud de estos a su desconocimiento de las cosas. Dice:

"Está bien que los campesinos por su ignorancia o por la ambición del recurso hayan negociado con las empresas, la venta o aporte, como deseen llamar, pero nosotros por el tema del territorio sí nos toca exigir la consulta, y dentro de la consulta conocer a fondo los impactos. ¿Qué impactos va a generar eso? Porque si no conocemos los impactos y no hay consulta, ya tenemos que prepararnos para la demanda ya que esto nos afecta totalmente. Fuimos muy serios ante el Ministerio y demás entidades. Les dijimos que nosotros no aceptamos una consulta formal. Por mucho que nos presenten un estudio de impacto ambiental, decimos no, sobre todo por el tema de Karmatarua-Cristianía. Lastimosamente la sociedad campesina no está organizada. Estos proyectos afectan más a los campesinos que a nosotros. A nosotros nos afectarían por la inundación, pero a quienes más afectarán es a los campesinos. Por eso es que nosotros tenemos que coordinar con los campesinos. ¿Qué conciencia tienen ellos? Que escuchen también nuestra idea, porque como lo he dicho varias veces, para los campesinos es más el negocio, vender, hacer mercancía de la tierrita. Es muy distinto con la concepción que tenemos nosotros. De todas formas, hay que demostrarles qué es lo que va a ocurrir. El que vendió la tierra se va para Medellín, para Bogotá, yo no sé dónde. Nosotros no tenemos claro por el momento qué porcentaje de tierras se inundaría. Esa es una tarea que hay que hacer. Tampoco tenemos claro en qué situación de avance se encuentra ese proyecto. Eso es lo que estamos solicitando. El gobierno no ha informado, no lo tenemos claro, y esa es la tarea que el cabildo está realizando".

"También esta parte del cabildo (las 391 has) está afectada por proyectos. Estos ríos están también en concesiones. Hay otro proyecto para desviar el agua mediante la construcción de un túnel, lo que para nosotros significará que se nos quite agua. En época de verano se secaría el río. Bien o mal este río no es rico para la pesca, pero alguna cosa con mu-

cha paciencia se saca, el pescadito. Eso se acabaría. También en esa época de verano la gente va a hacer sus duchas, a hacer sus paseos. La gente saca sus trámites para lavar oro artesanalmente. Eso todo nos perjudicaría. Si cruzara un túnel, uno no sabe, no es adivino, pero en 100 o 200 años donde se desplome la tierra qué puede pasar. Los Jaibaná dicen que el túnel y la represa alterarán a los espíritus encerrados en sus sitios sagrados, porque cada parte tiene sitios sagrados. Al hacerse esas obras se alteraría la tierra, y eso sería la muerte de las personas. Por eso el estudio debe ser participativo, pero si hacen a espalda de nosotros están atentando sobre nuestras decisiones que nunca han sido consultadas".

2. Resguardo Predio Putumayo

Se trata del resguardo más extenso de los existentes en Colombia, con 5.869.447 hectáreas. Está ubicado entre los ríos Caquetá y Putumayo, en el departamento de Amazonas. Su población indígena sobrepasa los ocho mil habitantes y está integrada por personas pertenecientes a ocho pueblos indígenas: Huitoto (o Uitoto como se escribe en Colombia), Bora, Muinane, Ocaina, Andoque, Nonuya, Inga y Miraña, más individuos de otros pueblos. La población más numerosa es la de los Huitotos, cuya lengua tiene varios dialectos, como son el Nipode, Minika, Bue y otros que son, empero, mutuamente comprensibles. Existe además población mestiza, en especial en las cabeceras de los corregimientos, figura administrativa de la época colonial que hoy no tiene validez jurídica pero que pervive en el imaginario de la gente. Los corregidores, antiguos representantes del gobernador del departamento, no existen más.

En 2012 se presentó una ley para superar el vacío jurídico generado con la desactivación de los corregimientos, en la cual se propuso que esas jurisdicciones deberían llamarse municipios biodiversos. Sin embargo, como se trata de una figura que no está considerada en la Constitución, se la declaró inválida.

Desde el Programa Presidencial para la Formulación de Acciones y Estrategias para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia, en coordinación con la OPIAC, se ha tratado de trabajar un decreto para solucionar este problema, considerando que la sentencia de la CC que declaró inconstitucional la figura de los municipios biodiversos, le daba al gobierno un plazo perentorio para resolverlo.

Pero en definitiva no se ha avanzado nada. El mismo problema existe en los departamentos de Guainía y Vaupés, que son territorios amplísimos que antes también eran corregimientos. En 2014 se inició la discusión de un decreto sobre áreas no municipalizadas en la Amazonía que trataría de resolver esta problemática. Forma parte de un proceso de concertación en la MPC y en la Mesa Regional Amazónica, MRA.

La zona fue escenario de la barbarie desatada contra los indígenas por los caucheros entre finales del siglo XIX y primera década del XX, la que causó la drástica disminución demográfica de pueblos que antiguamente eran numerosos. Diversas crónicas de horror, como las escritas por los jueces peruanos Carlos Valcárcel y Rómulo Paredes, y el cónsul británico Roger Casement, dan cuenta de las muertes originadas por asesinatos, maltrato y desnutrición; así como de las marcas corporales por efecto de la tortura. Los años de terror y el traslado de población indígena hacia el Perú por parte de ex patrones de la empresa cauchera, entre 1923 y 1930, originaron la desarticulación de los clanes, núcleo fundamental del sistema de organización de dichos pueblos.

No obstante, los tiempos comenzaron a cambiar y los indígenas que habían quedado en su hábitat tradicional, organizados en diversas asociaciones, empezaron a ejercer presiones ante el gobierno de Colombia para que se les reconociera la propiedad del predio que ocupaban. Este había sido propiedad del cauchero peruano Julio César Arana que más tarde fue adquirido por entidades públicas colombianas. En 1988, el entonces presidente de Colombia, Virgilio Barco, entregó formalmente el predio a manos de los indígenas en calidad de resguardo. La Caja Agraria mantuvo inicialmente una

parte del predio de 800 hectáreas, pero nuevas presiones de los indígenas dieron como resultado que el gobierno les reconociera también la propiedad sobre esa área.

El ámbito físico

En el área del Resguardo Predio Putumayo (RPP) existen cinco asociaciones que corresponden a los antiguos corregimientos: Puerto Arica, El Encanto, Puerto Alegría, Puerto Santander y La Chorrera. Cada uno de ellos tiene un caserío como cabecera. Los de mayor población son El Encanto, en la margen izquierda del río Caraparaná, y La Chorrera, sobre la orilla derecha del Igaraparaná. Se trata de los dos centros más importantes que tuvieron los caucheros cuando explotaron la zona. Antes de que se constituyera el resguardo, el territorio siempre se manejó en esas cinco zonas, con la autoridad ejercida por los mismos caciques indígenas.

La cabeza de una asociación es su presidente, quien tiene por función principal representarla ante las autoridades de fuera. Cada asociación tiene un número variable de comunidades. La de La Chorrera, por ejemplo, que es la que más comunidades congrega, tiene a 22. Entre las cinco asociaciones se calcula un total de 80 comunidades.

Existen límites que separan el territorio de cada asociación y dentro de cada una de ellas, cada clan, que generalmente corresponde a una comunidad, tiene también límites territoriales que se respetan por más que no estén físicamente demarcados.

Dentro de esos límites la gente del clan tiene derechos de uso, disposición y goce del territorio para hacer su chacra, cazar y recolectar materiales del monte. Si alguien de un clan quiere aprovechar recursos o asentarse en el territorio de otro, debe ir a hablar a la maloca en la noche, llevando *mambe*[14], para pedir permiso. De hecho las transgresiones de límites de clanes son a veces motivo de conflictos. También causa problemas la falta de respeto a los límites territoriales entre pueblos diferentes. Estos conflictos no se tratan en la asamblea de la asociación sino en el *mambeadero*. Ahí se juntan las autoridades tradicionales de los clanes contrapuestos, discuten el problema y llegan a una solución. Cuando las mujeres indígenas tienen un marido mestizo, este debe someterse a las normas de la comunidad si es que quiere vivir en ella.

El gobierno indígena

El RPP es manejado por los cabildos que están representados en asociaciones. Antes de la constitución del resguardo se formó una organización en La Chorrera llamada Consejo Indio. Su función era recibir el título de propiedad colectiva. Más adelante se conformó la Confederación Indígena de Medio y Alto Amazonas (COIRAM) que también abarcaba las cinco zonas del reguardo y tenía sede en La Chorrera.

De cada zona salía un representante para integrar COIRAM. Era una organización muy fuerte. Luego de la titulación del resguardo, la organización funcionó dos años más antes de que se acordara desactivarla. Esto se debió a discrepancias con algunas zonas que no estuvieron de acuerdo que hubiera una sola organización fuerte. Entonces cada zona se constituyó como asociación de cabildos.

En la zona de La Chorrera, en el Igaraparaná (a la cual pertenece la entrevistada), surgió el Concejo Zonal Indígena de La Chorrera (COZICH). Las otras zonas pasaron por procesos similares. Una sola organización central era inviable por la extensión del reguardo y las distancias que separan a las sedes de las zonas. La gobernabilidad era muy difícil al estar tan centralizada la autoridad en un espacio territorial tan amplio.

Hacia 1993, después de la Constitución, con el decreto 1081, se crearon las asociaciones de autoridades tradicionales. Los cabildos se habían constituido en cada comunidad y tenían una junta presidida por el gobernador, más una autoridad tradicional que era el cacique,

14 La población de la zona llama mambe a la coca preparada tostando las hojas, pulverizadas y cernidas, que las mezcla con cenizas de hoja de cetico. Mambeadero es el lugar de la maloca donde se consume este producto tradicional y se conversa para reflexionar sobre los problemas y adoptar soluciones.

el mambeador. Cada zona congrega a una serie de comunidades. Como señalamos antes, la de La Chorrera agrupa a 22 de ellas que se unen en la Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de La Chorrera (AZICATCH), en reemplazo de la COZICH.

Sus representantes se llaman comité directivo y ejercen diversos cargos: presidente, secretario, coordinador de salud, de educación y otros. Aunque no son gobierno indígena, sí los consideran como autoridad administrativa porque son quienes mantienen la relación con el gobierno, ejecutan los recursos, hacen convenios y todas las gestiones hacia afuera. Existen así autoridades tradicionales y autoridades administrativas, las primeras encargadas de los asuntos internos y las segundas, de los externos y actúan como voceros de los cabildos.

Asambleas

Cada asociación reglamenta sus reuniones según estatutos. Hay una asamblea general anual con representantes de todos los cabildos y dos reuniones solo de autoridades. A la primera asisten diez representantes por comunidad y a la segunda, cinco. Los gobernadores de cabildos se eligen en diciembre y toman posesión en enero, al igual que los demás integrantes. En los estatutos se establece quiénes pueden ser autoridades y quiénes no.

Se determinan perfiles: hablar la lengua, no tener cargo oficial como profesor u otro, no tener sanciones o haber permanecido en la cárcel. También se evalúa el comportamiento personal, familiar y profesional de los candidatos. Cada vez que hay asamblea se evalúa el papel desempeñado por los miembros del comité ejecutivo y, en caso de no pasar la prueba, pueden ser retirados. En cambio, las autoridades tradicionales son hereditarias. Un jefe o dueño de maloca prepara a su hijo mayor para que asuma el cargo.

Desde que se desintegró COIRAM han sido muy pocos los encuentros que reunieron a todas las asociaciones. Solo se juntan para eventos deportivos, como un campeonato de fútbol. Pero en el 2009, con apoyo de una ONG holandesa, se hizo un primer congreso de las autoridades de las asociaciones del RPP para ver si se revivía esa organización madre (COIRAM). El intento no prosperó ya que cada quien quiso concentrarse en su propia zona.

La falta de un organismo de centralización de las asociaciones hace que cada una de ellas tome decisiones de manera independiente. Así, si una empresa maderera se presenta ante la directiva de una asociación, esta no consulta con las otras asociaciones, porque cada una de ellas es autónoma para tomar sus decisiones.

En cambio, en el caso de un megaproyecto, como explotación de petróleo o un emprendimiento minero, se debe hacer una consulta previa en todo el territorio. En el caso de La Chorrera, hace unos años se quiso hacer una central hidroeléctrica.

Los líderes dijeron inicialmente que el tema se debía consultar solo con ellos, no con las demás asociaciones, pero luego cambiaron de opinión. De hecho La Chorrera es el casco urbano principal de todo el territorio del resguardo y por eso un proceso de ese tipo debe consultarse con todos en una asamblea general. El proyecto finalmente no se llevó a cabo.

Transferencias del gobierno

En Colombia los resguardos reciben recursos del Sistema General de Participación para diferentes usos. Normalmente llegan a través de los municipios, pero como en el caso del RPP no los hay, llegan por la gobernación del departamento quien los entrega a las asociaciones.

Previamente las comunidades han hecho sus proyectos, de acuerdo a las orientaciones que llegan del gobierno central, referidos a temas de salud, educación, vivienda y saneamiento básico.

La asamblea de la asociación canaliza los recursos de acuerdo a los proyectos aprobados y los entrega a cada comunidad. La principal tarea de los gobernadores de los cabildos comunales es administrar esos fondos. Los ca-

bildos pueden también gestionar recursos de otras fuentes.

Amenazas

No existen invasiones de colonos al territorio por la zona de La Chorrera y del río Igaraparaná que están bien controladas. Pero por la zona de Arica, en el Putumayo, ingresan extractores para explotar madera. La gente tiene manera de enfrentar esos ingresos ilegales. Después que se constituyó el resguardo han pasado narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares y mineros.

Respecto a la coca, llegó un momento en el que las comunidades tomaron el acuerdo de no atender más a quienes llegaban por el río para pedir hoja de coca, señalando que se estaba afectando la espiritualidad del pueblo. Así los frenaron. La guerrilla amenazó varias veces a la población que una vez llegó a tomar sus escopetas para rechazarla.

Cuando las cosas se ponen difíciles, la gente acude a las malocas para hablar con los espíritus y pedirles que la ayuden a tomar decisiones. Es un mecanismo fuerte que ha hecho que la sociedad resista a tantos problemas. La guerrilla se estaba llevando a niños y mujeres, entonces la población habló fuerte con los líderes. Todavía hay gente desaparecida. Le dijeron a los guerrilleros *"los vamos a sacar de acá, pero no por las armas sino por la fuerza de los espíritus".* Al final, los miembros de la guerrilla se fueron.

Por el lado del Caquetá no está amenazada la propiedad, pero sí el control territorial por las dragas de mineros. Los indígenas han aceptado tratos o establecido negocios con los mineros, y adquirieron motobombas para lavar oro. En esa zona la gente está perdiendo control y el río es afectado.

Hay miedo de denunciar la actividad porque los mineros son gente violenta, parte de la cual procede de Brasil. Se están generando problemas de enfermedades y prostitución. Hay madres solteras y niños abandonados.

Existe además la amenaza de personas que vienen a negociar carbono. Hablan con la gente y a veces los indígenas firman contratos por 20 o 25 años sin saber en realidad qué es lo que están firmando y sin consultar a sus bases.

Jurisdicción

Foto: Delegados de comunidad de Brillo Nuevo, en el rio Ampiyacu (Perú) asistentes al evento de La Chorrera (Colombia) Octubre 2012.
© 2014 Alberto Chirif.

La Constitución Política del Estado Colombiano señala: *"Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional"* (Art 246).

El contenido del artículo precedente se complementa con lo dispuesto en el Convenio No. 169 de la OIT (Arts. 8-12) que, además de reafirmar el valor de las normas consuetudinarias para el análisis y sanción de faltas y delitos cometidos dentro del ámbito territorial de los pueblos indígenas, se refiere también a la preferencia que debe darle la justicia ordinaria a sanciones distintas al encarcelamiento al sentenciar a indígenas y a la necesidad de que el debido proceso contemple la presencia de traductores y la elaboración de peritajes especializados. En el caso de Colombia existen además una serie de sentencias de la Corte Constitucional que han generado importante jurisprudencia.

A continuación presentamos las visiones sobre el tema de la jurisdicción indígena aportadas por diferentes personas entrevistadas.

Resguardo Karmatarua-Cristianía

El cabildo de este resguardo tiene entre sus integrantes a cuatro consejeros de justicia que son quienes investigan los casos de transgresiones que se les presenten, hacen los análisis del proceso, estudian y determinan si la persona es culpable de los actos que se le imputan para proceder a la aplicación de las sanciones.

La comunidad separa los delitos graves de otras faltas menores. Como lo manifiesta Aquileo Yagarí: *"Entre los primeros están homicidios, lesiones graves, pérdida de algún miembro del cuerpo y acceso sexual violento. Esos delitos no asumimos con carácter conciliativo. A esos se aplica fuertemente la justicia y la gente es privada de la libertad"*.

La decisión final y el tiempo de la condena son decididos por el Concejo de Justicia Indígena que luego pone la sentencia en conocimiento de la justicia ordinaria para que ésta la aplique.

La Procuraduría y la Defensoría cumplen una labor cautelar para velar que no se violen derechos humanos. Más de un comunero ha sido juzgado de esta manera y ha pagado penas en cárceles no indígenas. La comunidad es consciente de que no cuenta con infraestructura adecuada para mantener buen tiempo a los transgresores indígenas y por eso ha coordinado con el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) para que ellos cumplan las sentencias en sus establecimientos.

La comunidad no quiere asumir casos de delitos mayores como el homicidio y tampoco quiere que los responsables se queden dentro de la comunidad. *"Es un delito mayor y puede generar violencia con los dolientes"*.

"Las decisiones que tomamos son respetadas por los jueces y por la Fiscalía. Ellos los apoyan en la parte técnica".

Por otro lado están las faltas menores, sancionadas con máximo un año de detención. Estas penas se cumplen dentro de la comunidad. La familia suministra la alimentación del sentenciado. *"El que está privado de la libertad no solamente va a estar ahí enjaulado todo el tiempo, sino que también le toca ir a cultivar y a hacer trabajo comunitario. Y cuando termina su jornada vuelve otra vez a la celda hasta purgar su tiempo".* Dependiendo de la gravedad, una persona puede estar sometida a este régimen hasta por dos años.

Por la cárcel del Estado pasan homicidios y causantes de lesiones graves; y por la de la comunidad, responsables de hurtos, lesiones leves, calumnias, persecuciones y violencia intrafamiliar: *"que llegó borracho y trató muy feo a la esposa o a los hijos, o que el hijo se enfrentó a sus padres"*.

Hay otros casos no graves en los que se aplica la llamada de atención, la censura pública y el trabajo comunitario. Dependiendo de las características de los casos, no suelen pasar por la cárcel.

Resguardo Predio Putumayo

Fanny Kuiru nos indica que las transgresiones de los límites territoriales de un clan son a veces motivo de conflictos. Estos conflictos no se tratan en la asamblea de la asociación sino en el *mambeadero*[15]. Ahí se juntan las autoridades tradicionales de los clanes contrapuestos y discuten el problema para encontrar una salida.

Si hay una muerte o una violación, las autoridades internas no asumen el caso y lo mandan a la Fiscalía para que lo analice y sancione. En caso de que no existiesen autoridades policiales ni judiciales cercanas, la práctica es dejar pasar un tiempo para que las cosas se calmen y luego de un tiempo poder tomar una decisión. Comúnmente, cuando sucede algo así la persona que ha cometido el delito se va de la comunidad. Otros conflictos pueden generarse por hurtos. Por ejemplo, alguien roba hojas de una planta de coca ajena. Eso es un tema que se habla en el *mambeadero.*

Cauca

En ese departamento, la gran mayoría de los casos se ven en las comunidades. La gente sancionada se queda ahí cumpliendo las tareas que le han señalado en la sentencia. Hay dos delitos que la Corte Constitucional no ha aceptado que se vean en la comunidad: rebelión (guerrilla) y narcotráfico. El resto acepta que sean juzgados por la comunidad. Sin embargo, ha aceptado que los casos de cultivos de coca sean tratados y sancionados por la comunidad. En el Cauca, la organización ha decidido que el límite de matas de coca por persona son 50 y que quienes sobrepasen ese límite serán castigados con latigazos por las autoridades comunales.

Los casos varían de acuerdo a la comunidad. Los comuneros de Santander de Quirichao no han aceptado invernadero de marihuana o cultivo de coca. Cada vez que ven a alguien que la cultiva, le arrancan las matas, ya que cuidan los impactos sobre la economía de la actividad y la misma comunidad: presencia de la policía y de la guerrilla. En otras comunidades las cosas funcionan de manera diferente.

En el tema de los cultivos de coca el Estado ha sido bastante complaciente en el sentido de dejar que la jurisdicción ordinaria mande a los acusados para ser juzgados por la comunidad. Pero en el caso del narcotráfico las cosas sí son diferentes y los fiscales no han liberado a personas detenidas por este delito. No obstante, hace un año la Corte Superior anuló una sentencia que había condenado a la cárcel a un muchacho sancionado por narcotráfico y pasó el caso a la justicia indígena quien lo juzgó aplicándole azotes.

Un juez alegó que esto constituía una violación de los derechos humanos, pero la Corte Constitucional emitió una sentencia señalando que no lo era, que se trataba de una sanción espiritual porque los azotes representan al rayo en la cultura del sentenciado y se trató de un ejercicio de purificación en el marco de las costumbres indígenas. El sentenciado también fue obligado a cumplir con trabajos de carácter resocializador. La CC también ha avalado el uso del cepo que, en el caso de los Emberá, está concebido como un instrumento para inmovilizar a la persona.

No ha pasado lo mismo en el tema de rebelión donde hay un actor que es el Ejército que tiene una jurisdicción especial que en la práctica lo coloca por encima del Estado. "*Como en todos nuestros países, el Ejército es una especie de golpe de Estado instalado dentro del Estado",* dice nuestro entrevistado sobre el tema.

Por su parte, la gente de las comunidades del Cauca no sanciona a una persona por alzarse en armas contra el Estado, pero sí por atacar a la comunidad. No sancionan a quien se va a la guerra, a menos que desde ahí afecte a la comunidad. Cuando un comunero va a la guerra, sea como parte de la guerrilla o del Ejército, pierde sus derechos políticos en la comunidad. Si regresa, le son devueltos, pero debe ser sancionado. El Estado por lo general acepta esto y no interviene. Las sentencias de la comunidad son consideradas última instancia. Se pueden cambiar en caso que no haya cumplido con el

15 Lugar de la maloca donde se consume el mambe, la coca preparada.

debido proceso y se haya practicado tortura.

La cuarta opinión acerca del tema es la del abogado Roque Roldan quien, a diferencia de los anteriores, hace consideraciones referidas no a un pueblo indígena en particular, sino que toma ejemplos de lo que sucede en varios de ellos. El abogado Roldán considera que el ejercicio de la justicia indígena funciona bien en muchas zonas, pero que se trata de un derecho que está en formación. Señala que la situación es complicada por dos razones. Una es que existen muy pocas comunidades que conserven una tradición cultural y jurídica para manejar sus asuntos internos. Hay excepciones, como en los casos de los Kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta, los Arhuacos y ciertas comunidades del Cauca que han manejado sus conflictos. Sus cabildos no solo han creado una tradición de administración de justicia, sino también su propia jurisprudencia y modelos para resolver conflictos específicos.

Fuera de esos casos hay una gran cantidad de sociedades, que hoy en día constituyen la mayoría, que se han organizado como comunidades en las últimas décadas. Se trata de poblaciones que fueron dispersadas o de resguardos liquidados, y que ahora se han agrupado en sus propios núcleos. Muchas de ellas han obtenido ya tierras del Estado. Son los casos de indígenas del Tolima y de los Zenú. Estos últimos fueron un pueblo muy grande en la Colombia precolombina que llegó a ocupar tres grandes provincias en la cuenca baja de los ríos Cauca, Sinú y San Jorge. Pero a ellos les quitaron la tierra y los desorganizaron. Se volvieron núcleos dispersos de campesinos, como ellos mismos se han considerado hasta hace unos 20 o 30 años. Luego descubrieron una serie de normas agrarias que les daba derechos a los indígenas, y como no hubo reforma agraria pensaron que reasumir su antigua identidad era el camino para reclamar sus derechos. Los Zenú son actualmente alrededor de 190 mil personas que están en los departamentos de Córdova, Antioquia, en la parte del bajo Cauca y en Urabá.

También es el caso de los Emberá del departamento de Risaralda que se volvieron campesinos. En la actualidad recrean sus organizaciones y asumen el manejo de sus asuntos de justicia. Pero no tienen ninguna tradición en este tema, ya que han perdido su cultura por vivir durante más de un siglo incorporados a otras sociedades. Han creado sus tribunales de justicia y eso les trajo problemas muy graves porque empezaron a sancionar y a aplicar normas que no tenían. Las crean y cometen muchos atropellos. Sin embargo, empiezan a estudiar su propia situación y en algunos casos, crean normas basándose en el código penal y otras leyes. Es un proceso muy complejo.

La jurisdicción indígena funciona bien en las comunidades que mantienen su tradición, como las del Cauca, los Kogui y los U'wa. Otro asunto que genera dificultades, tiene que ver con conductas delictivas que no se daban anteriormente, como los casos del narcotráfico, de participación en la lucha armada, de despilfarro de los recursos que reciben los cabildos del Estado y otras, para las cuales las comunidades no tienen modelos tradicionales y deben inventarlos.

Resguardos y áreas protegidas

Foto: Vista de montañas desde Karmatarua.
© **2014** Alberto Chirif

Un tema sensible para los pueblos indígenas de Colombia y del mundo entero porque afecta sus propios territorios, es la contradicción entre las políticas públicas de protección del medio ambiente y las de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales, que destaca cuando se trata de minería e hidrocarburos. En Colombia se han producido muchas superposiciones de áreas protegidas con resguardos y esto plantea una serie de problemas.

Sin embargo, en años recientes, algunas comunidades han gestionado ante el Estado la creación de áreas protegidas sobre sus resguardos como medida estratégica para proteger su territorio frente a la incursión de empresas mineras y petroleras. Al respecto, hay experiencias similares en el Perú, donde algunas organizaciones indígenas apelan al sistema de conservación, sea para ampliar su base territorial sobre áreas que el Estado no quiere reconocerles como propiedad (reservas comunales) o como medida para dotar de mayor seguridad a sus territorios declarándolos como áreas de uso indirecto e impidiendo así el desarrollo de actividades mineras y de hidrocarburos (ver Chirif y García 2007: cap.5, pp. 198-264; ODECOFROC 2009)[16] .

Un parque en Colombia plantea restricciones en términos de explotación del subsuelo y de cualquier industria extractiva y agroindustria. En términos de actividades destinadas al consumo: cultivo, caza, pesca y recolección de especies vegetales y de fauna; no hay restricciones para la población.

16 También en Perú algunas organizaciones han gestionado la creación de áreas naturales protegidas sobre sus territorios ancestrales con el mismo objetivo de protegerlos de las industrias extractivas. Es el caso, por ejemplo, de Secoyas, Quechuas y Huitotos de la cuenca alta de los ríos Napo y Putumayo quienes han logrado la declaración en esa zona del Parque Nacional Sekime. En cambio, los Awajun del río Cenepa, quienes gestionaron el Parque Nacional Ichikat Muja en las nacientes del río Cenepa, en la Cordillera del Cóndor, fueron traicionados por el Estado con quien habían llegado a un acuerdo. El área destinada para la creación del parque fue arbitrariamente dividida en dos por el Estado quien declaró una parte como área protegida, poniendo el resto en manos de empresas interesadas en la explotación aurífera. Además de traición, el Estado puso de manifiesto su incoherencia porque a una mitad del área le dio categoría de Parque Nacional, en la cual se prohíben toda clase de actividades extractivas por considerarse que se encuentra en una zona de extrema fragilidad y debe ser protegida de cualquier actividad que la altere; pero a la otra mitad, que tiene las mismas características ambientales, la entregó a empresas que realizan una actividad altamente contaminante, como es la explotación del oro a tajo abierto.

Traslape ANP/Resguardo

Existen varios casos de traslapes entre áreas naturales protegidas y resguardos. De acuerdo al abogado Roque Roldán, son 17 los parques que afectan un número no determinado de resguardos. En ocasiones, los resguardos han sido declarados áreas protegidas, en otros casos se ha dado un trato contrario. No obstante, titulados o no, en Colombia es clara la prelación del derecho que asiste a los indígenas sobre sus tierras ancestrales. Esto está señalado en la CPE y en diversas sentencias de la CC.

Uno de los primeros resguardos ocupados por un parque[17] fue el de Puracé, en el Cauca. Es muy antiguo y se encuentra cercano a Popayán. De improviso, en la década de los 60, los indígenas de ese resguardo y de dos colindantes amanecieron con la noticia de que su territorio había sido declarado Parque Nacional. La entidad del Estado responsable de la materia nombró un jefe de área y un equipo administrador. Ese jefe conminó a los indígenas a desalojar el área porque ya no les pertenecía. Esto no prosperó porque los resguardos siempre han tenido el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Historias parecidas han ocurrido en otras partes. En Antioquia, en el límite con el Chocó, se creó el Parque de Las Orquídeas, un territorio selvático que era hábitat tradicional de grupos Emberá. Llegaron los funcionarios y desalojaron a los indígenas a la fuerza, quienes no estaban bien organizados, no manejaban buena información ni contactos sólidos. Los del Cauca, en cambio, no se allanaron a las exigencias de los funcionarios.

El funcionamiento de esos parques y resguardos presenta diversas situaciones. En algunos casos se han nombrado administradores inteligentes y razonables que han establecido diálogos con los indígenas, buscando establecer normas concertadas. En otros, la situación es muy conflictiva y los indígenas han llegado a expulsar a los funcionarios.

17 Conviene aclarar que en Colombia el nombre de Parque se aplica tanto a una categoría específica de área natural protegida, como al conjunto de categorías comprendidas dentro de esta estrategia de conservación.

Son dos los problemas que plantea esta superposición: la propiedad de la tierra y la administración de los recursos naturales. Aunque los derechos de los indígenas son claros en la CPE actual y lo han sido también en las anteriores, el Estado nunca ha reconocido tajantemente que ellos son dueños de las tierras en los casos que sus resguardos están sobrepuestos por un parque. En Colombia hay unas normas que provienen de la ley 200, de 1936, que establece que la posesión tradicional acredita la propiedad. *"Y en este caso hay una posesión milenaria",* afirma Roque Roldán.

El propio Roldán plantea un argumento adicional. En Colombia siempre se ha dicho que España tuvo dominio sobre las tierras que les fueron arrebatadas en guerra a los indígenas. Por ese medio ganó propiedades. Pero las tierras que no les arrebató se mantuvieron en posesión de los indígenas. *"Si a eso le añadimos que hay normas que reconocen la ocupación tradicional como una base para reclamar la propiedad, de hecho que los indígenas tienen derecho a que se les reconozcan sus territorios. Un área protegida no anula ese derecho. Esto ha sido ratificado por la Constitución de 1991 que reconoce que las tierras de los indígenas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, no solo las de los resguardos sino en general todas las que ellos ocupan y poseen"*, señala Roldán.

Sin embargo, el problema no está resulto. Otro que tampoco lo está es el del derecho a la administración de los recursos. Después del Convenio No.169 se han creado áreas protegidas sobre resguardos. En algunos casos los resguardos han aceptado. Después de la Constitución de 1991, los indígenas deben ser consultados antes de crear un parque o ANP sobre un área que ocupan; en algunos casos se ha realizado consulta y en otros no.

Además, hoy en día se puede ver en Colombia el caso de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario (PIAV) y cómo consultarles cuando se van a declarar parques sobre sus territorios o, por el contrario, resguardos. Se está analizando la manera cómo tratar el tema y si se define para ellos un régimen de protección. Una de las objeciones la pone la entidad estatal Parque Nacionales: ¿cómo se van a crear resguardos para indígenas aislados sin que ni siquiera se enteren?.

Contradicciones y coincidencias

En las siguientes líneas presentamos las contradicciones que implica la doble declaración de un mismo territorio como resguardo y como área protegida. Pero también presentamos dos casos en que esa declaración es producto de la voluntad de las comunidades para darle protección adicional a su territorio frente a las industrias extractivas. El riesgo es que las comunidades del resguardo pierdan su autonomía para tomar medidas sobre su territorio y que el aprovechamiento de los recursos naturales renovables se vea limitado por normas impuestas por el Estado.

Dos resguardos que han promovido la declaración de sus resguardos como Parques Nacionales se encuentran, uno, en el bajo Apaporis y, el otro, en la selva de Matavén. La solicitud de las comunidades del bajo Apaporis comenzó a fines de la década de 1960 y, en la siguiente, fue "*preseleccionada para ser incorporada al Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, por considerarse que en ella se encuentran representadas especies y ecosistemas que merecen ser conservados a perpetuidad y protegidos a través de la figura de los Parques Nacionales Naturales"* (Laborde 2010)[18].

Sin embargo, en la década de los 90, el resguardo de bajo Apaporis tuvo dudas acerca de darle continuidad a su solicitud. En 1997, cuando ya se habían realizado estudios y otros trámites definitivos para la declaración del parque nacional, las comunidades se echaron para atrás temiendo que la declaración afectase su autonomía. Pasaron otros diez años y volvieron a solicitar dicha declaración.

En el caso de la Selva de Matavén la iniciativa partió de la Unidad de Parques (UAESPNN) en 2003 que les propuso a las comunidades

18 Hemos revisado el artículo de Laborde en una versión impresa y no en el libro en el cual fue luego publicado, de allí que no podamos indicar el número de la página de ésta y las otras citas.

indígenas constituir el PN sobre sus territorios. Ellas, quienes en ese entonces gestionaban la unificación y ampliación de su territorio como resguardo, respondieron que primero el Estado debía concretar su pedido y que luego analizarían su propuesta. Tres años más tarde, cuando el Estado firmó un contrato para realizar actividades de prospección sísmica dentro del resguardo, las comunidades volvieron a pensar en este asunto. No obstante, pusieron tres condiciones:

1. Que la declaración del área fuese hecha de manera conjunta entre ellas y el Estado, de manera de dejar sentada no sólo su voluntad sino su autoridad en el hecho.

2. Que en los objetivos de la declaración se incluyera la protección cultural además de la biológica.

3. Que la superposición correspondiese "a la totalidad del territorio indígena, incluyendo las áreas pobladas y de sabana que cuentan con escasa población". (Ibíd)

La Unidad de Parques aceptó las dos primeras condiciones, pero no la tercera con la finalidad de dejar a salvo la posibilidad de que se realicen actividades de explotación petroleras en dichas áreas.

A partir de entonces las autoridades indígenas de Matavén suspendieron el diálogo con el Estado y buscaron realizar, con fondos propios, una evaluación de los recursos naturales de su territorio. Esta tenía por objetivo establecer el valor de la biodiversidad y fijar criterios claros para conocer qué extensión debería ser incluida en el área protegida.

Prelación de los resguardos

De acuerdo al abogado Ramón Laborde, los resguardos son una figura anterior a las áreas protegidas ya que mientras esos fueron establecidos por una ley de 1890, las ANP comenzaron recién en la década de 1960. Por otro lado, los territorios indígenas han sido siempre considerados inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que la titulación de un resguardo no es constitutiva del derecho sino declarativa de uno preexistente. Hubo una figura intermedia que se llamó Reserva Indígena que se estableció en Colombia luego del Convenio No.107 de la OIT[19]. Era una figura que no otorgaba propiedad a las comunidades sino tan solo posesión. Muchas comunidades comenzaron a ser declaradas Reservas hasta que algunos abogados comprometidos con la causa indígena, entre ellos Roque Roldán, recuperaron la figura del resguardo que había quedado olvidada. De inmediato, se comenzaron a titular comunidades como resguardos y a reconvertirse a esta figura las Reservas ya declaradas. A las que aún no han pasado por la reconversión, las leyes colombianas les reconocen actualmente los mismos derechos que a los resguardos.

Sin embargo, cuando empezaron a crearse áreas protegidas en Colombia existía el decreto Nº 022 de 1977 del Sistema de Parques que señalaba que las Reservas Indígenas eran compatibles con éstos porque el modelo de vida indígena armonizaba con el de conservación y porque a las Reservas solo se les reconocía el derecho de usufructo. Los problemas se presentaron en la década de 1980 cuando se reimplantó la vigencia de los resguardos ya que ambos establecen propiedad, en favor de los indígenas y los otros, del Estado. Se acentuó más la discusión cuando la CPE señaló que también los parques, al igual que los territorios indígenas, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Las cuestiones siguieron complicándose por diversas razones. Por ejemplo, el Estado no tiene plena propiedad en la mayoría de ANP por el hecho de que dentro existen propiedades privadas y de comunidades indígenas e incluso negras. Para evitar problemas, el Estado se vió en la necesidad de comprar las tierras de las áreas protegidas que estaban en manos de terceros. Pero es claro que esto no funcionaba en caso de las comunidades indígenas

19 La misma figura de la Reserva fue establecida en Perú, mediante el decreto Nº 03 de 1957. Ese año se aprobó el Convenio No.107 de la OIT que concebía a los indígenas como una etapa del proceso de evolución de la humanidad que debía ser superada cuando ellos se convirtieran en "civilizados". Esa era la razón por la cual no se les reconocía el derecho de propiedad de sus territorios, sino solo el de usufructo transitorio.

por el hecho de ser sus tierras inalienables.

La CC emitió entonces una sentencia señalando que los parques no son una figura de propiedad sino de afectación ambiental. Con esto se estaba señalando que dentro de un parque podían existir propiedades públicas, privadas, comunitarias y de todo tipo, pero con afectación del uso de ese territorio y sus recursos naturales por estar enfocados hacia la conservación. Se trata de una afectación que restringe el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de esas áreas, por lo que independientemente de quién es el propietario, se tenía que cumplir con las reglas de conservación. Con esto se salvó la obligación del Estado de tener que adquirir todas las tierras que estuvieran dentro del sistema de Parques Nacionales, que cubre 10-11% de la extensión total del país. De acuerdo a Ramón Laborde, más de la mitad de las ANP están traslapadas con territorios indígenas.

Laborde señala que si bien algunos consideran que resguardos y parques son figuras incompatibles, otros -entre los cuales se incluye- piensan que no lo son y que en los resguardos traslapados por ANP la gente puede vivir bien. En ellos, dice, no se aplica el régimen ordinario de un parque. El Estado tiene prioridades de conservación y en ese sentido puede prohibir que se realice la caza de un determinado animal, la siembra de cierta especie o la realización de alguna actividad económica que sea contraria a los objetivos del parque.

Pero antes de hacer esto debe dialogar con la gente y fundamentar su decisión y, de ser el caso, indemnizar a las comunidades por no usar esos recursos ni realizar dichas prácticas. Ahora a los indígenas les están permitidas las prácticas de la economía de subsistencia e incluso la cacería controlada para obtener recursos para, por ejemplo, comprar ropa. Claro que si hay especies amenazadas o en vías de extinción, las restricciones deben ser las mismas que rigen para cualquier ciudadano colombiano.

La doble declaración haría que un territorio indígena quede con doble protección. Existe una propuesta que en los casos de traslape se reconozca al máximo la autoridad de los indígenas y que solo en casos especiales debidamente justificados pueda intervenir la administración de PN. Esto ha sido lo que se acordó en el caso del PN Yaigojé Apaporis, en la frontera con Brasil, donde ya habían conversaciones desde hace varios años porque el área estaba ya pensada para declararla parque.

Dos casos

Los Parques Nacionales Yaigogé Apaporis y el del Cahuinarí están traslapados sobre resguardos indígenas. De acuerdo al antropólogo Juan Carlos Preciado, quien trabaja como asesor de la OPIAC, en décadas pasadas la lógica de conservación que primaba era la de los Estados Unidos. Un parque no podía tener gente. Esta visión ha sido calificada de "*parquista*".

El PN Cahuinarí nació en 1980 con la idea de proteger la tortuga charapa (Podocnemis expansa). Fue antes de la vigencia del Convenio No.169 y de la titulación del Resguardo Predio Putumayo, sobre el cual se traslapa parcialmente, en la parte habitada por los Miraña Bora. No obstante, desde antes de la titulación se estableció un diálogo entre la gente del parque y los indígenas para diseñar estrategias de manejo conjunto.

Los parques se rigen por un plan de manejo, pero cuando hay indígenas dentro, se basan en un Régimen Especial de Manejo (REM) que está normado por un decreto. Su elaboración ha generado una serie de transformaciones en la concepción de los parques. Esa transformación también toca a la política de los parques y ya se piensa en ellos como espacios con gente. Preciado considera que entre el sector ambientalista y los indígenas hay ahora más coincidencias que diferencias. El REM se formula de manera conjunta entre Parques Nacionales y los indígenas. El del Cahuinarí ya existe y es un documento muy detallado. Para administrar el REM en el Cahuinarí existe un comité directivo integrado por funcionarios del Estado e indígenas. La idea es construir una instancia de gestión en conjunto relacionada con temas concretos. El comité se reúne una vez cada año. Hay además un comité local. Mientras el

primero es más político, el segundo tiene un carácter operativo. En el comité directivo participan la directora general de Parques Nacionales o su delegado directo, más tres o cuatro autoridades indígenas y el representante de la asociación que, en caso de Cahuinarí, es Paní, nombre Miraña que significa "territorio de los hijos del sol Miraña". El comité local está integrado por el jefe del parque, las autoridades locales y un representante de la Asociación Indígena.

El Resguardo/PN Apaporis, término que significa "Remanso del Tigre", tiene una extensión de 1.055.740 has y en él habitan indígenas de los pueblos Macuna, Tanimuca, Letuama, Cabiyari, Barazano, Yujup Macu y Yauna. Fue creado en 2009.

La iniciativa de conversión de Parque del Resguardo Apaporis surgió cuando la gente se vió amenazada por la minería. Entre los indígenas del cabildo y el Estado se estableció un diálogo que sirvió para que los primeros comprendieran qué era un parque, cómo funcionaba y con qué motivo se declaraba, y también para que entendieran las intenciones de una empresa minera canadiense de explotar oro en su territorio. La gente comprendió la amenaza de la actividad minera y, luego de muchas reflexiones y de superar dudas, acordó pedir la declaratoria de un Parque traslapado de manera absoluta con su Resguardo.

En ese proceso se han dado varias discusiones con la gente de Parques Nacionales. Por ejemplo, el título. ¿El Parque implica un título del Estado sobre la tierra? Al final el tema fue resuelto por la sentencia de la Corte Constitucional antes mencionada que determinó que un Parque no es una forma de propiedad de la tierra sino de afectación ambiental. A partir del Parque Yaigogé Apaporis se ha abierto la posibilidad de que los Parques se inscriban no como títulos de propiedad sino como afectaciones ambientales del Estado que es uno de los dos tipos de afectación contemplados por la CPE; el otro es el social. El proceso fue largo y conflictivo, con gente que en un momento no quería el parque.

En el caso del Parque Cahuinarí, como señalamos, se determina que el objeto de conservación es la tortuga charapa. Para hacer efectiva esta protección, el Estado ha dialogado con los que más conocen del tema, que no son los biólogos sino los indígenas. Para ellos la charapa no es una especie aislada sino parte de un hábitat que hay que cuidar. Este parque no tiene ningún objeto social ni cultural en su mira. En el caso del Parque Yaigojé Apaporis, en cambio, los objetos de conservación son la protección de los lugares sagrados del territorio, la protección del conocimiento tradicional asociado a esos lugares y la garantía de la continuidad ecosistémica para los servicios ambientales vinculados al área. No figura como objeto de conservación ninguna especie determinada. Son dos ejemplos diferentes que se dan en zonas relativamente cercanas. Lo que se ha buscado en estos casos es ampliar la figura de la conservación, sea por los objetos mismos o por la metodología de acercamiento al tema.

Se trata de experiencias nuevas sobre las cuales, por supuesto, existen una serie de dudas que solo a través de su funcionamiento se podrán conocer en detalle y superar. No obstante, de funcionar como se tiene previsto, es claro que los pueblos indígenas, sin perder su autonomía, podrán contar con nuevos mecanismos para defender sus territorios ancestrales.

Conclusiones Regionales

Foto: Comunidad indígena de Macedonia. Río Amazonas.
© 2014 Alberto Chirif.

Conclusiones del estudio regional "Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación"

Hemos dividido las conclusiones por temas para poder desarrollarlas de manera más ordenada y comprensiva. Se trata de establecer comparaciones entre los cuatro países andinos incluidos. Salvo en el primer tema, referido a cuestiones legales, en todos los demás las conclusiones solo dan cuenta de los casos que hemos conocido en el desarrollo de nuestro corto estudio, limitado a una visita de 10 días por país y a determinadas lecturas. No tenemos entonces la pretensión de que nuestras conclusiones den un panorama global de lo que sucede en cada país con temas tan vastos como gestión territorial y otros.

Aspectos legales

1. Salvo Perú, los otros tres países que hacen parte de este estudio (Colombia, Ecuador, y Bolivia), tienen propuestas legales para la creación de circunscripciones indígenas. Sin embargo ninguno de ellos ha culminado con la declaración formal de una Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC, Bolivia), Entidad Territorial Indígena (ETI, Colombia) o Circunscripción Territorial Indígena (CTI, Ecuador). No obstante, mientras hay avances consistentes en Colombia, en Bolivia y Ecuador el proceso parece estancado.

2. En Colombia, efectivamente, el Estado, en coordinación con las organizaciones indígenas, ha dado pasos importantes para la transferencia de funciones y de fondos a los resguardos, en los campos de la educación, salud y obras de agua potable y alcantarillado. Si bien esas transferencias han tomado más cuerpo con la aprobación de dos decretos recientes (Nº 1952 y 1953, ambos del 7 de octubre de 2014), que se realizaban en algunos resguardos desde hace algún tiempo, comprometiendo traspasos de diversa envergadura.

3. En Colombia, si bien está pendiente la ley orgánica que constituirá el eje central para la creación de las ETI, con los decretos recientemente aprobados se pueden conformar territorios indígenas, a condición de que los resguardos cumplan con ciertos requisitos que no presentan dificultades especiales.

4. En Ecuador y Colombia, algunas de las organizaciones indígenas no parecen conformarse con el simple traspaso de funciones y fondos del Estado. Es decir, no les satisfacen las transferencias que ubican el tema de las circunscripciones dentro de la lógica de descentralización del Estado y buscan que la nueva configuración territorial implique una distribución del poder. Al menos algunas organizaciones de Colombia, como el CRIC, buscan que el poder sea pleno e incluya no solo decisiones de gobierno interno, sino también la propiedad sobre los recursos del subsuelo.

5. En Ecuador la atomización de los territorios indígenas andinos y también costeños (a excepción de los Awas que presentan otras complicaciones (ser a la vez un área natural protegida, tener población foránea dentro y estar también en Colombia), así como el alto grado de urbanización de la población, son factores que la desaniman a iniciar el proceso de creación de CTI. Además, la fuerte participación de la población andina en los procesos electorales de gobiernos locales y el control real de muchas municipalidades les abren espacios de participación y gobierno.

6. La población indígena amazónica del Ecuador demuestra interés en conformarse como CTI, una parte, dentro de la lógica de descentralización y otros, como Sarayaku, apuntando más hacia la de autonomía.

7. En Perú, donde según hemos señalado no existe una propuesta legal para la creación de circunscripciones indígenas, hay una participación fuerte de la población andina en los gobiernos locales. En el caso amazónico, esa participación fue consistente en algunas zonas hace 20 años, o más, pero luego se debilitó, en parte, por la presen-

cia de partidos y frentes políticos foráneos que han dividido el voto indígena, y porque los líderes indígenas cayeron en una visión criolla de la política, con lo que esto implica en términos de autoritarismo y corrupción.

8. La creación de nuevas circunscripciones indígenas genera conflictos con los municipios existentes, en tanto que ellas implicarán el redimensionamiento de sus ámbitos. Los grupos locales perderán poder cuando esas circunscripciones empiecen a regirse por una lógica diferente a la de las elecciones y en su lugar se implante la designación de autoridades por normas y procedimientos culturales. Además, esos municipios perderán ingresos por la reducción de tributantes.

9. En Bolivia, las autonomías indígenas no parecen ser prioritarias para el gobierno, como lo demuestra el casi nulo avance de procesos iniciados hace ya varios años. Los requisitos puestos para su conformación parecen obstáculos para impedir que las autonomías se concreten. Esto podría ser una estrategia para no dar cumplimiento a derechos reconocidos por el país en el Convenio No.169, en la Constitución Política del Estado (CPE) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, alegando que solo se podrán hacer efectivos una vez establecidas las autonomías.

10. La opción de Raqaypampa de comenzar a ejercer autonomía en el espacio de un distrito indígena, parece una buena alternativa para salir del entrampamiento del proceso autonómico oficial. Es una manera de ganar experiencia y conocimientos en el campo de la gestión territorial y el autogobierno. Para Raqaypampa esta alternativa no significa que haya abandonado su derecho a conformarse como autonomía de acuerdo a los términos establecidos en la ley, ya que impulsa las dos opciones de manera simultánea.

11. La calidad normativa de los cuatro países es diferente. Mientras en Colombia, que se sitúa en el nivel superior, se dan nuevas normas que fortalecen los derechos de los pueblos indígenas, en Perú, ubicado en el extremo opuesto, se bombardea, cada vez de manera más bárbara, los reconocimientos logrados por ellos en el Convenio No.169, en la Declaración de la ONU y en la propia legislación nacional, vigente desde hace cerca de cuatro década, aunque debilitada por sucesivas modificaciones desde 1995, durante el gobierno del presidente Fujimori.

12. Más allá de las leyes, en Colombia gran parte de la legalidad sobre derechos de los pueblos indígenas se ha construido sobre la base de sentencias de la Corte Constitucional, es decir, mediante jurisprudencia. En este sentido, podemos decir que la normativa es constantemente enriquecida en ese país. Por lo demás, existe en Colombia un respeto por la institucionalidad y por la independencia de poderes que no es común en ninguno de los otros países incluidos en este estudio.

13. En el Perú, el atropello de las normas no es solo creciente sino que cada vez encuentra menos oposición por parte de un movimiento indígena nacional debilitado. La época de máximas protestas por los atropellos de los legisladores fueron los años 2008 y, sobre todo, 2009 que terminó con los trágicos sucesos de Bagua que dejaron 35 muertos entre policías (la mayoría), indígenas y otros ciudadanos. La reciente ley Nº 30230, mucho más demoledora de los derechos de los pueblos indígenas, no ha sido ni siquiera objeto de un tímido pronunciamiento por parte de AIDESEP, organización que representa a la mayoría de las organizaciones regionales y locales de la Amazonía.

14. En este contexto de deterioro legal en el Perú, la reciente promulgación de la Resolución Ministerial Nº 0547-2014-MINAGRI (septiembre 30, 2014) aparece como un hecho extraño. La norma simplemente señala que la existencia de un bloque de producción permanente en tierras ocupadas por comunidades indígenas no debe constituir motivo para que se paralicen los

trámites de titulación y que, por el contrario, debe procederse a redimensionar dicho bosque para continuar con el proceso en beneficio de las comunidades. La norma es lógica y solo reafirma lo que está en la normativa nacional e internacional: que el derecho propietario de las comunidades es anterior al título. Lo extraño proviene de la singularidad de una norma favorable a ellas dada luego de dos décadas de demolición de sus derechos. Todo indica que ha sido dada para aplacar las críticas al gobierno por el asesinato de cuatro líderes Ashaninkas en el alto Ucayali. Si es así, debería aprovecharse el momento para impulsar otros cambios normativos.

15. En Bolivia no puede decirse que la legislación referida a derechos de los pueblos indígenas es deficiente, sobre todo considerando que ha convertido en ley nacional no solo el Convenio No.169 (lo que está dentro de las normas establecidas de cualquier país que lo haya ratificado), sino también la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Este último hecho es fundamental, en primer lugar, por el peso de los derechos que esa declaración reconoce a los pueblos indígenas y, en segundo, porque zanja de manera definitiva la discusión acerca de si se trata de un instrumento vinculante. El problema en Bolivia es de cumplimiento debido, en parte, a un prurito legalista (compartido entre funcionarios –o tal vez impulsado por ellos- e indígenas) que hace ver siempre "que falta algo" (un reglamento, una norma aclaratoria u otro tipo de formalidad) y, en parte, porque los derechos reconocidos son reformulados en normas (como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, LMAD) que ponen requisitos que en verdad se constituyen como obstáculos para su materialización.

16. En Ecuador en cambio, aunque la normativa secundaria referida a derechos de los pueblos indígenas está atrasada respecto a lo que señala la Constitución, las organizaciones no se han hecho problemas al respecto y han conseguido, mediante grandes movilizaciones y presiones ante el Ejecutivo, el reconocimiento de importantes derechos territoriales.

17. El cumplimiento del derecho de consulta previa presenta diferencias en cada uno de los países. En Colombia, de acuerdo a los entrevistados, se han realizado muchos procesos de consulta previa, algunos formales y manipulados, mientras otros han sido serios y han cumplido con la finalidad del dispositivo que es llegar a un acuerdo. De todas maneras, como explicó uno de los entrevistados (Ramón Laborde), en ningún caso la empresa y el gobierno han forzado la ejecución de proyectos contra la voluntad de los indígenas ya que, siendo inalienable el territorio, no sería posible hacerlo a menos que se modifique la Constitución o se actúe en contra de ella. El país no cuenta con una ley específica ni una norma de menor importancia para guiar los procesos de consulta que, sin embargo, se han ido perfilando jurisprudencialmente, mediante sentencias de la Corte Constitucional.

18. En el Perú, el actual gobierno ha promulgado una ley de consulta que recorta los alcances del derecho establecido en el Convenio No.169. Se han realizado algunos procesos formales de consulta sobre cuestiones un poco comprometedoras (por ejemplo, se consultó con las comunidades del pueblo Maihuna, del río Algodón y Napo, acerca de una propuesta de creación de ACR que ellos mismos habían impulsado), pero otros más importantes están detenidos, como el que compromete a la población indígena asentada en las cuencas petroleras de Loreto (Pastaza, Corriente, Tigre y Marañón). Más grave aun ha sido el caso del Parque Nacional Ichigkat Muja, en la Cordillera del Cóndor, cuya creación se consultó a la población Awajun, a través de sus organizaciones representativas. Sin embargo, una vez que las partes llegaron a un acuerdo, es decir, cumplida la finalidad de la consulta, el gobierno del presidente García cambió las actas y procedió arbitrariamente a recortar el parque nacional -que constituía para los Awajun la garantía de que ahí no se realizarían actividades extractivas-, entregando la parte seccionada

a empresas mineras.

19. No obstante lo señalado, la fuerte oposición social de comunidades y organizaciones indígenas en algunas cuencas han impedido en el Perú el inicio de emprendimientos económicos que ellas consideran dañinas para sus actividades económicas y salud. El caso más emblemático, por la envergadura de la empresa paralizada a causa de las protestas, es el de CONGA[20] (no considerado en el presente estudio), donde la minera Newmont no puede iniciar actividades desde hace tres años por la oposición de comunidades y otras organizaciones sociales. Otro caso de paralización de actividades extractivas debido a la presión social es el del Pastaza, donde los Achuares bloquean desde hace años el inicio de nuevas actividades petroleras.

20. En Ecuador, al menos en un caso muy conocido, como el del pueblo Sarayaku, las comunidades han logrado detener el inicio de actividades petroleras mediante, por un lado, una acción de fuerza y, por otro, la presentación de una demanda ante la CIDH. Esta emitió una sentencia favorable al pueblo que se ha constituido en emblemática de este tipo de reclamos.

21. Una acción de fuerza similar logró, en Bolivia, detener la construcción de la carretera Cochabamba-Beni, atravesando el Isiboro Sécure, un área que es, a la vez, parque nacional y territorio indígena, y donde además se explota petróleo, y existen fundos ganaderos, extracción forestal y un creciente número (unos 10.000) de colonos andinos. La situación compleja de esta área habría terminado de reventar con dicha carretera. Sin embargo, más que cancelada, la iniciativa parece estar solo demorada por razones de imagen política del actual gobierno y temor a una explosión social.

20 CONGA: proyecto minero de explotación de oro, ubicado en las provincias de Cajamarca y Celendín, en la región de Cajamarca. Está a cargo de la sociedad anónima Minera Yanacocha, conformada por las empresas Newmont Mining Corporation, Compañía de Minas de Buenaventura e International Finance Corporation. La explotación del yacimiento de oro implica la destrucción de lagunas que proporcionan agua de riego para los cultivos de los campesinos de la zona. Por esta razón, ellos se oponen al proyecto, lo que ha originado acciones represivas por parte del gobierno. Los enfrentamientos entre las partes en conflicto han dejado hasta la fecha más de 10 muertos, y numerosos heridos y procesados.

Territorios y Áreas Naturales Protegidas

1. Aunque el concepto de Parque Nacional (PN) está definido internacionalmente como una categoría de área que no debe ser objeto de ningún tipo de intervención económica, en la práctica los países incluidos en este estudio le dan diferentes interpretaciones a la norma. En un extremo podemos ubicar a Colombia y Perú y, en el otro, a Bolivia y Ecuador.

2. En Colombia y Perú existe respeto por la intangibilidad de los Parques Nacionales que constituyen áreas protegidas donde solo se pueden hacer intervenciones calificadas como indirectas: investigaciones científicas y turismo, y estas, solo en las partes zonificadas para estos fines. Hasta el momento esto se ha cumplido en ambos países, lo que ha llevado a los pueblos indígenas a considerar a los parques como una estrategia para darle protección a sus territorios. En el caso de Colombia, se trata de una protección adicional ya que, como explicamos en una conclusión anterior, intervenir en un resguardo para favorecer la implantación de una actividad extractiva sin consentimiento de la población, implicaría una expropiación de su territorio y un desconocimiento de la garantía constitucional que señala que este es inalienable. Una experiencia interesante de doble declaración es la del Resguardo Yaigogé Apaporis, declarado también como Parque Nacional en 2009. El acuerdo se logró luego de largas negociaciones entre las partes y el compromiso de trabajar juntas un Régimen Especial de Manejo (REM) para el área.

3. En el caso del Perú, sin embargo, existen cuestiones que debilitan la condición de los Parques Nacionales. Una de ellas es que algunos de ellos, incluyendo los del Manu, el más emblemático del país, Río Abiseo y Cordillera Azul, tienen población en su interior, y no precisamente indígenas aislados,

sino colonos, muchos de ellos dedicados al cultivo de la coca. Por otro lado, se han producido varios intentos, que hasta el momento han sido bloqueados, por parte del Estado de intervenir en ellos, se ha recortado su área (Bahuaja Sonene) o intentando autorizar la exploración petrolera (Manu). Sobre el PN del Manu pesa además la amenaza de un proyecto de carretera que correría cerca de su límite oriental, paralelo a las fronteras con Bolivia y Brasil, que pondría en riesgo la invasión del área por empresas madereras y colonos. Si bien el proyecto es impulsado por particulares y no por el Estado, este no ha sido rotundo en descartar su ejecución, como si esperara que se haga para recurrir luego a la argucia de hechos consumados.

4. Además existe un caso en Perú, que de hecho marcará las relaciones entre organizaciones indígenas y Estado con referencia al tema de las ANP. Como antes hemos señalado, las comunidades Awajun del Cenepa (región de Amazonas) aceptaron que se declare un Parque Nacional en la zona de la Cordillera del Cóndor, que ellas consideran parte de su territorio, como estrategia para evitar la explotación aurífera. El proceso de negociación duró años pero finalmente las partes acordaron la creación de un parque, dos reservas comunales y la titulación de las comunidades adyacentes a estas. Desconociendo los acuerdos, el Estado arbitrariamente creó luego el parque recortando su extensión para poner una parte en manos de empresas extractoras de oro, declaró solo una reserva comunal y no efectuó la titulación de las comunidades. La situación ha generado duros enfrentamientos entre los Awajun y el Estado y además ha creado una desconfianza grande en los indígenas quienes difícilmente volverán a considerar que los parques constituyen una estrategia para garantizar sus territorios ancestrales.

5. En Bolivia, la debilidad de los parques como estrategia para defender el medio ambiente y los derechos territoriales de los pueblos indígenas se pone en evidencia en el caso del Isiboro Sécure, al que ya antes nos hemos referido. En este caso, no es solo que al momento de su declaración del área se encontrara con una situación particularmente difícil desde el punto de vista de la conservación y los derechos de los indígenas, sino que el Estado está dispuesto a agravar la realidad, construyendo una carretera que lo atraviese y lo conecte con una zona expulsora de campesinos andinos por la sequía y la falta de trabajo.

6. Por su parte, el caso emblemático de Ecuador es el del PN Yasuní. Si bien la legislación del país establece el carácter intangible de esa categoría de ANP, señala que este podrá ser levantado en caso de "interés nacional". Se trata de una excepción que en la práctica los países suelen convertir en norma.[21]

Gestión Territorial

1. La existencia en Colombia de algunos resguardos de gran extensión, entre los cuales destaca el Predio Putumayo, así como de un porcentaje muy grande del territorio nacional titulado a los pueblos indígenas (32%) lleva a pensar que se trata de una realidad constante en el país y que todos los resguardos tienen este tipo de características. Pero no es así como lo han demostrado Houghton (s/f) y Roldán y Sánchez Botero (2013). En las zonas de colonización existen muchos resguardos pequeños, donde la gente carece de las tierras necesarias para su desarrollo. De uno de ellos, que no es el más pequeño, damos cuenta en este estudio: Karmatarua.

2. Más allá del tema de extensión, los datos que hemos levantado en esta oportunidad relacionados con las características del Resguardo Predio Putumayo (RPP), en Colombia, indican que ahí no se ha desarrollado una nueva visión territorial que

21 Al respecto, podemos mencionar que en el Perú la Constitución Política del Estado (CPE) señala que en la franja comprendida a 50 km de las fronteras ningún extranjero, ni persona natural ni jurídica, podrá tener propiedad o concesión alguna, "salvo caso de interés nacional". En la realidad, hasta hace apenas un año no existía ni un solo kilómetro de zona fronteriza que no hubiera sido entregada a empresas mineras o petroleras extranjeras. Si actualmente hay algunos espacios que han quedado libres, es porque la empresa brasileña Petrobras devolvió al Estado varios lotes que tenía a lo largo de todo el Putumayo, en la frontera con Colombia.

incluya la totalidad del espacio ni, en consecuencia, se han elaborado normas para su gobierno como un todo. En efecto, en este resguardo existen cinco asociaciones de comunidades. Así como cada asociación sabe hasta dónde se extiende su dominio, cada comunidad (que por lo general corresponde a un clan) conoce también sus límites. Esto no implica que se trate de propiedades divididas, ya que el dominio sigue siendo unitario, pero sí significa una limitación en cuanto al manejo del espacio. De hecho, cada comunidad y asociación es libre de decidir sobre los acuerdos y contratos que pueden realizar con agentes externos para explotación de sus recursos. Aunque se nos mencionó que en el caso de emprendimientos mayores, como explotación minera y de hidrocarburos tendría que hacerse una consulta con la totalidad de la población del resguardo, lo cierto es que hasta la fecha no existe una instancia de coordinación en ese nivel. No es difícil imaginar los problemas que puede generar la ausencia de un espacio de reflexión global en un mundo cada vez más individualizado por el resquebrajamiento de normas tradicionales de control social y el avance de la lógica de la ganancia personal.

3. Una visión territorial más firme, a pesar de no estar avalada por un título único, parece ser la que impera, en el Perú, en el caso de los Achuares de la cuenca del Pastaza, quienes han logrado hasta hoy detener el inicio de nuevas actividades petroleras y han creado una federación (FENAP) con el propósito de coordinar acciones tendientes al reconocimiento de un territorio unitario, que se rijan por una visión compartida entre las comunidades.

4. En Ecuador, el caso de Sarayaku es también importante por su visión territorial. De hecho, las comunidades cerraron filas en lo que concierne a la explotación petrolera (y hasta el momento están ganando las batallas) y ahora trabajan, con apoyo técnico generado por personal propio y foráneo, una propuesta de manejo territorial global que respete la sostenibilidad de los recursos y procesos ambientales. No obstante, hay que recordar que la propuesta inicial, fundada en el supuesto de la unidad de la nacionalidad Kichwa, se quebró y ahora cada pueblo Kichwa define su propio derrotero. Mientras el de Sarayaku se reafirma en sus raíces, hay otros que aceptan las ofertas de empresas petroleras.

5. La visión territorial del pueblo Kayambi, en Ecuador, es particularmente importante. Se trata de un espacio compuesto por tierras que hoy pertenecen a diversos propietarios: parcelas de comuneros, páramos fiscales, propiedades agrícolas privadas y espacios urbanos de la ciudad de Cayambe. Los Kayambi conciben ese espacio como su territorio a pesar que parte de él ya no le pertenezca por estar en manos de otra gente. Sin embargo, este hecho no le impide generar normas de consenso para el buen uso de los páramos donde se ubican los acuíferos que benefician a todos. Tratan así de generar normas de control social del agua para que esta no sea privatizada en favor de unos pocos o contaminada por el uso de insumos tóxicos o de alguna otra manera. Hay una clara noción de responsabilidad sobre el territorio que va más allá de la propiedad.

6. Varias de las experiencias reseñadas por Parellada y Betancur dentro del programa GTI, en Bolivia, cinco son de hecho interesantes y bien orientadas hacia la gestión territorial sostenible. No obstante, como no hemos podido visitarlas no sabemos qué rumbo habrán seguido, a excepción de una: Raqaypampa.

7. En Bolivia destaca la opción tomada por Raqaypampa. En una zona sensible por la escasez de agua, las comunidades han comenzado por identificar sus acuíferos y a diseñar normas para el buen uso del recurso. La conformación de una Organización Económica Comunitaria (OECOM) para transformar su producción agropecuaria y su decisión de generalizar la agroecología, mejorar la nutrición y fortalecer la organización económica está bien orientada hacia la soberanía alimentaria y la generación de recursos con valor agregado. Los éxitos

que ha logrado Raqaypampa con la fábrica de galletas, que ahora abastece a los desayunos escolares de todo el municipio, pueden ser potenciados con nuevas iniciativas de este tipo.

8. Las actividades iniciadas por el programa Kemito Ene, de CARE, en el río Ene, en Perú, parecen muy positivas para generar recursos monetarios mediante el uso sostenible del espacio. En poco tiempo, y con baja inversión, están alcanzando logros importantes. Estos logros tienen un significado particular para las comunidades Asháninkas de una zona que fue bárbaramente goleada, durante la década de 1980 y parte de la siguiente, por la presencia de la subversión y el narcotráfico. Resulta admirable la capacidad de un pueblo de recomponerse con sus propios esfuerzos porque del Estado no ha recibido más que indiferencia y golpes contra sus derechos.

9. El tema de las ACR en Perú abre una buena opción para manejo territorial sostenible. Sin embargo, subsisten problemas por visiones erradas o autoritarias por parte del Estado. Erradas porque no obstante estar concebidas como áreas de gestión comunal de uso directo para satisfacer las necesidades de las comunidades campesinas e indígenas vecinas, las normas contienen una serie de disposiciones que debilitan esta figura, al poner énfasis excesivo en la conservación. Autoritarias porque esas mismas normas y el comportamiento del personal del Estado implican una constante amenaza para la gestión autónoma. Aunque estas áreas se presentan con el lema de “conservación productiva”, el lastre de las visiones conservacionistas heredades de los Estados Unidos y mantenidas por grandes ONG del Norte sigue siendo muy pesado.

10. El grado de avance en la gestión territorial en Perú, es bastante diferente en las dos ACR incluidas en este estudio, y esto tiene que ver con la historia de cada una de ellas y las características de su población. La historia de la ACRC Tamshiyacu Tahuayo está marcada por la confrontación de sus moradores con pescadores industriales foráneos que llegaban con redes de arrastre y botes congeladores para barrer la principal fuente de proteína de la población. Pero el pescado no solo era fuente de alimentación para ellos sino además de recursos monetarios, porque parte de este era comercializado en Iquitos. Se trataba entonces de una competencia entre dos partes con poder diferente. La unión de los moradores ante la agresión está en la base de la iniciativa de la creación de esta ACR.

11. En el caso de la ACR Apiyacu Apayacu, en Perú, el principal recurso extraído por foráneos era (y sigue siendo) la madera. Si bien la organización de la cuenca del Ampiyacu reaccionó contra esto, se trataba de un recurso que la población no tiene capacidad de extraer por sí sola ni menos comercializar en un mercado dominado por grupos de poder. La alternativa de las comunidades ha sido buscar acuerdos (en general muy desventajosos para ellas) con los madereros. Esta dependencia ha impedido consolidar la organización interna para la gestión del área. Por otro lado, la iniciativa de creación de esta ACR vino de una ONG, lo cual, según nuestra percepción, es otra razón para que la idea no haya calado con la misma profundidad que en el caso de la ACRCTT.

12. Existen además dos diferencias que consideramos importantes para entender el grado de consolidación de cada una de estas ACR, en Perú. Una es su población y otra el ambiente natural de las áreas. La población de la ACRCTT es la conocida como “ribereña”, indígena en su origen pero ahora mestiza, que ha pasado por un proceso de adaptación de nuevas tecnologías y modos de producción e inserción económica en el mercado. En cambio, la población de la ACRAA es indígena y está más cercana a modelos tradicionales. El fácil acceso al mercado de Iquitos de la primera, frente a la lejanía de la segunda han propiciado estos cambios.

13. Con relación al medio ambiente, la cuenca del Tamshiyacu Tahuayo, en Perú, es un

ecosistema acuático, en el cual la agricultura tiene poco peso en la economía de la población, a diferencia de la del Ampiyacu, que es de tierras de altura, no inundables, y con una producción importante de agricultura, aunque para consumo interno. El manejo de un espacio amplio y de una diversidad de recursos de manera simultánea es fundamental para la población de Tamshiyacu Tahuayo, y esta es una estrategia que desarrolla en el ambiente de la ACR. En el Ampiyacu, en cambio, la agricultura se realiza en parcelas que los moradores tienen en sus comunidades. Es significativo además el hecho que las comunidades del Ampiyacu sean tituladas y los caseríos del Tamshiyacu Tahuayo no.

Bibliografía Regional Andina

Foto: Institución educativa de Karmatarua.
© 2014 Alberto Chirif.

Albó, Xavier y Carlos Romero
2009 *"Sentido de naciones y pueblos indígenas originario campesinos en la CPE"*. En: Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución, cap. 1. Vicepresidencia de la República. La Paz.

Betancur, Ana Cecilia
2014 *"La consulta previa a los pueblos indígenas. De la participación democrática a la expropiación de territorios."* En: Observatorio Étnico, Centro de Cooperación al Indígena (CECOIN): http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121

Betancourt, Ana Cecilia; Chirif, Alberto
2014 Defensa de los derechos indígenas y monitoreo de operaciones petroleras en la Cuenca de Corrientes; RFN.

Chirif, Alberto
2012. *"La historia del Tahuayo contada por sus moradores".* Wildlife Conservation Society, Lima, Perú.

Chirif, Alberto y García, Pedro
2007 Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorio indígenas en la Amazonía. IWGIA. Copenhague.

Defensoría del Pueblo del Perú
1998 Análisis de la normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas.

Freyer, Bärbel.
2000 Los Chiquitanos. APCOB. Santa Cruz de la Sierra.

Fundación Tierra Bolivia
2011 Territorios Indígenas Originarios Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama. Fundación Tierra. La Paz.

García, Pedro
1995 Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú. Racimos de Ungurahui,IWGIA. Lima.

OREL-PROCEL, Perú
2012 Plan Maestro 2011-2015. Área de Conservación regional Tamshiyacu Tahuayo. Iquitos.

Houghton, Juan Carlos
S/f *"Los territorios indígenas colombianos: teorías y prácticas".* Bogotá. (Mimeo.)

Kingman, Santiago
2007 Áreas protegidas y pueblos indígenas. Un estudio de caso en Ecuador. Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales. Programa FAO/OAPN. Septiembre. Santiago de Chile.

Ministerio de Coordinación de la Política
2010 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Quito, 2011.

ODECOFROC
2009 Perú: Crónica de un engaño. Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajun en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería. Equipo de Investigación de ODECOFROC. Informe 5. ODECOFROC/Racimos de Ungurahui/IWGIA. Copenhague.

Okamoto, Tami
2012 Puinamudt: Proceso organizativo y avances como plataforma indígena. Documento de trabajo. Iquitos.

Ortiz, Pablo
2010 *"Dilemas y desafíos de la autonomía territorial indígena en Latinoamérica".* En: Ortiz, Pablo y Alberto Chirif, ¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica. Intercooperación/RRI. Quito, pp. 10-129.

Parellada, Alejandro y Ana Cecilia Betancur
2010 Derechos de los Pueblos Indígenas. La cooperación entre Dinamarca y Bolivia (2005-2009). La Paz.

Tamburini, Leonardo
2013 *"Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas"*. En: Artículo Primero. Separata sobre autonomía indígena. Nº 20: 10-31. Santa Cruz.

Roldán Ortega, Roque
2007 *"Territorios indígenas y parques nacionales naturales. Aproximación al Examen Jurídico sobre la Naturaleza, los Fines y Potenciales Concurrencia y Coexistencia de Ambas Figuras sobre unos Mismos Espacios Físicos"*. Programa de Consolidación Amazónica (COAMA). (No publicado.)

Roldán, Roque y Esther Sánchez Botero
2013 *"La problemática de tierras y territorios indígenas en el desarrollo rural".* En: Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. Oxfam. Bogotá, pp. 189-273.

Sarayaku, Ecuador
2006 *"Plan de gestión y administración del territorio y los recursos naturales del pueblo Kichwa de Sarayaku"*. Pastaza. (Mimeo)

Plan de gestión y manejo integral del territorio Kichwa de la cuenca el Pastaza.
2011 Sarayaku.

Wray, Natalia
1997 Proyecto: Estudio nacional sobre el régimen legal y territorial de los pueblos indígenas de los ocho países de la Cuenca Amazónica: caso Ecuador. YTCA/CONFENIAE/UE.

Foto: Entorno del colegio de La Chorrera (Colombia)

© 2014 Alberto Chirif.

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Colombia

Alberto Chirif

2014

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH