

DERECHOS ENTERRADOS

COMUNIDADES ÉTNICAS
Y CAMPESINAS EN
COLOMBIA, NUEVE
CASOS DE ESTUDIO

TATIANA ALFONSO SIERRA
LIBIA GRUESO CASTELBLANCO
MAGNOLIA PRADA RIVAS
YAMILE SALINAS ABDALA

Autoras

JULIETA LEMAITRE RIPOLL
Compiladora



COLECCIÓN ESTUDIOS CIJUS

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio / Tatiana Alfonso, Libia Grueso, Magnolia Prada, Yamile Salinas; Julieta Lemaitre (compiladora). -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Ediciones Uniandes, 2011.

208 p.; 15 x 24 cm.

ISBN 978-958-695-563-8

1. Tenencia de la tierra -- Colombia 2. Uso de la tierra rural -- Colombia 3. Violencia -- Aspectos socioeconómicos -- Colombia 4. Distribución de tierras -- Aspectos económicos -- Colombia 5. Colombia -- Condiciones rurales I. Alfonso, Tatiana II. Grueso, Libia III. Prada, Magnolia IV. Salinas, Yamile V. Lemaitre Ripoll, Julieta VI. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho. CIJUS

CDD 301.4443

SBUA

Primera edición: enero de 2011

© Julieta Lemaitre

© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho,
Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus)

Ediciones Uniandes
Carrera 1ª núm. 19-27, edificio AU 6, piso 2
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 339 4949- 339 4999, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co/>
infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-695-563-8

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Gobierno y el pueblo de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo los términos del Contrato No 514C-00-06-00304-00. Las opiniones expresadas en este material no representan aquellas de las USAID y/o las del Gobierno de Estados Unidos de América.

Ilustración carátula: Alejandro Ospina
Corrección de estilo: Marcela Garzón
Diagramación: Angélica Ramos

Impresión y acabados: Editorial Kimpres Ltda.
Calle 19 sur núm. 69 C-17, Bogotá, D. C.
Teléfono: 413 6884, fax: 290 7539
info@kimpres.com

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	6
INTRODUCCIÓN	12
DERECHO, DESARROLLO Y CONFLICTO DE TIERRAS: ¿LA PRÓXIMA FRONTERA? Julieta Lemaitre Ripoll	
ESTUDIOS DE CASO: DESARROLLO Y CONFLICTO DE TIERRAS Tatiana Alfonso, Libia Grueso y Magnolia Prada	28
CASO 1 ALTO MIRA Y FRONTERA	29
CASO 2 CURVARADÓ Y JIGUAMIANDÓ	47
CASO 3 "ALIANZA" GUAPI	67
CASO 4 CARIMAGUA	79
CASO 5 URRÁ 1: SU IMPACTO EN EL ALTO SINÚ	99
CASO 6 CHIMÁ, EL BAJO SINÚ	115

CASO 7 EL PROYECTO SOBRE EL RÍO RANCHERÍA: LA REPRESA DE EL CERCADO	131
CASO 8 EMBALSE MULTIPROPÓSITO LOS BESOTES	151
CASO 9 EL PUEBLO COFÁN	169
MARCO LEGAL: CONSULTA PREVIA Y OTROS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES CON PROPIEDAD COLECTIVA SOBRE LA TIERRA	185
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: PARA UNA POLÍTICA DE TIERRAS Y TERRITORIOS Tatiana Alfonso y Yamile Salinas	194



AGRADECIMIENTOS

Las recomendaciones de política pública que aquí se presentan sintetizan los resultados del proyecto *Derecho al territorio: hacia una política de reparación y restitución*, desarrollado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus) de la Universidad de los Andes, en asocio con la Procuraduría General de la Nación (PGN), a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y con el apoyo del Programa de Derechos Humanos de la agencia de cooperación del gobierno estadounidense, la United States Agency for International Development (Usaid), operado por Management Sciences for Development (MSD) Colombia. El estudio se basó en una selección de expedientes de conflictos de tierras que reposan en la Procuraduría para desarrollar una serie de estudios de casos complementados con revisión documental, de prensa y, en algunos casos, de visitas y entrevistas.

Los estudios de caso fueron adelantados entre principios del 2008 y finales del 2009 por un equipo interdisciplinario liderado por *Tatiana Alfonso*, entonces investigadora del Cijus. En la documentación de los casos trabajaron *Magnolia Prada* y *Libia Grueso*, y en su análisis trabajó, además, *Yamile Salinas Abdala*. En ocasiones contaron con el apoyo de asistentes de investigación y siempre con el liderazgo del entonces director del Cijus, *César Rodríguez Garavito*. Con este equipo, durante dos años, acumularon nutridos expedientes de cada uno de los procesos en cuestión, sustentados en visitas y entrevistas, en expedientes de la Procuraduría y en la abundante documentación secundaria.

En este tiempo el equipo de investigación adquirió una inmensa deuda de agradecimiento con individuos y organizaciones que facilitaron y apoyaron su labor. A continuación se hace una lista de algunas de estas

personas, con la aclaración indispensable de que, por el tiempo transcurrido y las urgencias de la publicación, sin duda habrá algunas excluidas de la lista. A éstas nuestras sentidas disculpas.

En la Procuraduría, las autoras agradecen a los siguientes procuradores delegados para Asuntos Ambientales y Agrarios: en Bogotá, al Dr. Óscar Darío Amaya; en Córdoba, al Dr. Marco Tulio Noriega Noguera; en el Meta, a la Dra. María del Pilar Buitrago; en Nariño, a la Dra. Marcela Rey. Asimismo, agradecen a Sonia Sanclemente, funcionaria delegada Ambiental Agraria y a la ex procuradora delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios para Bogotá, Dra. Claudia Cristina Serrano Evers, y a los ex procuradores judiciales Agrarios: Dra. Maciel Osorio y el Dr. Jorge Martínez. A todos ellos por su colaboración en el acceso a los expedientes de la Procuraduría sobre los casos documentados, su participación en los conversatorios y apoyo constante al proyecto.

Varios de los estudios de caso se basaron, además de en los expedientes de la Procuraduría y en la revisión de prensa y documentos pertinentes, en visitas y talleres con las comunidades partícipes de los conflictos reseñados. Las autoras agradecen especialmente a la Asociación de Desplazados por el Conflicto Armado en Colombia (Sodadic) por su participación y constantes aportes empíricos y técnicos en la construcción del caso Carimagua; a los integrantes de la Mesa Permanente por el pueblo cofán y los cabildos indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel, en especial a César Willington Chapal, Wilson Salazar y Marina Quintero, por su colaboración en el acceso a los documentos pertinentes; al Consejo Comunitario de Curvaradó, al Consejo Comunitario de Jiguamiandó y la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz por su autorización para acceder a los documentos concernientes al caso Curvaradó y Jiguamiandó; a la comunidad del alto Mira y Frontera (Tumaco) y a los representantes del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, por el tiempo destinado a los talleres, conversatorios y entrevistas para la construcción del caso y porque sin el apoyo y disposición de los integrantes de la comunidad y sus líderes, no habría sido posible comprender las dinámicas que se presentan en el interior del territorio del alto Frontera; a los cabildos gobernadores de los pueblos indígenas koguis, arhuacos, wiwas y kankuamos por sus aportes en la construcción de los casos Ranchería y Los Besotes; a la Asociación de Cabildos Kuna, Emberá, Katío (Acikek), por facilitar el acceso a los documentos sobre el caso chimá.

Además de los representantes de las comunidades, otras personas de diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales fueron de gran ayuda para la reconstrucción de cada uno de los procesos. En el caso de Carimagua lo fueron los funcionarios de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), en especial el Dr. Carlos Castilla y Sr. Jorge Lozano, así como el equipo de la Corporación Autónoma

Regional de la Macarena (Cormacarena), en particular al coordinador territorial río Meta, Dr. Mauricio Ochoa. Para este mismo caso fue de gran ayuda el decano de la Facultad de Agropecuarias y Recursos Naturales de la Universidad del Llano, Dr. Obed García. Las autoras agradecen, además, por su participación, colaboración y aportes en el debate “El caso Carimagua: la polémica sobre la tierra, el desplazamiento y el medio ambiente en Colombia”, organizado por Justicia Global el 8 de octubre del 2008, a Cecilia López, entonces senadora de la República, a Andrés Felipe Arias Leyva, entonces ministro de Agricultura, y a Manuel Rodríguez Becerra, ex ministro de Medio Ambiente.

En los casos de Ranchería y Los Besotes la investigación se apoyó, además, en la Defensoría del Pueblo, la Oficina Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, en especial al Dr. Leonardo Güiza Suárez, a quien agradecen las autoras por su colaboración en el acceso a los documentos del Archivo de la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. Tatiana Alfonso agradece a Liliana Múnera, investigadora del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), por su guía en la elaboración de este caso. También agradecen a los funcionarios de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, por permitirles consultar su archivo sobre estas represas. Igualmente a Indepaz por facilitar sus instalaciones para reunirnos con los representantes del cabildo gobernador de los pueblos indígenas koguis, arhuacos, wiwas y kankuamos.

En el caso de Chimá, asimismo, se agradece a los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS), en especial al subdirector de Gestión Ambiental, Harry Bejarano Vega, por su colaboración en el acceso a los documentos de trabajo de la corporación.

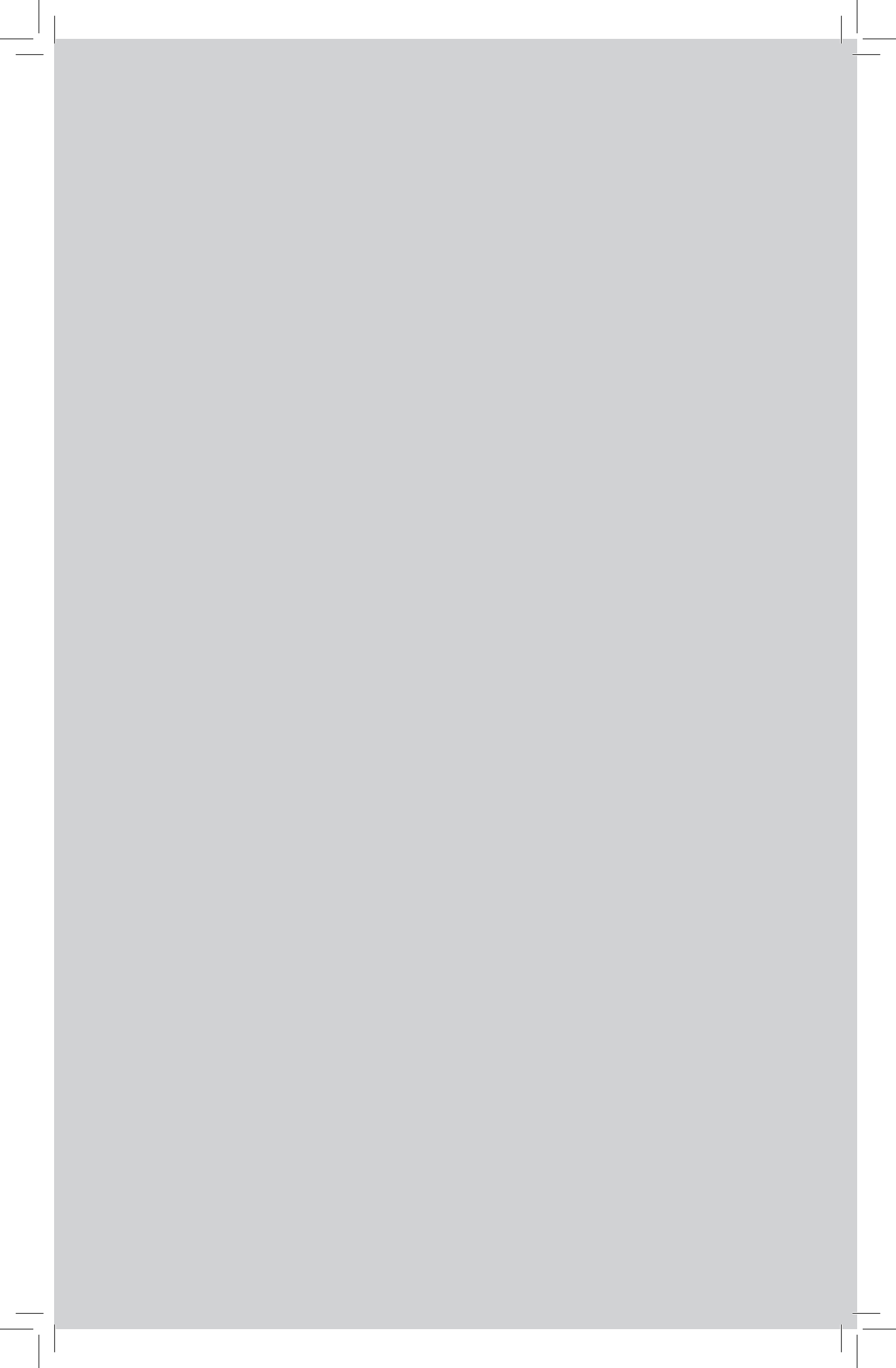
En el caso Curvaradó y Jiguamiandó, las autoras agradecen a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, en especial a Danilo Rueda, Gisela Cañas y Germán Romero, por su colaboración en el acceso a los expedientes y documentos; igualmente agradecen a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras por permitirles consultar los archivos de este caso. De la misma manera a la Comisión Colombiana de Juristas, por facilitarles documentos realizados por ellos sobre este proceso.

Las autoras agradecen, además, a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en particular a Ana Manuela Ochoa, por la asesoría en materia de consulta previa.

En el proceso de redacción de este libro muchas personas contribuyeron en distintas etapas. César Rodríguez Garavito fue central por su liderazgo como director del Cijus y por su apoyo incondicional y acompañamiento profesional a lo largo del proyecto. Carolina Reyes, coordinadora administrativa del Cijus, quien con su gran experiencia en planeación

presupuestal hizo posible que todas las actividades programadas en el proyecto de investigación se realizaran a cabalidad. Natalia Orduz, Carolina Ángel, Alejandra Azuero y Camila Soto contribuyeron con la recopilación de información secundaria relevante para la documentación de los casos. Juan Camilo López, Isabel Cristina Jaramillo, Paula Torres y Hernán Ramírez apoyaron la etapa final de edición. Y un agradecimiento muy especial a Yanina Valdivieso sin cuya labor editorial este libro no hubiera sido posible.

Por último, un agradecimiento especial a los financiadores: la Usaid a través de fondos administrados por la MSD y, en particular, a Paula Cobo, Jaime Prieto, Hugo Pineda y Olga Lucía Gaitán. Sin ellos, en especial sin el apoyo e interés permanente de Jaime, este proyecto no hubiera sido posible.





INTRODUCCIÓN

DERECHO, DESARROLLO Y CONFLICTO DE TIERRAS: ¿LA PRÓXIMA FRONTERA?



JULIETA LEMAITRE RIPOLL*

* Profesora asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Directora del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus).



Los conflictos de tierras en Colombia están protagonizados por el derecho; los cambios normativos, de la mano de los cambios en políticas, tienen efectos claros en la estructura y desarrollo de los conflictos, y por eso son un campo fértil para el estudio sociojurídico. Los ejemplos paradigmáticos son la ley de Tierras de 1936 y las leyes de Reforma Agraria de 1961 y 1968, que motivaron tanto la organización de los sectores campesinos como la feroz resistencia por parte de terratenientes y gremios agrícolas (Sánchez y Meertens, 1983; Meertens, 2000; Zamosc, 1987).

Los conflictos presentados en este libro, ubicados casi todos en el siglo *xxi*, traen características nuevas a la historia de la lucha por la tierra, sin perder por ello la importancia de la ley. Si ya no los protagoniza la reforma agraria, sí lo hacen las normas de propiedad rural, los principios y derechos de la Constitución de 1991, y los derechos que a su sombra se han otorgado a las minorías étnicas, en particular, los derechos a la propiedad colectiva de la tierra y a la consulta previa. Los casos de este libro, si bien reproducen historias conocidas sobre la confluencia de intereses entre los actores armados ilegales y los protagonistas de la concentración de la tierra, tienen elementos poco estudiados en las décadas anteriores, como son la tensión entre la visión de desarrollo del Gobierno y la de las minorías étnicas, o los reclamos de los grupos vulnerables que pagan los costos del desarrollo representado en megaproyectos, como son la construcción de grandes represas y la expansión de la palma aceitera.

La presencia de la violencia en los conflictos de tierra contemporáneos lleva, en ocasiones, a asumir que el derecho poco importa, ya que se está ante un masivo incumplimiento de la ley por parte de los actores

armados y el crimen organizado. Sin duda hay, y así lo señalan estos estudios de caso, un incumplimiento de la ley, una persistente violación de los derechos más básicos. Pero, al mismo tiempo, otros factores de la ley son instrumentales para los conflictos; y estos también se señalan en los estudios de caso: son los vacíos, contradicciones y ambigüedades que permiten la desprotección de los más vulnerables en los conflictos de tierras, y que la permiten dentro de la ley.

Así, por ejemplo la debilidad de los procesos de titulación de la propiedad rural, en particular de la titulación de la tierra a favor de pequeños propietarios, permite su despojo dentro de la ley. La debilidad de los organismos estatales encargados de otorgar títulos contribuye a la situación, como lo hace lo dispendioso y eventualmente costoso de los procesos. Otros factores legales se presentan en contra de los poseedores sin título de propiedad: las facilidades para adquirir la propiedad de bienes habidos de mala fe juegan a favor de los despojadores violentos, como lo hacen las dificultades para establecer protecciones legales de los predios abandonados por la violencia. Otro ejemplo es la falta de reglamentación de ciertos artículos de las leyes favorables a la propiedad colectiva, o su reglamentación parcial o restrictiva, como es el caso de la forma como la legislación de la licencia ambiental limita en la práctica el derecho a la consulta previa.

La tarea de los estudios sociojurídicos, visible en estos estudios de caso, es la de señalar no sólo el incumplimiento de la ley, sino también la forma como sus vacíos, ambigüedades y contradicciones protagonizan la aplicación cotidiana. Al hacerlo, es importante señalar, tanto, los efectos de la coexistencia de sistemas normativos animados por principios contradictorios (por ejemplo el desarrollo y la protección de las culturas indígenas), como la forma en que el derecho constriñe, o no, las actuaciones de los funcionarios públicos y las estrategias de lucha de los protagonistas de los conflictos de tierras.

Este libro cumple la anterior tarea en nueve estudios de caso, no sólo de la normatividad y el deber ser, y no sólo de la materialidad (tierra, comunidades, organizaciones) del conflicto, sino de la confluencia de ambas, confluencia que en cada caso estructura el conflicto. Una vez trazados los nueve estudios de caso, el trabajo hace, en la tradición también de los estudios sociojurídicos, un llamado a la aplicación de sus conclusiones en la generación de políticas públicas, con la intención de participar en el debate indispensable de la próxima década: ¿qué hacer con la tierra en disputa?

Considerando que el trabajo habla por sí sólo, esta introducción propone un contexto en el cual puede ser leído: el de la creciente tensión entre los modelos actuales de desarrollo y las comunidades que ocupan las zonas rurales donde tales modelos de desarrollo han de adelantarse.

Se señala, así, a una dimensión que, si bien está presente en la literatura sobre el conflicto de tierras en Colombia, tiende a dejarse de lado frente a otros marcos de análisis, y es la dimensión del modelo de desarrollo hegemónico. Esta introducción empieza planteando el problema del desarrollo para relacionarlo con los conflictos de tierras con la intención de que el lector encuentre por sí mismo las relaciones entre los relatos, y los grandes temas centrales a una política de tierras para el siglo XXI.

DESARROLLO: CREDO DEL SIGLO XIX, CREDO DEL SIGLO XX, ¿CREDO DEL SIGLO XXI?

Desde los años noventa en Colombia, como en varios países de América Latina, ha primado una visión del Estado basado en el modelo neoliberal de desregulación económica, privatización de los servicios públicos y garantía de los derechos de propiedad, en especial, de los grandes inversionistas. De forma más reciente, en la primera década del 2000, el modelo ha girado hacia el impulso de tipos extractivos de desarrollo (explotación de recursos naturales y agroindustria, centrados en la exportación) para hacer frente a mercados internacionales desregulados. Ello implica el apoyo estatal a proyectos, de minería y extracción petrolera, como de expansión de monocultivos gerenciados por grandes empresas agroindustriales donde los campesinos pasan de ser pequeños propietarios a ser mano de obra asalariada.

La imposición de este modelo de desarrollo en lo que se refiere a la explotación de la tierra, especialmente en el ámbito de la minería y la agroindustria, se ubica en medio de viejos y nuevos conflictos por la tierra. Son viejos los conflictos protagonizados por la movilización campesina y su enfrentamiento con los terratenientes en zonas de frontera agrícola cerrada, como lo son los conflictos propios de la frontera agrícola abierta con escasa presencia del Estado. Son, incluso, más antiguos quizá los reclamos de los indígenas ubicados en zonas de frontera agrícola abierta quienes deben enfrentar el empuje colonizador de los campesinos sin tierra y defender la propiedad colectiva otorgada por la ley. Pero son nuevos los conflictos entre los procesos de titulación colectiva y la presión desarrollista liderada tanto por el Gobierno mismo como por grandes empresas agroindustriales y constructoras de represas. Y es nueva la alianza entre estas comunidades y un discurso protector del medio ambiente que es también adoptado por sectores del Estado, creando disonancias internas en las muchas leyes, así como entre las normas y su aplicación.

Buena parte de los estudios de caso de este libro se concentran en esta nueva tendencia, en la cual los conflictos de tierra dejaron de ser reclamos campesinos por su propiedad (la tierra para quien la trabaja) y se convirtieron, además, en reclamos que incluyen las aspiraciones tanto del movimiento ambientalista (conservación de recursos naturales) como de

los movimientos étnicos (conservación de culturas y comunidades rurales minoritarias ligadas a identidades étnicas). La afinidad entre ambos movimientos (ambientalista e indígena) se finca en la revalorización de la cosmovisión de la naturaleza de las comunidades rurales, en especial de las minorías étnicas, como formas de desarrollo que son tanto “propias” de las comunidades y pueblos como autosostenibles a mediano y largo plazo. A ellos se enfrenta, de manera abierta, la concepción aún dominante de desarrollo como grandes proyectos de infraestructura y la explotación de recursos naturales.

Es importante insistir en que no se trata tan sólo de un escenario de confrontación entre movimientos sociales ecologistas y nativistas contra un Estado autoritario y comprometido con la imposición de otro modelo de desarrollo. En el interior del mismo Estado existen tensiones entre las diversas visiones del desarrollo y de la protección de los derechos de pequeños propietarios, colonos poseedores y minorías étnicas. Las tensiones internas del Estado están imbricadas en variantes del mismo discurso dominante de desarrollo que también son contradictorias al integrar en sus valores no sólo la propuesta tradicional de desarrollo, sino la exigencia de su sostenibilidad (que requiere la conservación) y la importancia de la participación comunitaria en la toma de decisiones.

El Estado ha adoptado los principios del desarrollo sostenible y participación comunitaria no sólo por la presión de movimientos ambientales y por los compromisos internacionales, sino porque la metodología neoliberal de análisis de costos y beneficios así lo exige, en particular, cuando se trata de proyectos extractores de recursos naturales y otros megaproyectos. Ello crea oportunidades para el control de los impactos más nocivos del modelo, como la contaminación y la pérdida de la biodiversidad, e incluso crea espacios para discutir el sufrimiento humano generado por los proyectos como un costo desproporcionado pagado por quienes no son beneficiarios de los proyectos mismos.

Es de destacar la forma como la importancia de la participación comunitaria resulta en contradicciones en un proyecto de gobierno que se autocomprende, no sólo como desarrollista, sino también como democrático. Así, el Estado mismo genera constantemente espacios alternos a la democracia representativa para las voces disidentes, con el objetivo último de reducir los antagonismos y llegar a acuerdos que legitimen el proyecto de gobierno (Dagnino, 2004; Svampa, 2008). Ello crea, sin embargo, oportunidades para la organización de movimientos sociales que introducen valores contrahegemónicos en los discursos y prácticas del desarrollo y que cuestionan el modelo de desarrollo extractivo.

Estos mismos principios de participación y desarrollo sostenible son articulados hoy por las empresas privadas, socias del Gobierno en los grandes proyectos de desarrollo, que en sus informes y planes se han

adaptado tanto al discurso medioambientalista como al de la participación. Así, también en la primera década del 2000 se ha visto el auge del concepto de la 'responsabilidad social de las empresas', en la cual ésta entra a llenar el espacio que deja la desregulación de actividades económicas. Las empresas se apresuran a autorregularse, a corregir el impacto ambiental y a proveer de servicios y asistencia a las comunidades afectadas por los proyectos que lideran. O por lo menos eso relatan en sus informes anuales.¹

Las contradicciones internas, tanto del Estado como de las empresas, crean oportunidades y peligros para los grupos vulnerables afectados por los proyectos de desarrollo. Así, se ha visto a las organizaciones sociales también adaptar el lema del desarrollo sostenible para sustentar la legitimidad de conceptos de modelos propios de desarrollo y de resistencia, creando un discurso alternativo al modelo hegemónico (Escobar, 1998; Esteva, 1996; Santos y Rodríguez, 2007). También han aprovechado los espacios participativos generados por el Estado y las empresas, como los procesos de consulta previa, para sentar posiciones fuertes en contra de los proyectos, e incluso llegando a lograr, con el apoyo de las Cortes, modificaciones de estos. Al mismo tiempo, sin embargo, surge la posibilidad, cada vez más evidente, de la cooptación y control de esta resistencia por parte del Estado y de las empresas. Por ejemplo, como lo señala Svampa (2008: 107), las prácticas de responsabilidad social pueden fácilmente generar el control de la empresa, ya no sólo sobre la tierra misma, sino sobre toda la acción económica, social y organizativa de la comunidad afectada. Sin embargo, tal tendencia aún no la vemos de forma marcada, por el protagonismo quizá que ha tenido hasta ahora la violencia antes que la cooptación como forma de someter a las comunidades en resistencia a los proyectos de desarrollo.

DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA: A LA SOMBRA DE LA VIOLENCIA

En Colombia dos factores se unen para hacer especialmente complejo el panorama regional de tensiones entre el modelo dominante de desarrollo y la resistencia por parte de los grupos vulnerados. El primer factor tiene que ver con las características particulares de la distribución de la tierra, en la cual se combina la fallida reforma agraria con la permanencia de zonas de frontera abierta de colonización agrícola donde es

[1] El pacto global liderado por las Naciones Unidas para que las empresas asuman esta versión de la responsabilidad social, es el centro de esta propuesta. Para información sobre el pacto global y la responsabilidad social empresarial en Colombia, véase: <http://www.colombiainclusiva.org/contenido/contenido.aspx?catID=173&conID=690>. Para información sobre el pacto global y la responsabilidad social empresarial en las Naciones Unidas, véase: <http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html>.

escasa la presencia del Estado. Ello ha desplazado el conflicto por la tierra a las zonas de frontera donde se impone a menudo la ley del más fuerte. El segundo factor, íntimamente relacionado con la cotidianidad de esta frontera, es la persistencia del conflicto armado y el dominio territorial ejercido en estas zonas por grupos armados vinculados de distintas formas al negocio del narcotráfico.

En Colombia hay una literatura abundante tanto sobre los conflictos ligados a la distribución de la tierra en los últimos cien años, como sobre el conflicto armado a partir de los años ochenta y su presencia en las zonas de frontera agrícola.² Así se reporta cómo durante el siglo xix y buena parte del xx las tierras más fértiles del país fueron, primero, colonizadas por campesinos y, luego, pasaron a manos de grandes hacendados, bien por medios violentos bien por compra de mejoras y otras figuras jurídicas, como la aparcería, concentrando la propiedad en pocas manos. Los bajos impuestos sobre la tierra, la falta de una política vigorosa de utilización de suelos y las dificultades de los colonos para tener títulos de propiedad son todas figuras legales que fortalecieron la expansión del sistema de hacienda.

En la literatura nacional, a la injusticia de este sistema se suma la comprensión histórica de la concentración de la propiedad de la tierra como contraria al desarrollo. Se presenta así como una fórmula esencialmente feudal, en la cual los terratenientes se despreocupan de la explotación económica racional de las tierras y aprovechan los privilegios que ésta brinda en términos de estatus social y también de poder político (por los votos cautivos de los aparceros y peones de la hacienda).

Sin embargo, es importante destacar que, por lo menos en ciertas instancias, este proceso de concentración de la propiedad se plantea también, incluso desde principios de siglo xx, como motor de desarrollo. Por ejemplo, la introducción de pastos para forraje es una figura central de la expansión de la ganadería (y la concentración de la propiedad de la tierra) en la costa atlántica, y ello, unido al proyecto de refrigeración de la carne y a la mejora de las vías de transporte para el ganado de pie, lideran la naciente industrialización a principios del siglo xx en esta zona del país (Posada, 1998). En el Tolima también la creación de un masivo distrito de riego en la región de Saldaña permitió no sólo la concentración de la propiedad de la tierra en los años treinta, sino la existencia de las grandes arroceras que desde entonces domina la vida económica de esa región (Meertens, 2000). Algo similar se puede plantear de lo sucedido con la caña de azúcar en el Valle del Cauca, precursora del monocultivo agroindustrial con todas sus consecuencias sociales, así como del banano en la región del Urabá.

[2] Quizá el mejor libro reciente en este sentido es el de Reyes (2009); el de Legrand es un clásico (1988).

Estas transformaciones del campo se han dado dentro de marcos legales comunes: debilidad de los intentos de redistribución de la propiedad de la tierra a manos de los campesinos; dificultad para la titulación de la tierra en las zonas de frontera agrícola abierta; bajos impuestos a la propiedad de la tierra; ausencia de una política de utilización de suelos y debilidad de los programas del Estado para proteger a los sectores más vulnerables de la población.

Al mismo tiempo son transformaciones que en el siglo xx enfrentaron importantes resistencias campesinas, también vinculadas al derecho, pero a leyes favorables a la redistribución de las tierras (la ley de Tierras de 1936; leyes de Reforma Agraria de 1961 y 1968). Sin embargo, su aplicación fue débil y generaron intensas resistencias por parte de hacendados y otros terratenientes (Sánchez y Meertens, 1983; Zamosc, 1983; Meertens, 2000). De forma más reciente la titulación colectiva de tierras de frontera a comunidades afrocolombianas y el fortalecimiento y la expansión de los resguardos indígenas, ambos amarrados a un proyecto de conservación del medio ambiente, también han sido parte de una resistencia campesina, ahora con un discurso étnico y ambientalista fortalecido.

Por otra parte, y como ha sido bien documentado, desde finales de los ochenta el narcotráfico entró a protagonizar y transformar el conflicto de tierras en Colombia (Romero, 2003; Reyes, 2009). Ello permitió la financiación de un sector de las guerrillas campesinas que se habían planteado inicialmente como formas de resistencia a la concentración de la tierra, especialmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Al mismo tiempo, sin embargo, el narcotráfico generó inmensas fortunas para nuevas capas de la sociedad que invirtieron en compra de tierras, y que unieron el proyecto contrainsurgente con la necesidad de control de rutas y zonas de frontera para cultivos ilícitos y tráfico de armas y drogas. Esta unión ha generado masivos desplazamientos y masacres en las zonas rurales, gigantescas compras de tierras y su concentración en manos de los narcotraficantes y sus testaferros, y en algunas zonas alianzas con el ejército para eliminar a la guerrilla, y cooptación y captura de las autoridades locales.

El derecho tampoco ha estado al margen de tal transformación; una serie de figuras legales ha permitido la consolidación de esta nueva transformación de la propiedad rural, llamada en ocasiones la “contra-reforma agraria”. La forma como se consolida la prueba de la propiedad con el título, la dificultad para probar la posesión y el problema para obtener el título de propiedad en zona de frontera, ha sido funcional a los intereses de la concentración de la tierra en manos de los narcotraficantes. Además, la férrea protección de la propiedad, una vez se tiene el título, ha servido para la protección de testaferros y para debilitar aún

más los procesos en curso de extinción de dominio de bienes incautados a los narcotraficantes y a los procesados en la desmovilización paramilitar de la ley de Justicia y Paz.

La descripción de los procesos de colonización, concentración de la propiedad y el dominio territorial de los narcotraficantes, sin embargo, no agotan la historia contemporánea del conflicto. Permanece como telón de fondo, e incluso como protagonista, la voluntad del Estado de desarrollar el campo de acuerdo con los modelos hegemónicos desde finales de los años noventa, y la forma compleja como tal voluntad se entretreje con la violencia padecida por los campesinos. Este libro pretende aportar a la literatura documentando, a través de los estudios de caso, la imbricación entre los discursos desarrollistas, sus contradicciones internas, la resistencia de los grupos afectados, los actores armados y los grandes proyectos de desarrollo. Y lo hace señalando especialmente a dos tipos de conflictos contemporáneos: los conflictos en zonas de frontera agrícola abierta, o abierta hasta hace poco, entre megaproyectos desarrollistas de corte extractivo y agroindustrial (represas, petróleo y palma aceitera) y poblaciones nativas de indígenas y afrocolombianos que residen en las zonas de frontera y que tienen a menudo títulos colectivos sobre la tierra.

LA COMPLEJIDAD DE LOS CONFLICTOS DE TIERRAS: CONFLICTOS POR REPRESAS Y POR CULTIVOS DE PALMA ACEITERA

En la segunda mitad del siglo xx la construcción de grandes represas llegó a representar al desarrollo. Primero, al desarrollo que venía de la mano de la generación de energía eléctrica y agua de riego a grandes extensiones de los territorios nacionales. Hoy en día, hay más de 45.000 grandes represas en el mundo, generando cerca del 19% de la electricidad e irrigando entre el 30 y el 40% de los distritos de riego; el 60% de los ríos del mundo están afectados por las represas (World Commission on Dams, 2000). El agua de las represas, además de generar energía eléctrica y aguas para riego, tiene un papel importante en el control de inundaciones río abajo, así como en la provisión de agua potable. Al mismo tiempo, sin embargo, las grandes represas llegaron a significar también el lado indeseable del desarrollo.

Las represas alteran de forma dramática el curso de los ríos y los ecosistemas ribereños, a menudo para detrimento de las comunidades que viven en sus orillas. Algunas comunidades pierden sus tierras y deben ser reubicadas; otras pierden el sustento diario asociado a los ecosistemas destruidos, especialmente el de la pesca y de la agricultura que dependía

de los flujos estacionales del río. Las comunidades indígenas con ataduras religiosas e históricas al territorio pierden no sólo la tierra y el flujo del río, sino redes de significado que sostenían prácticas culturales antiguas y que estaban ligadas a la forma y flujo del río y las tierras circundantes. Además, la pérdida de paisajes, ecosistemas y especies es, en muchas ocasiones, irreversible e irremediable, incluso cuando se hacen esfuerzos sinceros por mitigar el impacto de las represas.

Estas circunstancias dieron pie, desde los años ochenta, y en particular en los años noventa, a agitados debates a favor y en contra de las represas alrededor del mundo (véanse, World Commission on Dams, 2000 y Khagram, 2004). En tales debates se hizo evidente que éstas presentaban serios problemas en materia de equidad y derechos humanos: sus beneficios (energía eléctrica más barata, mayor producción agrícola, agua potable) eran recibidos por una parte de la población, mientras que sus costos y riesgos los asumían otros sectores, de por sí vulnerables. En particular, se hizo evidente que las poblaciones desplazadas por la construcción de la represa, así como las comunidades ribereñas y los pueblos indígenas y tribales, asumían enormes costos y riesgos por la construcción de la represa sin recibir ninguno de los beneficios. Su sufrimiento por el deterioro de la calidad de vida, el aumento de enfermedades, la pérdida del río como medio de transporte y como fuente de proteína, el menoscabo de ecosistemas y especies que eran parte de sus formas tradicionales de vida, usualmente no se veía compensado ni remediado por las medidas posteriores de empresas y gobiernos.

Las tres represas reseñadas en este libro contienen muchos de los problemas y retos descritos. Como en otras partes del mundo, los pobladores ribereños y las comunidades indígenas pagan un alto precio y, en muchos casos, sus pérdidas y sufrimiento no son compensables. En el estudio de caso sobre Urrá I, a la pérdida de territorio emberá katío, podemos agregar el impacto irreversible que los conflictos mismos y la monetarización de la compensación (una suma fija por individuo) han tenido sobre la unidad y la identidad indígena. Por otra parte, si bien la empresa Urrá S. A. reporta múltiples esfuerzos por mitigar daños y compensar a los desplazados y a las comunidades ribereñas, la degradación de los ecosistemas y la pérdida de la pesca río abajo es irreparable, como muestra también el análisis de caso de Chimá.

Las represas de El Cercado y Rancherías, por su parte, revelan una radiografía de la forma compleja como se da la distribución de costos y beneficios en las represas. Mientras se promete la generación de energía y riego para algunos, los pueblos indígenas deben asumir los costos y riesgos no sólo de la inundación por parte de sus tierras, sino de la transformación del paisaje al cual vinculan sus tradiciones sagradas. Los procesos de consulta con estos pueblos, indispensables de acuerdo con la

normatividad internacional y nacional, se hacen de manera incompleta y manipulada, pues no se les considera verdaderos socios o partícipes del proyecto, sino apenas un incómodo obstáculo al progreso.

A este panorama familiar para los estudiosos de las represas en el ámbito mundial, se agregan complejidades propias de Colombia, en particular, las que surgen de la importancia del control del territorio tanto para el crimen organizado como para los ejércitos involucrados en el conflicto armado. La Sierra Nevada de Santa Marta entonces no es sólo el escenario de las disputas entre el desarrollo propuesto por las represas y el costo pagado por los pueblos indígenas, sino que es, además, el escenario de violentos conflictos entre ejércitos por el control de rutas de entrada y salida de la Sierra, rutas que son también codiciadas por los carteles del narcotráfico y la gasolina (Observatorio, 2006). Los pueblos afectados por la represa, al mismo tiempo, son víctimas de diversas formas de hostigamiento y señalamiento por los ejércitos y los narcotraficantes, lo que se suma a su vulnerabilidad y necesidad de protección. En una situación similar están los pueblos del alto Sinú, donde se ubica la represa de Urrá I, a su vez territorio de violentos encuentros entre ejércitos y crimen organizado en los cuales los pueblos son también victimizados (Observatorio, 2002).

Como las represas, el cultivo de la palma aceitera y otros proyectos agroindustriales a gran escala representan una disyuntiva del progreso: por una parte, crean riqueza y beneficios para ciertos sectores de la población, pero, al mismo tiempo, representan unos costos ciertos, asumidos por sectores vulnerables y por futuras generaciones debido al impacto sobre el medio ambiente. Los beneficios de la palma han sido explicados en diversos foros tanto por los empresarios como por el Gobierno nacional, e incluyen la rentabilidad del campo por los buenos precios nacionales e internacionales de los derivados de la palma aceitera, la inversión en infraestructura local, la generación de empleo, los beneficios para la economía de la inversión en vías y en fábricas, la satisfacción de un mercado interno de consumo de aceites y grasas y la transformación de los derivados de la palma en biocombustibles (Conpes, 2008).

Los costos del cultivo agroindustrial de la palma aceitera se han señalado también, no sólo en Colombia, sino en especial en Indonesia y Malasia, donde la palma constituye un rubro importante de la economía, y donde se ha vinculado a la violación de derechos humanos, al desplazamiento y empobrecimiento de la población nativa y al deterioro irreversible del medio ambiente. Los pobladores no sólo han perdido sus tierras a manos de las grandes empresas, sino que se ven afectados en su salud y su supervivencia por la contaminación generada debida a los pesticidas sobre las vías acuáticas. El monocultivo, además, amenaza con destruir la biodiversidad de ecosistemas tan ricos como la isla de Borneo, amenazando

de extinción especies nativas únicas en el mundo. Las empresas también son acusadas de utilizar tácticas violentas en su expansión territorial para expulsar a las poblaciones rurales, resultando en desplazamiento, empobrecimiento y pérdida de tradiciones y costumbres.

Según un reciente informe de varias organizaciones de derechos humanos, sólo en Indonesia existen 513 conflictos distintos entre comunidades y las empresas (Friends of the Earth, 2008). Muchos de estos conflictos reproducen los problemas relatados en los estudios de caso de este libro (Curvaradó y Jiguamiandó; Guapi; alto Mira y Frontera): irregularidades en las consultas a las comunidades, irregularidades en los títulos de propiedad, irregularidades en los permisos que incluyen las evaluaciones de impacto ambiental, corrupción, impacto sobre la seguridad alimentaria de las poblaciones locales, contaminación de vías acuáticas, empobrecimiento de la población local al convertirse en mano de obra para los cultivos perdiendo tierras para cultivos de pancoger, pérdida de tradiciones y culturas únicas, etcétera. Son altos costos pagados por los pobladores nativos más vulnerables, mientras que los beneficios en desarrollo son percibidos, en particular, por los empresarios y comunidades distantes de la tierra en disputa.

Los beneficios del *boom* de la palma aceitera se relacionan no sólo con el desarrollo de las zonas en materia de creación de vías y fábricas para la producción de alimentos y otros productos de consumo (jabones, cremas), sino también se relacionan con el desarrollo a causa del papel que desempeña en la producción de biocombustibles menos contaminantes que los derivados del petróleo. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) trazó de forma expresa dicho objetivo como parte de su visión del desarrollo, que incluye también el apoyo a los biocombustibles en otros campos (Conpes, 2008).

Sin embargo, es importante destacar que en Colombia el tema de los biocombustibles va más allá de sus beneficios ambientales, y se encuentra relacionado con problemas propios del conflicto armado y del narcotráfico. Así, los cultivos de tardío rendimiento, y en especial la palma aceitera, están vinculados a proyectos de control territorial: los amplios y en general despoblados cultivos, controlados por empleados de empresas privadas, restringen la posibilidad de corredores de movilidad y control territorial para las guerrillas y narcotraficantes. Ésta parece ser la aspiración parcial del Gobierno en el estímulo dado a este tipo de cultivo, pues ha destacado el papel que cumplen en reemplazar cultivos ilícitos y con ellos fuentes de financiación para los ejércitos ilegales. También señalan la importancia de estos cultivos como generadores de progreso materializado, como vías de acceso, empleo e inversión en infraestructura, todo lo cual implica una medida importante de control del territorio por parte el Estado, control exigido y apoyado por los beneficiarios de los cultivos.

Ello está detrás del impulso a proyectos de palma, incluso en regiones donde, como se evidencia en el caso de Guapi reseñado en este libro, la inversión estatal no parece compadecerse de la potencialidad de los terrenos, tanto por la falta de vías de acceso como por la prevalencia de la enfermedad de la pudrición del cogollo. Paradójicamente, en su aspecto ilegal en ciertos lugares del país, y en particular en el bajo Atrato, los cultivos de palma han sido también parte del proyecto de control territorial de narcotraficantes y paramilitares. Como se refiere en el caso de Jiguamiandó y Curvaradó en este libro, existió una alianza entre empresas palmicultoras y ejércitos paramilitares para desplazar a la población nativa y hurtar sus tierras.

La relación entre proyectos de desarrollo y control territorial puede ser cierta, pero no deja de ser problemática, como lo muestran los estudios de caso presentados. Problemática, en primer lugar, por la sinergia que, en ocasiones, ha demostrado con el proyecto paramilitar de control territorial financiado por el narcotráfico. Problemática también por la tensión con otras visiones del desarrollo que incluyen la cosmovisión de las comunidades nativas y la protección de la biodiversidad y el medio ambiente como norte. Problemática por los costos que tiene en términos de violaciones de derechos humanos, en términos de distribución social de costos y beneficios y en términos de una mayor conflictividad social. El sonado caso de Carimagua y el menos conocido drama del pueblo cofán, son ejemplo, además, de otra dimensión de conflicto: la tensión entre el imperativo del desarrollo y el del deber del Estado de garantizar los derechos humanos de los grupos más vulnerables, como son las víctimas del conflicto armado y las poblaciones indígenas en vías de extinción.

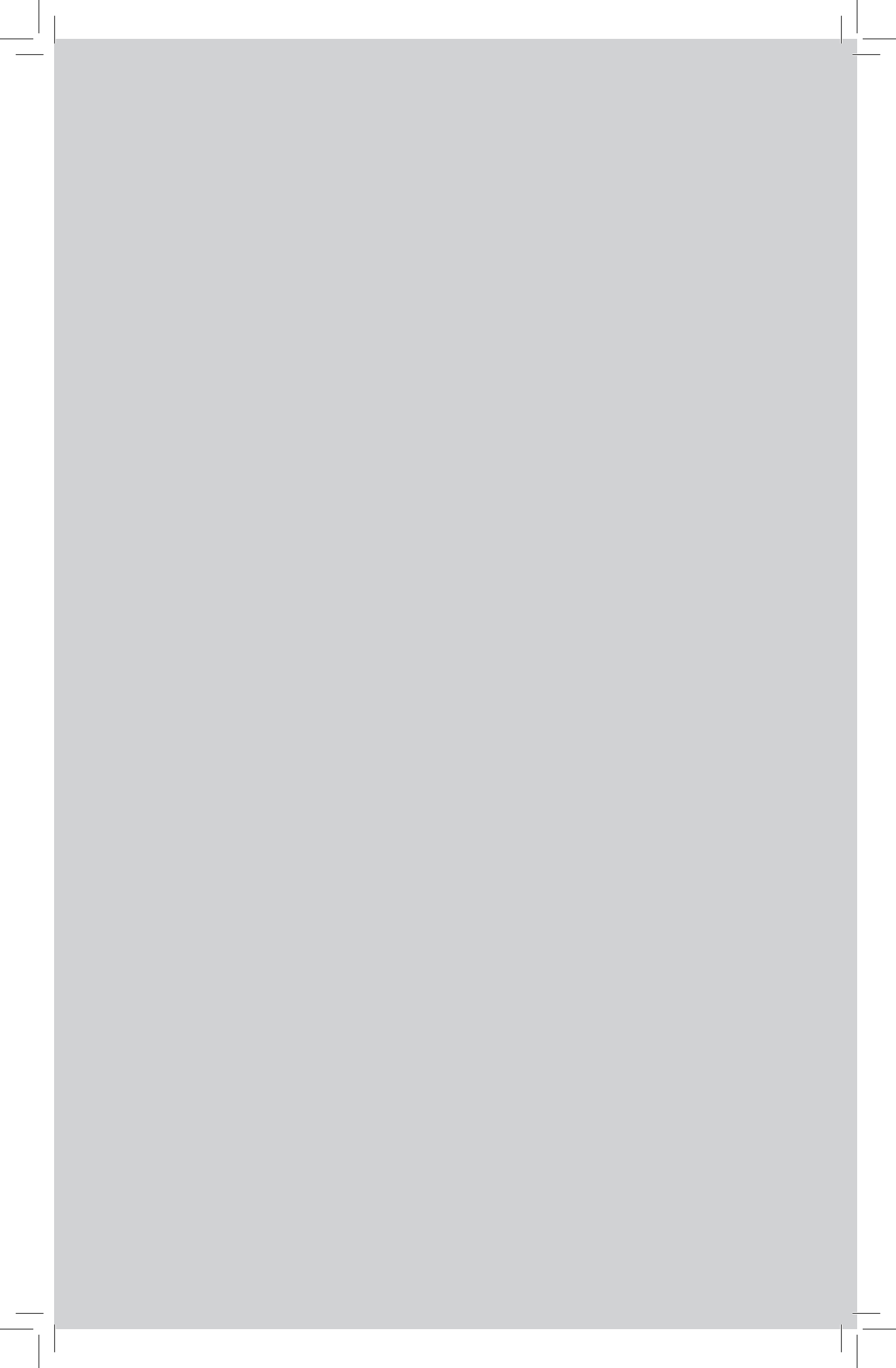
Son problemas complejos que requieren de un replanteamiento de las políticas de desarrollo en zonas de frontera agrícola y, en general, como concluyen las autoras, de una política de tierras sensible a los momentos y protagonistas de los conflictos reales de hoy. Pero, además, son problemas que exigen una mejor comprensión de las dinámicas entre las leyes y los conflictos, de la forma como el derecho puede ser contradictorio, ambiguo y plagado de vacíos, y como tales características, junto con la existencia de diversos regímenes normativos, crean oportunidades y costos para diferentes actores políticos, legales e ilegales. Este libro de la Colección Cijus pretende entonces contribuir a ese objetivo y a una discusión más compleja y rica del papel que desempeñan el derecho y las políticas públicas en los conflictos de tierras contemporáneos.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Política Social (Conpes) (2008), Documento Conpes 3150, “Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia” [en línea], disponible en: <http://www.snc.gov.co/Es/Politica/Documents/Conpes%203510.pdf>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Dagnino, E. (2004), “Confluencia perversa, desplazamiento de sentido, crisis discursiva”, en Grimson, A. (comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso.
- Duncan, G. (2007), *Los señores de la guerra*, Bogotá, Planeta.
- Escobar, A. (1998), *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Norma.
- Esteva, G. (1996), “Desarrollo”, en Sachs, Wo. (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, Pratec.
- Friends of the Earth, Life Mosaic y Sawit Watch (2008), “Losing Ground: The Human Rights Impact of Oil Palm Plantations in Indonesia” [en línea], disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/FA89FA0523761115C12574FE00480313/\\$file/losingground.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/FA89FA0523761115C12574FE00480313/$file/losingground.pdf), recuperado: 13 de julio del 2010.
- Ibáñez, A. M. y Querubín, P. (2004), *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Khagram, S. (2004), *Dams and Development: transnational struggles over water and power*, Nueva York, Cornell University Press.
- Legrand, C. (1988), *Colonización y protesta campesina en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional.
- Meertens, D. (2000), *Ensayos sobre tierra, violencia y género: hombres y mujeres en la historia rural de Colombia (1930-1990)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República (2006), “La confrontación en la Sierra Nevada de Santa Marta” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/sierra_nevada.pdf, recuperado: 13 de julio del 2010.
- — (2002), “Panorama actual del nudo de Paramillo y su entorno” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/04_03_regiones/nudo_paramillo/nudo_de_paramillo.pdf, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Posada-Carbó, E. (1998), *El Caribe colombiano: una historia regional*, Bogotá, Banco de la República.
- Reyes, A. (2009), *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Norma.
- Romero, M. (2003), *Paramilitares y autodefensas (1982-2003)*, Bogotá, Iepri-Planeta.
- Sánchez, G. y Meertens, D. (1983), *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*, Bogotá, El Áncora.
- Sousa Santos, B. de y Rodríguez, C. (2007), *El derecho y la globalización desde abajo*, México, Anthropos.

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

- Svampa, M. (2008), *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI-Clacso.
- World Commission on Dams (2000), "Dams and Development. A new framework for decision making" [en línea], disponible en: <http://www.dams.org/docs/report/wcdreport.pdf>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Zamosc, L. (1987), *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia: luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (1967-1981)*, Bogotá, Cinep.





**ESTUDIOS DE CASO:
DESARROLLO Y CONFLICTO
DE TIERRAS**



TATIANA ALFONSO

LIBIA GRUESO

MAGNOLIA PRADA



CASO 1

ALTO MIRA Y FRONTERA

Presentación y justificación

En 1993 la ley 70 hizo posible la obtención de derechos de propiedad colectiva sobre tierras baldías del Estado para las comunidades afrocolombianas que históricamente habitaran ese territorio. El reconocimiento legal de los asentamientos fue el resultado de un proceso convulsionado, y hoy se libran aún batallas por el ejercicio de los derechos, enfrentados contra las olas de violencia y de ocupación.³

El recuento del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, en el municipio de Tumaco, departamento de Nariño, reconstruye un caso paradigmático de esta realidad regional. En los territorios colectivos del Pacífico colombiano, la expansión de monocultivos de palma de aceite y de la actividad minera, la invasión de cultivos ilícitos, la ejecución de proyectos de infraestructura y la presencia de colonos y actores armados ilegales, han causado el desplazamiento masivo y la confinación de la cultura nativa.

Dimensionar el problema de tierras que gravita en la región a través del caso de alto Mira requiere aludir específicamente a las disputas territoriales propiciadas por el cultivo comercial de la palma de aceite

[3] Los referentes legales de dicho reconocimiento son: artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991, ley 70/1993, convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Colombia mediante ley 21/1991. La Corte Constitucional en varias sentencias ha dejado constancia de las luchas por los derechos colectivos de las comunidades afrocolombianas. En este sentido, véanse: sentencia T-955/2003, M. P.: Álvaro Tafur Galvis; sentencia C-030/2008, M. P.: Rodrigo Escobar Gil; sentencia C-461/2008, M. P.: Manuel José Cepeda; sentencia C-175/2009, M. P.: Luis Ernesto Vargas.

(o palma africana) desde la década de los sesenta y antes de 1993. La expansión de la palma en el municipio de Tumaco y sobre territorios colectivos se dio, precisamente, en medio de la incertidumbre sobre los derechos de propiedad que podían reclamar las comunidades, las empresas palmicultoras y el Estado mismo en su promoción de diversos modelos de desarrollo.

En 1996, y a la sombra de la ley 70/1993, la comunidad afrodescendiente ubicada en la zona alta del río Mira creó el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera para proceder con su solicitud del título colectivo (ley 70/1993, artículos 8º y 9º). El 9 de noviembre de 1998, completos los requisitos de ley, el Consejo del Alto Mira y Frontera radicó su solicitud de adjudicación ante el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora).⁴ El proceso de adjudicación del título fue en especial largo y conflictivo, ya que de inmediato las empresas palmicultoras de la zona entraron a competir por derechos territoriales con el consejo, alegando el derecho a utilizar las zonas ya sembradas con palma. De un lado de la ley quedaron las comunidades que habitan la cuenca desde hace varias generaciones, y del otro la inversión de empresas en el cultivo de tardío rendimiento, que han construido vías de acceso y dan empleo a la población.⁵

El río Mira trajo en los años noventa nuevos actores a la disputa de territorios de una convulsionada geografía. El avance de grupos de guerrilla y paramilitares desde el departamento del Putumayo hacia Nariño por la ruta fluvial, consolidó el ingreso de poblaciones migrantes y el despojo de tierras para la producción de cultivos ilícitos. Al final de la década de los noventa, las plantaciones de coca invadieron los cultivos de las comunidades negras, de la mano de organizaciones al margen de la ley que aumentaban así su control territorial. En el 2000, el conflicto armado produjo un asentamiento adicional de personas desplazadas por la violencia que ahora subsiste y comercializa con los recursos naturales de la cuenca del Pacífico afrocolombiano.⁶ Son colonos mestizos que huyeron de la zona de desmilitarización establecida por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) para el proceso de paz con las FARC.⁷ Al avanzar la

[4] Organismo estatal competente, para la época, de tomar decisiones en materia de tierras.

[5] La palma da frutos después de tres años de haber sido plantada. Su vida útil, de aproximadamente veinticinco años, requiere de inversión de capital con el fin de adecuar las tierras para la siembra; de infraestructura, como la construcción de vías de acceso a las zonas de cultivo; del montaje de fábricas para el procesamiento del fruto y para la extracción del aceite; y, en ocasiones, de la construcción de campamentos y dependencias para los trabajadores.

[6] Estos se ubicaron en la zona tres del territorio en cuestión. Véase, anexo I, cuadro I Organización político-administrativa del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera.

[7] Esta información se recogió en el taller realizado por Magnolia Prada, Tatiana Alfonso y Yamile Salinas con la comunidad del alto Mira y Frontera el 27 de agosto del 2008.

década del 2000, ello trajo nuevos factores de conflicto al territorio, como son las políticas públicas de erradicación de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, con sus propios impactos ambientales y en medio de la violenta oposición de los grupos armados.

Para el momento de la adjudicación del territorio colectivo a favor de las comunidades negras el 2 de marzo del 2006,⁸ el proyecto industrial de expansión de la palma de aceite no se había detenido. De hecho tal expansión aumentó con el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez que impulsó la expansión de los cultivos de biomasa, incluida la palma de aceite (Conpes 3510). Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estableció como directriz de política pública un marco normativo de incentivos tributarios y financieros para la promoción de la competencia en el mercado de biocombustibles (ley 1151/2007; Conpes 3510).⁹

En la década del 2000 surgió un nuevo factor de conflicto: la explotación de material de arrastre del río Mira por parte de habitantes (personas naturales) de Tumaco quienes no tienen vínculos con las comunidades locales.

Los conflictos por la propiedad y el uso del territorio de la zona alta del río Mira emergieron de la conexión entre formas legales e ilegales de apropiación; y la naturaleza e impacto de las disputas por el control de este territorio ilustran el fenómeno del despojo y usurpación de tierras, así como la afectación de sistemas tradicionales de subsistencia y organización.¹⁰ El caso de las comunidades del alto Mira y Frontera ilustra cómo el mecanismo de la titulación poco ha servido para cumplir con los objetivos de la ley 70 (artículo 1º) de proteger la identidad cultural y sus derechos como grupo étnico, ni para el fomento de su desarrollo económico y social. Ante el despojo y uso de los territorios por terceros ajenos a la comunidad, la titulación se queda corta en impulsar las “condiciones reales de igualdad de oportunidades” mencionadas por la ley, y se convierte en meros papeles.

Descripción del territorio y factores relevantes

El municipio de Tumaco (San Andrés de Tumaco) tiene una extensión territorial aproximada de 3760 km² en la costa pacífica nariñense, que es atravesada de este a oeste por el río Mira. Este río nace en el nudo

[8] La adjudicación la hizo el Incoder en resolución 0525 del 2 de marzo del 2006. El Incoder reemplazó al Incora y asumió algunas de sus funciones en el 2003, cuando esta última entidad fue liquidada.

[9] El Gobierno nacional incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo la promoción de la competencia en el mercado de biocombustibles y los identificó como uno de los productos para diversificar la producción agropecuaria.

[10] En este libro se usan de forma intercambiable los términos comunidades negras (reconocidas de esa manera en la ley 70/1993), población afrocolombiana y población afrodescendiente.

de los Pastos, en la frontera de Colombia con el Ecuador. Un trecho es limítrofe con este vecino país. Una vez en territorio colombiano, el río tiene un curso de más de 140 km que desemboca en Cabo Manglares, departamento de Nariño, en la costa pacífica del sur del país. El territorio aledaño, como la mayor parte de la cuenca colombiana del Pacífico, abunda en fuentes hídricas, amplios valles cenagosos y una vegetación predominante de manglar y selva. Numerosos ríos, dentro de los cuales los principales son precisamente el Mira pero también el río Mataje, concentran en sus orillas la población rural presente en la zona; ofrecen fuentes de trabajo, agua para el consumo y el riego de cultivos, acceso y comunicación con regiones apartadas. Por varias generaciones el río ha proveído la subsistencia de sus comunidades con actividades de pesca, comercialización y venta de cultivos de cacao y sembrados de pancoger. Sus habitantes son primordialmente afrodescendientes: de los 160.034 habitantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2005) que alberga Tumaco, 142.430 (el 89%) son afrodescendientes.¹¹

Por su parte, la comunidad afrodescendiente ubicada en la zona alta del río Mira está conformada por 42 comunidades veredales del municipio de Tumaco.¹² Fueron éstas las que crearon en 1996 el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera para reivindicar su tenencia de la tierra. En 1996, de acuerdo con la solicitud de titulación, 1725 familias hacían parte del consejo comunitario, para 6677 personas. El territorio colectivo que les fue otorgado por el Incodec limita por el sur con la República del Ecuador; por el suroriente con el resguardo indígena Yarumai Piedra Sellada; por el oriente con los resguardos indígenas de la Turbia y Santa Rosita; por el occidente con tierras de las comunidades negras del Consejo Comunitario del Bajo Mira y Frontera y con la desembocadura del río Mataje; por el norte, el territorio colinda con predios privados con títulos individuales (Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera [CCAMF], 2003: 7).

Este territorio —entiéndase relación de la comunidad con su entorno— definió la ordenación política y cultural de la comunidad negra y el desarrollo de prácticas tradicionales de producción (véanse anexo 1, cuadro 1 “Organización político-administrativa del Consejo Comunitario

[11] Puede verse una discusión amplia de la posición de las organizaciones afrocolombianas frente al Censo General de Población en relación con la pertenencia étnica en Rodríguez Garavito, C. et ál. (2009), *Raza y derechos humanos en Colombia. Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*, Bogotá, Ediciones Uniandes; Observatorio de Discriminación Racial (ODR) (2008), “Los 10 municipios con mayor población afrodescendiente. Datos del Censo General de Población 2005” [en línea], disponible en: <http://odr.uniandes.edu.co>, recuperado: julio del 2009.

[12] Por ser veredas del municipio no hay datos censales de ellas separados de los del municipio de Tumaco. No hay datos desagregados por veredas ni para población ni para sus indicadores de pobreza.

del Alto Mira y Frontera”). Los usos del territorio descritos en el Plan de Manejo Integral Ambiental son (CCAMF, 2003):¹³

1. 14.035 ha están destinadas al uso agrícola, con cultivos de pancoger, plátano, cacao y algunos frutales y el incipiente cultivo de palma de aceite por parte de algunas familias de la comunidad.
2. 11.532 son ha de bosque de colinas intervenido, donde las comunidades realizan extracción de madera para la venta y el uso doméstico, practican actividades de cacería y recolección de productos no maderables del bosque, tales como plantas de uso mágico-religioso o para la construcción de viviendas, y palmas para la elaboración de artesanías.
3. 506 ha de “rastros”, terrenos de unidades familiares en período de descanso. De acuerdo con el sistema tradicional de producción, los pobladores dejan descansar la tierra por un período de tiempo de entre cinco y diez años para volver a cultivar.
4. 100 ha en área de manglar, que son la totalidad de las áreas de la planicie de inundación, cubiertas por vegetación de manglar. En estas áreas las comunidades realizan prácticas de extracción y recolección de concha y cangrejos para el autoconsumo, y algunas especies de mariscos.
5. 202 ha destinadas a áreas de pasto con fines de producción pecuaria.
6. 68 ha para asentamientos rurales: ubicados en diques, vegas y pies de colinas donde se desarrolla la vida urbana de las comunidades (residencia, educación, recreación y deporte, acopio de productos, entre otros).
7. 2419 ha que conforman las redes de drenaje y vías fluviales utilizadas para la pesca y el transporte.

La organización de las tierras comunales corresponde a la división social y cultural del trabajo dentro del consejo. Para las comunidades, el territorio está ligado a su memoria histórica oral y a sus expresiones culturales. Estas comunidades “se expresan trabajando la tierra, cosechando los frutos del océano para reforzar su presencia en la territorialidad [...] la memoria descubre y ejerce a cada paso la ancestralidad de la cultura vinculada a la tierra y el sentido que tiene la vida” (Quintero, citado en Botero, 2008: 20). En esta concepción del territorio, el individuo como la comunidad son sujetos que hacen parte de la naturaleza (López y Millán, 2007: 39).

[13] Con asesoría y acompañamiento de un grupo interdisciplinario de profesionales y de la Corporación Ecofondo Fondo Holanda. Los usos del territorio se superponen, por eso la suma de las hectáreas descritas, según el uso referidas en el documento, es mayor a la extensión del territorio.

El conflicto por la tierra en esta zona está asociado desde los años sesenta al cultivo de palma aceitera. En la década del sesenta, las plantaciones comerciales de palma de aceite se instalaron en el departamento de Nariño, y al municipio de Tumaco arribaron con la empresa Palmas del Río en 1962 (entrevista con líder comunitario, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, Tumaco, junio del 2009). Los pobladores afirman que, “desde la primera palma sembrada en el río Mira, comenzó el despojo de la tierra” (relato de líder comunitaria, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, Tumaco, junio del 2009), al recordar cómo la familia de “los Palacio por allá en los 60, fue la primera en ser despojada de su terreno por la empresa Palmar del Río [...], tuvieron que irse, y dejaron eso con palma” (entrevista con líder comunitario, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, Tumaco, junio del 2009). En la década de los setenta, afirman los lugareños, llegó al municipio la empresa Palmas de Tumaco, y en la década de los ochenta, Palmeiras S. A., empresas que aún hacen presencia en vastas extensiones de territorio plantadas con palma.

Los vívidos recuentos de las comunidades afrocolombianas sobre el proceso de asentamiento de la palma en Tumaco, en las riberas del río Mira y alrededor de la carretera que comunica al municipio con la ciudad de Pasto, contrastan con la visión oficial del cultivo como motor socioeconómico de la región. Las narraciones oficiales sobre la contribución de las plantaciones en la fundación de pueblos como Imbilí, Tangareal, Candelillas, La Vega, y el empleo de más del 70% de la población del municipio en la década de los sesenta (Machado, 2003: cap. 55), contrastan con las versiones de los pobladores que reviven cómo la palma representó la reducción del espacio físico de habitación y tránsito, las limitaciones de uso del territorio y la afectación de cultivos tradicionales.¹⁴

El impacto ambiental de las actividades de las empresas palmicultoras puede resumirse en la modificación de los usos del suelo en la zona del río Mira, debido a la tala de vastas extensiones de bosque primario (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural [Incoder], 2004), el drenaje de suelos y la construcción de infraestructura vial en los territorios colectivos para dar paso al monocultivo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2008: 16-18). A medida que la palma avanzó, los cultivos de subsistencia mermaron significativamente, amenazando la seguridad alimentaria de las comunidades.¹⁵ Las personas comenzaron

[14] La palma de aceite es catalogada como “monocultivo” porque sus raíces alcanzan una extensión promedio de 3 m de diámetro, lo que imposibilita tener otro tipo de cultivos a su lado. Sobre los efectos ambientales de la palma de aceite (véase World Rainforest Movement [WRM], 2009).

[15] La palma no se adapta ni integra al medio ambiente existente; sus extensas raíces y consumo de los recursos del suelo destruye y reemplaza las especies de flora nativa. Véase Instituto Alexander von Humboldt (2008).

a salir del territorio, abandonando sus terrenos.¹⁶ Muchos habitantes de la zona alta del río Mira migraron al casco urbano del municipio de Tumaco en busca de alternativas de subsistencia; otros decidieron “vender” su terreno a las empresas palmicultoras a pesar de no contar con títulos legales que acreditaran un derecho de propiedad ante los compradores; algunos más se emplearon en las empresas y aceptaron sembrar palma en sus terrenos derivando un ingreso mínimo. Unos pocos, sin embargo, decidieron quedarse apegados al territorio y a su forma de vida.¹⁷

La defensa de la posesión de las tierras dio lugar a la incipiente organización de las comunidades, en asociaciones y juntas campesinas en los años ochenta.¹⁸ Mientras la palma se posicionaba como uno de los renglones económicos más sobresalientes de la región (Machado, 2003), las comunidades se formalizaron en la Asociación del Río Mira (Asomira) y, posteriormente, en la Asociación de Campesinos del Río Mira (Asocrim). La tarea de representar a las comunidades, reivindicar el asentamiento ancestral, la propiedad sobre los territorios cultivados con palma y exigir la salida de las empresas palmeras de la zona ante las autoridades locales, carecía, para entonces, de instrumentos legales y se concentraba en la actividad política y organizativa (Machado, 2003).

En el año de 1990, Asomira y Asocrim, junto con un variado grupo de organizaciones y autoridades locales afrocolombianas, se movilizaron en búsqueda de la participación directa en la Asamblea Nacional Constituyente convocada por el gobierno del recién electo presidente de la República, César Gaviria Trujillo (1990-1994). Las comunidades no lograron elegir a uno de sus representantes como constituyente, pero una ventana se abrió para visibilizar los problemas que enfrentaba la población y plantear soluciones por las que el ordenamiento jurídico vigente no había manifestado interés alguno hasta entonces. Aun sin representación directa en la Asamblea, las pretensiones territoriales de las comunidades negras fueron legitimadas por el reconocimiento del país como pluriétnico y pluricultural, como por ejemplo en el artículo transitorio 55 de la Constitución, que ordena la aprobación de una ley que permita la titulación colectiva de tierras para las comunidades negras.

Cronología del conflicto y despojo territorial

Los años noventa traen nuevos instrumentos legales para la protección del territorio de las comunidades afrocolombianas del río Mira. Primero, la Constitución Política de 1991 proclamó un Estado que reconoce

[16] Esta reconstrucción fue publicada en Rodríguez, C.; Alfonso, T. y Cavelier, I. (2008). La Corporación Autónoma Regional del Departamento de Nariño (Corponariño), autoridad ambiental de la zona, documentó la tala desde la década de los noventa.

[17] La reconstrucción que se hace en este aparte tiene como fuente los relatos obtenidos de miembros del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, Tumaco, junio del 2009.

[18] Ídem.

y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (art. 7º, "Principios Fundamentales"). Segundo, el artículo 55 transitorio de la Carta ordenó la expedición de una ley, previo estudio por parte de una comisión especial, con el propósito de reconocer el derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico. Y tercero, la ley 70/1993 sancionó el procedimiento legal que brinda el derecho a la propiedad colectiva en cabeza de las comunidades. Se trata de un derecho imprescriptible, inajenable e inembargable; no comercializable por miembros comunitarios de manera individual, que requiere, en consecuencia, de la deliberación colectiva para determinar el uso y destinación de las tierras. La ley 70 estableció una serie de medidas de protección frente a la intervención indeseada de terceros sobre territorios negros como reconocimiento jurídico de su cultura y estrecha relación con el territorio en cuanto elemento esencial de su organización social y política.¹⁹ En efecto, la ley desconoce derecho alguno a ocupantes ajenos a la comunidad sobre tierras objeto de propiedad colectiva (ley 70/1993, artículo 15). Regulada en 1995 por el decreto 1745, la ley 70 materializó la posesión ancestral de los territorios comunitarios con la adjudicación de títulos colectivos sobre suelos y bosques. Hasta la concepción de este mecanismo, los territorios que ocupaban las comunidades eran considerados por el Estado baldíos: territorios sobre los cuales las comunidades no podían reclamar un derecho de propiedad.

En 1996 la comunidad afrodescendiente ubicada en la zona alta del río Mira creó el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera para proceder con su solicitud del título colectivo (ley 70/1993, artículos 8º y 9º). Como ya se refirió, para 1996 gran parte del territorio habitado por la comunidad tenía plantaciones de palma de aceite de propiedad de las empresas Palmeiras S. A. y Palmas Oleaginosas Salamanca S. A. A pesar de la presencia palmera, el consejo comunitario adelantó el censo de población de su territorio y su descripción detallada, en cumplimiento de los requisitos establecidos dentro del procedimiento para la titulación (ley 70/1993, artículos 10 y ss.). A esto siguió la elaboración de los mapas del territorio, dentro de los cuales se incluyen las zonas invadidas por las empresas palmiticultoras en las décadas anteriores.²⁰ Entonces sucedieron dos hechos que anunciaron la violencia por venir.

El primer hecho fue el asesinato de Francisco Hurtado. Francisco Hurtado, miembro de la comunidad del alto Mira y Frontera, había luchado por el reconocimiento de los derechos de las comunidades negras en la Constituyente de 1991, y desde 1993 trabajaba en la solicitud del título

[19] Véase, por ejemplo, Congreso de la República, ley 70/1993, artículos 1º, 2º y 3º.

[20] Relatos de miembros del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, Tumaco, junio del 2009.

colectivo. En febrero de 1996, cumplía con la entrega del censo de las familias dentro del territorio, último requisito pendiente. Francisco entraba a la casa de una mujer cuando llegaron dos hombres en una moto. Uno de ellos se bajó, entró a la casa y le dijo: “pa’ que no sigas jodiendo con tu cuento de tu ley 70”. Acto seguido, le disparó y le dejó un letrero con la misma frase.²¹

El segundo hecho, también en el año de 1996, fue la expansión del cultivo de palma aceitera en el municipio de Tumaco con la solicitud legal de la empresa Palmeiras S. A. para celebrar contratos de explotación de baldíos ante el Incora, hoy Incoder. El 6 de mayo, Palmeiras presentó solicitud formal para cultivar palma en un área aproximada de 800 ha en la cuenca del río Mira.

A esta solicitud seguirían otras: dos años después, el 5 de agosto de 1998, la empresa Palmas Oleaginosas Salamanca S. A. presentó una solicitud similar para un área aproximada de 2400 ha en la zona de los ríos Pusbí y Mataje. La Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite calcula que, para la época, las plantaciones empresariales en Tumaco abarcaban aproximadamente 9500 ha (Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite [Fedepalma], 2006 y 2009). El 9 de noviembre de 1998, tres meses después de la última solicitud de los palmicultores sobre porciones del territorio, el consejo comunitario presentó su solicitud de titulación colectiva.

La solicitud de Palmeiras S. A. fue negada por el Incora porque “no se había constituido la zona de desarrollo empresarial de Tumaco y no cumplió los requisitos exigidos” (Incoder, 2004: 22). Adicionalmente, la entidad ordenó resolver la petición de la empresa sólo hasta cuando se decidiera sobre la solicitud de titulación colectiva del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera. La solicitud de Salamanca S. A. fue negada con los mismos argumentos. En el caso de esta última empresa, la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño) adelantaba un proceso sancionatorio por daños ambientales causados debido a la construcción de una carretera de aproximadamente 12 km sin contar con la correspondiente licencia ambiental. En contravía de las decisiones de la entidad pública, durante los años siguientes las empresas palmicultoras adquirieron y ocuparon los territorios, haciendo uso de contratos de compraventa de mejoras individuales con los pobladores de las comunidades negras (Procuraduría General de la Nación [PGN], 2007).

En el 2001 otro asesinato conmovió a la comunidad: el asesinato de la religiosa Yolanda Cerón Delgado frente a la iglesia de La Merced, ubicada en el parque Nariño de Tumaco. Yolanda Cerón fue asesinada

[21] Ídem.

por impulsar la aplicación de la ley 70 y los reclamos de los derechos territoriales de los afrocolombianos y por denunciar alianzas entre la fuerza pública y grupos paramilitares. Así lo admitió Guillermo Pérez Alzate, extraditado ex comandante del Bloque Libertadores del Sur, estructura del Bloque Central Bolívar.²²

En el 2003, mediante resolución 397/2003, el Incoder concedió el título colectivo, pero excluyó las 800 ha de tierra que habían sido solicitadas por Palmeiras S. A. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuradora Judicial Agraria para el departamento de Nariño, interpuso un recurso judicial contra la decisión, por considerar que amparaba una ocupación ilegítima de los territorios ancestrales de la comunidad negra del río Mira. El Incoder falló el recurso a favor de la comunidad y declaró a Palmeiras S. A. un ocupante de mala fe, que en consecuencia no tenía derecho a la celebración de contratos sobre los territorios ocupados (resolución 525/2006).

En el caso de la solicitud presentada por Salamanca S. A. desde 1998, el Incoder falló de igual manera; sin embargo, la empresa apeló la decisión basándose en una concertación que había realizado en septiembre del 2003 y julio del 2004 con el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera. En dicha concertación, el consejo comunitario había aceptado excluir del título colectivo las 2400 ha ocupadas por Salamanca S. A. El Incoder concluyó que esta negociación no era válida y, por tanto, las 2400 ha quedaron incluidas en el título colectivo. El 2 de marzo del 2006, el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera se convirtió en el titular de una extensión de 24.790 ha y 4538 m², mediante resolución 0525 del Incoder.

Llegado el 2006, y al inicio de su segundo mandato, Álvaro Uribe reivindicó el apoyo del Gobierno nacional al sector palmicultor como motor de desarrollo y específicamente respaldó su actividad en zonas como Tumaco y Guapi.²³ En el XXXIV Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite en la ciudad de Villavicencio, departamento del Meta, Álvaro Uribe Vélez reiteró la destinación de recursos del Estado para “sacar adelante esos proyectos”. En su discurso instó al ministro de Agricultura para llegar a acuerdos con las comunidades negras, en particular de

[22] Guillermo Pérez Alzate, alias Pablo Sevillano, en el proceso de la ley 975/2001, aceptó ser el autor intelectual del crimen [en línea], disponible en: www.verdadabierta.com/web3/victimarios/los-jefes/665-perfil-guillermo-perez-alzate-alias-pablo-sevillano, recuperado: julio del 2009.

[23] Discurso en el XXXIV Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite en Villavicencio, junio 7, 8 & 9 del 2006. La alocución del presidente aseguró a los cultivadores de palma que el Gobierno nacional sería su socio en zonas como Tumaco y Guapi. Presidencia de la República, Secretaría de Prensa (2006), “Gobierno dispuesto a ser socio en proyectos de palma y biodiésel en Tumaco y Guapi” [en línea], disponible en: <http://oacp.presidencia.gov.co/sner/ss/detalleNota1.aspx?id=5381>, recuperado: junio del 2009.

Tumaco y Guapi, sobre el uso de la tierra.²⁴ Paradójicamente, el apoyo a las plantaciones de palma por parte del Gobierno nacional se hacía en la misma época en la que el Incoder declaró las plantaciones de palma en Tumaco y en especial las del alto Mira y Frontera como ocupaciones ilegales y de mala fe, y otorgó el título colectivo a las comunidades.

Los cultivos de palma en el municipio de Tumaco registraron entre 1999 y el 2007 un crecimiento total del 164,8%: pasaron de ocupar 20.996 ha en 1999, a tener 32.416 ha cultivadas en el 2005, y 34.610 ha en el 2007 según los datos de la Federación de Empresas de Palma Aceitera en Colombia (Fedepalma, 2008). Este período de expansión de ocho años coincide con el dilatado proceso de adjudicación de las comunidades ante el Estado: un trámite previsto por la ley 70/1993 para un término —improrogable— de cuatro meses, a partir de la solicitud formal (ley 70, artículos 10 y 11).

El 25 de junio del 2008 ocurrió un nuevo asesinato de los promotores de la propiedad comunitaria: el secretario general del Consejo Comunitario del Bajo Mira y Frontera —Felipe Landázuri— fue asesinado en la vereda Candelilla por presuntos miembros de grupos paramilitares. El día anterior a su muerte, Landázuri lideraba el recorrido de reconocimiento del territorio del bajo Mira para su postulación a título colectivo del consejo.²⁵ Un poco más de tres meses después, el 7 de octubre del 2008, Armenio Cortés, el fiscal de la Junta del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, fue asesinado por un desconocido en el casco urbano del municipio de Tumaco. Después de estos hechos, los demás miembros de la Junta del Consejo Comunitario fueron amenazados por actores armados ilegales; sin protección del Estado, se han visto obligados a desplazarse a diferentes cascos urbanos (Tumaco, Bogotá y Cali), alejados de sus tierras. Para febrero del 2010 no han podido regresar al territorio, y ninguno de los asesinatos de sus colegas ha sido esclarecido judicialmente.

Durante los diez años que transcurrieron entre la solicitud de 1998, la adjudicación parcial del 2003, la adjudicación definitiva en el 2006 y la fecha programada para la entrega material del territorio colectivo en diciembre del 2008, las comunidades enfrentaron nuevas formas de ocupación y despojo.

[24] *Ibídem*. "Propóngales una fecha y les dice señores, nos declaramos en cónclave y de aquí no salimos hasta que tengamos un acuerdo, porque aquí hay que reconocer lo bueno y lo malo, en este Meta y en el Casanare y en lo que se empieza a dar en el Guaviare, unos crecimientos formidables de palma. En Tumaco no, y Tumaco que tiene la carretera, váyanse un poquito al norte. Esa área del Guapi, El Charco, con excelentes condiciones y sin una mata de palma y llena de coca que tenemos que erradicar. Sería mi sugerencia muy respetuosa".

[25] El Consejo Comunitario del Bajo Mira y Frontera es otro de los consejos comunitarios que ha hecho énfasis en que su territorio debe estar libre de los monocultivos de la palma aceitera y de las plantaciones de coca. Véase, Indymedia Colombia (2008).

Los territorios colectivos de las comunidades negras, al igual que tierras de comunidades campesinas y territorios de pueblos indígenas en el país, fueron intervenidos por actores ilegales dedicados a la siembra y consolidación de cultivos de uso ilícito. En la región del río Mira esta invasión de tierras se consolidó en la década de los noventa, con el ensanchamiento del control territorial de los grupos armados en el suroccidente del país. “En donde había cacao o yuca antes, sembraron coca, sin pedirnos permiso” (relato de un miembro del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, Tumaco, junio del 2009), dice un líder comunitario. El posicionamiento de los cultivos ilícitos en el territorio colectivo del alto Mira implicó el deterioro de la producción local de cultivos de pancoger²⁶ y la afectación de la tierra y del ecosistema por las indiscriminadas²⁷ fumigaciones aéreas de la hoja de coca.

Miembros del consejo sostienen que la aspersion con agentes químicos ha llegado, incluso, a destruir los cultivos de palma de pequeños productores, financiados por entidades oficiales y cooperación internacional.²⁸ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) denunció los perjuicios de esta política de erradicación para la soberanía y seguridad alimentaria de la población (2008: 16-18). Los miembros de la comunidad se quejan de la ausencia de una oferta por parte del Estado, de alternativas viables para retomar actividades agrícolas o desarrollar otras nuevas para la subsistencia (relato de un miembro del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, junio del 2009). Los cultivos de pancoger que han logrado subsistir a la expansión de la coca mueren también con la fumigación²⁹ y los pobladores se ven obligados a salir de sus territorios para buscar empleo en la cabecera del municipio.³⁰

El desplazamiento es también fruto del incremento de los índices de violencia en la zona alrededor de los cultivos ilícitos. La comunidad se encuentra en medio del enfrentamiento entre guerrillas y grupos paramilitares por el tráfico y producción de cocaína en el departamento de Nariño. La constante y explícita oposición de la comunidad a la siembra

[26] La producción agropecuaria actual “es muy baja, por tanto los ingresos procedentes por la actividad [son bajos] [...] y se produce muy poco producto para la alimentación, lo cual lleva a una afectación de la seguridad alimentaria de la población” (véase, PNUD, 2008: 16-18).

[27] Estas fumigaciones se realizan de manera indiscriminada sobre el territorio del alto Mira cuando se identifica la presencia de hoja de coca.

[28] Afiliados a la Corporación para el Desarrollo Agroempresarial de Tumaco (Cordeagropaz).

[29] Lo mismo ha sucedido con los cultivos de palma de grandes, medianos y pequeños productores. Véase, Procuraduría General de la Nación.

[30] Un líder de la comunidad del alto Mira y Frontera que tuvo que salir del territorio colectivo señala que “la gente se viene de los ríos para Tumaco porque les han fumigado los cultivos [de pancoger], han contaminado los ríos y matado animales y bosques” (véase, PNUD, 2008: 16-18).

de la hoja de coca o su denuncia, es una atentado a la integridad personal de sus miembros, quienes son objeto de hostigamientos y amenazas directas contra sus vidas.

La ronda de muertes selectivas que tienen como causa la defensa del territorio alrededor de la ley 70, continúa con el asesinato de líderes que intentan sanearlo de los cultivos ilícitos. En septiembre del 2008, Armenio Cortés, integrante del Consejo del Alto Mira, fue declarado objetivo militar por parte de grupos armados ilegales por oponerse a la siembra de cultivos de coca e impulsar a la comunidad negra del Alto Mira a vincularse a los programas de sustitución de cultivos del Gobierno nacional (relato de un miembro del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, Tumaco, agosto del 2008). Armenio se desplazó del territorio colectivo al casco urbano del municipio, donde, a pesar de las denuncias ante las autoridades, fue asesinado el 8 de septiembre cuando llegaba a su casa (véase, PNUD, 2008: 16-18).

La comunidad negra del alto Mira y Frontera debió hacer cara al fenómeno del desplazamiento forzado no sólo como expulsora, sino también como comunidad receptora de población mestiza. Campesinos que huyeron de la “zona de despeje”³¹ del gobierno Pastrana empezaron a llegar al territorio colectivo desde el 2000.³² Construyeron viviendas, realizaron compras ilegales de predios ubicados en territorios colectivos y desarrollaron actividades de subsistencia. Este asentamiento de colonos en la zona 3 del territorio (véase, anexo 1, cuadro 1 “Organización político-administrativa del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera), no sólo desconoce al Consejo Comunitario del Río Mira y Frontera y la autoridad de su Junta,³³ sino que se agrupó de manera paralela bajo la Asociación de Comunidades del Río Mira, Nulpe y Mataje (Asominuma) para personas desplazadas por la violencia.

Otros colonos mestizos y afrocolombianos radicados en Tumaco forman parte también del conflicto territorial. Desde 1996 consolidaron actividades de extracción de material de arrastre de las riberas del río y las continuaron a pesar de la titulación comunitaria y en contravía del derecho de prelación de las comunidades para la explotación del material

[31] Zona de desmilitarización que el gobierno de Andrés Pastrana había establecido para el proceso de paz con las FARC.

[32] Conversatorio con miembros del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, Tumaco, agosto 27 del 2008.

[33] Para los habitantes del alto Mira y Frontera, estos asentamientos también constituyen indeseadas invasiones de su territorio violatorias de sus derechos como grupo étnico. En efecto, los colonos se comportan como dueños individuales de un territorio cuyo reglamento de uso está acordado por todos los miembros del consejo comunitario, no hacen parte del consejo, ni tampoco se autoidentifican como personas afrodescendientes. Por esas razones, los miembros del consejo han tenido enfrentamientos con los colonos y han denunciado su presencia ante las autoridades locales y nacionales, pero no han obtenido respuesta.

de arrastre dentro de los territorios colectivos (ley 70, artículo 27). Estas personas, que viven en Tumaco y se trasladan al río durante el día, extraen gravilla y arena, incrementando el riesgo de inundaciones, sin ajustarse a las prácticas sostenibles de las familias del consejo, en abierta desatención a la directriz para la persistencia de los recursos que insta la ley 70 (artículo 19). Incluso, operan máquinas de extracción a gran escala, causando serios perjuicios al medio ambiente y amenazando la estabilidad de los terrenos de la margen del río Mira (relatos de miembros del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, Tumaco, agosto del 2008). Los miembros del consejo comunitario han denunciado esta situación y solicitado controles por parte de Corponariño, la entidad ambiental competente. Corponariño da cuenta de la ausencia de licencia ambiental de los colonos para ejercer su actividad (conversatorio con miembros del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, Tumaco, agosto 27 del 2008) y, sin embargo, no existen procedimientos legales dirigidos a detenerla.

El consejo ha intentado, además, que la extracción de material de arrastre del río se limite a las poco más de 200 familias que hacen parte del Consejo Comunitario del Alto Mira, y que derivan su sustento de la extracción de este material utilizado para actividades de construcción en las veredas del municipio de Tumaco.³⁴ En busca de protección para su territorio y actividad económica, en noviembre del 2005 el consejo comunitario solicitó al Ministerio de Minas y Energía declarar la zona minera de la comunidad negra del Alto Mira y Frontera, área de extracción de materiales exclusiva de la comunidad (resolución 181628/2008). En respuesta, el ministerio delimitó y estableció una zona minera para la comunidad negra del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera tres años después. Mientras se expedía la respectiva resolución 181628 del 26 de septiembre del 2008, y aun después de su declaratoria, continuó la explotación señalada arriba por parte de los habitantes de Tumaco. La resolución 181628, si bien constituyó la zona minera en cabeza de la comunidad, no tuvo alcance para limitar las prácticas que se desempeñaban previamente en el territorio.

Los impactos de las afectaciones territoriales en la región del Alto Mira se entrelazan con una tradicional y marcada ausencia estatal en la zona para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de su población. En el área de salud, este consejo sólo cuenta con un deteriorado centro de atención, sin equipo necesario —humano y técnico— para prestar el servicio. Los pacientes en situación de emergencia deben ser trasladados a riesgo y demora por vía fluvial y marítima al caso urbano de Tumaco (CCAMF, 2003: 54). En materia de servicios básicos, la comunidad

[34] Este proceso es considerado actividad minera tanto por las comunidades como por autoridades nacionales.

carece de un sistema de agua y de recolección de basuras. Los problemas por la falta de tratamiento del agua para el consumo obtenida del río Mira, las aguas lluvia y algunas quebradas y pozos, se acentúan por los químicos de las aspersiones aéreas para la erradicación de cultivos ilícitos y la contaminación de fuentes hídricas y terrestres debida a la inadecuada disposición de residuos orgánicos e inorgánicos.³⁵

A comienzos del 2008, el presidente de la República inauguró con orgullo la primera planta de biodiésel a pequeña escala construida por Corpoica en Tumaco: “Yo tengo el sueño de que Colombia se pueda llenar de plantas productoras de combustibles alternativos a partir de materias primas agrícolas y éste es el principio de ese sueño” (Business Col., 2008). Tal sueño y el de las comunidades de mejorar sus condiciones de vida, se diluye entre los bajos rendimientos de la industria de la palma en el país y la realidad de los problemas del cultivo de ella en Tumaco, principalmente la pudrición del cogollo.³⁶

El 19 de diciembre del 2008 en Tumaco, en el marco del proceso de reglamentación de los capítulos pendientes de la ley 70, el representante del Ministerio de Agricultura hizo la entrega del documento que acredita el título colectivo de la comunidad. Se trató de una entrega simbólica del territorio. Según una comunicación verbal del ministro de Agricultura (Andrés Felipe Arias) a las comunidades, la entrega material no se realizó por la demanda que interpuso una de las empresas palmicultoras —Palmeiras S. A.— contra el Estado colombiano alegando la violación de sus derechos en relación con el uso del territorio del río Mira.³⁷ Hasta el cierre de este informe, el consejo comunitario no recibe el territorio saneado que le pertenece en derecho.

[35] La comunidad está expuesta a la “proliferación de enfermedades de origen hídrico que afectan mayoritariamente a la población infantil, mediante problemas gastrointestinales y de la piel” (CCAMF, 2003: 45).

[36] En el 2007 la Presidencia de la República informó que “alrededor de 30 mil y 34 mil hectáreas de cultivo de palma [en Tumaco] se encontraban afectadas por esta enfermedad que reduce la productividad, volviendo inviable el cultivo”. Colombia, Presidencia de la República (2007, 25 de agosto). La región occidental del país es especialmente vulnerable a plagas y enfermedades como la pudrición de cogollo (PC) y la marchitez letal (ML), calificadas por la Corpoica dentro de la principales causas para la baja competitividad del sector palmero en la zona (Corpoica, 2008).

[37] Filmación de: Convocatoria Asamblea de Consejos Comunitarios XXV, Sesión de la Comisión Consultiva de Alto Nivel del 16 al 20 de diciembre del 2008, organizado por el Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenques.

ANEXO I

CUADRO 1

Organización político-administrativa del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera

Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5
1. Chimbuzal	8. Tulmo	19. Alcuan	28. La Honda	36. Alto Pusbí
2. Pital Piragua	9. Palaya Tulmo	20. Casas Viejas	29. La Balsa	37. Restrepo
3. Imbilí Carretera	10. Panal	21. Vallenato	30. Pital río Mira	38. San Francisco
4. Imbilí La Loma	11. Pambilar	22. Playón	31. Tiestería	39. Sonadora
5. Imbilí La Vega	12. La Y	23. Aduana	32. Pañambi	40. Rastrojada
6. Imbilí San Agustín	13. La Cortina	24. El Coco	33. Las Brisas	41. San Antonio Curay
7. Imbilí Miras Palmas	14. Vuelta Candelillas	25. El María	34. Mata de Plátano	42. Palo Seco
	15. Achotal	26. San Lorenzo	35. Vayan Viendo	
	16. San Juan	27. Alta Junta		
	17. La Piñuela			
	18. La Barca			

FUENTE: Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, CCAMIF (2003)

BIBLIOGRAFÍA

- Botero, L. F. (2008), Si el grano de trigo: vida, misión y legado de Yolanda Cerón, Tumaco, Diócesis de Tumaco.
- Business Col. (2008), "Presidente Uribe inauguró planta de biodiésel en Tumaco" [en línea], disponible en: <http://www.businesscol.com/noticias/fullnews.php?id=2653>, recuperado: junio del 2009.
- Colombia, Congreso de la República (1993, 27 de agosto), "Ley 70, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política".
- —, Corte Constitucional (2003), "Sentencia T-955", M. P.: Tafur Galvis, Á., Bogotá.
- —, Congreso de la República (2007, 25 de julio), "Ley 1151 de julio 25 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".
- — Corpoica (2008, 12 de agosto), "La palma de aceite en la zona palmera occidental" [en línea], disponible en: <http://intranet.Corpoica.org.co/SitioWeb/Archivos/Foros/Introduccion.pdf>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- —, Procuraduría General de la Nación (PNG) (2004), "Informe constitución Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera", Tumaco (Pasto).
- —, (2004, 16 de febrero), "Informe sobre la gestión del Incoder en el municipio de Tumaco, en relación con la titulación colectiva a comunidades negras y propuesta de zona de desarrollo empresarial", Bogotá.

Estudios de caso: desarrollo y conflicto de tierras

- —, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005), “Censo general de población” [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/censo/>, recuperado: junio del 2009.
- —, Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009, 25 de junio), “Propuesta de lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado en riesgo de desplazamiento forzado y del despojo”, Bogotá.
- — (2007, febrero), “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 ‘Estado comunitario’: desarrollo para todos” [en línea], cap. 4.3, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/Presentaciones_Renteria/Documento_PND.pdf, recuperado: julio 13 del 2010.
- —, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (2006, 2 de marzo), “Resolución 525”, Bogotá.
- —, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3510 (2008, 31 de marzo), “Lineamientos de política pública para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia”, Bogotá.
- — (2008), “Sentencia C-030”, M. P.: Escobar Gil, R., Bogotá.
- — (2008), “Sentencia C-461”, M. P.: Cepeda, M. J., Bogotá.
- — (2009), “Sentencia C-175”, M. P.: Vargas, L. E., Bogotá.
- —, Ministerio de Minas y Energía (2008), “Resolución 181628”, Bogotá.
- — (2007), Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral de víctimas individuales y grupos étnicos, Bogotá.
- —, Presidencia de la República, Secretaría de Prensa (2006), “Gobierno dispuesto a ser socio en proyectos de palma y biodiésel en Tumaco y Guapi” [en línea], disponible en: <http://oacp.presidencia.gov.co/snerss/detalleNota1.aspx?id=5381>, recuperado: junio del 2009.
- —, Presidencia de la República (2007, 25 de agosto), “Comunicado Oficial” [en línea], disponible en: <http://oacp.presidencia.gov.co/snerss/detalleNota3.aspx?id=11639>, recuperado: julio 13 del 2010.
- Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera (CCAMF) (2003), “Plan de Manejo Integral Ambiental 2003-2013”, San Andrés de Tumaco, Nariño.
- Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), “Resolución 256 de 1997”.
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) (2006), “Anuario Estadístico 2006. La agroindustria de aceite en Colombia y el mundo 2001-2005”, Bogotá.
- — (2008), “Anuario estadístico. La agroindustria de aceite en Colombia y el mundo 2003-2007”, Bogotá.
- — (s. f.), “La palma en Colombia” [en línea], disponible en: <http://www.fedepalma.org/>, recuperado: julio del 2009.
- — (2009), “Informe de gestión Fedepalma 2008”, Bogotá.
- Indymedia Colombia (2008), “Asesinado Felipe Landázuri, de la junta de consejos comunitarios del bajo Mira, Tumaco” [en línea], disponible en: <http://colombia.indymedia.org/news/2008/07/89333.php>, recuperado: junio del 2008.

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

- Instituto Alexander von Humboldt (2008, junio), “Sostenibilidad ambiental de políticas, planes y programas de biocombustibles en Colombia”, Bogotá.
- Lemaitre, J. (2009), *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre.
- López, J. A. y Millán, D. (2007), *Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano*, Diócesis de Tumaco, Diócesis de Quibdó, Diócesis de Buenaventura, Diócesis de Istmina, Vicariato Apostólico de Guapi.
- Machado, A. (2003), “La agricultura del litoral pacífico” [en línea], en Leyva, P. (ed.), *Colombia Pacífico*, t. II, Bogotá, Fondo para la Protección del Medio Ambiente José Celestino Mutis, disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/cpacifi2/55a.htm>, recuperado: julio del 2009.
- Observatorio de Discriminación Racial (ODR) (2008), “Los 10 municipios con mayor población afrodescendiente. Datos del Censo General de Población 2005” [en línea], disponible en: <http://odr.uniandes.edu.co>, recuperado: julio del 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008), “Tumaco reclama atención” [en línea], en *Revista Hechos del Callejón*, disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=ll--1--&x=53528>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Rodríguez, C.; Alfonso, T. y Cavelier, I. (2008), *El derecho a no ser discriminado. Primer informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*, Bogotá, Ediciones Uniandes.
- — (2009), *El desplazamiento afro*, Bogotá, Ediciones Uniandes.
- — (2009), *Raza y derechos humanos en Colombia. Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*, Bogotá, Uniandes.
- Verdadabierta.com, “Guillermo Pérez Alzate, alias Pablo Sevillano” (s. f.) [en línea], disponible en: www.verdadabierta.com/web3/victimarios/los-jefes/665-perfil-guillermo-perez-alzate-alias-pablo-sevillano, recuperado: julio del 2009.
- World Rainforest Movement (WRM) (s. f.), “El amargo fruto de la palma aceitera” [en línea], disponible en: www.wrm.org.uy/plantaciones/material/palma.html, recuperado: junio del 2009.

CASO 2 CURVARADÓ Y JIGUAMIANDÓ

Presentación y justificación

Las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó, ubicadas en el bajo Atrato, departamento del Chocó, han sido habitadas históricamente por comunidades rurales afrocolombianas. En 1996, con la llegada del control paramilitar y militar³⁸ a la zona, documentado ampliamente por la prensa nacional, así como por diversos organismos oficiales y organizaciones no gubernamentales,³⁹ esta población afrocolombiana comenzó a ser víctima de los actores armados de asesinatos, desplazamiento forzado, bombardeos a población civil y otros delitos de lesa humanidad.⁴⁰

Los actos de violencia sistemática acompañaron la expansión de los cultivos de palma aceitera en la región a partir de 1998; expansión que coincide, desde el 2002, con una importante política gubernamental

[38] Los actores involucrados fueron principalmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en su Bloque Elmer Cárdenas y la Brigada XVII del Ejército Nacional en relación con la Operación Génesis iniciada el 24 de febrero de 1997 en la cuenca del río Cacarica, en Riosucio, Chocó. "Según testimonios de los habitantes de esta zona, los bombardeos del ejército fueron tan violentos que de inmediato se desplazaron más de 2000 campesinos" (Semana, 2008, 6 de septiembre).

[39] Los siguientes organismos nacionales e internacionales han expedido numerosos informes sobre la situación del Curvaradó y el Jiguamiandó: Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Defensoría del Pueblo; Corte Constitucional; Fiscalía General de la Nación; Comisión Intereclesial Justicia y Paz. Véase la bibliografía y el resto de este capítulo para otros referentes.

[40] Para la definición de delito de lesa humanidad en este caso, véase Corte Penal Internacional, Estatuto de Roma, artículo 7º, núm. 1, lit. d).

de apoyo a los cultivos de tardío rendimiento, en especial de este tipo de palma.⁴¹ A finales de la década del 2000 se ha hecho evidente la colaboración entre las empresas palmicultoras y los paramilitares responsables de los ataques a estas comunidades; en los últimos desarrollos, la Fiscalía General de la Nación ha vinculado penalmente a los representantes legales de varias empresas de palma aceitera de la zona por alianzas con los paramilitares (véase, *El Tiempo*, 2010, 20 de mayo; 2010, 25 de mayo). Además, los cultivos de palma aceitera, y en menor grado la ganadería, han generado impactos ambientales y sociales negativos (resolución 39/2005).

En medio de persistentes ataques, y como reacción a la violencia, en 1999 la comunidad de Curvaradó y Jiguamiandó inició los trámites para proteger los territorios abandonados y los aún habitados. Para ello, siguieron el trámite previsto por la ley 70/1993 que regula la titulación de los derechos colectivos de las comunidades negras en Colombia y les permite reclamar la propiedad colectiva del territorio ocupado por varias generaciones. Los trámites fueron exitosos y en el 2000, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) otorgó los títulos colectivos de propiedad sobre los territorios ocupados por la comunidad afrocolombiana (véanse, resolución 02809/2000 y resolución 02801/2000).

La entrega de los títulos no significó, sin embargo, la entrega material del territorio. La comunidad decidió retornar, pero, al regresar para el goce de sus derechos recién adquiridos, encontró una parte importante de su territorio colectivo con cultivos de palma aceitera sembrados por diversas empresas privadas. Los cultivos no tienen la autorización de la comunidad y se han realizado en contravía al derecho a la ocupación de los territorios colectivos. Según la ley 70/1993, este derecho es exclusivo de los miembros de la comunidad, y las ocupaciones de personas ajenas al grupo étnico no generan derechos sobre las tierras (artículos 7º y 15).

En los años siguientes, las compañías palmicultoras adoptaron acciones para la legalización de predios ocupados. Algunos ejemplos de estos mecanismos fueron la suscripción de contratos de compraventa de mejoras (Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, 2005) de contratos de usufructo (Incoder, 2005, anexo 2: 8) o de actas de compromiso (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Chocó [Codechocó, 2005])

[41] El Gobierno nacional incentiva la producción de palma de aceite iniciada con la ley 939 del 2004 "Estímulo a la producción de biocombustibles". El marco legal de este proceso de incentivación posteriormente incluyó el decreto 1970 del 5 de junio del 2005, "Reglamenta la ley 939 del 2004"; el decreto 76 del 2005 "Correcciones a la ley 939 del 2004"; y la resolución 00351 de agosto 10 del 2005 del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural "Incentivos tributarios a nuevas plantaciones" (Conpes 3491; Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, cap. 4).

con miembros aislados de las comunidades, o personas que dicen tener derechos sobre una porción del territorio, o con falsos representantes de los consejos comunitarios.

En el 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció la existencia de atentados contra los derechos a la vida, la integridad personal y la integridad cultural de estas comunidades y pidió al Gobierno colombiano medidas provisionales para su protección. Entre las violaciones de derechos señaló, además de asesinatos y desplazamientos, la intimidación de los campesinos afrocolombianos para que se vinculen a la producción de palma como mano de obra (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2003). En diversas ocasiones, desde entonces, la Corte ha expedido medidas provisionales para proteger a individuos y familias amenazados (CIDH, 2004).

La violación de derechos humanos de las comunidades junto con la expansión de cultivos de palma en la zona, ha sido descrita y condenada también por varias instancias nacionales. En particular, la Defensoría del Pueblo ha acompañado el proceso de las víctimas con una serie importante de acciones, que incluyen reuniones con la comunidad, visitas periódicas, comunicados de prensa, dos resoluciones defensoriales, una alerta temprana y dos informes defensoriales de seguimiento en el 2007 y el 2008 (véanse, resolución defensorial 025/2002; resolución defensorial 39/2005). En el acervo documental producido por la defensoría también se confirman los asesinatos, amenazas y violaciones de derechos humanos mencionados en este apartado, descritos además por las comunidades y denunciados por diversas ONG, en particular, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz & Banco de Datos del Cinep, 2005) y la Diócesis de Quibdó (Diócesis de Quibdó & Human Rights Everywhere, 2004).

En el 2009, después de más de diez años de hostigamientos, delitos de lesa humanidad y desplazamientos masivos contra los pobladores de la zona, el Gobierno colombiano reconoció la apropiación de territorios de las comunidades negras por parte de las empresas palmicultoras en Curvaradó y Jiguamiandó.⁴² Esto implicó el reconocimiento de las formas violentas empleadas para la posesión ilegal de las tierras y las posteriores acciones legales de los poseedores ilegítimos con el fin de legalizar la tenencia y la propiedad. A pesar de este reconocimiento, el territorio con palma siguió en manos de las empresas.

[42] Véanse los escritos de respuesta del Estado relacionados en la resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de mayo del 2010, sobre medidas provisionales respecto de la República de Colombia, asunto comunidades del Jiguamiandó y Curvaradó [en línea], disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/jiguamiando_03_05_10.pdf, recuperado: 1º de junio del 2010.

En este mismo año los tribunales nacionales también se han pronunciado a favor de las comunidades y de la restitución de la tierra. La Corte Constitucional, en seguimiento a su sentencia de desplazados, la T-025/2005, adoptó el auto 005/2009 sobre desplazamiento de comunidades afrocolombianas, en el cual menciona específicamente a las comunidades de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó. En un auto posterior del mismo año, el 222 del 17 de junio, la Corte, además, otorgó medidas cautelares urgentes a algunos de los individuos involucrados e insistió en la necesidad de que el Gobierno adopte planes específicos para proteger la tenencia material de la tierra por parte de las comunidades. El 9 de diciembre del 2009, el Tribunal Superior Administrativo del Chocó falló una tutela en la que ordenaba la entrega de 29.000 ha de los territorios ocupados por las empresas palmicultoras a las comunidades afrocolombianas (sentencia 0073/2009). Sin embargo, como se denunció en la prensa, el proceso de devolución tuvo serias irregularidades, incluyendo el nombramiento de un nuevo consejo comunitario en Curvaradó con la presión de las palmicultoras (*La Silla Vacía*, 2010, 10 de marzo). El 18 de mayo del 2010, la Corte Constitucional detuvo el proceso de entrega material de tierras que se realizaba en cumplimiento de la orden del Tribunal Administrativo, por considerar que no existían las garantías a la comunidad (auto sin numerar del 2009). En el 2010, el territorio sembrado con palma sigue en manos de las empresas, a pesar de los títulos colectivos y de las numerosas acciones legales para su defensa.

Descripción del territorio y factores relevantes

Los territorios comunitarios de los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó comprenden las áreas aledañas a las cuencas de los ríos que llevan sus nombres, en el norte del departamento de Chocó, limitando con el departamento de Antioquia. Son zonas boscosas de alta pluviosidad que colindan con terrenos que conforman la reserva forestal del Pacífico (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e Incoder, 2006).

Los ríos Jiguamiandó y Curvaradó son afluyentes del Atrato y parte del llamado bajo Atrato o subregión de Urabá. Tiene influencia de la colonización antioqueño-cordobesa proveniente del Urabá antioqueño, y vínculos sociales y familiares con el Pacífico chocono; sus principales cabeceras municipales son Belén de Bajirá y el Carmen del Darién (Presidencia de la República, Observatorio de Derechos Humanos, 2007). Por su ubicación geográfica, baja densidad poblacional y escasa presencia del Estado, la zona del bajo Atrato ha sido objeto de guerras por el control territorial por parte de los actores

armados del conflicto en las últimas décadas, en especial, el corredor que presenta el río Jiguamiandó entre Antioquia y la frontera con Panamá (Presidencia de la República, Observatorio de Derechos Humanos, 2007).

La población de la zona, como la del Chocó, tiene altos índices de pobreza medidos en el censo nacional del 2005, como necesidades básicas insatisfechas. En la cabecera de Belén de Bajirá, uno de los dos principales asentamientos de la zona, con una población de 13.907 personas, el censo encuentra que sólo el 2% de los pobladores tiene acueducto y sólo el 32% alcantarillado. El analfabetismo es del 33% y las necesidades básicas insatisfechas del 83% (DANE, 2005). En la segunda población más grande de la zona, el Carmen del Darién, con 5111 habitantes en el 2005, sólo el 1,5% tiene acueducto y el 27% alcantarillado; el analfabetismo es del 30% y el índice de necesidades básicas insatisfechas del 90,67% (DANE, 2005).

Las familias afrocolombianas que habitan las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó se organizaron en dos consejos comunitarios a finales de la década de los noventa, a causa de la ley 70/1993 que establece esta organización como requisito para la titulación colectiva. Cada consejo comunitario comprende las familias que viven en las orillas y zonas aledañas a los ríos del mismo nombre, siendo la ribera la forma tradicional de poblar los densos bosques del Pacífico.

En el 2000, cumplidos los trámites legales de la ley 70/1993 por los consejos comunitarios, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) hizo entrega oficial de los títulos colectivos de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó expedidos por el Incoder. De acuerdo con tales títulos el territorio regido por los consejos comprende las áreas aledañas a las cuencas de los ríos en el norte del departamento del Chocó, límite con el departamento de Antioquia, y se asientan en terrenos que conforman la reserva forestal del Pacífico.⁴³

Así, el 22 de noviembre del 2000, el Gobierno nacional, mediante resoluciones 2809 y 2801 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), otorgó títulos colectivos sobre la propiedad a los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, respectivamente. Para lograr el título, y siguiendo el proceso establecido por la ley 70/1993, las comunidades debieron constituir los consejos, censar la población, describir la zona y dejar constancia de sus formas tradicionales de relacionarse con el territorio a través del uso comunitario de los recursos de los ríos y bosques que rodean sus asentamientos.

[43] La reserva forestal del Pacífico fue conformada por la ley 2ª de 1959.

La extensión del título colectivo adjudicado al Consejo Comunitario Curvaradó es de 46.084 ha ubicadas en jurisdicción del municipio de Riosucio, hoy cabeceras de Carmen de Darién y Belén de Bajirá en el departamento del Chocó. Las comunidades beneficiadas por la titulación colectiva del río Curvaradó fueron las de: Bocas de Curvaradó, Brisas del Curvaradó, Andalucía, No hay como Dios, Costa de Oro, San José de Jengado, Buena Vista, Corobazal, Jengandó Medio, Las Camelias, La Laguna, Cetino, Villa Luz, El Guama, Despensa Baja y Despensa Media, integradas por 642 familias y 2415 personas de acuerdo con el censo elaborado por el Incora durante el proceso de titulación en el 2005.

La extensión del título colectivo adjudicado al Consejo Comunitario de Jiguamiandó es de 54.373 ha ubicadas en la misma jurisdicción del Consejo Comunitario de Curvaradó. Las comunidades beneficiadas por la titulación colectiva del río Jiguamiandó fueron las de: Puerto Lleras, Puerto Nuevo, Urada, Apart Adocito, La Laguna, Nueva Esperanza, Santafé de Jiguamiandó y Caño Seco, integradas por 483 familias y 2386 personas, de acuerdo con el censo elaborado por el Incora durante el proceso de titulación en el 2005.

Sin embargo, la violencia ha tenido un impacto importante en la limitación del goce efectivo de la posesión de la tierra titulada. Los desplazamientos forzados que se iniciaron desde 1996 dejaron el camino abierto para las ocupaciones ilegales de los territorios por parte de actores, tanto legales como ilegales, externos a las comunidades negras. Una proporción importante está actualmente comprometida con cultivos de palma aceitera y ganadería extensiva asociada a las mismas empresas; se trata de un estimado de 29.000 ha de las 101.057 que corresponden a ambos consejos comunitarios (sentencia 0073/2009).

Los cultivos han traído cambios importantes para los ecosistemas, afectando las formas tradicionales de subsistencia y la protección del medio ambiente. Como documenta la Defensoría del Pueblo, los cultivos de palma aceitera, y en menor grado la ganadería, con sus correspondientes obras de infraestructura, como carreteras, canales de drenaje y puentes, tala de árboles, secado y desviación de fuentes de agua, han generado impactos ambientales y sociales en detrimento de las comunidades afrocolombianas (resolución 39/2005).

El aparte siguiente da cuenta detallada del proceso de despojo territorial y las medidas legales tomadas a favor de las comunidades. También de la forma como las empresas palmicultoras a su vez han buscado, tanto por vías de hecho como por vías legales, resistir la devolución de los territorios ocupados y su vinculación con los grupos paramilitares.

Cronología del conflicto territorial y el despojo

Los diversos informes de derechos humanos gubernamentales y no gubernamentales, así como las sentencias y autos de las Cortes involucradas concurren en afirmar que la presencia paramilitar, así como el desplazamiento de la población, es anterior a la otorgación del título colectivo pero posterior a la expedición de la ley 70/1993. Generalmente, el inicio del desplazamiento se ubica alrededor del año 1996 y el inicio de los cultivos de palma en la zona cerca de 1998.

El inicio del desplazamiento masivo coincide, además, con la Operación Génesis desarrollada por las Fuerzas Armadas contra las FARC en la zona. Esta operación ha sido denunciada por diversas organizaciones de derechos humanos a causa de vínculos del ejército y paramilitares en su desarrollo; estos fueron confirmados en el 2008 por Freddy Rendón, jefe de los paramilitares desmovilizados en la zona (Bloque Elmer Cárdenas).⁴⁴

La siguiente cronología, sin embargo, empieza no con la Operación Génesis, sino con el otorgamiento de los títulos colectivos a los consejos comunitarios de ambos ríos, con especial atención a los hitos legales en torno a la defensa de las comunidades. Esto se debe a que es este período el que está mejor documentado por fuentes distintas a las ONG defensoras de derechos humanos, y porque es el que se refiere concretamente a la inefectividad del título otorgado, tema de particular interés para el análisis de este libro.

Desde el otorgamiento del título, se evidencia su ineficacia para garantizar la tenencia material de la tierra. Incluso, la principal ONG involucrada en la defensa de estas comunidades reporta que tan sólo meses después de la titulación, el 16 de enero del 2001, grupos paramilitares incursionaron en el asentamiento de Buenavista, en la cuenca del río Curvaradó, asesinando a dos ancianos, hiriendo a sus esposas y generando nuevos desplazamientos (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz & Banco de Datos del Cinep, 2005: 57). Esta misma ONG en el 2005 reportó que entre el 2001 y el 2004 se cometieron 110 crímenes distintos contra los miembros de las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó, así como la relación señalada arriba de los grupos paramilitares con la Brigada 17 del ejército (pp. 5 y 6). En el 2001 también lideró el litigio internacional para la protección de las comunidades amenazadas, el cual resultó en una serie

[44] Justicia y Paz, [en línea], <http://justiciaypazcolombia.com/Operacion-Genesis,322>; International Peace Observatory, [en línea], disponible en: <http://www.peaceobservatory.org/es/5132/a10-anos-de-la-operacion-genesis>; Peace Brigades International (2007, febrero). Esta asociación también ha sido reportada durante el proceso de desmovilización paramilitar por el jefe paramilitar Freddy Rendón. Véanse, Semana (2010, 15 de enero); Semana (2009, 12 de mayo); Semana (2008, 6 de septiembre).

de acciones legales tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que aún no cesan y que tampoco han resultado en la tenencia material de la tierra por parte de las comunidades propietarias.

Así, el 7 de noviembre del 2002, la CIDH dictó medidas cautelares para proteger la vida y la integridad física de 515 familias del consejo comunitario de la cuenca del Jiguamiandó y las familias que habitan en el municipio del Carmen del Darién en la cuenca del Curvaradó. Las medidas están motivadas por una serie de actos de violencia, asesinatos y desplazamientos forzosos que, según la Comisión, habían llevado a nueve comunidades del Consejo Comunitario de Curvaradó a refugiarse en el territorio colectivo de Jiguamiandó, y a más de veinte comunidades afrodescendientes a internarse en la selva (CIDH, 2003: cap. III).

La comisión solicitó entonces al Estado adoptar medidas preventivas con el fin de proteger a las comunidades beneficiarias de las medidas cautelares. Entre ellas están el control perimetral y de combate al paramilitarismo en el río Atrato y demás zonas de influencia; facilitar el funcionamiento de un sistema de alertas tempranas;⁴⁵ asegurar la presencia institucional de entidades como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en las zonas humanitarias definidas por la comunidad (Remacho, Pueblo Nuevo, Nueva Esperanza); adoptar medidas de carácter humanitario que posibiliten el retorno de las familias desplazadas a las denominadas “zonas humanitarias de refugio” delimitadas por la comunidad; investigar de manera efectiva los hechos de violencia y amenaza que justifican la adopción de medidas cautelares; y juzgar y sancionar a los responsables (CIDH, 2003 cap. III).

El Estado, sin embargo, no respondió ante la solicitud de las medidas, por lo que la comisión presentó una solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El 6 de marzo del 2003, la Corte Interamericana respondió favorablemente otorgando medidas provisionales a favor de las comunidades afrodescendientes constituidas en el Consejo Comunitario de Jiguamiandó y las comunidades de Curvaradó señaladas por la comisión con el fin de que “se salvaguarde su vida e integridad personal, y su permanencia en el territorio titulado colectivamente” (CIDH, 2003; 2006).

En consecuencia, la Corte requirió al Estado la adopción, sin dilatación, de las medidas necesarias para proteger y garantizar condiciones de seguridad a la población; el retorno de la población desplazada y habitación de los territorios sin amenaza o coacción; investigar los hechos y sancionar a los responsables; contar con mecanismos de supervisión y comunicación continua con la comunidad; discutir con los representantes

[45] Incluyendo un sistema de comunicaciones adecuado y confiable con las zonas humanitarias.

la planificación e implementación de las medidas dictadas por la CIDH; y mantenerlos al tanto de su avance. La CIDH reiteró estas medidas de protección al Estado colombiano el 17 de noviembre del 2004 (CIDH, 2004), 7 de febrero del 2006 (CIDH, 2006) y, nuevamente, el 15 de marzo del 2008 (CIDH, 2008). Además, el 5 de febrero del 2008, la CIDH expidió otra resolución en la cual extiende la solicitud de medidas a familias adicionales, y el 17 de noviembre del 2009 en la cual solicita que las medidas se extiendan a todas las familias afectadas (CIDH, 2009).

La Defensoría del Pueblo también ha producido una serie de documentos legales que ordenan la protección de la comunidad. En el 2002, la defensoría fue la primera entidad gubernamental en pronunciarse sobre lo que estaba sucediendo con la resolución defensorial 025 de octubre del 2002 sobre las violaciones masivas de derechos humanos y desplazamiento forzado en la región del bajo Atrato chocoano, en la cual denunciaba la violación de derechos humanos y los desplazamientos masivos originados por ésta.

Por otra parte, la presión del sistema interamericano también ha estado vinculada a la documentación del caso y su seguimiento por parte de los organismos nacionales. La solicitud formal de la CIDH en el 2002 para que el Estado colombiano informara sobre la situación de la población afrocolombiana de Curvaradó y Jiguamiandó llevó a la organización de una comisión interinstitucional conformada por agentes del Estado y representantes de la comunidad internacional. La comisión realizó visitas al terreno del 15 al 27 de febrero, y del 27 de octubre al 1º de noviembre del 2004, para verificar las denuncias de organizaciones y comunidades (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e Incoder, 2004: 3).

Al tiempo de la segunda visita, del 25 de octubre al 1º de noviembre del 2004, el Incoder envió una misión propia a terreno para verificar la inscripción de títulos de propiedad individual o contratos para el cultivo de palma sobre los territorios colectivos. En las actas suscritas por la comisión interinstitucional se señala la presencia de cultivos de palma sobre cerca de 3000 ha de los territorios titulados colectivamente a las comunidades negras (p. 3). La misión del Incoder estableció que el 93% de la siembra de palma africana realizada por las empresas Urapalma S. A., Palmas de Curvaradó, Palmas S. A. y Palmadó, se encontraba dentro de los territorios colectivos de las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó (Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural [Incoder], 2005).

Ante este panorama, la Defensoría del Pueblo profirió la resolución defensorial 39/2005 para “exhortar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, corporaciones autónomas regionales, alcaldías y el conjunto de instituciones encargadas de atender a la población desplazada, la implementación de las medidas necesarias para suspender los cultivos de palma en las tierras de las comunidades, sancionar a quienes

hayan violado las leyes y resoluciones que protegen los derechos colectivos, restituir los territorios a las comunidades negras y generar las garantías suficientes para el retorno de los afrocolombianos desplazados” (resolución defensorial 39).

La Comisión Mixta de Seguimiento (Comisión Interinstitucional) mencionada arriba, por su parte, se pronunció en el 2004 contra el respaldo institucional al proyecto en el bajo Atrato de las asociaciones Urapalma S. A. y Asopalma.⁴⁶ Ante el sumado apoyo a estas empresas de instituciones estatales como Finagro, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo y la gobernación de Antioquia, la comisión dijo que: “No es claro cómo las autoridades del sector agropecuario y del nivel regional impulsan y financian una actividad que se desarrolla en un ecosistema estratégico por su diversidad natural y cultural, sin contar con los permisos y trámites que ordenan la Constitución y las leyes” (Comisión Mixta de Seguimiento, 2004: 1).

Otras entidades confirmaron que las empresas que han sembrado palma aceitera en los territorios comunitarios carecen de los permisos y los trámites necesarios. La Corporación Autónoma Regional de Chocó (Codechocó) sostuvo, el 9 de febrero del 2005, en relación con la empresa Urapalma S. A., que había emitido a la empresa un concepto de viabilidad ambiental, pero no permiso ni licencia ambiental. Por otro lado, que no le había expedido los permisos necesarios para la concesión y aprovechamiento de aguas, o el aprovechamiento forestal en tierras de comunidades afrocolombianas y, finalmente, que sí tenía conocimiento sobre el cultivo de palma que esta empresa venía adelantando desde 1999 sobre 1660 ha de 6654 sobre las cuales había aprobado un plan de manejo ambiental el 19 de mayo del 2004.⁴⁷

La ley 99/1993, que establece la exigencia de los planes de manejo ambiental para el desarrollo de proyectos que afecten el medio ambiente, establece también que tales planes, que hacen parte del proceso de licenciamiento ambiental, no requieren evaluación previa por parte de las autoridades ambientales competentes. Una vez presentados por los interesados, las obras que estos adelanten deben ser objeto de control y seguimiento ambiental; pero no tienen un control previo.

[46] La empresa Urapalma S. A., identificada en el informe de misión del Incodec (realizada entre el 25 de octubre y el 1º de noviembre del 2004), se excluyó del convenio de concertación para una producción más limpia, suscrito con varias instituciones del Estado y la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma). Urapalma S. A. promovió a Asopalma, empresa compuesta por campesinos de la región a quienes les asignaron un lote de 5 ha entre 2500. La totalidad del proyecto en el bajo Atrato tuvo como objetivo la siembra de 20.000 ha de palma: inició con 750 ha y la vinculación de 16 usuarios de Riosucio bajo. El convenio Proagro fue avalado por el Fondo Agropecuario de Garantía y obtuvo crédito por parte del Banco Agrario (véase, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e Incodec (2005: 3).

[47] Corporación para el Desarrollo Sostenible del Chocó, “Oficio del día 9 de febrero”, pp. 4 y 5.

Meses más tarde, el 18 de abril del 2005, mediante resolución 0481, Codechocó impuso medidas preventivas de suspensión de todo tipo de actividades relacionadas con el cultivo de palma aceitera en el Chocó, con el fin de establecer si había sembrados en las áreas tituladas colectivamente a las comunidades de Curvaradó, Jiguamiandó y el Consejo Comunitario de la Larga Tumaradó. Estableció que, a quienes no contaran con permiso de Codechocó, se les impondrían las sanciones que establece la ley 99/1993 que van desde multas, hasta el cierre del establecimiento, dependiendo del caso.⁴⁸

Codechocó señaló, por otra parte, que los terrenos que la empresa Urapalma S. A. había presentado para la obtención de licencia ambiental eran de carácter privado, reconocidos mediante escrituras de compraventa. La naturaleza de tales escrituras está relacionada con las irregularidades reportadas por el Incoder en un informe del 2005.

En efecto, en el 2005 el Incoder elaboró un reporte sobre los negocios particulares realizados en los territorios de propiedad colectiva de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó (Incoder, 2005: 28). La existencia de estos títulos privados explicaría el alegato de Urapalma ante Codechocó de que sus cultivos estaban en propiedad privada a pesar de estar en los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas. Los hallazgos de un informe del Incoder publicado el 14 de marzo del 2005 registraron la suscripción de contratos de compraventa de mejoras, contratos de usufructo, actas de compromiso y la falsedad en documentos y la suplantación de personas como formas de apropiación (Incoder, 2005: 28), a pesar de la naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable de los territorios de título colectivo de acuerdo con la ley 70 (1993, artículo 7^o). Los contratos que surgen de estas negociaciones técnicamente adolecen de nulidad, pero constituyen los medios de prueba que oponen las empresas palmicultoras para justificar el uso de territorios sembrados (Incoder, 2005: 28).

La compraventa de mejoras, según el Incoder, ha sido una estrategia de suscripción de contratos utilizada por las empresas de palma; 173 contratos de mejoras en los territorios colectivos objeto de estudio involucran un área superior a las 14.881 ha.⁴⁹ El Incoder (2005) rechazó la validez

[48] Codechocó aseguró desconocer los informes de la Defensoría del Pueblo, en los cuales se indicó la presencia de más de 3000 ha de palma sembradas en territorios colectivos. Véase, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Chocó, "Oficio del día 9 de febrero", pp. 4 y 5.

[49] La Compañía Palmas del Curvaradó ha realizado 50 contratos de compraventa de mejoras con un área aproximada de 4752 ha. La Compañía Urapalma S. A. ha realizado 55 contratos de compraventa de mejoras con un área aproximada de 5653 ha. La Compañía Palmadó ha realizado 21 contratos de compraventa de mejoras con un área aproximada de 1404 ha. La empresa La Tukeka ha realizado 25 contratos de compraventa de mejoras con un área aproximada de 1236 ha. La Compañía Inversiones Fregni Ochoa, por su parte, ha realizado 22 contratos de compraventa de mejoras con un área aproximada de 1756 ha (Incoder, 2005).

jurídica de estos contratos celebrados por las compañías Palmas del Curvaradó, Urapalma S. A., Palmadó, La Tukeka e Inversiones Fregni Ochoa, ya que están prohibidos por el artículo 15 de la ley 70/1993.⁵⁰

La Comisión Intereclesial de Justicia y Paz ha denunciado, además, otro tipo de maniobras utilizadas por las empresas que favorecieron otras formas de legitimar su presencia, como la suscripción de contratos de usufructo que se firmaban con personas diferentes a los representantes legítimos de los consejos comunitarios.⁵¹ Otra modalidad ha sido la suscripción de actas de compromiso ficticias que no consultan las reales asambleas generales de los consejos comunitarios (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz & Banco de Datos del Cinep, 2005, octubre: 81). Según esta misma organización, las empresas de palma llegaron, incluso, a suplantar personas en las contrataciones para explotar los territorios colectivos con documentos falsos.⁵²

El 28 de diciembre del 2005, a petición de la CIDH, el Incoder presentó, además, un informe de avance en la identificación y delimitación de los predios de propiedad privada ubicados en los territorios colectivos de los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó (Incoder, 2005: 14). Resultado de visitas realizadas por la Comisión Mixta de Seguimiento, el informe identificó 238 títulos de propiedad privada ubicados en el área de los consejos comunitarios con 15.409 ha. Los títulos estaban distribuidos así: 120, en el Consejo Comunitario del Jiguamiandó, y los restantes 118 en el Consejo Comunitario del Curvaradó. De los 120 títulos, 52 contaban con matrícula inmobiliaria; de los 68 restantes no se tuvo información de registro. De manera similar para los 188 títulos en Curvaradó, 85 contaban con matrícula inmobiliaria, mientras 33 no presentaron datos de registro. La falta de matrícula inmobiliaria dificulta la identificación del predio y hace dudar de la veracidad del título. Con relación a los cultivos de palma, el informe señala que el 93% de

[50] “Estos contratos de compraventa de mejoras en tierras colectivas tituladas a las comunidades negras, carecen de validez jurídica, por cuanto el artículo 15 de la ley 70/1993, expresamente los prohíbe al señalar que ‘Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro, sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata la ley, no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerarán como poseedores de mala fe’”. Ídem.

[51] Palmas de Urabá, Palmura S. A., Promotora Palmera del Curvaradó, Palmadó Ltda., Inversiones Agropalma & Cía. Ltda., Palmas S. A. y Palmas del Curvaradó Ltda. se encuentran dentro de las compañías que llevaron a cabo este tipo de negocios (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz & Banco de Datos del Cinep, 2005, octubre: 81).

[52] Por ejemplo, el señor Lino Antonio Díaz Almarío, habitante de la cuenca de Curvaradó, fallecido en 1995, apareció en una compraventa de terrenos del año 2000. Cinco años después de muerto, el señor Díaz presuntamente vendió los territorios que le fueron adjudicados por el Incora a una empresa privada, que a su vez los enajena a Urapalma S. A. Un estudio del Incoder comprobó que los títulos sobre un área de 34 ha pertenecientes al señor Díaz fueron aumentados por la empresa palmicultora para abarcar 9000 ha (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz & Banco de Datos del Cinep, 2005, octubre: 92).

las áreas sembradas con cultivos de palma de aceite se encuentran en territorios colectivos adjudicados a las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó.

En el 2005, la Defensoría del Pueblo emitió una nueva resolución defensorial que se refiere de forma específica en su título a las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó: la resolución defensorial 39. En esta resolución, como en los informes de seguimiento a ella del 2007 y del 2008, la defensoría constata que los cultivos de palma africana han continuado su expansión en los territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó, y que la disputa territorial entre los diferentes actores de la confrontación armada y la siembra de palma africana en territorios colectivos de las comunidades negras, amenazan y ponen en riesgo la vida de los pobladores. La resolución 39 documenta, en lo relacionado con los territorios, irregularidades en la adjudicación de títulos colectivos y de predios baldíos para la legalización de la ocupación indebida por colonos y actores del conflicto armado; la ausencia de planes de manejo ambiental en la explotación de los suelos, con impactos al medio ambiente y al equilibrio ecológico; y la ejecución deficiente de una amplia normatividad expedida por el Estado en materia de desplazamiento forzado, para hacer frente a la situación de destierro y desarraigo de la población. La resolución dispuso el inicio de procesos sancionatorios por incumplimiento de medidas preventivas de suspensión de actividades de explotación de palma en los territorios en cabeza de Codechocó; recomendó a las entidades bancarias abstenerse de otorgar créditos para el desarrollo de proyectos agropecuarios por parte de terceros en territorios colectivos o resguardos indígenas; y solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro instruir a las oficinas de Instrumentos Públicos para abstenerse de registrar compraventa de tierras o de mejoras ubicadas en territorios colectivos o en resguardos indígenas (Defensoría del Pueblo, 2007).

En el 2007, mediante resolución 2159 del 24 de agosto del 2007, el Incoder deslindó 62 predios de propiedad privada ubicados en el área titulada al Consejo Comunitario de Jiguamiandó. Es decir que el Incoder dictaminó que 3102 ha eran efectivamente propiedad de particulares con títulos anteriores a la titulación colectiva y cuyos propietarios no se acogieron a la titulación colectiva. Los 176 títulos privados restantes, alegados por las empresas palmicultoras, por lo tanto, no son válidos.

Las cortes nacionales, a través del mecanismo de la tutela, también han tenido un papel protagonista en producir documentos legales que ordenen la protección de las comunidades afectadas en este caso. En el 2009, la Corte Constitucional emitió el auto 005 en el cual constata la situación de la comunidad afrocolombiana desplazada, en seguimiento de su sentencia sobre desplazamiento (T-025/2004). En el auto 005, la Corte señala algunos casos emblemáticos que reflejan la crisis en esta materia,

y entre estos se encuentra el de Jiguamiandó y Curvaradó. En tal auto, la Corte Constitucional insiste que el Gobierno nacional debe adoptar sin demora las medidas decretadas por la CIDH. Además, ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia que diseñara e implementara un plan de caracterización de los territorios colectivos afrocolombianos para diagnosticar su situación jurídica; las características socioeconómicas de las comunidades; la situación fáctica y jurídica de los consejos comunitarios; los riesgos y potencialidades para la protección de los territorios; los obstáculos jurídicos que impiden la protección efectiva de estos territorios; y los mecanismos para garantizar la restitución de los territorios cuya propiedad ha sido transferida en violación de la ley 70. La fecha que dio de límite para el diseño e implementación de este plan fue el 30 de octubre del 2009.

El 17 de junio del 2009, la Corte se refirió en un nuevo auto a las comunidades (auto 222) pidiendo la adopción de medidas cautelares urgentes para la protección de la población de Caracolí, perteneciente al Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Curvaradó, víctimas del desplazamiento forzado. Este auto se refiere de manera específica a unas personas lanzadas de su predio por orden del Juzgado Promiscuo de Riosucio, Chocó, a pesar de que están en territorio colectivo y, por lo tanto, no pueden ser lanzados con el alegato de que están en propiedad privada.

El 5 de octubre del 2009, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en sentencia 0073, falló una tutela en contra de, entre otros entes, las empresas palmicultoras que seguían teniendo sus cultivos en territorios colectivos,⁵³ que suspendieran las actividades que estuvieran realizando e iniciaran la entrega voluntaria de la tenencia material de las tierras de los consejos comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó. Las empresas señaladas son: Urapalma, Palmas de Urabá, Palmas del Curbaradó, Promotora Palmera del Curvaradó, Inverpalma S. A. y Agropalma Ltda., además de una serie de personas particulares.

La situación se agravó a finales del 2009 para los pobladores; según el informe de riesgo de la Defensoría del Pueblo número 031 de diciembre 31 del 2009, el bajo Atrato seguía contando con presencia de actores armados ilegales, y que aún no se ha logrado la entrega real y efectiva del territorio, y que continúa la extracción de recursos naturales y la explotación palmífera. Además, denuncia la intervención de particulares y empresas en los procesos internos de los consejos comunitarios, aparte de otras estrategias como son: el repoblamiento del territorio con personas de otras zonas; la financiación y promoción de asambleas, reuniones y espacios de decisión de consejos comunitarios afines a las empresas; la

[53] Nótese que, como se indica en los siguientes párrafos, la elección denunciada por la comunidad como irregular del Consejo Comunitario de Curvaradó es anterior a la sentencia de tutela del Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó.

cooptación de liderazgos para lo cual menciona específicamente el caso de la elección del Consejo Comunitario Mayor de Curvaradó; la intromisión en el proceso de retorno de comunidades desplazadas, en particular el retorno de la comunidad desplazada de Jiguamiandó ubicada en Chigorodó, Antioquia; la financiación de campañas de descrédito de acompañantes humanitarios y comunidades desplazadas y en riesgo.

El 18 de mayo del 2010, la Corte Constitucional una vez más se pronunció para ordenar la adopción de medidas cautelares de protección para las mismas comunidades. En un auto aún sin numerar, la Corte se refirió no sólo a la falta de cumplimiento de las órdenes impartidas anteriormente por ella y por la CIDH, sino específicamente al proceso que se estaba adelantando en ese momento en cumplimiento de la orden del Tribunal Administrativo del Chocó. Además de referirse a las advertencias de la Defensoría en el informe de riesgo mencionado, la Corte se refiere a la forma como se eligió el Consejo Comunitario de Curvaradó el 12 de septiembre del 2009, y que dicha elección fue impugnada por la comunidad de Curvaradó ante la Alcaldía del Carmen del Darién el 11 de noviembre del 2009. La Corte ordenó suspender la entrega de las tierras por considerar que no existían las garantías para la comunidad y realizar un censo de las comunidades, además del cumplimiento de las medidas que tanto la Corte Constitucional como la CIDH habían ordenado en el pasado y que no han sido cumplidas cabalmente por el Gobierno nacional, y da como fecha límite el 10 de julio del 2010.

A principios del 2010, la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación emitió orden de captura contra veintidós directivos, dueños y empleados de las firmas palmicultoras Urapalma, Palmas de Curvaradó, Selva Húmeda, Palmura, Inversiones Fregny Ochoa, Palmas de Bajirá, Palmadó, Palmas S. A. y Agropalma por los delitos de concierto para delinquir y desplazamiento forzado, relacionados con la invasión de territorios en el bajo Atrato chocoano entre 1997 y el 2001 (*El Tiempo*, 2010, 20 de mayo). A los empresarios se les endilga responsabilidad por el destierro de comunidades afrocolombianas del departamento de Chocó —calculadas en 15.000 personas— en alianza con comandantes paramilitares, para la apropiación violenta de terrenos que fueron sembrados con palma (*El Tiempo*, 2010, 25 de mayo). Según declaraciones del fiscal general de la nación, las empresas sirvieron de fachada para un macroproyecto económico concebido por la cúpula de las AUC, y fueron las encargadas de trazar las estrategias jurídicas para “legalizar” la adquisición y posesión de tierras que los paramilitares obtuvieron mediante coacción. La Fiscalía también ordenó investigar a notarios de la región de Urabá y del departamento de Córdoba que legalizaron las ventas ficticias de tierras, a funcionarios del Banco Agrario quienes facilitaron el acceso a créditos financieros de las empresas y a representantes del

Incoder, Finagro y las corporaciones regionales que otorgaron permisos de explotación, para dar vía libre a los proyectos de palma (*El Tiempo*, 2010, 23 de mayo).

El proceso a fecha de impresión sigue abierto y la Presidencia de la República le solicitó a la Corte aclarar este último auto.⁵⁴ En el 2010 el territorio sembrado con palma sigue en manos de las empresas a pesar de los títulos colectivos y de las numerosas acciones legales para su defensa. Las empresas han combinado de manera estratégica las acciones legales en defensa de títulos y procesos con las vías de hecho. Ante esta situación, hasta ahora las comunidades, aún con el respaldo de las Cortes y los organismos de derechos humanos, siguen indefensas.

[54] El 28 de mayo del 2010 la Presidencia de la República (Ministerio del Interior) radicó ante la Corte una solicitud de aclaración de dicho auto. Véase, Presidencia de la República, "Comunicado de Prensa del 28 de mayo del 2010".

BIBLIOGRAFÍA

- Colombia, Congreso de la República (1993, 27 de agosto), “Ley 70 de agosto 27 de 1993 Colombia, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.
- —, Corte Constitucional (2009, 18 de mayo), “Auto sin numerar”.
- —, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005, 10 de agosto), “Resolución 00351 de agosto 10 de 2005”, Bogotá.
- —, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (2006, 5 de diciembre), “Resolución 2658 de diciembre 5 de 2006”.
- — (2004), “Informe borrador de la verificación de la siembra de palma aceitera en la cuenca del Curvaradó, bajo Atrato chocoano”.
- —, Presidencia de la República, Plan de Desarrollo 2006-2010, cap. 4, “Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad”.
- — y Observatorio de Derechos Humanos, (2007) “Diagnóstico departamental Chocó [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/departamentos/diagnosticos/2007/choco.pdf, recuperado: 1º de junio del 2010.
- — Comunicado de Prensa del 28 de mayo del 2010 [en línea], disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/mayo/28/20282010.html>, recuperado: junio del 2010.
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz & Banco de Datos del Cinep (2005, octubre), “La Tramoya. Derechos humanos y palma aceitera Curvaradó y Jiguamiandó, caso tipo 5”, Bogotá.
- Comisión Mixta de Seguimiento (2004, 15-17 de febrero), *Informe borrador de la verificación de la siembra de palma aceitera en la cuenca del Curvaradó, bajo atrato chocoano, Chocó*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes 3491) (2007, 1º de octubre), Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad”.
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó) (2005), Oficio del día 9 de febrero.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2003), “Medidas cautelares dictadas” [en línea], en Informe anual 2003, cap. III, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.3e.htm#1>, recuperado: 1º de junio del 2010.
- — (2003, 6 de marzo), “Resolución de medidas provisionales” [en línea], disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2003sp/cap.3i.htm>, recuperado: 1º de junio del 2010.
- — (2003, 6 de marzo; 2006, 7 de febrero), “Resolución, medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Colombia. Caso de las comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó” [en línea], disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/Jiguamiando_se_01.pdf, recuperado: 1º de junio del 2010.
- — (2004, 17 de noviembre), “Resolución, medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Colombia. Caso de las comunidades de Jiguamiandó y de Curbaradó” [en línea],

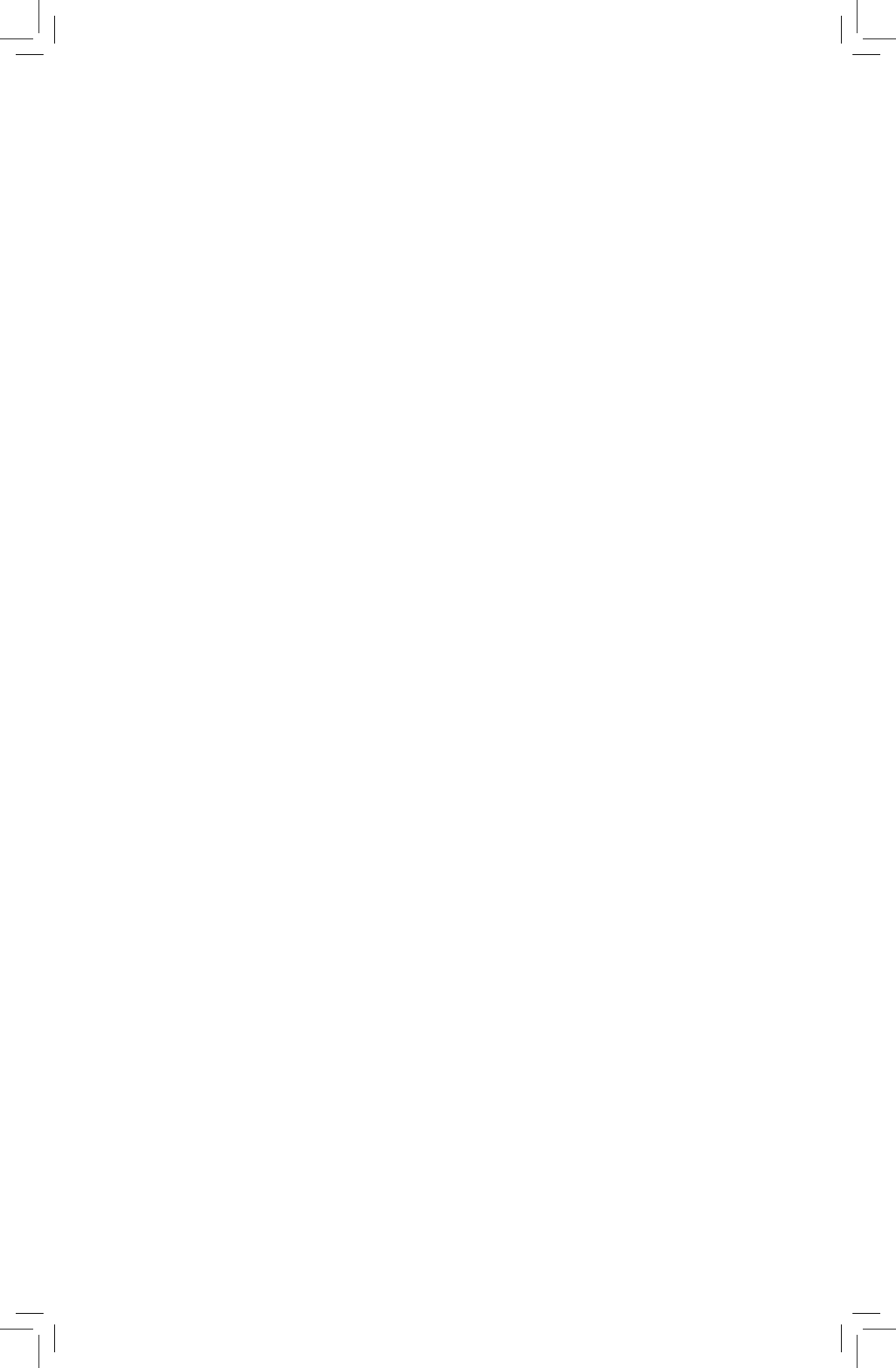
Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/Jiguamiando_se_02.pdf, recuperado: 1º de junio del 2010.

- — (2006, 7 de febrero), “Resolución, medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Colombia. Caso de las comunidades de Jiguamiandó y de Curbaradó” [en línea], disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/jiguamiando_se_04.pdf, recuperado: 1º de junio del 2010.
- — (2008, 15 de marzo), “Resolución, medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Colombia. Caso de las comunidades de Jiguamiandó y de Curbaradó” [en línea], disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/jiguamiando_se_06.pdf, recuperado: 1º de junio del 2010.
- — (2009, 17 de noviembre), “Resolución, medidas provisionales respecto de la República de Colombia. Asunto comunidades de Jiguamiandó y de Curbaradó” [en línea], disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/medidas/jiguamiando_se_08.doc, recuperado: julio 13 de 2010.
- Defensoría del Pueblo (2008), “Segundo informe defensorial de seguimiento a la Resolución Defensorial 39 del 2005”, Bogotá.
- — (2007), “Primer informe defensorial de seguimiento a la Resolución Defensorial 39 del 2005”, Bogotá.
- — (2005), “Resolución Defensorial 39, violación de los derechos humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos de Jiguamiandó y Curbaradó”. [en línea], disponible en: <http://pbicolombia.info/Documentos/0506%20Defensoria-Palma.pdf>, recuperado: agosto 20 del 2010
- — (2002, octubre), “Resolución Defensorial 025, sobre las violaciones masivas de derechos humanos y desplazamiento forzado en la región del bajo Atrato choacoano” [en línea], disponible en: http://actualidad.hemeracomunicar.org/index.php?option=com_content&view=article&id=999:resolucion-defensorial-sobre-el-desplazamiento-forzado-en-el-bajo-atrato-choacoano&catid=57:ddhh&Itemid=112, recuperado: agosto 20 del 2010.
- Despacho del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), “Oficio 07747 del 6 de septiembre”.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005), “Censo general de población” [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/censo/>, recuperado: junio del 2009.
- Diócesis de Quibdó & Human Rights Everywhere (2004, septiembre), “El cultivo de la palma africana en el Chocó. Legalidad ambiental, territorial y derechos humanos”, [en línea], disponible en: <http://www.hrev.org/media/documentos/cultivopalmachoco.pdf>, recuperado: 1º de junio del 2010.
- El Tiempo (2010, 20 de mayo), “Empresarios de palma, a la cárcel por los desplazamientos en Urabá” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3973992>, recuperado: 1º de junio del 2010.
- — (2010, 23 de mayo), “Nueve empresas palmicultoras fueron fachada de los ‘paras’: fiscalía la historia de la palma quee Urabá se abonó con sangre” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3977796>, recuperado: 1º de junio del 2010.

Estudios de caso: desarrollo y conflicto de tierras

- — (2010, 25 de mayo), “Palma, tierra y víctimas” [editorial] [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3981035>, recuperado: 1º de junio del 2010.
- Escritos de respuesta del Estado relacionados en la resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de mayo del 2010, sobre Medidas Provisionales respecto de la República de Colombia, asunto comunidades del Jiguamiandó y Curvaradó, [en línea], disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/jiguamiando_03_05_10.pdf, recuperado: 1º de junio del 2010.
- Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incode) (2005, 14 de marzo), *Los cultivos de palma de aceite en los territorios colectivos de las comunidades negras de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó*, Bogotá, Incode.
- — (2005), “Resolución 1516 del 8 de agosto de 2005”.
- Incora (2000), “Resolución 02809 de 2000”.
- — (2000), “Resolución 02801 de 2000”.
- La Silla Vacía (2010, 10 de marzo), “Alerta por Jiguamiandó y Curvaradó” [en línea], disponible en: <http://www.lasillavacia.com/queridodiario/8629/alerta-por-curvarado-y-jiguamiando>, recuperado: 1º de junio del 2010.
- Peace Brigades International (2007, febrero), “Operación Génesis, diez años después” [en línea], en Boletín Informativo Trimestral, núm. 2, disponible en: http://www.protectionline.org/IMG/pdf/PBI_Boletin2.pdf, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Semana (2008, 6 de septiembre), “El pasado no perdona” [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_infoarticulo.aspx?idart=115260, recuperado: 1º de junio del 2010.
- Semana (2010, 15 de enero), “Doce paramilitares fueron guías del ejército en la Operación Génesis: el Alemán” [en línea], disponible en <http://www.semana.com/noticias-justicia/doce-paramilitares-fueron-guias-del-ejercito-operacion-genesis-aleman/133680.aspx>, recuperado: 13 de julio de 2010.
- Semana (2009, 12 de mayo), “Nos quieren extraditar cuando empezamos a hablar de políticos, militares y empresarios” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/quieren-extraditar-cuando-empezamos-hablar-politicos-militares-empresarios/123916.aspx>. recuperado: 13 de julio del 2010.
- Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó (2009, 5 de octubre), “Sentencia 0073 de octubre 5 de 2009”.



CASO 3

"ALIANZA" GUAPI

Presentación y justificación

El municipio de Guapi en el suroccidente del departamento del Cauca ha sido para el gobierno de Álvaro Uribe uno de los lugares de mayor proyección de los cultivos de palma en la región del Pacífico colombiano. Desde el 2007, el Gobierno ha impulsado una estrategia de desarrollo para la región denominada "Alianza Guapi", que promueve alianzas entre empresarios y comunidades afrodescendientes con participación del Estado; ésta se planteó, incluso, en un documento Conpes (Conpes 3491). En el plan, diseñado por el Ministerio de Agricultura, las comunidades negras se asocian con un operador privado que les permita hacer productiva la siembra de palma, proveyendo, a cambio, un aporte en mano de obra. De acuerdo con el plan, 117 familias afrodescendientes se verían beneficiadas de esta alianza con inversionistas para la producción de palma de aceite en el municipio.

Alianza Guapi contempla la participación de los cinco consejos comunitarios de las comunidades negras reconocidos por ley en el municipio, las que recibieron títulos colectivos sobre sus territorios por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) entre 1998 y el 2001.⁵⁵ Sin embargo, sólo uno de ellos, el Consejo Comunitario de Guapi Abajo aceptó vincularse al proyecto de Alianza que se establece

[55] Alto Guapi, río Napi y San Francisco reciben su titulación el 28 de abril de 1998 mediante resoluciones 1083, 1082 y 1081. Guapi abajo y Guapi son reconocidos por las resoluciones 1121 y 1124 del 16 de mayo del 2001.

en el municipio. Los cuatro restantes se opusieron, basados en consideraciones sobre el impacto del monocultivo en la seguridad alimentaria de la población.

Hasta el momento, ningún operador del sector empresarial se ha vinculado al proyecto para conformar la concebida asociación. Por su alta humedad y pluviosidad, la zona es particularmente vulnerable a las enfermedades de la palma. Por otra parte, desde un punto de vista económico, las condiciones de infraestructura en el municipio de Guapi son deficientes para la competitividad del sector y la inserción de la palma de aceite colombiana en los mercados nacionales e internacionales. El cálculo presentado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en junio del 2007, fue que, para hacer productivas las 700 ha de palma contempladas en la fase inicial del proyecto, se requiere de una inversión de un poco más de 9000 millones de pesos (DNP, Conpes pacífico, presentación del 3 de junio del 2007).

Guapi es un ejemplo de las constantes contradicciones entre las políticas estatales para combatir la pobreza en la que se sume la población afrodescendiente y la valoración de riesgos que surgen de estas estrategias. En Guapi, el modelo de desarrollo agroindustrial de la palma no ha favorecido la cohesión de la comunidad, ni ha arrojado el beneficio económico, social ni territorial para las comunidades negras planteado por el Conpes Alianza Guapi.

Aunque la estrategia económica de Alianza Guapi fue ideada como medida para evitar la ocupación indebida de los territorios colectivos, en el pasado los proyectos de expansión de la palma de aceite en los territorios afrocolombianos han originado divisiones internas, desplazamientos forzados y menoscabo de los derechos conexos con el territorio, como la seguridad y soberanía alimentaria y el derecho al desarrollo propio. Así, por ejemplo, en la zona del alto Mira y Frontera en Nariño y de Curvaradó y Jiguamiandó en Chocó (véanse los respectivos estudios de caso en este libro), la palma ha estado vinculada a despojos territoriales de grandes dimensiones e, incluso, a la aparición de fuertes olas de violencia contra la población civil sin que se den mejores condiciones de vida para las comunidades.

En la propuesta de la palma como motor de desarrollo también se pierden de vista los derechos de las comunidades negras a la autodeterminación y la escogencia de formas de vida y de desarrollo y el derecho a la consulta previa. El Estado colombiano tiene la obligación de consultar con anterioridad a los grupos étnicos cada vez que se vayan a adoptar medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente, en especial, la explotación de recursos naturales. Así lo ordena la Constitución Política en diversos apartes (Constitución Política, artículos 1º, 7º

y 70),⁵⁶ y de manera especial a través de la figura de la consulta previa establecida en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ley 21/1991).

A pesar del rechazo mayoritario de los consejos comunitarios de Guapi al proyecto de Alianza Guapi, y de las evaluaciones que indican la baja probabilidad de éxito del cultivo de palma en el Pacífico, el Gobierno nacional decidió continuar el impulso a la política de expansión. Las lecciones del fenómeno de despojo en el alto Mira y Frontera en el municipio de Tumaco, y de Curvaradó y Jiguamiandó en el bajo Atrato, alertan sobre los riesgos de este proceder y tipo de proyecto sobre el derecho al territorio de las comunidades negras.

Territorio y factores relevantes

El municipio de Guapi, ubicado al suroccidente del departamento del Cauca, tiene una extensión de 2688 km², con el 90% de superficie plana y de abundante vegetación (Municipio de Guapi, 210). Asentado a 4 m sobre el nivel del mar, colinda por el norte y el oeste con el océano Pacífico, al este con los municipios de Argelia y Timbiquí (Cauca), y al sur con el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé en el departamento de Nariño (Ministerio de Agricultura, 2010). Guapi es un municipio principalmente fluvial, pues carece de infraestructura vial, aunque puede accederse también por avión. La cabecera municipal está ubicada a los 2° 34' de latitud norte y a los 75° 54' de longitud occidental sobre el río Guapi. El río como referencia de toda actividad y su centralidad en la vida de la población, ha hecho que el municipio sea descrito por los antropólogos como la “tierra del pueblo anfibio” (Rubio, 2001).

Guapi tiene 30.759 habitantes aproximadamente (Municipio de Guapi, 210), el 97% afrodescendiente de acuerdo con cifras presentadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en un censo de 1998. Un tercio del total de la población —11.885 personas— lo componen las comunidades negras que habitan los territorios colectivos otorgados por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora). En cabeza de los cinco consejos comunitarios reconocidos por ley en el municipio, Alto Guapi, Río Napi y San Francisco, Guapi Abajo y Guapi, están alrededor de 260.000 ha (ver tabla 1). Los tres primeros consejos recibieron su titulación el 28 de abril de 1998 mediante resoluciones 1083, 1082 y 1081 respectivamente; los dos últimos fueron reconocidos por las resoluciones 1121 y 1124 del 16 de mayo del 2001.

[56] Véanse, además, artículos 329 y 330 que prevén la participación previa de las comunidades para la conformación de las entidades territoriales indígenas y para la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

TABLA 1
Extensión de los títulos colectivos de la zona de Guapi

Título colectivo	Área ha/m ²	Filas	Personas	Resolución	Fecha
Consejo Comunitario Alto Guapi	103.742-3500	437	2026	1083	29-3-98
Consejo Comunitario del Río Napi	47.007.6800	438	2074	1082	29-3-98
Consejo Comunitario del Río San Francisco	26.232-4800	138	801	1081	29.abr-98
Consejo Comunitario de Guapi Abajo	43.196-8066	524	2592	1121	16-5-01
Consejo Comunitario de Guapi	35.735-7118	679	3514	1124	16-5-01
Total: 5 consejos comunitarios	255.916	2216	11.885		

FUENTE: Títulos colectivos entregados a las respectivas comunidades

Las comunidades negras de Guapi mantienen una economía de subsistencia: consumen lo que producen, con bajos niveles de comercialización de los productos agrícolas. La agricultura, la pesca, la caza, la recolección y la minería se encuentran dentro de las actividades económicas desarrolladas históricamente (Viáfara, 2003: cap. iv).

Gran parte de los suelos no son aptos para la agricultura a gran escala, sino apenas para cultivos de pancoger (Instituto Alexander Von Humboldt, 2008). Guapi bordea la vertiente del Pacífico colombiano, región con una de las áreas de mayor humedad del país, e incluso del mundo. En las zonas de menor pluviosidad caen alrededor de 730 mm de lluvia al año y en las zonas de mayor pluviosidad, 13.000 mm de lluvia anual (Conpes 3491). Más de la mitad de la región está cubierta por manglares, “bosques inundados que se encuentran en la confluencia de aguas dulces y salobres” (Maya, 1996: 399-400) que forman un largo corredor desde Panamá hasta el Ecuador (Viáfara, 2003: cap. iv). Por esta razón, la seguridad alimentaria es un valor central para los consejos comunitarios, dadas las prácticas de subsistencia y las difíciles condiciones del suelo.

En respuesta a las necesidades alimentarias de la población afrocolombiana, algunas organizaciones de base (Chyangual, la Asociación para el Desarrollo del Río Guajui y Asomanos Negras) en asocio con entidades nacionales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Banco Mundial (Plan Pacífico), adelantan proyectos de capacitación y asesoría para el aprovechamiento del territorio mediante prácticas tradicionales de producción.

Por esta misma razón, las zonas de expansión del cultivo de palma de aceite se sitúan en departamentos con clima más seco que el del Chocó biogeográfico donde se ubica Guapi (Conpes 3477).⁵⁷ No obstante, en su segundo gobierno el presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) decidió impulsar otra etapa de la expansión de los cultivos agroindustriales de palma aceitera en el territorio del municipio. La primera fase de la industria tuvo lugar en los departamentos de Nariño y Chocó, aunque estos —como tampoco el Cauca— no son considerados como zonas aptas para el cultivo de palma de aceite (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria [Corpoica], 2007). El turno de la política de agrocombustibles le corresponde ahora al departamento del Cauca, dentro del cual Guapi es uno de los municipios donde sus planes se concentran de manera particular.

Cronología del conflicto y despojo territorial

La región occidental del país es especialmente vulnerable a plagas y enfermedades, como la pudrición de cogollo (PC) y la marchitez letal (ML), calificadas por la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) dentro de las principales causas para la baja competitividad del sector palmero en la zona (Corpoica, 2008: 2). La PC y la ML representan un freno para la producción de palma, debido al desconocimiento sobre cómo combatirlas eficazmente y a los efectos irreversibles que tienen sobre la siembra (DNP, 2007: 9).

La PC presenta el riesgo de ser un mal endémico en Guapi, de iguales condiciones climáticas y de territorio que el municipio de Tumaco (Nariño), también en la zona occidental del país, donde en el 2007 la Presidencia de la República informó que “alrededor de 30.000 y 34.000 ha de cultivo de palma se encontraban afectadas por esta enfermedad que reduce la productividad, volviendo inviable el cultivo”. Para contrarrestar la situación, el Gobierno nacional lanzó a través de la Corpoica un programa de renovación de cultivos y una línea de financiación para apoyar a los afectados.⁵⁸ La PC resultó en una caída de la producción de 3,9 a 3,5 toneladas de aceite por ha entre el 2005 y el 2006, es decir, un descenso del 11,4% (DNP, 2007: 9).

A pesar de estos problemas, se planteó la siembra de palma en Guapi. Con dos meses de diferencia a las anteriores declaraciones, y en el mismo año del 2007, el Gobierno nacional introdujo la “Estrategia para

[57] El 82% del área potencial del suelo para el desarrollo del cultivo de la palma de aceite en Colombia se encuentra en los siguientes diez departamentos: Meta, Casanare, Magdalena, Cesar, Antioquia, Bolívar, Córdoba, Santander, La Guajira y Norte de Santander, según estudio realizado por el Centro de Investigación en Palma de Aceite (Cenipalma) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

[58] La Presidencia de la República se pronunció el 25 de agosto del 2007 frente al caso de Tumaco. Comunicado Oficial [en línea], disponible en: <http://oacp.presidencia.gov.co/snerss/detalleNota3.aspx?id=11639>.

el desarrollo competitivo del sector palmicultor colombiano” a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y adoptó la “Política de Estado para el Pacífico colombiano”.⁵⁹ El proyecto Alianza Guapi, anunciado públicamente por el Ministerio de Agricultura en julio del 2008, combinó el objetivo de aumentar la competitividad del sector en mercados de aceite de palma y sus derivados con la política de revertir condiciones de pobreza y la inserción de la región pacífica en el desarrollo nacional (DNP, 2007).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Corpoica, gestionó el proyecto que se dirige específicamente a la población afrodescendiente y comprende “la siembra de 700 ha de palma de aceite, que beneficia directamente a 117 familias del municipio de Guapi, Cauca” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2008). Un boletín de prensa oficial explicó que la Alianza era la primera fase “de un ambicioso plan que contempla la siembra de 15.000 ha de palma y la construcción de una planta extractora en territorio del Consejo Comunitario de Guapi Abajo, el cual cuenta con un área de 46.196 ha” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2008). De acuerdo con el comunicado, \$8600 millones de pesos del plan serían financiados por el Banco Agrario, mientras que otros \$2000 millones del presupuesto los aportaría la comunidad en mano de obra (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2008).

El proyecto Alianza Guapi fue presentado como el primer proyecto estatal que “*promueve alianzas estratégicas entre empresarios y comunidades afrodescendientes, con la participación del Estado que permitan el desarrollo en un esquema donde ganen todos los participantes*” (DNP, 2007: 85). El Gobierno nacional proyectó alianzas con diez consejos comunitarios del municipio de Guapi y del municipio fronterizo de Timbiquí. De los cinco consejos comunitarios del municipio de Guapi invitados a participar de la Alianza, y de diez, sólo uno —Guapi Abajo— aceptó la propuesta de sembrar palma en los territorios colectivos. Los consejos invitados restantes estuvieron en desacuerdo.

Conociendo la experiencia con la palma del municipio de Tumaco, los consejos consideraron que “*existen otros cultivos agrícolas de los que han venido subsistiendo sin los enormes daños ambientales que esta (la palma) causaría por ser un monocultivo*” (Bancada Afrocolombiana, 2008, 15 de agosto: p. 1). En palabras de los pobladores de la zona que se

[59] La primera busca “mejorar la competitividad del sector palmicultor, promover la comercialización en mercados nacionales e internacionales de aceite de palma y sus derivados, con responsabilidad social y ambiental, y bajo un marco normativo que provea garantías jurídicas para aplicar la política” (DNP, 2007); la segunda persigue “revertir la situación histórica de pobreza [...] y lograr una inserción en el desarrollo nacional e internacional, aprovechando sus particularidades etnoculturales y ambientales, la biodiversidad y su posición geográfica estratégica” (DNP, 2007).

han opuesto al proyecto, bajo el modelo de Alianza Guapi, “pasas de ser el dueño a ser el empleado”: las comunidades afrocolombianas dueñas de los territorios donde se hace la siembra, trabajan para los cultivos de palma de propiedad de los inversionistas convertidos en empleadores. En estos modelos las comunidades negras ceden parcialmente sus derechos de propiedad, en cuanto los cultivos de palma no les pertenecen, sino que les dan trabajo. Sin embargo, Acción Social, el programa de la Presidencia que lidera la asistencia a los grupos vulnerables, presenta el proyecto como una de las ofertas estratégicas para contrarrestar la pobreza y marginalidad de la población afrodescendiente (Acción Social, 2008).

Si bien la legislación en materia ambiental no establece la obligación de adelantar procesos de consulta previa en relación con los cultivos de palma, porque estos no requieren de licencia ambiental, ello no quiere decir que en el caso de Guapi no haya deber de consulta. Como se ha mencionado arriba y en la primera sección de este capítulo, el Estado colombiano tiene la obligación de consultar con anterioridad a los grupos étnicos cada vez que se vayan a adoptar medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente.⁶⁰ Esta especial protección implica como mínimo un proceso mediante el cual el Estado garantiza a las autoridades respectivas y a las comunidades implicadas, el acceso a la información sobre un programa o plan que se pretenda realizar en su territorio, buscando que participativamente sean identificados los impactos positivos o negativos del proyecto o programa respectivo.⁶¹

Inicialmente ningún operador empresarial quiso vincularse al proyecto, pero el Gobierno nacional no sólo siguió adelante con el proyecto en el territorio de la comunidad de Guapi abajo sin la aprobación de los demás consejos, sino que, además, se vio obligado a iniciar la ejecución de Alianza Guapi asociando a las comunidades negras con Corpoica, ante la falta de concurrencia del sector privado (Conpes 3491). Las razones para la reticencia del sector privado, para el mismo Gobierno, es la ausencia de infraestructura vial, de riego y de servicios. El río Guapi como principal medio de transporte en la zona incide significativamente en los costos y la rentabilidad del proyecto de cultivo de palma en el municipio. La dificultad para el transporte de cosechas complica a su vez el acceso de la palma de aceite a los mercados. Este obstáculo había sido identificado por el DNP desde la concepción misma del proyecto. En su presentación de

[60] Véanse, Constitución Política, artículos 329 y 330, así como los artículos 1º, 7º y 70; convenio 169 de la OIT aprobado por Colombia mediante ley 21/1991; y el análisis sobre la legislación aplicable en la primera sección de “Estudios de caso” en este libro.

[61] Sobre la obligatoriedad de la consulta previa, véase, además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional reseñada en el análisis sobre la legislación aplicable en la primera sección de “Estudios de caso” en este libro.

estrategias para la política de desarrollo competitivo del sector palmicultor del 2007, el DNP reconoció que “los problemas de infraestructura (vías, almacenamiento, riego y servicios públicos, entre otros) son evidentes y reducen la competitividad sectorial” (DNP, 2007: 25).

Estos inconvenientes ya estaban presentes cuando en el 2007 la empresa palmicultora Salamanca, S. A., aceptó ser parte de la Alianza Guapi junto con el Consejo Comunitario del Bajo Guapi. De acuerdo con una presentación del entonces ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, en ese mismo año, esta alianza vincula 640 familias con una participación agrícola de un 60% para el consejo comunitario y un 40% para la empresa Promotora Salamanca, S. A., mientras que en la participación industrial los porcentajes se intercambian: el 40% para el consejo y el 60% para la empresa (Arias, 2007). No es claro si es la misma empresa Palmas Oleaginosas Salamanca, S. A., la que había ocupado terrenos de los consejos comunitarios del alto Mira y Frontera (Procuraduría General de la Nación, 2006, 17 de marzo).

La inversión inicial en Guapi según el Conpes Pacífico del 2007 sería de 9 mil millones de pesos para la siembra de la palma en las 700 ha del Consejo Comunitario Guapi Abajo, corto de los 2000 millones de pesos proyectados como aporte en mano de obra (Conpes 3491). Ello a pesar de la falta de infraestructura para sacar el aceite de palma y del alto riesgo de presentar complicaciones de la PC como sucede en Tumaco. Eventualmente, según la presentación de Andrés Felipe Arias ante Fedepalma en el 2007, la intención del Gobierno es alcanzar las 15.000 ha de palma en la zona de Guapi (Arias, 2007).

La siembra de palma en las tierras del Consejo Comunitario del Guapi Abajo desconoce, por lo demás, el carácter colectivo e integral del territorio para las comunidades negras, distinto a los principios de la propiedad privada por su destinación especial a la conservación del medio ambiente y de formas tradicionales de vida. Si bien la tierra es propiedad colectiva de los miembros de cada consejo, es claro que, siendo colindantes y compartiendo las vías fluviales, las actividades de cada consejo tienen consecuencias sobre los consejos vecinos. Esto incluye la afectación de cultivos colindantes, con plagas y enfermedades comunes al cultivo de la palma aceitera en esta región del país, así como su impacto sobre la biodiversidad y el equilibrio ecológico de la zona.

El modelo de gestión del desarrollo económico del Estado colombiano en Alianza Guapi, no sólo cuestiona —en contenido y procedimiento— el alcance real del derecho territorial y de autodeterminación de las comunidades negras. Además, los objetivos del proyecto como política de desarrollo para el municipio de Guapi (Acción Social, 2008: 35).⁶²

[62] “Implementar un sistema de producción viable y sostenible del cultivo de la palma de aceite, crear alternativas de desarrollo a la comunidad del municipio de Guapi y garantizar a los productores la comercialización del aceite de palma, generando permanencia y estabilidad en el empleo”.

y la población afrocolombiana tampoco se cumplen, ya que la sostenibilidad del cultivo de palma a mediano plazo es cuestionable en términos ambientales. Por último, es importante señalar como riesgo adicional que los proyectos palmeros tienen serias implicaciones sobre la seguridad alimentaria de las comunidades.

En Guapi existe una gran dependencia de provisiones alimentarias que vienen de afuera, debido a la baja producción local, situación que promete empeorarse con el ingreso del monocultivo de palma en la medida en que menos tierras se dediquen a la producción de comida (p. 10). Es importante resaltar que la viabilidad de un plan de explotación de recursos naturales debe ser evaluada teniendo en cuenta diversos criterios, entre los cuales están la seguridad alimentaria, la agrobiodiversidad nativa y los sistemas de producción familiar o campesina/tradicional (Instituto Alexander von Humboldt, 2008: 3). En el caso de Guapi, el Instituto Alexander von Humboldt, en un informe del 2008, señaló la inviabilidad del proyecto de palma en Guapi por la ineptitud de la tierra para los cultivos agrícolas a gran escala y de tardío rendimiento (p. 10). De cualquier manera, el Gobierno nacional inició la ejecución del proyecto en el 2007 con la primera siembra de plántulas de palma aceitera (DNP, 2008).

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Guapi (2008, 15 de agosto), "Programa Familias Guardabosques en Guapi" [en línea], disponible en: <http://guapi-cauca.gov.co/sitio.shtml?apc=I---&x=2286445>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Arias, A. F. (2007, 30 de mayo), "Política para el sector palmero", [en línea], disponible en: <http://www.fedepalma.org/documen/2007/10AFarias.pdf>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Astaiza Velasco, H. (2008, 9 de julio), "Proyecto de palma para afrodescendientes", en El Liberal, Popayán.
- Bancada Afrocolombiana (2008, 15 de agosto), "Consejos comunitarios del Cauca en desacuerdo por cultivos de palma africana en sus territorios", [en línea], disponible en: www.bancadafrocolombiana.net/bancada/downloads/Boletin%20Guapi.doc, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Boletín de Prensa (2008, 7 de julio), "Boletín Oficial 123", Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (2009), "Sentencia T-769 de 2009", M. P.: Pinilla Pinilla, N.
- —, Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007, 9 de julio), "Estrategia para el desarrollo competitivo del sector palmero colombiano, Conpes 3477" [documento].
- —, (2007, 1º de octubre), "Política de Estado para el Pacífico colombiano, Conpes 3491" [documento].
- —, "Crecimiento alto y sostenido" [en línea], disponible en: <http://colombiaemb.org/docs/Afro%20Colombian%20Community%20Documents/DNP%20Politica%20x%20Pacifico%20II%20Junio%203%202007.pdf>, recuperado: 13 de julio de 2010.
- —, Ministerio de Agricultura (s. f.), "Municipios mineros" [en línea], disponible en: http://www.distritosmineros.gov.co/apps/pt/index.php/minisite/main/index/CAU03#seccion_ubicacion, recuperado: julio del 2009.
- —, Presidencia de la República (2007), "Minagricultura anuncia plan para atacar enfermedad en cultivos de palma" [en línea], disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2007/agosto/25/12252007.html>, recuperado: 12 de agosto del 2008.
- —, (2007), "Gobierno invertirá \$8,2 billones en el Pacífico colombiano" [en línea], disponible en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2007/octubre/01/17012007_i.html, recuperado: 30 de julio del 2008.
- —, (2007, 25 de agosto), "Comunicado oficial" [en línea], disponible en: <http://oacp.presidencia.gov.co/sner/ss/detalleNota3.aspx?id=11639>, recuperado: 13 de julio de 2010.
- —, Presidencia de la República, Acción Social (2008), "Oferta de políticas, planes y programas para la población afrodescendiente desde el Gobierno nacional, y sugerencias para la cooperación internacional" [en línea], disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/afros_esp%C3%B1ol.pdf, recuperado: 30 de octubre del 2009.

Estudios de caso: desarrollo y conflicto de tierras

- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) (2007), Presente y futuro de la palma de aceite en la zona occidental colombiana: la palma de aceite en la zona palmera occidental, Bogotá.
- —, (2008, 21 de julio), “Proyecto de palma para población afrodescendiente adelanta Minagricultura a través de Corpoica” [en línea], disponible en: http://intranet.Corpoica.org.co:95/SitioWeb/Noticias/vernoticia.asp?id_noticia=857 recuperado: 13 de julio del 2010
- —, (2008, 12 de agosto), “La palma de aceite en la zona palmera occidental” [en línea], disponible en: <http://intranet.Corpoica.org.co/SitioWeb/Archivos/Foros/Introduccion.pdf>, recuperado:13 de julio del 2010.
- Instituto Alexander von Humboldt (2008), Sostenibilidad ambiental de políticas, planes y programas de biocombustibles en Colombia, Bogotá.
- La FM (2008, 15 de agosto) [emisora radial], en “Minagricultura adelanta proyecto de palma por \$10.600 millones para afrodescendientes” [en línea], disponible en: www.lafm.com.co/noticia.php3?nt=37363, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Maya, A. (coord.) (1996), Geografía humana de Colombia, t. iv, Los afrocolombianos, Bogotá, Instituto de Cultura Hispana-Guadalupe.
- Municipio de Guapi, Cauca, sitio oficial [en línea], disponible en: <http://guapi.cauca.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m-f1--&m=f>, recuperado: junio del 2010.
- Rubio Rosell, C. (2001, 3 de agosto), “Guapi, la tierra del pueblo anfibio” [en línea], en El País, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/revista/agosto/GUAPI/TIERRA/PUEBLO/ANFIBIO/elpepirdv/20010803elpepirdv_17/Tes/, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Viáfara Valverde, E. (2003). Aspectos políticos y sociales de la ley 70/1993 en el municipio de Guapi, Cauca (1993-2001) [trabajo de grado], Universidad del Cauca.



CASO 4 CARIMAGUA

Presentación y justificación

En enero del 2004, la Corte Constitucional de Colombia reconoció la violación masiva, generalizada y sistemática de los derechos constitucionales de la población desplazada por la violencia en el país, y las falencias estructurales de la respuesta estatal al fenómeno. En la sentencia T-025, la Corte decidió declarar “estado de cosas inconstitucional” sobre la situación en que vivían los desplazados en Colombia después de impartir, desde 1997 y en 17 sentencias, órdenes específicas que no condujeron a que se corrigieran las vulneraciones a los derechos de los desplazados (sentencia T-025/2004).

En el siguiente mes de abril, el predio Carimagua de propiedad del Estado en cabeza del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), fue transferido al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incodec) con el fin de reubicar familias campesinas en situación de desplazamiento forzado (resolución 001134/2005). Carimagua es el nombre de un globo de cuatro terrenos con una extensión aproximada de 17.095 ha situados en el municipio de Puerto Gaitán (Meta), que fueron adquiridos por el ICA como área de investigación en 1969. Sin embargo, a petición del Incodec y mediante resolución 1791 del 10 de julio del 2007, el ICA autorizó el cambio de destinación del predio para entregarlo en concesión a empresas palmicultoras en lugar de a los desplazados. El 7 de diciembre, el Incodec abrió la licitación para ceder los derechos de explotación sobre Carimagua al sector privado (resolución 3452/2007). En febrero del 2008, Carimagua se convirtió en un tema de interés

nacional sobre el que se pronunciaron entidades públicas, congresistas, académicos y ciudadanos, ante la solicitud formal de la Procuraduría General de la Nación de reversar la entrega del predio a favor de los derechos de la población desplazada (PGN, oficio del 19 de febrero de 2008 [comunicación 199]). La resolución de apertura de la licitación para adjudicar los derechos de explotación sobre Carimagua del Incoder fue suspendida por tres meses (resolución 0234/2008). Los hechos configuraron un debate público sobre la asignación de predios a la población campesina, en un contexto de conflicto y posconflicto en Colombia. De igual manera, sobre la articulación de demandas y necesidades de la población desplazada en los criterios de operación para una política pública de tierras.

En julio del 2008, el Ministerio de Agricultura entregó el predio Carimagua a la empresa Ecopetrol para impulsar una política de bio-combustibles con participación campesina (*Semana*, 2008, 5 de julio), reflejando así las prioridades de las políticas rurales del Gobierno, en las cuales abiertamente prevalecieron principios de eficiencia económica sobre criterios de justicia transicional. Por otra parte, los problemas físicos del predio y la falta de adecuación con las capacidades de los supuestos campesinos beneficiarios también revelan cuestiones significativas en la política de tierras.

El conflicto por la destinación y el uso del predio, por su parte, descubre las falencias de las políticas de restitución de tierras y reparación para la población desplazada por la violencia. Carimagua es un caso ejemplar para revisar la toma de decisiones en materia de distribución y asignación de territorios en Colombia. El caso ofrece lecciones sobre diseño institucional y criterios útiles para la formulación de una política pública de tierras y de reparación, que integre las exigencias de la justicia —transicional, distributiva, individual y colectiva— en beneficio de la población rural y el aprovechamiento del territorio.

Descripción del territorio y factores relevantes

Carimagua es un sistema hídrico lagunar de cerca de 6000 ha ubicado en el municipio de Puerto Gaitán (Meta). El sistema de humedales está conformado por la laguna Carimagua con espejo de 187 ha y sus caños⁶³ afluentes Carimagua, Cararabo y Bogotá. El municipio de Puerto Gaitán se extiende en 17.500 km² con baja ocupación (cerca de 1 hab./km²) y baja intensidad de la explotación agrícola y de ganadería extensiva.⁶⁴ La región se caracteriza, además, por el atraso en la infraestructura vial, que

[63] Se denomina caño a una correntía de buen caudal estrecha proveniente de humedales o ríos y en cuyo recorrido desemboca otro río o sistema lagunar.

[64] Aparte desarrollado basado en documento EOT de Puerto Gaitán (1999-2010). Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, departamento del Meta.

constituye a los muchos ríos como la principal forma de movilización, en especial, los variados afluentes que tributan esta zona de la Orinoquía de occidente a oriente.⁶⁵

El predio Carimagua es un ecosistema atípico con el cuerpo de agua natural más grande de la región de la Orinoquía, tercera región más biodiversa del país después de la Amazonía y el Chocó (Santana, 2008, agosto: 9). Sus suelos se caracterizan por “notables contrastes estructurales, altos niveles de acidez y saturación de aluminio, bajos nutrientes y poca fuente de materia orgánica”, lo cual se traduce en una tierra poca apropiada para la agricultura.⁶⁶

El predio era propiedad privada hasta 1969, año en el cual fue adquirido por el ICA. La compra comprendió cuatro haciendas —El Tomo, Mapiiria, Carimagua y Yupare— con una extensión de 20.000 ha, a las cuales se añadió un quinto predio —La Alegría— en asocio con el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Las 22.000 ha que incluyeron un espejo lagunar de 480 ha en el epicentro del humedal, fueron adquiridas con la observación de que “se proyectara como el escenario de la investigación agropecuaria, en las condiciones de un ecosistema diverso, frágil y —aparentemente— de enormes limitaciones para el desarrollo agrario” (García, 2008). En 1977 se adecuaron las instalaciones y se iniciaron formalmente las actividades de investigación. En los años ochenta, la Misión Rockefeller escogió el predio de Carimagua para hacer un estudio de largo aliento sobre los suelos ácidos, aunque al cabo de esta década se presentó una reducción importante en las actividades.⁶⁷ Mediante un proceso de reestructuración, en 1994 se creó la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) para que se encargara de actividades de investigación en asocio con el CIAT, y el ICA mantuviera el control sanitario del área (Jorge Lozano, administrador del Centro Carimagua en entrevista con equipo interinstitucional que realizó visita al predio [5 de junio del 2008]).

[65] Nacen en su geografía los ríos Muco, Planas, Guarrojo, Tillavá, Tomo. La delimitan y atraviesan el río Meta en límites con el departamento de Casanare por el norte, el río Iteviare con el municipio de Mapiripán por el sur y río Manacacías en límites con los municipios de San Martín y Puerto López y que también divide a Puerto Gaitán antes de tributar al río Meta por el occidente.

[66] De acuerdo con García (2008), las sabanas del predio Carimagua integran notables contrastes: los suelos estructuralmente van desde arcillosos hasta los arenosos, pasando por los “francos”, esto es, tienen arenas y arcillas en diferentes proporciones. Pero todos ellos se caracterizan por importantes contenidos de hierro, lo cual se advierte por el color rojo de su perfil, por lo que los técnicos los han clasificado como “oxisoles”. Otra característica de estos suelos —según García— son los altos niveles de aluminio, elemento tóxico para las plantas en las que inhibe el crecimiento de raíces (2008).

[67] Las acciones contra las instalaciones del CIAT de los grupos guerrilleros que operaban en los llanos orientales, redujeron la participación e inversión internacional en el proyecto. El CIAT se retiró en el 2002, aduciendo “problemas presupuestales y de orden público”. Jorge Lozano, administrador del Centro Carimagua en entrevista con equipo interinstitucional que realizó visita al predio (5 de junio del 2008).

En el período 1984-1995, fueron desplazadas de zonas rurales 129.613 familias campesinas, que sumaron 675.000 personas.⁶⁸ La población campesina, estimada en 1998 en 13.700.000 hab., soportó una drástica y acelerada reducción por la violencia del conflicto armado interno. Colombia pasó de ser un país de mayoría poblacional rural a urbana. De acuerdo con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el 2005 el 75% de la población colombiana vive en el área urbana y el 25% en el área rural.

Los picos en los índices de pobreza rural y urbana entre 1996 y el 2004 en Colombia, coinciden con los períodos de incremento del conflicto social y armado y de desplazamiento forzado del país. Los índices de pobreza en la zona urbana tuvieron sus mayores picos en 1999 y en el 2002, con un 49,4 y 50,9% respectivamente, cifra ampliamente superada por el registro para la zona rural.⁶⁹ La pobreza en tal zona, en su peor crisis entre 1998 y el 2002, superó la cifra del 75% entre 1999 y el 2000, con un segundo pico del 69% entre el 2002 y el 2003 (Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad [MERPD], 2005, octubre).

Según los registros de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y Acción Social, la guerra y el desplazamiento forzado han reconfigurado el mapa de tenencias y ocupación de la zona rural entre 1997 y el 2007. Las tierras que presentan abandono considerable por más de 400 ha incluían, en su mayoría, los territorios de los grupos étnicos y campesinos de la región de la costa y los llanos orientales, en este último caso donde se ubica el departamento del Meta (Acción Social de la Presidencia de la República; Conferencia Episcopal de Colombia, 2008). Según el Incodec, la población desplazada por el conflicto armado en este departamento representaba en el 2002 el 4% del total nacional de desplazados, con 4335 familias desplazadas de los diferentes municipios, y que equivalían a 18.503 personas (resolución 1134).

En septiembre del 2004, el Consejo Directivo del ICA decidió ceder 17.095 ha, de las 22.000 que disponía para sus labores de investigación en Carimagua, a población desplazada por la violencia (auto 005/2009, artículo 2º). Varias asociaciones de desplazados del departamento del Meta fueron convocadas ese año a un proceso de selección para la entrega de terrenos como parte de las políticas de reubicación y restablecimiento del Estado. La convocatoria estableció un concurso para la asignación de predios rurales

[68] Según las organizaciones campesinas del Consejo Nacional Campesino (CNC) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), el número de desplazados campesinos en este período supera el millón de personas (Planeta Paz, 2001).

[69] Para el mismo período (1996-2004), la pobreza en la zona rural en comparación con la reportada para la zona urbana, alcanzó cifras del 78,1% en la década de los noventa superando en un 28,7% la cifra reportada para la zona urbana, y en la década del 2000, en el segundo pico más alto de pobreza, la zona rural superó en un 22,3% la de la zona urbana (Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad [MERPD], 2005, octubre).

entre 50 y 80 ha en el municipio de Puerto Gaitán, en lo que se conocía como Carimagua. La población, sin embargo, objetó la asignación de derechos de uso temporal en vez del otorgamiento de títulos sobre las tierras, la falta de acompañamiento en la zona y de apoyo económico para hacer viable los proyectos productivos.⁷⁰ En suma, la asignación de predios no ofrecía garantías para la posesión de los terrenos, la rentabilidad de los proyectos productivos y de condiciones de seguridad para la población campesina.

Mediante resolución 1134 del 12 de abril y resolución 001274 del 3 de mayo del 2005, el ICA transfirió a título gratuito cuatro predios (17.095 ha) al Incoder para que, dispuesto de manera expresa, se destine a “programas de asentamiento de desplazados reincorporados, orientados a brindar opciones productivas y de futuro a familias afectadas por la violencia”.

Este predio se encontraba ocupado por familias campesinas que hace más de una década desempeñan labores en el centro experimental de Corpoica en Carimagua. Éste comprende áreas de trabajo investigativo en pasturas, ganadería mayor y plantaciones agroindustriales, como el caucho y la palma aceitera. Cinco familias con una presencia entre los doce y catorce años de antigüedad están en posesión de algunos de sus predios: una posesión originada en relaciones contractuales con Corpoica, la entrega formal del predio —perteneciente a Corpoica en Carimagua— al Incoder requerirá que las familias desocupen el predio según la procuradora regional delegada para los Temas Ambientales y Agrarios del Meta. En su primera y única visita a Carimagua a la fecha del cierre de este informe (2008), hizo énfasis en tal necesidad, “ya que su relación con el predio a través de Corpoica, fue establecida de manera permanente si no hasta que cesaran las relaciones y propiedad de Corpoica” (Cijus, *Proyecto Tierras*, 2008). Ante el anuncio institucional de la terminación de dominio de Corpoica sobre los predios en los cuales se encuentran asentados y la orden de abandonarlos, los ocupantes se han autodefinido como campesinos sin tierra. Su expectativa es recibir adjudicaciones de tierras como familias campesinas en la reestructuración y entrega del predio para las familias desplazadas (Cijus, *Proyecto Tierras*, 2008).

Estas pequeñas tierras que no alcanzan una ha, cultivadas como despensa alimentaria de las familias, demuestran que las condiciones especiales naturales y climáticas de Carimagua permiten un uso agrícola óptimo a pequeña escala. Sin embargo, la fragilidad del suelo y de los humedales más importantes, como la laguna, no soportarían una presión antrópica mayor, con la presencia de 500 familias más o grandes extensiones de plantaciones para palma aceitera (entrevista con funcionario Cormacarena, 2008, julio).

[70] La asignación de predios no contemplaba la titulación de los territorios, sino una asignación para el uso de los predios por un máximo de doce años para cada familia beneficiaria. No se disponían recursos para el traslado al predio, ni auxilios para el posterior transporte de los cultivos que saldrían de los proyectos productivos por desarrollar (Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad [MERPD], 2005, octubre).

De acuerdo con un funcionario de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena), “no existe mucha claridad respecto a los servicios ambientales que actualmente prestan los humedales de Carimagua, ni cómo serían afectados con la presencia de la población desplazada y especialmente con la introducción de plantaciones para la agroindustria” (entrevista con funcionario Cormacarena, 2008, julio).

En febrero del 2006, el Gobierno nacional (Minagricultura y el presidente Uribe) presentó en Kioto el proyecto *El renacimiento de la Orinoquía alta de Colombia: un megaproyecto para el mundo*. El proyecto de recuperación de bosque tropical húmedo consistía en un programa de reconversión agroambiental —de reforestación y recuperación de la capa vegetal— de un área de 6,3 millones de hectáreas, “actualmente ociosas y casi en su totalidad deshabitadas”, para crear un sumidero de dióxido de carbono y empleo masivo “para los habitantes más pobres y marginados de las áreas rurales del país”. Quince mil de estas ha estaban ubicadas en Carimagua, donde se planeó ejecutar un programa de siembras “agroecológicamente identificadas como aptas para el (mismo) pino caribe tropical, caucho, palma de aceite y cultivos para la seguridad alimentaria local” (Presidencia de la República, 2004, 10 de septiembre). El entonces Ministerio de Agricultura, en cabeza de Carlos Gustavo Cano, señaló que

en Carimagua el Gobierno posee además 15.000 ha aptas para la explotación agrícola y ganadera, donde en breve emprenderá, con dicha base productiva, otro asentamiento humano de al menos 500 familias campesinas, el cual se sumará al de las 200 que habitan y trabajan en Gaviotas, a quienes se les asignará la propiedad de la tierra dentro del marco de la actual política de reforma agraria del Estado [...] Varias organizaciones empresariales han manifestado su disposición para desempeñar el papel de operadores, o para participar en calidad de socios integradores, en los proyectos de palma de los agricultores grandes, medianos y pequeños que se vinculen al *Renacimiento de la Orinoquía alta de Colombia*.

Para el 2006, el departamento del Meta ocupaba el primer puesto en cuanto al área del cultivo de palma de aceite, registrando 73.636 ha que corresponden al 24,7% del total nacional, “por la importante dinámica derivada de los incentivos gubernamentales y las oportunidades de nuevos mercados industriales como la producción de biodiésel”.⁷¹

El 3 de julio del 2007, el Incoder solicitó el cambio de destinación del predio Carimagua ante el ICA, “para adelantar programas y proyectos para la implementación y desarrollo de cultivos de tardío rendimiento en dicho inmueble” (resolución 1791/2007). El 10 de julio del 2007, según

[71] En el Meta, el arroz es el cereal más sembrado dentro de los cultivos transitorios, en razón de su importancia dentro de la canasta alimenticia de los consumidores y del crecimiento de la industria de alimentos balanceados para consumo animal. En los permanentes, la palma de aceite es el cultivo que más área ocupa (Banco de la República y DANE, 2006).

modificación introducida por la resolución 1791, el ICA autorizó modificar el uso del predio para la asignación de los terrenos a propuestas de inversión de cultivos de tardío rendimiento. Mediante resolución 3452 del 7 de diciembre del 2007, la Gerencia General del Incoder dispuso abrir licitación pública para ceder los derechos de explotación del predio. Ese año, esta misma institución reportaba que 1732 familias no habían sido beneficiarias con adjudicación de tierras en el departamento del Meta, y que las familias inscritas para el predio Carimagua sumaban 701 familias.⁷²

Esas 701 familias víctimas del desplazamiento forzado, en su mayoría campesinas provenientes de municipios del departamento, estaban inscritas en el registro de la Asociación de Desplazados por el Conflicto Armado en Colombia (Sodadic), organización de la sociedad civil con sede en Villavicencio.⁷³ La Sodadic elevó peticiones ante los organismos de control y el Ministerio de Agricultura en nombre de 4000 representados y las 1732 familias víctimas en sus registros, que llevaban entre dos y cuatro años sin que se resolviera su situación de desplazamiento. Las reclamaciones presentaron las propuestas e inquietudes de la población afectada, ante los requerimientos —de traslado, diligenciamiento, trámites y asesoría— exigidos para el acceso a los subsidios de tierra del Incoder.⁷⁴

La opción de acceso a la tierra que se ofreció a través de entidades públicas, como la mencionada institución, implicaba un proceso complejo de aplicación, que requiere conocimientos y destrezas para el diseño de proyectos productivos. A estos se agregaba la competencia con otras propuestas que limitan de manera sustancial el acceso a estas opciones para la población desplazada. No fue posible obtener las cifras actualizadas de soluciones de acceso a la tierra por parte del Incoder en el departamento del Meta. Sin embargo, a noviembre del 2007, frente a las propuestas remitidas a la convocatoria del mes de junio para población desplazada, las solicitudes presentadas por campesinos que fueron aceptadas —como diligenciadas— no superaron las 38, de las cuales sólo el 12% se había incluido en procesos de asignación de tierras, y sin que se hubiera hecho efectiva en ninguno de los casos la entrega de los terrenos.⁷⁵

[72] Familias desplazadas inscritas que no han sido beneficiarias con adjudicación de tierras. Departamento del Meta, 2007 (cuadro): antiguas = 1106; convocatoria = 626; total = 1732 (Banco de la República y DANE, 2006).

[73] Conformada mediante resolución 187 de junio 27 del 2006 de la Gobernación del Meta.

[74] Según los campesinos, la opción de adjudicación de tierras a través de los programas del Incoder no constituye una salida a su situación por los costos de transporte a la ciudad de Villavicencio, la dificultad en los trámites y diligenciamiento de los formatos, así como por la falta de recursos para pago de un profesional que sustente la viabilidad del proyecto. Los que no se está en condiciones de cumplir. Entrevista con Asociación de Desplazados por el Conflicto Armado en Colombia (Sodadic), Meta, julio de 2008.

[75] Registro interno de Sodadic (sede Villavicencio) sobre las propuestas presentadas por la población desplazada ante el Ministerio de Agricultura para adjudicación de tierras. Consultado: agosto del 2008.

El escándalo por la decisión final sobre la asignación del predio estalló el domingo 10 de febrero del 2008, cuando el periódico *El Tiempo* “publicó un informe según el cual el Ministerio de Agricultura estaba a punto de entregar a particulares especializados en la siembra de caucho y palma, y durante 50 años, un predio de 17.000 ha que originalmente iba a ser para víctimas de la violencia” (*El Tiempo*, 2008, 12 de marzo), y el procurador general de la nación solicitó suspender la licitación pública G.G. 2007 “Cesión de los derechos de explotación del Incoder sobre aproximadamente 17.095 ha de tierra de su propiedad para la siembra y explotación de cultivos de tardío rendimiento en un área cultivable de 11. 600 ha”, como acción preventiva para proteger los derechos de la población desplazada (PGN, oficio del 19 de febrero del 2008).

Los desplazados agrupados en la Sodadic no conocen en su mayoría, ni están inscritos al proyecto Carimagua; desconocen las tierras y las condiciones para trabajarlas; no reciben orientación por parte de las instituciones encargadas del reconocimiento de sus derechos; y no tienen mayor conocimiento sobre lo que les espera en su calidad de campesinos desplazados sin tierra. Respecto a su posible reubicación en Carimagua, las opiniones están divididas y son pocos los que estarán dispuestos a establecerse ahí. Otros consideran que es una irresponsabilidad del Gobierno “dejarlos en medio de un desierto” sin condiciones básicas de bienestar para la vivienda, educación, salud y sin una infraestructura que les permita sacar sus productos para la comercialización (entrevista con desplazados de los departamentos del Meta, Guaviare y Vichada. Taller con miembros del Sodadic, julio del 2008). Las condiciones de acceso al predio Carimagua son precarias, ubicado en una zona con pésimas vías y a considerable distancia de los centros de comercio e intercambio, con miras a un proyecto campesino basado en la producción para el comercio agrícola. De igual manera, aun cuando la tenencia del predio ha sido transferida por el ICA al Incoder, la situación de las familias ocupantes debe ser resuelta por Corpoica antes de una entrega efectiva de las aéreas que van a ser destinadas a las familias campesinas desplazadas.

Una aproximación al perfil de tales familias se realizó en el 2008 mediante un trabajo de campo del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus) de la Universidad de los Andes, facilitado por la Sodadic con desplazados afiliados a su organización (entrevista con desplazados de los departamentos del Meta, Guaviare y Vichada. Taller con miembros del Sodadic, julio del 2008). De acuerdo con la distribución de los asistentes al taller, la mayor concentración de población está dedicada a oficios varios (el 38%), seguidos de la dedicación a la agricultura (el 24%), mientras un 18% son amas de casa provenientes de la zona rural. La mayor dedicación a oficios varios obedece, de acuerdo con las respuestas, al cambio de oficio y proceso de urbanización en que han incurrido los

desplazados que abandonaron el campo mayor tiempo atrás (véase anexo 1; fig. 1). Es notoria la mayor participación de mujeres en la población desplazada (el 67%), mujeres sin experiencia en cultivos de palma (véase anexo 1, fig. 2).

Los testimonios pusieron de relieve el contraste entre las características de la población desplazada y la oferta estatal de vinculación a la producción de biocombustibles. Entre las necesidades para la restitución de territorios que resultaron de una codificación de respuestas, se encuentra la adecuación de los terrenos al perfil y oficio de los diferentes desplazados y un acompañamiento del Estado —técnico, económico, comercial, de servicios e infraestructura— en el campo, ausente desde antes del desplazamiento y factor determinante de éste. Sus expectativas incluyen una evaluación de los diferentes problemas de los campesinos (p. ej. causas de desplazamiento) para la formulación de políticas de reparación, la titulación de tierras o el apoyo en sus lugares de ubicación actual (sin retorno). Concretamente, los beneficiarios “[esperan] que las tierras no sean entregadas a inversionistas, ya que no quieren que los condenen a ser jornaleros” (ver anexo 1 “Codificación de respuestas”).

Cronología del conflicto y despojo territorial

El cambio de destinación de Carimagua por parte del Incoder fue objetado por la Procuraduría General de la Nación mediante oficio del 19 de febrero del 2008 (comunicación 199). El pronunciamiento alegó la destinación específica de la que fue objeto el predio, transferido a título gratuito por parte del ICA al Incoder, y el incumplimiento del Estado de su obligación de protección a los derechos especiales de los desplazados. En cumplimiento de su solicitud, el Incoder suspendió mediante resolución 0234 fechada el mismo día, la convocatoria para licitación del predio para cultivos de rendimiento tardío por un término de tres meses (resolución 0234).

Entre marzo del 2007 y noviembre del 2008, los medios de comunicación divulgaron ampliamente la discusión que se dio en el Congreso en torno a la decisión del Gobierno de cambiar de destinación del predio de Carimagua. La noticia fue cubierta como una violación de derechos por parte del Ministerio de Agricultura y como muestra de una política gubernamental que favorecía al sector empresarial en el desarrollo rural (*Semana*, 2008, 12 de marzo). Sus principales protagonistas fueron el ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, la Procuraduría General de la Nación, la Asociación de Desplazados por el Conflicto Armado en Colombia (Sodadic) y la senadora Cecilia López Montaña, enfrentados por la destinación del predio para la reparación y restitución de tierras a las víctimas del desplazamiento o la explotación comercial.

La posición de la Procuraduría coincidió con el modelo de priorización para la población desplazada defendido por los congresistas que lideraron el debate, quienes llegaron, incluso, a sugerir la comisión de un peculado por destinación (López, 2008). A la crítica pública de la justificación de las medidas del ministro de Agricultura se unieron personalidades, como el ex ministro de Ambiente, Manuel Rodríguez Becerra, organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación (Rodríguez, 2008, 22 de marzo). El ministro Arias argumentó que los altos costos del mejoramiento de las tierras de la zona, debido a su acidez, no serían convenientes para las familias campesinas desplazadas. El mismo razonamiento presentó el presidente Álvaro Uribe Vélez al pronunciarse sobre el debate público. Para el Gobierno nacional, el primer paso en la restitución de tierras a la población desplazada es hacerlas rentables y productivas de la mano de los capitales privados. La prioridad en la asignación de predios es, por tanto, para los grandes inversionistas con capacidad para convertir los terrenos rurales en tierras productivas y rentables económicamente, de manera que las ganancias puedan ser reinvertidas en programas de atención a la población desplazada (*El Tiempo*, 2008, 12 de febrero).

El diagnóstico sobre el predio de Carimagua invocado por el Ministerio de Agricultura, coincidía con los estudios de geomorfología y suelos de la cuenca de la Orinoquía. El análisis fisiográfico del terreno dictaminó que “en general, los suelos en la Orinoquía colombiana son de baja fertilidad. Son escasos los que presentan condiciones favorables para la agricultura, los cuales se ubican en el piedemonte de la cordillera oriental y en las zonas aluviales de los ríos de origen andino” (Correa, Ruiz y Arévalo, 2005: 24). Aun así, las organizaciones campesinas y ambientalistas contrvirtieron la posición del Gobierno, instando a la inversión y acompañamiento del Estado con el fin de lograr la productividad agrícola de tierras destinadas para políticas de reparación.⁷⁶

En efecto, a causa del debate público se revelaron nuevos estudios sobre el desarrollo de técnicas alternativas —con fertilizantes— que corrigen la baja concentración de nutrientes en este tipo de suelos. Investigaciones de Corpoica, la Universidad del Llano y Colciencias, entre otros, permitieron concluir que los cultivos de estas tierras pueden ser productivos con métodos, como la denominada “formación de una capa arable”, basada en la “labranza vertical”, validada por el CIAT. El estudio enumera una veintena de intervenciones para hacer viables géneros, como el tabaco, marañón y arroz secano, del cual se afirma que, en la variedad tolerante

[76] “Si la labor gubernamental con los desplazados se limita a la entrega de tierras y no a brindarles acompañamiento adicional alguno —contrariando de nuevo lo que ha definido la Corte— la reparación a las víctimas no sería posible dado que el 86% de las tierras de Colombia son ‘ácidas’ y requieren de inversión para su productividad agrícola (Grupo Semillas, 2008, 29 de febrero).

a la acidez, es posible obtener por lo menos dos cosechas consecutivas. A lo anterior se suma la ganadería instalada con capacidad de carga de hasta seis animales por ha. De esta manera, la inaptitud del predio puede corregirse mediante inversiones de capital en el terreno y adecuaciones de infraestructura correspondientes.⁷⁷

Para aliviar las tensiones generadas en el debate público, el Ministerio de Agricultura nombró una Comisión de Expertos en febrero del 2008 para definir la destinación del predio (Presidencia de la República de Colombia, 2008, 14 de febrero). La decisión de esta comisión planteó una salida intermedia que combinaba la producción agroindustrial con la producción alimentaria, coincidente con la posición del ministro y el dictamen de aptitud de las tierras para adelantar proyectos productivos. El cubrimiento del informe en medios de comunicación fue el siguiente: “el Gobierno nacional debe darles un acompañamiento a las familias desplazadas, no sólo para generar su seguridad alimentaria, sino, además, para que ellas hagan parte de la cadena agroindustrial de cultivos permanentes y de producción ganadera, porcina y aviar. El modelo propuesto busca que se garantice el equilibrio entre campesinos organizados y agroempresarios, para que ambos puedan participar en el desarrollo del proyecto y en el reparto de los beneficios” (*El Tiempo*, 2008, 15 de mayo).

El ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, públicamente acogió el informe, dijo que con esta fórmula intermedia se verían beneficiadas, al menos, 500 familias campesinas y desplazadas, y que “se abrirá una licitación y ganará el proyecto que mayor número de familias beneficia”. No obstante, advirtió que “la propiedad de la tierra seguirá en cabeza del Estado para evitar que, como ya ha ocurrido en otros casos, terceros se queden con las parcelas asignadas” (*El Tiempo*, 2008, 15 de mayo). Mediante resolución 582 de mayo 7 del 2008, el Incodec revocó la resolución 3452 del 7 de diciembre del 2007 que abrió la licitación: revirtió el proceso a familias desplazadas, pero mantuvo la propiedad del Estado sobre el predio.

Finalmente, el 8 de julio del 2008 el Ministerio de Agricultura anunció la concesión del predio a la empresa Ecopetrol para el impulso de una política de biocombustible, “una fórmula con la que se corrige la idea inicial de abrir una licitación para unos pocos empresarios privados. A cambio, simplemente se firmará un convenio con Ecopetrol” (*Semana*, 2008, 5 de julio). La noticia registrada por Claudia Ruiz en el periódico *El Tiempo* reportó la entrega de las 17.000 ha que componen la hacienda Carimagua a Ecopetrol por cincuenta años, con el “compromiso por parte de la petrolera de vincular al negocio las familias desplazadas, ya sea como socios o como trabajadores” (*El Tiempo*, 2008, 8 de julio). El presidente Álvaro Uribe

[77] Corpoica, Centro Carimagua, Archivos Centro Carimagua 1968-1994, recuperado: 4 de junio del 2008.

defendió la combinación de un proyecto agroempresarial de alta productividad con soluciones a familias desplazadas, anotando que, “para los desplazados es una oportunidad de actividad e ingresos. Para Ecopetrol el proyecto ofrece una alternativa de investigación y producción de biocombustibles, sin necesidad de entrar a causar un fenómeno especulativo de precio de tierras” (Presidencia de la República, 2008, 20 de julio).

La senadora Cecilia López preparó el documento “Carimagua, modelo desplazador” para el debate legislativo sobre la adjudicación del Ministerio de Agricultura.⁷⁸ El estudio de caso postuló a Carimagua como modelo de desarrollo rural desplazador, a favor de los empresarios que apoyaban al Gobierno de turno. Incluso, establece una relación entre el desplazamiento y la reorientación de los usos de la tierra, que convierte a los campesinos desplazados en jornaleros sin derecho a la reparación.

Durante el Foro Académico sobre El Caso Carimagua convocado por el Programa Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes en Bogotá (*Seminario*, 2008, 8 de octubre), la senadora recalcó los impactos en la economía documentados por su estudio, de la desatención de la situación humanitaria de tres millones de campesinos desplazados, población base de la producción alimentaria del país. López apuntó al bajo crecimiento de la economía rural durante el actual período de gobierno (2006-2010), para advertir que el caso objeto de debate “[es] sobre el modelo de desarrollo que estamos (los colombianos) construyendo”.⁷⁹

El debate público en torno al caso Carimagua reveló dos concepciones frente a estrategias de desarrollo rural, ante la más profunda crisis social y económica del campo en la historia reciente del país. Por un lado, la posición que plantea el crecimiento económico como el interés general a priorizar en el sector rural, mediante la inversión de capital privado en grandes cultivos comerciales que generen una redistribución de los beneficios (Ministerio de Agricultura) (Arias, 2008, septiembre), y por el otro, aquella que plantea la reactivación de la economía campesina como motor para el desarrollo rural y agrario y como respuesta a la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de procesos democráticos en el país (actores políticos y de la sociedad civil).

En uno u otro caso —la promoción del capital privado como motor del desarrollo rural y agrario o la de una economía rural con función social— el papel asignado al campesino es sustancialmente distinto. Mientras el esquema de crecimiento económico privilegia el empleo rural o

[78] El estudio de caso documenta la historia de los procesos de despojo de tierras a los campesinos, analiza sus factores causales y concluye como resultados la concentración de la tierra y su uso para fines distintos —comerciales— a los alimentarios (véase, López, 2008).

[79] Los planteamientos centrales del debate fueron expuestos por el ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, la senadora Cecilia López, el ex ministro de Ambiente Manuel Rodríguez Becerra y el delegado de la Procuraduría Agraria para los Asuntos Ambientales, Jorge Martínez, durante el seminario.

la mano de obra remunerada —jornaleros agrícolas— y la inversión en biocombustible, el segundo defiende el uso productivo de la tierra por campesinas con encadenamientos en los cuales prima la producción de alimentos. Las oportunidades de uno u otro modelo de desarrollo agrario están mediadas por las prioridades que el Estado establezca sobre el uso y la propiedad de la tierra.

La destinación del predio Carimagua encajó dentro de un modelo que privilegia el desarrollo de una economía rural a gran escala sobre la satisfacción de los derechos de reparación y restitución de la población campesina desplazada. Las 17.000 ha de Carimagua asignadas a Ecopetrol sobresalen ante 54.565 ha de tierra entregadas por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) a familias desplazadas, según cifras del Incoder (2007). Pero Carimagua como potencial oferta de reparación se opaca frente a las 2,9 millones de ha que de acuerdo con la Contraloría General de la República tuvieron que abandonar los desplazados por la violencia (Incoder, 2007). Con la entrega de tierras por el Gobierno a 4.653 familias, se ha atendido a menos del 1% de esta población, confirmada según cifras de la Agencia Presidencial para la Acción Social para el período 1997-2007 por 519.702 familias desplazadas (Incoder, 2007).

Desde la expedición de la ley 397/1997, en la cual se planteó el diseño básico de la política pública para contrarrestar el fenómeno del desplazamiento, Colombia ha presentado desarrollos legislativos en materia de reparación, en general, y reparación del desplazamiento forzado, en particular. La ley 975/2005 expedida por el Congreso de la República, buscó garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y dispuso que el derecho de las víctimas a la reparación comprende acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas (artículo 8º). En el 2007 el Congreso avanzó en la aprobación del proyecto de ley 157 del Senado, en el que reconoció el derecho de las víctimas a ser compensadas de manera adecuada, efectiva y rápida por las violaciones de derecho interno y de derecho internacional humanitario (IH) (artículo 6º). El decreto 1290 del 22 de abril del 2008 del Ministerio del Interior y de Justicia creó, posteriormente, el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa, y ordenó, cuando ello fuere posible, las acciones que permitan a la víctima regresar a la situación anterior a la comisión del delito. Las medidas consistentes en restitución de tierras, en particular, se regirían por las normas aplicables (artículo 6º). El Congreso de la República declaró el 2008 como el año de los derechos de las personas desplazadas por la violencia, mediante la ley 1190 del mes de mayo.

Sin embargo, la ley 1190 del 2008 delegó a los municipios la atención de la población desplazada en su jurisdicción sin aludir a un aumento en la capacidad de inversión social de los entes territoriales, y ordenó a

alcaldes y gobernadores el cumplimiento de seis acciones puntuales para la atención del fenómeno que debían cumplirse en un término de cinco meses (artículo 2º, par. 1). La norma no establece de manera explícita estrategias de restitución o reparación relativa a tierras, no precisa el tipo de atención ni determina el alcance de las acciones que se van a emprender, así como no determina la fuente presupuestal con la cual los municipios darán soporte a sus acciones con la población desplazada.

Los municipios receptores carecen de infraestructura y equipamiento básico para atender las necesidades de la población rural, de manera que la reparación efectiva no está garantizada a corto y mediano plazo. Las características socioeconómicas del municipio de Puerto Gaitán reflejan tales carencias. Las dificultades de acceso por la precariedad de las vías y la falta de insumos para la recuperación agrícola y el fortalecimiento de la vocación ganadera del municipio, son sus principales limitaciones. En entrevista realizada para este proyecto, el alcalde y jefe de Planeación Municipal de Puerto Gaitán manifestaron su preocupación por el incremento de obligaciones para el municipio con la asignación de 500 familias desplazadas, una población de 2600 personas.⁸⁰ Esta cifra representa un incremento del 76,14% de la población rural; una variación considerable frente a la capacidad operativa del municipio. Pasar de 14.847 hab. a tener 17.447 (con una variación positiva del 17,5), impone una presión sobre el área y sus ecosistemas, que amerita la adopción de medidas para garantizar la sostenibilidad de los suelos y especies. En este sentido, resaltaron la oferta natural de la que dispone el municipio para las familias desplazadas. El 64% del área del municipio está ocupado con actividades de ganadería extensiva, de agroindustria de la palma aceitera, cultivos ilícitos, agroindustria, el marañón y el petróleo con 11.200 km² en uso. De estos, la mayoría es de ganadería, 10.315 km² (Municipio de Puerto Gaitán, 2008).

El componente ambiental del caso Carimagua es una variable excluida del debate público y de las decisiones del Gobierno en políticas de desarrollo rural y de reparaciones territoriales. Los estudios existentes son ambiguos en determinar si la región ofrece o no ventajas comparativas para impulsar programas de agricultura para la población desplazada. El 19 de septiembre del 2008, Ecopetrol, el Incoder y la Corpoica firmaron un convenio de colaboración con el objetivo de determinar la factibilidad técnica y agronómica de desarrollar un proyecto de producción de biocombustibles en el predio Carimagua. Se acordó un aporte de \$871 millones por parte de Ecopetrol para la realización de los estudios técnico-agronómicos (Presidencia de la República, 2008, septiembre).

[80] El promedio mínimo de personas por familia campesina se estima en 5,2 personas. Información proporcionada por entrevista con el alcalde y el jefe de Planeación del municipio de Puerto Gaitán, Meta, julio del 2008.

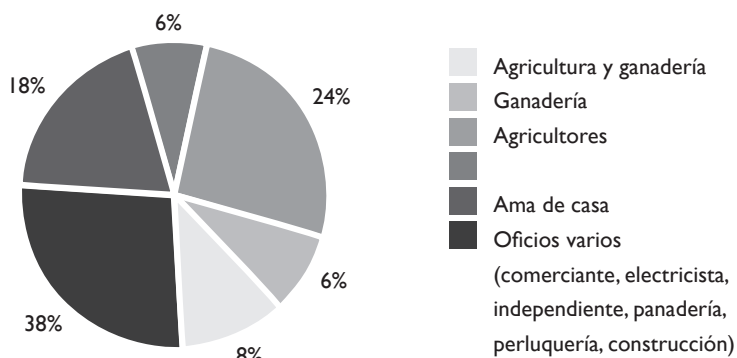
En entrevista realizada en la visita de campo para este proyecto, el funcionario jurídico del Incoder consideró que se deben valorar otros aspectos —como el ambiental— antes de determinar el uso definitivo del predio. Estuvo en desacuerdo con la ubicación de familias en él a causa de los impactos ambientales que su presencia puede traer a los humedales en la zona; descartó las plantaciones de palma aceitera como una opción para las familias desplazadas y para el entorno; cuestionó la no adjudicación definitiva de las tierras a los campesinos que aspiran al predio Carimagua; y se refirió a lo que los desmotiva (entrevista con funcionario jurídico del Incoder en la segunda visita de la entidad al predio Carimagua, Meta, julio del 2008). La Cormacarena, a pesar del largo período de investigaciones y los resultados de los estudios realizados en Carimagua —más orientados a la producción ganadera—, coincidió en que no se tiene un perfil ambiental de los ecosistemas que configuran los humedales de Carimagua y que se desconoce su estado y capacidad para recibir los impactos de una población de 500 familias o monocultivos, como la palma africana (entrevista con funcionario de Cormacarena, Meta, julio del 2008).

La situación de pobreza en la zona rural es utilizada como justificación a la alternativa de “generación” de empleo productivo para las familias desplazadas, disminuyendo así la probabilidad de recuperar su derecho a la tierra y, por consiguiente, a su naturaleza y derechos como campesinos. La calidad de las tierras, con relación a los oficios y perfiles de la población desplazada y frente a las áreas de retorno y la figura jurídica postulada por el caso Carimagua para una política de reparación, cuestiona el alcance de la responsabilidad del Estado en las garantías para los campesinos sin tierra, por efectos o no del conflicto, para su restitución, productividad y titulación.

ANEXO I

Codificación de respuestas, Trabajo de campo del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus) de la Universidad de los Andes, facilitado por la Sodadic con desplazados afiliados a su organización, potenciales beneficiarios del predio Carimagua

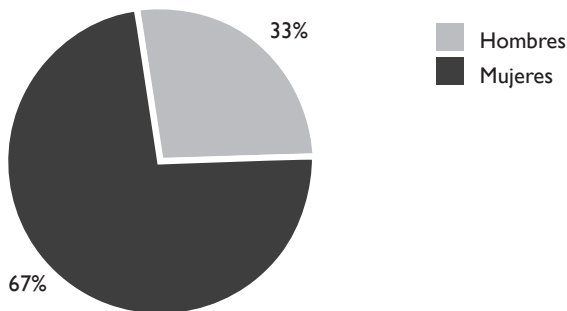
FIGURA 1
Personas desplazadas según oficio caso Carimagua



Perfil ocupacional de desplazados pendientes de asignación de tierras en Carimagua.
FUENTE: Elaboración propia

Como puede observarse, de acuerdo con la distribución de los desplazados entrevistados, la mayor concentración de población está dedicada a oficios varios (el 38%), a la agricultura (el 24%) y al hogar (18%). La mayor dedicación a oficios varios obedece, según los entrevistados, al cambio de oficio y proceso de urbanización en que han incurrido los desplazados que abandonaron el campo mayor tiempo atrás.

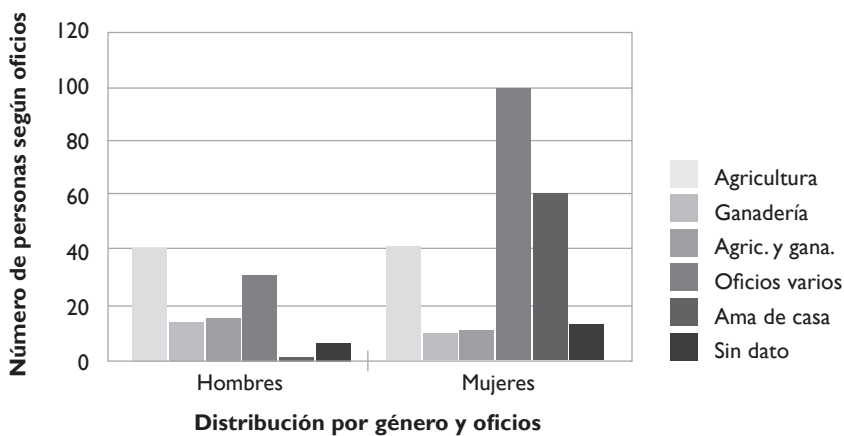
FIGURA 2
Distribución por género de la población desplazada caso Carimagua



Distribución por género de la población desplazada en el caso Carimagua
FUENTE: Elaboración propia

Como se evidencia en la figura anterior, es notoria la mayor participación de mujeres en la población desplazada (el 67%). Esta situación pone de relieve la discusión entre la oferta implícita del Estado en este predio y las características de la población. Así, no es coherente la vinculación de la población a la producción de biocombustibles cuando ésta, mayoritaria de mujeres, tuvo como oficio principal actividades agropecuarias básicas como cría de animales de corral, y que tiene actualmente como principal tarea posterior al desplazamiento los oficios varios, que incluyen desde el empleo doméstico, las peluquerías y ventas de comidas.

FIGURA 3
Distribución por oficios y género de la población desplazada caso Carimagua



Distribución por oficios y género de la población desplazada caso Carimagua
FUENTE: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, A. F. (2008, septiembre), "Carimagua Oportunismo Difamador" [en línea]. disponible en: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/microsoft_word_-_carimagua_opportunismo_difamador.pdf o http://www.minagricultura.gov.co/06docypresent/06_doc.aspx, recuperado: 13 de julio de 2010.
- Banco de la República y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2006), "Informe de coyuntura económica regional" [en línea], disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/ICER/meta/2006/ICER-META-II-sem-2006.pdf>, recuperado: 11 de julio del 2010.
- Castañeda, E. S. (2008, agosto), "Biodiversidad de la cuenca del Orinoco", en El Correo del Orinoco, Universidad de los Llanos.
- Castrillón, P. L. (2003), "La Orinoquía: una visión prospectiva" [en línea], disponible en: <http://www.biocombustiblescolombia.com/2007/files/memorias/Orinoquia.pdf>, recuperado: 13 de julio del 2010.

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

- Colombia, Presidencia de la República, Acción Social de la Presidencia de la República (2008, julio), “Intensidad del Desplazamiento Rural 1997- 2007”.
- Colombia, Congreso de la República (1997, 7 de agosto), “Ley 397 de agosto 7 de 1997, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”.
- — (2005, 25 de julio), “Ley 975 de julio 25 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.
- — “Proyecto de Ley 157 de 2007 de Senado, por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario perpetradas por grupos armados al margen de la ley”, Bogotá.
- — “Ley 1190 de abril 30 de 2008, por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”, Bogotá.
- —, Corte Constitucional (2004), “Sentencia T-025 de 2004”, M. P.: Cepeda, M. J.
- — (2009, 30 de septiembre), “Auto 005 de septiembre 30 de 2009”.
- —, Ministerio del Interior y de Justicia (2008, 22 de abril), “Decreto 1290 de abril 22 de 2008, por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las Víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley”.
- —, Presidencia de la República, Secretaría de Prensa (2008, 20 de julio), “Carimagua debe combinar alta productividad con soluciones a familias desplazadas”. disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/julio/20/41202008.html>, recuperado 13 de julio de 2010.
- —, Presidencia de la República, Secretaría de Prensa (2004, 10 de septiembre), “MinAgricultura presenta en Tokio megaproyecto de recuperación de Orinquia” [en línea], disponible en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/septiembre/10/04102004.htm, recuperado: junio del 2010.
- —, Presidencia de la República, Secretaría de Prensa (2008, 14 de febrero), “Dejemos que la Comisión de Expertos se pronuncie sobre Carimagua: Uribe” [en línea], disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/febrero/14/04142008.html>, recuperado: junio del 2010.
- — (2008, 20 de septiembre), “Ecopetrol firmó convenio de cooperación para realizar estudios en Carimagua” [en línea], disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/septiembre/20/06202008.html> recuperado: junio del 2010.
- Conferencia Episcopal de Colombia, Secretariado Nacional de Pastoral Social, “Intensidad del abandono rural 1997-2007”, Bogotá.
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), Centro Carimagua, “Archivos Centro Carimagua 1968-1994”.
- Correa Correa, H. D.; Ruiz, S. L. y Arévalo, L. M. (eds.) (2005), Plan de acción en biodiversidad de la cuenca del Orinoco. Colombia 2005-2015. Propuesta Técnica,

Estudios de caso: desarrollo y conflicto de tierras

Corporinoquia-Cormacarena-IAvH-Unitrópico-Fundación Omacha-Fundación Horizonte Verde-Universidad Javeriana-Unillanos-WWF, Colombia, GTZ, Colombia, Bogotá.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005), “Censo General de Población” [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/censo/>, recuperado: junio de 2009.
- El Tiempo (2008, 12 de febrero), “Presidente defendió a ministro de Agricultura en caso Carimagua” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3954970>, recuperado: junio del 2010.
- — (2008, 8 de julio), “Carimagua made in Ecopetrol” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/blogs/se_busca_esposa_latina/2008/07/Carimagua-Made-in-Ecopetrol.php, recuperado: junio del 2010.
- — (2008, 12 de marzo), “6 horas de debate por Carimagua” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2859934>, recuperado: junio del 2010.
- Ellez, R. (2008), “Campesinos del mundo necesitan la convención de los derechos campesinos” [en línea], en Agencia Prensa Rural, disponible en: www.prensarural.org, recuperado: junio del 2008.
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) (2006), “La agroindustria de la palma de aceite en Colombia” [en línea], disponible en: www.fedepalma.org, recuperado: 13 de julio de 2010.
- García, O. (2008, agosto), “Carimagua la investigación y el desarrollo en ecosistemas de baja fertilidad”, en Correo del Orinoco, Universidad de los Llanos, Villavicencio.
- Grupo Semillas (2008, 29 de febrero), “Pronunciamento de las organizaciones agrarias y rurales de Colombia. El caso Carimagua: una auténtica criatura del Estatuto Rural” [en línea], disponible en: www.semillas.org.co/.../PRONUNCIAMIENTO_DE_LAS_ORGANIZACIONES_AGRARIAS_Y_RURALES_DE_COLOMBIA.doc, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (2008, 19 de febrero), “Resolución 0234 de febrero 19 de 2008”.
- — (2007), “Resolución 3452 de 2007”.
- — (2007), “Informe de gestión” [en línea], disponible en: http://www.incoder.gov.co/file/gestion_2007.pdf, recuperado: junio del 2010.
- — (2005, 12 de abril), “Resolución 001134 de abril 12 de 2005”.
- — (2007, 10 de julio), “Resolución 1791 de julio 10 de 2007”.
- López, C. (2008, julio), “Carimagua un modelo desplazador” [conferencia] [en línea], Congreso sobre Carimagua, disponible en: http://www.semana.com/documentos/Doc-1673_2008822.pdf, recuperado: 27 de mayo del 2010.
- Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) (2005, octubre), “Cálculos merpd con encuestas nacionales de hogares” [en línea], disponible en: <http://www.ascun.org.co/foro5/dnp/mrp1.pdf>, recuperado: 11 de julio del 2010.

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

- Municipio de Puerto Gaitán, “Esquema de ordenamiento territorial de Puerto Gaitán 20082010” [en línea], disponible en http://puertogaitan-meta.gov.co/apc-aa-files/32646238666365666464386433383134/00_PDM_PUERTO_GAITAN_2008_2011.pdf, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Nota Uniandina (2008, 8 de octubre), “El caso Carimagua: la polémica sobre la tierra, el desplazamiento y el medio ambiente en Colombia” [en línea], disponible en: <http://notauniandina.edu.co/html/081007DebateElcasoCarimaguaylanzamie ntodelProyectoTerranova.php>, recuperado: junio del 2010.
- Planeta Paz (2001), “Sectores sociales campesinos” [en línea], disponible en: www.planetapaz.org.
- Procuraduría General de la Nación (PGN) (2008, 19 de febrero), “Oficio del 19 de febrero de 2008 (comunicación 199)”.
- Rodríguez Becerra, M. (2008, 22 de marzo), “Violencia contra los más vulnerables”, en *El Tiempo* [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuelrodriguezbecerra/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-4199966.html, recuperado: 11 de julio del 2010.
- — (2008, 15 de mayo), “Entregar predio Carimagua a desplazados para que adelanten proyectos productivos decidió el Gobierno”, en *El Tiempo* [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4167455>, recuperado: junio del 2010.
- Semana (2008, 5 de julio), “Sopresa en Carimagua” [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=113298, recuperado: junio del 2010.
- — (2008, 12 de marzo), “Moción de censura contra ministro de Agricultura no tiene mayoría en el Senado” [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=110146, recuperado: junio del 2010.
- — (2008, 20 de julio), “Carimagua debe combinar alta productividad con soluciones a familias desplazadas” [en línea], disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/julio/20/41202008.html>, recuperado: junio del 2010.

CASO 5

URRÁ I: SU IMPACTO EN EL ALTO SINÚ

Presentación y justificación

La Central Hidroeléctrica Urrá I está localizada al noroccidente de Colombia, 30 km al sur del municipio de Tierralta (Córdoba). Su principal fuente de abastecimiento de agua es el río Sinú, que nace en el nudo de Paramillo, un accidente orográfico en el extremo norte de la cordillera occidental, y recorre 350 km hasta su desembocadura en el mar Caribe (Empresa Urrá S. A. ESP, 2010). El área de influencia directa de la Central Hidroeléctrica Urrá I comprende la zona rural del municipio de Tierralta y la cuenca del Sinú (Empresa Urrá S. A. ESP, 2010), que desde su nacimiento hasta la parte baja es habitada tradicionalmente por comunidades campesinas y los pueblos indígenas emberá katío y zenú. En el territorio tradicional de los emberaes katíos se constituyeron, entre 1993 y 1996, dos resguardos: el Katagaví y el Iwagadó, por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incoder)⁸¹ sobre áreas del parque nacional natural de Paramillo. En 1998, en la sentencia de la Corte Constitucional T-652 del mismo año, se ordena la unificación de los resguardos en uno solo denominado: resguardo Emberá Katío del Alto Sinú (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s. f.).

Las actividades de la obra para la hidroeléctrica Urrá I, iniciadas en junio de 1993 hasta el llenado de la represa en noviembre de 1999 (*El Tiempo*, 1999, 12 de octubre) afectaron directamente los medios de

[81] Mediante resoluciones 002/1993 y 064/1996. La resolución 002/1993 fue expedida por el Incora, entidad que previamente asumía las competencias del Incoder.

vida (y existencia) de los habitantes de su zona de influencia. Territorios colectivos del pueblo emberá y tierras campesinas sufrieron los impactos ambientales de la desviación del cauce del río Sinú y la inundación de tierras. Para la obra de infraestructura se inundaron más de 7417 ha de bosques, de las cuales 417, aledañas al parque nacional de Paramillo, correspondían a secciones del resguardo indígena Emberá Katío (sentencia T-652/1998).

La fase de construcción y puesta en marcha del proyecto de infraestructura en la década de los noventa, coincidió con la promulgación de un nuevo orden constitucional. La Constitución Política de 1991 reconoció una nación multicultural, y consagró los derechos indígenas a la autodeterminación, el autogobierno y el territorio. El mismo año, Colombia ratificó mediante la ley 21/1991 el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que amplió el derecho constitucional de los pueblos indígenas a la consulta previa de proyectos que les afectaran.

Desde el comienzo de las obras para la represa, durante la fase de construcción y puesta en marcha, con sustento adicional en la expedición de la Constitución Política de 1991, los habitantes indígenas y campesinos de la zona denunciaron la pérdida de sus tierras y territorios colectivos para dar paso a la represa y a la hidroeléctrica, con implicaciones sobre sus actividades productivas, prácticas culturales y cohesión social. Los beneficios del proyecto para el desarrollo regional, la generación de empleo y el suministro de energía para el país en el discurso gubernamental y empresarial, no se distribuyeron entre estas poblaciones. La Corte Constitucional de Colombia reconoció los impactos causados a pueblos indígenas y comunidades campesinas en un fallo de tutela de 1998, el cual ordenó una indemnización a favor del pueblo emberá katío por los daños irreparables sobre la integridad cultural del pueblo indígena causados por la represa y la reubicación de la población que perdió sus tierras (sentencia T-652/1998). Luego de varios años de insistir, la empresa finalmente otorgó a las comunidades la mensualidad en dinero que le corresponde a cada individuo; sin embargo, la compensación en dinero no repara los daños ecológicos, que persisten, y el lento proceso de reclamo, así como la monetarización de la compensación, han tenido efectos negativos sobre las comunidades indígenas afectadas.

El caso de la represa de Urrá ilustra procesos de reparación y compensación por violación de derechos colectivos consagrados por la Constitución de 1991. La reconstrucción del caso presenta una lección sobre reparaciones inadecuadas, con miras a la planeación y ejecución de proyectos de infraestructura y de explotación de recursos naturales en territorios indígenas y rurales. El caso resulta emblemático para concebir políticas públicas de tierras capaces de reparar y compensar despojos y daños territoriales irreversibles, incluso aquellas que surgen de actuaciones legales.

Descripción del territorio y factores relevantes

El río Sinú es uno de los afluentes más importantes de la vertiente del Caribe, después del río Magdalena y el río Cauca. Nace en el nudo del Paramillo, en el departamento de Antioquia, y desemboca en Boca de Tinajones, contigua a la bahía de Cispatá, en el mar Caribe. El Sinú corre 415 km y su cuenca abarca 13.700 km² habitados por comunidades campesinas e indígenas pertenecientes a los pueblos emberaes katíos (en la parte alta) y zenúes (en la parte baja) (Defensoría del Pueblo, 2005). En este apartado, nos ocuparemos especialmente del alto Sinú, y en el siguiente, de Chimá, del bajo Sinú.

El nacimiento del río Sinú se encuentra dentro de las 460.000 ha del parque nacional natural Paramillo, creado en 1977 por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inderena) y el Ministerio de Minas y Energía, sobre el sur del departamento de Córdoba y el norte del departamento de Antioquia. El parque natural, con una amplia zona cubierta por la mayor extensión de bosque húmedo tropical del norte de Colombia perteneciente a lo que se denomina el “Chocó biogeográfico”, es considerado un ecosistema estratégico para el abastecimiento de agua dulce y para la regulación climática, con niveles de precipitación de 3000 mm/año y un caudal promedio de 340 m³/sy (Parques Nacionales Naturales, 2007 y Mejía, citado en Hominis, 2007). La represa de Urrá se ubica en esta zona, a unos 30 km del municipio de Tierra Alta; para construirla se inundaron 7417 ha de la zona, en parte del parque nacional natural de Paramillo y del resguardo Emberá Katío (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s. f.).

Sobrepuestos al parque nacional natural de Paramillo se asientan el resguardo Emberá Katío, resultado de la fusión de los dos resguardos tradicionales, el katagaví y el iwagadó. Estos fueron constituidos mediante resoluciones 002/1993 y 064/1996 del Incora. Katagaví se encuentra ubicado a lo largo de los ríos Esmeralda y Sinú en la jurisdicción del municipio de Tierralta, en el departamento de Córdoba, y del municipio de Ituango en el departamento de Antioquia. Su población es de 750 habitantes aproximadamente. El resguardo Iwagadó corresponde a la antigua reserva indígena de río Verde, ubicado a lo largo del río Verde, también en jurisdicción del municipio de Tierralta. Su población es de 1549 hab., de la cual 769 habita sobre el río Esmeralda y 780 sobre el río Sinú (Parques Nacionales Naturales, 2007 y Mejía, citada en Hominis, 2007). En 1998 se consolida, mediante resolución 053 del Incora, el resguardo Emberá Katío del Alto Sinú, de 103.517 ha que incorpora los dos anteriores.

Los emberaes katíos del alto Sinú son 4256 indígenas, distribuidos en 24 comunidades ubicadas a orillas de los ríos Verde, Sinú y Esmeralda, en los departamentos de Antioquia y Córdoba, principalmente, y en los municipios de Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano. Se organizan

en torno a dos cabildos mayores: Río Sinú y Río Verde, constituidos tras la sentencia T-652/1998 para resolver problemas de representación causados por la división interna de las comunidades.

El pueblo emberá practica una economía de subsistencia (caza, pesca, recolección, explotación de maderas y agricultura) con reducidos excedentes para la comercialización (Pernía, 2000). La alimentación se basa en el consumo de harinas de arroz, plátano y yuca, muy baja en proteínas, presentándose en algunas ocasiones casos de desnutrición (Defensoría del Pueblo, 2005).

Los emberaes katíos se catalogan como un grupo étnico con un patrón de poblamiento disperso y expansivo, en el cual la familia representa la unidad básica de su organización social. El padre es la principal autoridad en los aspectos familiares domésticos, al igual que en la configuración de los asentamientos o centros poblados, que se componen de grupos de parientes y vecinos con afinidades sociales. Históricamente, la comunidad se ha caracterizado por tener varias autoridades de acuerdo con áreas territoriales y asentamientos familiares extensos. Las comunidades se encuentran organizadas bajo la forma de cabildo, orientadas por un gobernador y una nokowera (mujer gobernadora). En cuanto a la autoridad espiritual, los emberaes katíos tienen como figura emblemática al jaibaná, persona que se desempeña como médico tradicional, interlocutor espiritual y principal referente social (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s. f.).

Cronología del conflicto y del conflicto territorial

El proyecto de hidroeléctrica fue concebido en 1949 cuando el Gobierno nacional contrató estudios de explotación de recursos hidráulicos para el territorio que, en aquella época, dentro de la división político-administrativa, hacía parte del departamento de Bolívar. En 1952, la firma R. J. Tipton hizo entrega del estudio de identificación de los recursos hidráulicos del departamento para riego, navegación, drenaje y generación de energía. Las conclusiones de los estudios preliminares indicaron que la cuenca del Sinú tenía un gran potencial para la producción de energía, y señalaron la angostura de Urrá —quebrada que nutre al río Sinú— como el sitio adecuado para desarrollar un proyecto hidroeléctrico (Empresa Urrá S. A. ESP, 2009). Ello ubica a la represa al sur del departamento de Córdoba a 30 km del municipio de Tierra Alta en el nudo de Paramillo.

La zona en la que se plantea la hidroeléctrica en los años cincuenta es la zona del nudo de Paramillo, zona de densas selvas que sirvió durante siglos de refugio para esclavos fugados e indígenas perseguidos. A partir de estos años, sufre una colonización resultado de la expansión de la frontera agrícola, con los conflictos de tierras típicos de dicha expansión entre colonos nuevos y pobladores antiguos y entre terratenientes y

colonos (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s. f.). A tales problemas, en los años noventa se sobrepondrán otros resultado del conflicto armado, pero también de la construcción de la represa y sus consecuencias, en particular, sobre las comunidades indígenas allí asentadas.

En julio de 1977, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inderen) y el Ministerio de Minas y Energía crearon el parque nacional natural de Paramillo en la zona de influencia del proyecto de Urrá I. En 1979, Interconexión Eléctrica S. A. (ISA) contrató los diseños finales del *Proyecto Hidroeléctrico de Urrá* y en el mes de agosto, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) constituyó como reserva indígena (resolución 0103/1979) un globo de terreno baldío con destino a la comunidad emberá katío asentada en el curso medio del río Verde, localizada en el municipio de Tierralta, departamento de Córdoba, también en la zona de influencia de la futura represa.⁸²

En 1982, ISA cedió a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca) el manejo del proyecto Urrá, que hizo públicos los términos de referencia para el estudio de impacto ambiental (EIA). Al siguiente año, la firma Dames and Moore elaboró el primero de muchos estudios ambientales para la construcción del proyecto hidroeléctrico. La Corelca comenzó en 1985 los preparativos para la construcción de la represa: contrató al consorcio Skanska-Conciviles para las obras civiles, y promovió la construcción del embalse y la hidroeléctrica ante el Gobierno nacional. El 20 de febrero de 1989, el Gobierno declaró como territorio de utilidad pública e interés social la angostura de Urrá y las zonas aledañas sobre el río Sinú, en el municipio de Tierralta. En 1990, también el Gobierno aprobó el contrato de construcción del *Proyecto Multipropósito Urrá I*; constituyó la empresa constructora Urrá S. A. ESP que inició un proceso para obtener la licencia ambiental ante el Inderena (sentencia T-652/1998).⁸³

Los líderes indígenas sostienen reiteradamente que en este período su presencia en la zona del proyecto nunca fue documentada ni considerada en los múltiples estudios realizados para la represa. Según las palabras del desaparecido Kimy Pernía Domicó, líder del pueblo emberá katío, desde la década de los cincuenta se venía hablando del proyecto

[82] Bajo la ley 135 de 1961 se crearon las primeras reservas indígenas. Entre 1967 y 1980 se delimitaron un total de 69 tierras baldías en Colombia con el carácter legal de "reservas indígenas": una adjudicación provisional de tierras a las comunidades (a través el otorgamiento de derechos de usufructo), mientras se sometía el territorio a la conformación de unidades agrícolas familiares (UAF) para su titulación individual (DNP, 2005).

[83] Mediante resoluciones 27 (20 de febrero de 1989), 142 (18 de diciembre de 1992) y 167 (14 de diciembre de 1992), el Gobierno nacional declaró de utilidad pública e interés social el territorio necesario para la construcción del proyecto hidroeléctrico Urrá I bajo la administración de la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca). El proyecto lo inició la ISA en 1980, pasó a ser responsabilidad de Corelca en 1982 y en 1992 se creó para manejarlo la Empresa Multipropósito Urrá S. A.

hidroeléctrico sin incluir a los pueblos indígenas: “los ingenieros se pasaban por nuestros tambos, por el territorio de nuestra propiedad, pero nunca escribieron que fuéramos personas con derechos. Servíamos para la foto” (sentencia T-652/1998). Sostiene también el pueblo emberá que ninguna de las acciones emprendidas para la construcción de la represa —la declaración del territorio como de utilidad pública, la construcción de obras civiles y la expedición de la licencia ambiental— le fueron informadas: “Tampoco nos dijeron nada [...] [sobre la licencia ambiental], tampoco nos preguntaron [...] Ni le preguntaron a los pescadores ni campesinos” (sentencia T-652/1998).

Sin embargo, los documentos oficiales registran acercamientos infructuosos entre las empresas que en los años ochenta tenían a su cargo la construcción de la represa y los indígenas asentados en la zona. La tesis de Urán registra que en 1982 la Corelca firmó un acta de compromiso con los indígenas del alto Sinú, acta en la cual la empresa se compromete a reasentamiento y pago de mejoras; no obstante, también registra la oposición de los indígenas a la reubicación del resguardo (Corelca, citado en Urán 2008: 222).

El proyecto, sin embargo, sigue su lento curso: en 1990 los trámites preparatorios para la construcción de la hidroeléctrica se dieron de forma paralela a las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente convocada por el gobierno del recién electo presidente de la República, César Gaviria Trujillo (1990-1994), en la que resultaron aprobados por primera vez en Colombia los derechos de los pueblos indígenas y grupos étnicos de la nación. La Constitución Política de 1991 promulgó un amplio reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, el autogobierno, el territorio y el derecho a la consulta previa, ratificados con el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Por lo tanto, desde 1991, el Estado colombiano tiene la obligación de consultar con anterioridad a los grupos étnicos cada vez que se vayan a adoptar medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente, por mandato de los artículos 329 y 330 constitucional, como mecanismo de participación democrática y fundado en la especial protección que el Estado debe a su integridad social, cultural y económica en el marco de la nueva Carta, con sustento adicional en el convenio 169 (véase, Corte Constitucional, 2009). Sin embargo, el contrato del *Proyecto Multipropósito Urrá I* había sido firmado un año antes de esta consagración de derechos colectivos, en un escenario de apertura económica que clamaba competitividad y productividad.

Para 1990, el proyecto de Urrá tenía una historia de un poco más de cuarenta años como un proyecto crucial dentro de una apuesta nacional y local por la recuperación económica del sector energético a partir de los

recursos hidrológicos (Gómez y Ardila, 1990, 21 de octubre). En la década del noventa Urrá hacía parte de las discusiones sobre políticas de producción de energía, sobre los altos impactos económicos y ambientales de errores en los procesos de planificación regional frente a criterios nacionales y sobre las necesidades del nuevo escenario de apertura económica (*El Tiempo*, 1990, 3 de septiembre). Esta agenda pública que precede a las consideraciones de riqueza étnica y cultural del nuevo contexto constitucional, fue reiterada por el Gobierno nacional en 1992 mediante la declaración de utilidad pública e interés social del territorio comprometido para la construcción de la hidroeléctrica Urrá I. El 2 de octubre del mismo año comenzó a funcionar Urrá S. A. ESP, empresa conformada para la construcción de la represa.

En 1993, el Incora constituyó sobre áreas pertenecientes al parque nacional natural Paramillo,⁸⁴ el resguardo indígena Karagabí del pueblo emberá katío, a lo largo de los ríos Esmeralda y Sinú en el municipio de Tierralta (Córdoba) e Ituango (Antioquia). La resolución 002 de 1993 del Incora que culminó el proceso de constitución del resguardo, superpuso el territorio tradicional indígena al parque nacional natural (PNN) creado por el Inderena y el Ministerio de Minas y Energía en 1977.

Paralelo a la creación del resguardo de Karagabí, en abril de 1993, el Inderena aprobó la licencia ambiental a favor de Urrá S. A. ESP para la etapa de construcción de las obras civiles de la hidroeléctrica Urrá I y para la desviación del río Sinú (resolución 0243/1993). La comunidad indígena no fue partícipe de esta decisión; incluso el proceso de consulta previa a los grupos étnicos sobre la adopción de decisiones administrativas que los afecten sería regulada en Colombia sólo hasta 1998, con el decreto 1320. Las actividades de la empresa Urrá S. A. ESP para el *Proyecto Urrá* comenzaron el 22 de junio de 1993, a pesar de la evidente presencia del pueblo emberá katío en la zona de construcción.

La construcción de la represa trajo una serie de consecuencias negativas para los pobladores del río Sinú, tanto en el alto como en el bajo Sinú. En el bajo Sinú resultó en la salinización del estuario del bajo Sinú, la disminución del nivel de aguas de la ciénaga grande de Lorica y la inundación de tierras fértiles de los emberá katíos en el alto Sinú y la eliminación de formas tradicionales de movilización en balsa por el río. Tanto en el alto como en el bajo Sinú uno de los efectos más nocivos ha sido la desaparición de diferentes tipos de pescado cuyo ciclo reproductivo dependía de subir y bajar por el río, con la consecuente afectación de la subsistencia de los campesinos e indígenas que tenían en el pescado una fuente importante de proteína (Observatorio del Programa Presidencial

[84] Véase <<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.01>>.

de Derechos Humanos y DIH; Corte Constitucional). Otras consecuencias son: la deforestación del área de la represa y las vías de acceso, la proliferación de enfermedades relacionadas con las aguas estancadas como el dengue, el cambio en los sistemas productivos lo cual impacta la seguridad alimentaria y la desaparición de los ecosistemas de aguadulce que dependían del flujo del río Sinú (Urán, 2008: 218).

A mediados de la década de los noventa, la organización indígena impulsó una serie de acciones para llegar a acuerdos con la empresa Urrá S. A. Dado el evidente impacto de las obras en zonas de habitación y prácticas tradicionales, el pueblo emberá katío y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) gestionaron un acercamiento, y el 22 de noviembre de 1994 suscribieron un acta de compromiso que estableció las bases para un proceso de consulta previa dentro del proceso de solicitud y expedición de la licencia ambiental de la segunda fase del proyecto: el llenado de la represa y la puesta en operación de la hidroeléctrica. La empresa Urrá S. A. se comprometió a compensar el impacto de la obra con la elaboración y ejecución de un plan de desarrollo, posteriormente conocido como el Plan de Etnodesarrollo (sentencia T-652/1998).

En 1994 la Empresa Urrá S. A. ESP presentó una consulta al Consejo de Estado sobre su deber de indemnización a las comunidades desplazadas por la represa. El Consejo conceptuó que la compensación que se podía dar fuera a través de un reasentamiento o a través de una indemnización en dinero de los derechos perdidos; cualquiera de las dos presuponía un acuerdo entre la empresa y los grupos desplazados. Sin embargo, la opinión no hace referencia específica a los grupos indígenas o a los acuerdos suscritos con estos ni a la dificultad para tasar los daños en dinero (sentencia 582/1994).

En 1995, las comunidades emberaes afectadas, que no tenían una tradición de gobierno unificado, formaron un solo cabildo mayor para enfrentar la construcción de la represa; resultó elegido como representante Simón Domicó Majoré, quien actuó en nombre de todas las comunidades en lo que restó del año y parte de 1996 (sentencia T-652/1998).

El 13 de enero de 1996, sin cumplir los acuerdos con el pueblo emberá katío, pero de acuerdo con la autorización del Inderena, la empresa Urrá S. A. desvió el río Sinú en la angostura de Urrá, lo cual llevó a la suscripción de un nuevo acuerdo entre los indígenas y la empresa. Así, el 23 de octubre de 1996, Urrá S. A., el Incora, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Minas y Energía y el pueblo emberá katío del alto Sinú suscribieron un nuevo convenio que le asignó tres responsabilidades a la empresa constructora: 1) cumplir con los compromisos del Plan de Etnodesarrollo para 1996; 2) financiar el Plan de Etnodesarrollo hasta el año 2000; y 3) mejorar sus esfuerzos en el transporte de peces y revisar y reformular el proyecto de estanques piscícolas. La empresa se comprometió a establecer

una comisión interinstitucional de concertación integrada por los firmantes, la Defensoría del Pueblo, la ONIC y el cabildo mayor, para concertar las propuestas del compromiso inicial de 1994. El pueblo emberá exigió como condición adicional y previa a la inundación para la represa, el pago de un servicio ambiental por el mantenimiento de los bosques y las aguas, y el pago de una participación en los ingresos por la generación eléctrica (sentencia T-652/1998).

Un mes después, el 25 de noviembre, el Incora dio un paso grande en la titulación del territorio tradicional de los emberaes katíos. Mediante resolución 064 de 1996 el Incora convirtió la reserva indígena de Río Verde, un globo de terreno baldío en el curso medio del río Verde, en el destinado a la comunidad emberá katío mediante resolución 103 del 9 de agosto de 1979, en el resguardo de Iwagadó.⁸⁵

De poco sirvió esta declaratoria territorial o los acuerdos con la empresa para consolidar la posición conjunta del pueblo emberá katío en el proceso con Urrá S. A. La estrategia de unificación de los distintos cabildos en un cabildo mayor se disolvió a finales de 1996 por conflictos internos entre las comunidades. Se intentó buscar una solución nombrando dos cabildos mayores, uno por cada resguardo; sin embargo, ello tampoco funcionó y para 1998 existían varios líderes nombrados como cabildo mayor por distintos grupos de las comunidades de la zona.

El alcalde municipal de Tierralta revocó entonces el reconocimiento de los representantes de cada resguardo y citó a una nueva asamblea en diciembre de 1997 para establecer la representación legítima (sentencia T-652/1998). Ante la división interna del pueblo emberá, Urrá S. A. interrumpió la celebración de contratos del Plan de Etnodesarrollo; se negó a pagar un porcentaje de sus ingresos a la comunidad emberá katío; y en cuanto al servicio ambiental, propuso repartir el 1% fijado por la ley entre todos los ocupantes de la cuenca. La empresa, adicionalmente, condicionó la financiación de los proyectos acordados a la solución de la crisis de legitimidad de los representantes del pueblo emberá, y exigió la acreditación de los representantes de cada resguardo (sentencia T-652/1998). En septiembre de 1997, la empresa presentó la solicitud formal de la licencia ambiental ante el Ministerio del Medio Ambiente para el llenado y funcionamiento de la represa, segunda fase del proyecto.

El Ministerio del Medio Ambiente negó la solicitud el 11 de noviembre argumentando el incumplimiento de varios requisitos previos, entre ellos, el proceso de consulta y concertación con el pueblo emberá katío (auto 828/1997). A causa de la negativa del Ministerio de Medio Ambiente se inició

[85] La ley 160/1994 y su decreto reglamentario 2164/1995 respaldaron el orden gubernamental de reconversión de las "reservas" en "resguardos", retomando la figura de la ley 89/1980 que contemplaba formas definitivas de reconocimiento territorial: propiedad plena y mantenimiento del régimen comunal (DNP, 2005).

un proceso de consulta previa con un sector del pueblo emberá katío del resguardo de Karagabí para la segunda fase del proyecto el 3 de julio de 1998 y con los representantes indígenas electos en asambleas de las comunidades el 13 y 19 de diciembre de 1997.

Doce días después de iniciadas las reuniones con la comunidad para la segunda fase del *Proyecto Urrá*, el Gobierno nacional reglamentó el proceso de consulta previa en Colombia. El 15 de julio, el Ministerio del Interior expide el decreto 1320 de 1998, por medio del cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

Ese mismo mes de julio de 1998, el pueblo emberá katío presentó una acción de tutela contra el presidente de la República, los ministros del Interior, Agricultura, Medio Ambiente y Minas y Energía, la Alcaldía Municipal de Tierralta (Córdoba) y la Empresa Multipropósito Urrá S. A. ESP, respaldado por la ONIC y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), “por la presunta violación de los derechos fundamentales del pueblo emberá katío del alto Sinú”.

El fallo de la Corte Constitucional fue favorable a las pretensiones de la demanda. La sentencia T-652 del 10 de noviembre de 1998 declaró como irregular el proceso de expedición de la licencia ambiental para la construcción de obras civiles de Urrá I, porque omitió la consulta formal y sustancial con el pueblo emberá. La Corte Constitucional rechazó los argumentos de los demandados que invocaron la ausencia de legislación aplicable en materia de consulta previa, al momento de sus actuaciones. En aplicación de los criterios del caso *u’wa* de 1997, la Corte Constitucional consideró que la ausencia de reglamentación del procedimiento de la consulta previa, no era justificación para la omisión de “la consulta que formal y sustancialmente debió hacerse” al pueblo emberá, basada en la obligación constitucional —del artículo 330 de la CP— y en el convenio 169 de la OIT, que ya había sido adquirida por el Estado colombiano al momento de otorgar la licencia ambiental (sentencia T-652/1998). La Corte reiteró que la simple información o notificación a la comunidad indígena sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales no tiene valor de consulta previa. Los efectos reales de la obra sobre los recursos ictiológicos del área, ni los efectos sobre las condiciones climáticas, ni las medidas de mitigación de dichos impactos fueron precisados por la empresa Urrá S. A. bajo el decreto 1320, y en su reemplazo dispuso al Ministerio del Medio Ambiente cuatro pautas de procedimiento para adelantar la consulta con los pueblos indígenas (sentencia T-652/1998).

La Corte estimó como irreversibles los daños causados a la comunidad indígena, imposibles de remediar cumpliendo a posteriori con la consulta, y ordenó indemnizar al pueblo afectado en los montos necesarios con el fin de garantizar su supervivencia física durante el tiempo

necesario para asimilar los cambios culturales, sociales y económicos “a los que ya no puede escapar”. Determinó que la represa ponía en peligro la subsistencia del pueblo emberá katío afectando sus fuentes tradicionales de proteína, especialmente la pesca, ya que el embalse impide los procesos de reproducción de los peces. Además, determinó que se le había violado el derecho a la integridad territorial y dominio sobre el resguardo y se había violado el deber del Estado de proteger la identidad e integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas. Asimismo, la Corte conceptuó que el procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental se había cumplido de forma irregular, ya que se omitió la consulta previa, violando los derechos a la participación, al debido proceso y a la integridad del pueblo, además del principio de respeto por el carácter multicultural de la nación colombiana.

En consecuencia, la Corte dispuso a las partes, Urrá S. A. ESP y el pueblo emberá katío, fijar la suma de un subsidio alimentario y de transporte⁸⁶ que la empresa debía pagar durante quince años, tiempo estimado para que el pueblo emberá asimile sus costumbres y formas de vida a la situación creada por la construcción de la hidroeléctrica. Además de los quince años de pagos, la empresa debía constituir un fondo para la indemnización y compensación de los efectos del proyecto, bajo la modalidad del fideicomiso, del cual se pagaría una mesada mensual a diecinueve comunidades.⁸⁷ Por último, la Corte ordenó a los ministerios del Interior y del Medio Ambiente inaplicar el decreto 1320/1998 en este proceso de consulta, y en su lugar debían respetar los acuerdos que ya se habían acordado con las comunidades, y llegar a nuevos pactos sobre la indemnización.

En 1999, el Ministerio del Medio Ambiente modifica la licencia ambiental a la empresa Urrá S. A. mediante la resolución 0838 de octubre 5 de 1999, pero esta vez lo hace a partir de los lineamientos establecidos por la Corte.

Aun así, la empresa Urrá S. A. incumplió la sentencia de la Corte Constitucional y los términos de la licencia ambiental, y en el 2000, año en que se puso en funcionamiento la hidroeléctrica de Urrá, la Corte Constitucional falló una nueva tutela a favor de los emberaes katíos (sentencia T-1009/2000). Los indígenas reclamaban la liquidación judicial y pago de los perjuicios ordenados por la Corte en la sentencia de 1998, ya que no se había llegado a un acuerdo con la empresa. La Corte revocó las sentencias del Tribunal Superior de Montería y de la Corte Suprema y dio vía a los reclamos de los emberaes.

[86] El monto se debía acordar dentro de los siguientes seis meses después de la sentencia. En su defecto, el pueblo emberá debía iniciar un proceso ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Córdoba.

[87] La mesada debía ser tasada según en el número de habitantes de cada comunidad y pagada a las respectivas autoridades.

Sin embargo, el proceso de reparación liderado por la Corte ha sido criticado por los efectos nocivos que ha tenido sobre los procesos organizativos del pueblo emberá y sobre su cohesión política.⁸⁸ La orden de indemnización se hizo sin contemplar la organización colectiva de los pueblos indígenas y se decretaron pagos por familia, en lugar de por comunidad. A este proceso de reparación se le atribuyen efectos nocivos sobre los procesos organizativos del pueblo emberá y su cohesión política.⁸⁹ Las indemnizaciones han acentuado rupturas y divisiones internas, de manera que hoy en día es difícil contar con criterios sólidos de identificación de familias afectadas.

A partir de 1999, la zona del nudo de Paramillo tomó protagonismo en el conflicto armado, en particular, en la confrontación entre las FARC y las AUC. La visibilidad en la defensa de sus derechos puso en riesgo a los líderes emberaes y varios han sido desde entonces asesinados y desaparecidos, como Alonso Jarupia Domicó, Kimi Pernía Domicó y Augusto Lana Domicó.⁹⁰ En 1999 el pueblo indígena promulgó la Declaración de Zambudó en la que insistía en que estaba al margen del conflicto armado, pero las amenazas continuaron, resultando en desplazamientos, retenciones, irrespeto a las autoridades, control al paso de víveres y medicinas, siembra de minas antipersonales y reclutamiento forzado, incluso, de menores. Esta situación obligó a que se emitieran entre el 2002 y el 2007, cuatro informes de riesgo (039 del 19 de abril del 2002, 041 del 28 de mayo del 2003, 062 del 2003 y 039 de agosto 15 del 2005) (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010). La situación es compleja, debido a la presencia de cultivos de coca en los resguardos sembrados por colonos no indígenas, los cuales traen operaciones de fumigación aérea que afectan aún más el ecosistema (*El Tiempo*, 2006, 27 de octubre).

Tal situación de orden público afectó la orden de la Corte en 1998 de reubicación de la población que perdió sus tierras, ya que las comunidades indígenas y campesinas debieron abandonar en desplazamientos masivos algunas de las tierras adjudicadas en el proceso de reparación por el *Proyecto Urrá I* (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010).

En febrero del 2000, se puso en funcionamiento la hidroeléctrica de Urrá, y fue inaugurada en julio de ese mismo año (Empresa Urrá S. A. ESP, 2010).

[88] Incora, "Acta de la reunión sobre la situación de ocupación y desplazamiento en el parque nacional natural de Paramillo", Bogotá; Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Etnias (2002). Expediente de Consulta Previa. Hidroeléctrica de Urrá. Carpeta 6.

[89] Ídem.

[90] Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010; "Documento asamblea extraordinaria de las autoridades indígenas de los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde Resguardo Emberá Katio del Alto, 6 y 7 de junio de 2008", 1999; *El Tiempo* (1999, 4 de febrero); 2002, 4 de mayo; 1997, 30 de mayo.

En el 2001, la Defensoría del Pueblo denunció la intensificación de agresiones contra el pueblo indígena emberá katio, de los ríos Verde, Sinú y Esmeralda a partir de 1998. La resolución defensorial 13/2001 denunció “una serie de asesinatos selectivos, desapariciones, retenciones arbitrarias, amenazas y hostigamientos, delitos denunciados por las autoridades de este pueblo y sus organizaciones representativas, hechos que se han perpetrado por miembros de las autodefensas de Córdoba y frentes de las FARC contra destacados líderes de este grupo étnico” (Defensoría del Pueblo, 2001). También en el 2001 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictó medidas cautelares a favor de líderes de la comunidad amenazados y desaparecidos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002, 16 de abril: cap. 3).

En el 2007, la defensoría reportó que la situación que se registró para la comunidad indígena emberá no era diferente para las comunidades campesinas de la región, objeto de hostigamientos por parte de los grupos armados y víctimas del desplazamiento forzado (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010). La entidad, asimismo, denunció que las tierras abandonadas tanto por pueblos indígenas como por comunidades campesinas, pasan a procesos de legalización por terceros que protegen el despojo violento mediante contratos y títulos falsos. Estos hechos, por lo demás, refuerzan la existente tendencia a la concentración de la tierra en el departamento de Córdoba (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010).

El informe de responsabilidad social de la empresa Urrá S. A. del 2009 reporta una serie de esfuerzos dirigidos a subsanar el persistente daño causado por la represa en los pobladores de la zona, en particular, en lo que se refiere a la pesca. Así, se da cuenta de distintos programas de repoblamiento de peces de la represa y los ríos aledaños, así como de repoblamiento de tortugas de río, otra fuente importante de proteína para los pobladores de la zona (Empresa Urrá S. A. ESP, 2009). Desde el 2006, la empresa Urrá S. A. ESP se adhirió al Pacto Global de Responsabilidad Social Empresarial liderado por la ONU, adhesión que se relaciona con el desarrollo de programas voluntarios con la comunidad más allá de los ordenados por la licencia ambiental y por la sentencia de la Corte. Entre las compensaciones a los emberaes kátios, el informe de diez años de funcionamiento de la empresa menciona: el realinderamiento, unificación y entrega del territorio ancestral a las comunidades, constituido legalmente como resguardo indígena; el saneamiento de los territorios y la ampliación durante los años 1999 y el 2000 del resguardo en más de 12.000 ha. Además, indica que se han otorgado tierras en la cabecera municipal de Tierralta para proyectos productivos (granjas integrales), ya que los resguardos tenían riesgos por la situación de orden público (Empresa Urrá S. A. ESP, 2009). En suma, de acuerdo con el informe: “Durante los últimos

10 años, Urrá S. A. ha invertido 94.879 millones de pesos, contemplados en los programas del Plan de Vida, el saneamiento de los territorios para la ampliación del resguardo, la reposición de la infraestructura afectada por el llenado del embalse, el pago de mejoras y primas de apoyo a la reubicación de algunas viviendas, el desarrollo de proyectos de prevención y promoción en salud, la implementación de un proyecto de etnoeducación, la implementación de un plan de acción y un plan de etnodesarrollo, previos al plan de manejo de los impactos, diseño y entrega de un *software* y un *hardware* para el manejo de la base de datos de la población, realización de un registro de población y vivienda, y un estudio diagnóstico de las condiciones de navegación y transporte fluvial, entre otros” (Empresa Urrá S. A. ESP, 2009).

Éstas y otras medidas surgen del compromiso concertado entre la empresa y la comunidad (Empresa Urrá S. A. ESP, 2009). Además, se cumple con el giro de las mesadas de indemnización (150.000 mensuales) a cada uno de los 4149 beneficiarios, mesadas que son pagadas a través de los cabildos a los que pertenecen. La indemnización será pagada hasta el 2019, año en el que se vence el período de compensación ordenado por la Corte.⁹¹

Desde el 2008, la empresa intenta adelantar una segunda etapa de la represa llamada Urrá II, enfrentada a la oposición de los indígenas. El proyecto, además de los daños relacionados con el represamiento de ríos, anegaría cerca de 54.000 ha, de las cuales el 20% corresponden a resguardos indígenas y el 80% al parque natural del nudo de Paramillo; por otra parte, según la empresa, además de generar 420 megavatios y 10.000 empleos directos, permitiría controlar las inundaciones periódicas del valle del río Sinú (*El Espectador*, 2008, 8 de noviembre).

En el 2009, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) negó la licencia ambiental a este proyecto (*El Espectador*, 9 de junio). Una de las razones del MAVDT para negar la licencia es el impacto que tendría sobre las poblaciones emberaes katíos. La empresa anunció que llevaría el caso ante el Consejo de Estado, apelando la decisión del MAVDT (Avendaño, 2009, 16 de junio). Al cierre de esta investigación (mayo del 2010), el Consejo de Estado no se había pronunciado al respecto.

[91] El cumplimiento de este pago fue confirmado en entrevistas realizadas por estudiantes de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, Justicia Global, visita de junio del 2010. (Entrevista del Programa de Justicia Global de la Universidad de los Andes con líder emberá, comunidad de Zambudó, resguardo Emberá del Alto Sinú, Córdoba, junio del 2010).

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande del Bajo Sinú (Asprociog) (2008, 30 de junio), “Experiencias locales de soberanía en medio del conflicto Sinú” [en línea], <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=a1d1--&x=20154582>, recuperado: 27 de agosto del 2010.
- – (2008, 14 de agosto), “¿Quiénes somos?” [en línea], disponible en: <http://asprociog.org/secciones/asprociog/asprociog.htm>, recuperado: 13 de julio de 2010.
- Alzate, A. et ál. (1987), *Impactos sociales del Proyecto Hidroeléctrico de Urrá*, Montería, Centro de Investigación Social Fundación Caribe.
- Colombia, Corte Constitucional (1998), “Sentencia T-652 de 1998”, M. P. Gaviria Díaz, C., Bogotá.
- – (1999), “Sentencia T-194 de 1999”, M. P.: Gaviria Díaz, C., Bogotá.
- – (2000), “Sentencia T-1009 de 2000”, M. P.: Gaviria Díaz, C., Bogotá.
- – Ministerio de Minas y Energía (2008), “Intervención del señor ministro de Minas y Energía” [en línea], en Foro de Discusión Pública Proyecto Río Sinú/San Jorge, martes 25 de septiembre de 2007”, Montería (Córdoba).
- Corena, C. T. (1996), *Impactos socioeconómicos de la Hidroeléctrica Urrá I* [tesis de maestría], Bogotá, Universidad de los Andes, Carrera de Administración.
- Correa Alarcón, J. (2000), “Incertidumbre ancestral”, en Rodríguez, G. A. (ed.), *Memorias Foro ¿Para dónde va Urrá? Incidencias y perspectivas de la ejecución del proyecto hidroeléctrico de Urrá*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Defensoría del Pueblo (2007), “Audiencia defensorial del 21 de septiembre”, Montería, Córdoba.
- – (1999), “Carta al Ministerio del Medio Ambiente sobre la posible ilegalidad en el otorgamiento de la licencia ambiental en el proyecto Urrá”, Bogotá, Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. vol. Expediente 112 - Proceso de Licenciamiento Ambiental. Megaproyecto Hidroeléctrica Urrá.
- – (2001, 19 de junio), “Resolución Defensorial 13, sobre la violación de los derechos humanos de la comunidad indígena emberá katío del alto Sinú” [en línea], disponible en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial13.pdf>, recuperado: 10 de junio del 2008.
- – (2005, 5 de mayo), “Resolución Defensorial 38, estado actual de la cuenca media y baja del Sinú” [en línea], disponible en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial38.pdf>, recuperado: 15 de junio del 2008.
- Departamento Nacional de Planeación (2005), *Conceptos presupuesto de inversión vigencia 2005*, vol. 2008, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Domicó, K. P. (2000), “El Proyecto Urrá, según lo hemos visto los êbêra”, en Rodríguez, G. A. (ed.), *Memorias: Foro ¿Para dónde va Urrá? Incidencias y perspectivas de la ejecución del Proyecto hidroeléctrico de Urrá*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- García, E. (2008, 13 de mayo), “Emberaes no quieren saber nada de Urrá”, en *El Heraldo*, Barranquilla (Colombia).

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

- Incora, "Acta de la reunión sobre la situación de ocupación y desplazamiento en el PNNP." Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia-Dirección de Etnias, 2002. Vol. Expediente de Consulta Previa. Hidroeléctrica de Urrá. Carpeta 6.
- Ministerio del Interior y de Justicia y Cabildos Mayores del río Verde y Sinú (2005), "Acuerdo del 8 de abril" [en línea], disponible en: http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina4_subdetalle.asp?doc=397&doc_ant=120&pag_ant=98&cat_ant=44, recuperado: 20 de mayo del 2008.
- Serrano, N. (2008,11 de agosto), "Reasentados piden mayor compromiso a Urrá S. A., en El Universal, Cartagena.
- Valderrama, M. (2006), *Los peces y las pesquerías en el embalse de Urrá*. 2001-2005, Montería (Córdoba), Empresa Urrá S. A. ESP y Fundación Bosques y Humedales.

CASO 6

CHIMÁ, EL BAJO SINÚ

Presentación y justificación del caso

El 13 de enero de 1996, el río Sinú fue desviado a la altura de la quebrada Angostura de Urrá, en el municipio de Tierralta, departamento de Córdoba, para la construcción de la represa y el sistema hidroeléctrico del *Proyecto multipropósito Urrá I*. El área de influencia directa de la Central Hidroeléctrica Urrá I comprende la cuenca del río desde su nacimiento hasta la parte baja y la zona rural del municipio, territorio donde habita el 70,2% —el 60% en áreas rurales— de la población del departamento de Córdoba, y territorio ancestral de los indígenas zenúes (Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde y Resguardo Emberá Katío del Alto Sinú, 2007).

Las organizaciones indígenas y campesinas de la zona atribuyen la degradación irreversible de la cultura, economía y hábitat de miles de familias de la cuenca hidrográfica a la construcción, llenado y operación del megaproyecto desde finales de 1999, en un trasfondo de concentración de la tierra por proceso de colonización agrícola y de despojo territorial (Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde y Resguardo Emberá Katío del Alto Sinú, 2007). Este apartado relata el conflicto en el bajo Sinú, donde se combinan procesos de concentración de la tierra en pocas manos, con la degradación ambiental y la afectación de los modos tradicionales de supervivencia por el represamiento del río Sinú.

Durante siglos, las comunidades del sistema cenagoso del bajo Sinú coevolucionaron con su entorno hasta formar un sistema interdependiente.

Las relaciones productivas, los mitos y la organización social se sincronizan con crecientes y estiajes del río; los ciclos de abundancia y escasez se determinan en función del aprovechamiento de la oferta ambiental para la subsistencia (Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde y Resguardo Emberá Katío del Alto Sinú, 2007).

Estos conocimientos y prácticas fueron transmitidos de generación en generación, subsistiendo junto con las prácticas agrícolas de las poblaciones indígenas, hasta la introducción de la actividad ganadera en la costa caribe a partir de la segunda mitad del siglo XIX, su expansión por las otras subregiones incluyendo las riveras del sistema cenagoso del bajo Sinú y tres períodos de auge exportador. Entre las décadas de 1870 y 1920 se identifican con el avance de la ganadería, la apropiación y acumulación de tierras en todo el territorio nacional (Viloria de la Hoz, 2004).

Entre las décadas de los años treinta a los cincuenta, para dicho proceso mediaron mecanismos violentos de expropiación a pequeños campesinos, grandes deforestaciones y ampliación de la frontera agrícola. El fenómeno continuó hasta comienzos del nuevo siglo, ya no sólo en beneficio de la actividad ganadera, sino también de la agroindustria de distintos productos, como la caña de azúcar, la palma para producción aceitera, entre otros, como también para cultivos de usos ilícitos y por efectos del narcotráfico para lavado de activos (Banco de la República, 1996).

A finales del siglo XX los impactos de la construcción de la hidroeléctrica acontecen en un escenario de agudos conflictos de tierras entre campesinos desposeídos y grandes hacendados ganaderos, y al ritmo de las constantes luchas territoriales entre los grupos insurgentes (FARC, ELN, ERP y EPL), de las autodefensas (ACCU y AUC), con consecuencias de desplazamiento forzado en todo el departamento de Córdoba (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2010). La degradación de los ecosistemas es la principal causa de una serie de problemas de inseguridad alimentaria, sobreexplotación ilegal de recursos naturales, la migración de la población hacia grandes centros urbanos y el consecuente deterioro de la calidad de vida de la población de indígenas, campesinos y pescadores que habitan en los alrededores (sentencia T-194/1999).

Dentro del sistema cenagoso del bajo Sinú, formado por el valle de Tofeme y el área de influencia de la ciénaga Grande, se destaca el municipio de Chimá, el cual tiene la mayor extensión geográfica con influencia directa del humedal (este se documenta como un caso paradigmático de los efectos directos de la desecación de humedales y concentración de tierras sobre la población regional) (sentencia T-194/1999).

Descripción del territorio y factores relevantes

La cuenca hidrográfica del río Sinú está localizada en el departamento de Córdoba al suroccidente de la región caribe colombiana, con una área estimada de 16.607,5 km². Su posición geográfica se considera privilegiada al salir directamente al mar Caribe y estar relativamente cerca del océano Pacífico, y su biodiversidad una de las mayores del mundo, por interrelacionar, a lo largo de sus recorrido, páramos, bosques húmedos, bosques secos, ciénagas y manglares (Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde y Resguardo Emberá Katío del Alto Sinú).

La cuenca del complejo cenagoso la comprenden, además de los municipios del bajo Sinú con influencia directa del humedal Lorica, Purísima, Momil, Chimá, Cotorra, territorios parciales de municipios de otras subregiones de Córdoba, como San Pelayo, Cereté, Montería, San Carlos, Ciénaga de Oro, Sahagún, Chinú, San Andrés de Sotavento y San Antero. El municipio de Chimá es el único con la totalidad del territorio en la cuenca.⁹²

Según el censo del DANE del 2005, la población total de la cuenca hidrográfica del complejo cenagoso del bajo Sinú es de 969.562 habitantes. De ellos, 523.088 viven en las cabeceras municipales de los diferentes municipios de la zona y 446.924 en la zona rural. El 70,2% del total de la población del departamento de Córdoba habita en la cuenca del río Sinú en 16 municipios. El 60% de esta población vive en áreas rurales (Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge [CVS] y Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, 2005).

La comunidad indígena zenú tiene una presencia importante en la zona. Se encuentra agrupada en las 83.000 ha del gran resguardo indígena Zenú, dividido en tres provincias, incluyendo el resguardo de San Andrés de Sotavento, donde se asienta gran parte de su población. El resguardo comprende la ciénaga grande de Lorica, parte de la ciénaga de Chimá y la mitad del área de la ciénaga de Oro (Resolución Defensorial 38/2005). Su organización social está distribuida en 56 cabildos menores que agrupan más de 150 comunidades con 52.240 indígenas, en un área de 12.900 ha (Resolución Defensorial 38/2005).

Sobre los 340 km de extensión del río Sinú se diferencian dos zonas: el alto Sinú, área montañosa que comprende las aguas arriba de la angostura de Urrá (quebrada que nutre al Sinú), y la región del valle del Sinú, situada en un valle aluvial y dividida en secciones del medio y

[92] Además, en los municipios de Sincelejo y Sampués en el departamento de Sucre nacen algunos de los arroyos que drenan la parte nororiental del complejo cenagoso. El municipio de Ciénaga de Oro es el que mayor territorio aporta a la cuenca respecto al total de ella (Fajardo, 2005, 1° de diciembre).

bajo Sinú. Parte de la cuenca baja representa el territorio ancestral de los indígenas zenúes, ubicados en los resguardos de San Andrés de Sotavento, San Pedro de Alcántara y Chimá en (Córdoba) y Sampués en (Sucre) (CVS, 2007).

Indígenas zenúes, campesinos y pescadores han convivido con estos ecosistemas realizando actividades de agricultura de subsistencia, pesca y caza. Además de la utilización de las ciénagas como medio de transporte, recreación, religiosidad y fuente de materia prima para la construcción de viviendas, utensilios y elaboración de artesanías. La pesca fue por muchos años la principal actividad económica de los pobladores del área aledaña al complejo. La disminución drástica de la pesca con la construcción de la represa ha agravado la pobreza de estas poblaciones llevando en algunos casos al desplazamiento y en otros a buscar otras alternativas económicas, que a menudo se materializan en una mayor presión sobre el ecosistema (sentencia T-194/1999).

La actividad pesquera se complementa con la agricultura de subsistencia, la cual se hace en los predios muy pequeños (menores que 5 ha) que generalmente están localizados en los diferentes caseríos, corregimientos y zonas aledañas, asentados a lo largo de los caños Bugre y Aguas Prietas, las vías y el río Sinú. En estos predios se observan cultivos de pancoger, como yuca, plátano y ñame destinados principalmente al consumo familiar, alternados con árboles frutales (CVS, 1997).

El ecosistema del sistema lagunar del bajo Sinú es sustento de la vida diaria de la población más allá de la pesca. En la época de aguas bajas las praderas de vegetación acuática se convierten en fuente de nutrientes para los cultivos artesanales de patilla, maíz y algodón, coberturas herbáceas y en un pequeño porcentaje por vegetación nativa, como altamisa, bola de gato y verbena, entre otros. La ganadería se intensifica en los meses de verano, cuando se aprovecha la disminución de los niveles de la ciénaga y la aparición de malezas y pastos para el engorde de éste (CVS, 1997).

Además, los ecosistemas de humedales cumplen un papel sumamente importante en la regulación natural del cauce del río Sinú; acumulan los excesos de agua en época de lluvias y la liberan en verano.⁹³ Existen dos sistemas lagunares que se suceden y colindan, la Ciénaga Grande y la ciénaga Betanci. La función hidrológica principal del complejo cenagoso del bajo Sinú es la de servir de sistema de regulación

[93] Los ecosistemas de humedales que hacen parte de esta ecorregión son muy diversos, encontrándose cuatro de los cinco grandes sistemas de humedales, derivados de la definición oficial de la Convención Ramsar: estuarinos marinos, fluviales y palustres (Barbier, Acreman y Knowler, citados en Cabildos Mayores del Río Sinu y Río Verde y Resguardo Emberá Katío del Alto Sinú, 2007).

natural tanto de las lluvias locales como de los caudales de exceso del río Sinú.⁹⁴ La ecorregión cuenca baja del río Sinú también alberga el 80% de las ciénagas naturales anexas al río, las que suman un área aproximada de 150.000 ha, concentrando cerca del 90% de las familias dedicadas a la pesca artesanal de toda la cuenca (Ideam y UNAL, citados en CVS, 1997).

De acuerdo con el censo del 2005, el área de influencia directa de la Ciénaga Grande del bajo Sinú, comprendida por los municipios de Chimá, Cotorra, Lorica, Momil y Purísima, alberga 167.837 personas. Chimá ocupa la mayor área de jurisdicción con un 59,8%, siendo su situación y problemática representativa de las dinámicas existentes y conflictos de tierras en torno al sistema lagunar del bajo Sinú; de acuerdo con la información consignada en el censo del 2005, el 73,2% de la población residente en Chimá se autorreconoce indígena (DANE, 2005).

TABLA 1
Municipios de la Ciénaga Grande del bajo Sinú

Municipios con jurisdicción en la Ciénaga Grande del bajo Sinú							
Municipios	Población 2005	Extensión km ²	Densidad Hab/km ²	Corregimientos	Veredas	Distancia en km a Montería	Área en ciénaga como % del total
Chimá	13.639	337	40,5	7	7	93	59,8%
Cotorra	15.113	89	169,6	8	23	37	23,5%
Lorica	110.316	1.034	106,7	30	164	59	15,8%
Momil	14.092	152	92,7	8	4	74	17,8%
Purísima	14.677	139	105,6	4	23	67	10,0%
C. G. B. S.	167.837	1.751	95,9	57	221	-	25,0%

FUENTE: DANE, POT municipales, PAT CVS (2004-2006), IGAC, CVS (2007) (Salazar, 2008)

El municipio de Chimá está ubicado en la parte noroccidental del departamento de Córdoba, con una extensión de 335 km². Su economía se centra en la ganadería y la agricultura (en especial los cultivos de paitilla, algodón y maíz) y, en menor escala, en la pesca y la artesanía; un número apreciable de personas, además, son jornaleros (Municipio de Chimá, 2008). La ganadería bovina es la más importante, favorecida por la existencia de la Ciénaga Grande que proporciona agua permanente y pastos naturales en época de verano; la porcicultura y la avicultura se dan de manera incipiente y con tecnología rudimentaria (Municipio de Chimá, 2008).

[94] El complejo tiene la capacidad de almacenar un volumen de 596 mm³, ocupando en la actualidad un área de 357 km² (Ideam y UNAL, citados en CVS, 1997).

Cronología del conflicto y despojo territorial

En las zonas bajas de los ríos Sinú y San Jorge, correspondientes a la división político-administrativa del departamento de Córdoba, las comunidades prehispánicas desarrollaron una “tecnología precolombina de manejo de zonas inundables para el aprovechamiento de tierras” (Plazas y Falchetti, 2003): controlaron las aguas por medio de ejes mayores de drenaje formados por innumerables canales artificiales perpendiculares al cauce principal.⁹⁵ El pueblo indígena zenú, habitante de la zona para 1773, según los registros de la Corona española, desarrolló un vasto conocimiento sobre las dinámicas del río —inundaciones y sequías— para ampliar sus áreas productivas, junto con otros relacionados con las prácticas agrícolas tradicionales (Borda, citado en Banco de la República, 1996).

A pesar de la destrucción de los canales durante la Conquista, indígenas zenúes, campesinos y pescadores convivieron con estos ecosistemas realizando actividades de agricultura de subsistencia, pesca y caza, hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando la introducción de pastos ganaderos fomentó la expansión de la ganadería de la región de la costa caribe de Colombia. El modelo de producción de las haciendas ganaderas se extendió por las sabanas del departamento de Bolívar y otras subregiones cercanas, incluidas el sistema cenagoso del bajo Sinú, y dio lugar a tres períodos de auge exportador ganadero entre las décadas de 1870 y 1920.⁹⁶ El avance del sector fue posible gracias a la apropiación y acumulación de grandes extensiones de tierra, necesarias para la rentabilidad de la actividad productiva (Viloria de la Hoz, 2004). Entre 1930 y 1950, la producción ganadera se relacionó con la expropiación violenta de pequeños campesinos, la deforestación de grandes porciones de tierra y la ampliación no planificada de la frontera agrícola (Viloria de la Hoz, 2004).

La violencia de la década de los cincuenta fue el telón de fondo de un proceso de despojo violento y de concentración de la tierra para la consolidación de grandes haciendas y la expansión de cultivos comerciales en buena parte del país.⁹⁷ El reordenamiento territorial, por la vía de

[95] “Un complejo sistema formando innumerables canales paralelos construidos abriendo zanjas y acumulando la tierra a ambos lados en camellones que se elevan por encima del nivel del agua” (Viloria de la Hoz, 2004).

[96] Se identifican 1878-1888, 1898-1906 y 1916-1926 (Viloria de la Hoz, 2004).

[97] De acuerdo con lo señalado por la Defensoría del Pueblo en su informe anual del 2007, el departamento de Córdoba ha sido y es hasta el momento un escenario de disputas territoriales donde es de especial relevancia la zona de Paramillo al sur, que durante el período colonial sirvió de refugio a reductos de las etnias zenúes y a negros fugados de las minas de oro del bajo Cauca antioqueño, así como a los indígenas emberaes katíos procedentes del Chocó. Luego, en 1950, se dio una segunda colonización, de tipo agrícola costeña y antioqueña y, a partir de ahí, con la disputa de los partidos Liberal y Conservador, se

la violencia, generó impactos en la economía y cambios en la composición social predominantemente campesina (Banco de la República, 1996).

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, los departamentos de Córdoba y Sucre protagonizaron una importante agitación campesina a favor de la reforma agraria. Tal agitación se dio a través de la organización campesina, las invasiones de hacienda y las manifestaciones; sin embargo, el fracaso de la reforma agraria redundó también en la paulatina desaparición del movimiento (Reyes, 2009).

La concentración de la tierra en los municipios que conforman la cuenca hidrográfica del complejo cenagoso del bajo Sinú, luego de esta segunda etapa de colonización en los años cincuenta, se acentuó con un irregular proceso de deslinde de terrenos de las riveras de la Ciénaga Grande del bajo Sinú en 1982, bajo vigencia de la ley 135/1961 y el decreto reglamentario 1265/1977.

De acuerdo con el informe de la Procuraduría 10 Judicial Agraria y Ambiental de Córdoba, por resolución 010 de 1982 emanada de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), en ese año se deslindaron los terrenos para la época que comprendían los municipios de Lórica, Purísima, Chimá, Momil y Ciénaga de Oro, determinando una extensión para el humedal de 38.843 ha con 2000 m². Producto de la denominada “etapa previa” en el proceso de deslinde, que permite la clarificación de la propiedad según el decreto 1265, se identificó un gran número de títulos inscritos, los cuales fueron posteriormente deslegitimados en la resolución que culminó con el procedimiento de deslinde del humedal. Sin embargo, el procedimiento para señalar que las áreas objeto de inscripción de títulos se hizo de manera irregular fue el registro de la resolución 010/1982 que se hizo en un folio independiente, sin pasar la nota a cada uno de los folios sobre la propiedad de los predios cuyos títulos fueron declarados ilegítimos (Procuraduría 10 Judicial II Agraria y Ambiental de Córdoba, 2008).

La ausencia de registro en cada uno de los títulos que opusieron los terceros en el procedimiento de deslinde de la Ciénaga Grande del bajo Sinú adelantado por el Incora (llamado en la resolución Ciénaga de Lórica), generó una anomalía jurídica que en términos de la Procuraduría 10 Judicial II Agraria y Ambiental “conllevó seguramente a la cancelación incluso de la matrícula considerada como primigenia u originaria y la apertura de nuevas matrículas derivadas de aquélla, lo que generó aun mayor dificultad para determinar la titularidad actual del derecho que fuere deslegitimado en 1982, pero que por efecto de la omisión

convirtió en escenario de confrontación, donde fuerzas externas llegaban, desalojaban a los moradores anteriores y hacían su propio redoblamiento (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2007).

antes citada permaneció y permanece bajo el amparo de los principios de legitimación, fe pública y publicidad formal” (Procuraduría 10 Judicial II Agraria y Ambiental de Córdoba, 2008).

De acuerdo con el informe de la Procuraduría, otro aspecto que genera iguales o mayores problemas es la realización del negocio jurídico de compraventa de predios localizados en el interior del humedal y el tercero de buena fe que lo adquiere, previo estudio de títulos y de las anotaciones registrales en las cuales no figuran limitaciones ni mucho menos de la inscripción (Procuraduría 10 Judicial II Agraria y Ambiental de Córdoba, 2008).

Por otro lado, a partir de los años ochenta, se presentó en el departamento de Córdoba la compra masiva de tierras por parte de narcotraficantes. Se empezó a hablar en la región de personas provenientes del departamento de Antioquia que estaban comprando propiedades y traían personal de seguridad y de labores. A partir de entonces, los líderes campesinos que habían dirigido luchas por la recuperación de sus tierras en la década de los setenta empezaron a ser, en su mayoría, desplazados (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s. f.).

En la década de los ochenta, el Departamento Administrativo de Seguridad reveló un dossier que explicaba cómo en Urabá y Córdoba se había configurado una verdadera contrarreforma agraria, cuyas tierras —entre ellas el valle del Sinú— pasaron a manos de narcotraficantes y de los nacientes grupos paramilitares. La Defensoría del Pueblo identificó tal región como un área propicia para la siembra de cultivos de coca (385,3 ha en el 2002), el transporte de drogas ilícitas e insumos para su procesamiento, el tráfico de armas y el establecimiento de retaguardias para los grupos armados, por lo cual “la zona ha vivido al ritmo de las constantes luchas territoriales entre los grupos insurgentes (FARC, ELN, ERP y EPL), de las autodefensas (ACCU y AUC)” (Defensoría del Pueblo, 2007).

A principios de los años noventa, el Estado colombiano puso en marcha el Plan Maestro de Desarrollo Integral de la Cuenca Hidrográfica del Río Sinú (en adelante plan maestro), componente de una estrategia de desarrollo económico para el Caribe colombiano. La estrategia fue formulada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS), con el auspicio financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la asesoría técnica de la firma francesa SCET-Internacional. Entre los megaproyectos del plan se destacan la construcción y operación de la hidroeléctrica Urrá I y II,⁹⁸ el primero de los cuales fue objeto de un fallo

[98] Asimismo, la construcción de un puerto de aguas profundas cerca de la bahía de Cispatá, la construcción de quince grandes distritos de riego en toda la cuenca, la conexión de esta región con la de Urabá a través de la carretera Marginal de la Costa, el desarrollo

condenatorio de la Corte Constitucional colombiana en 1998, por violación del derecho a la consulta previa de comunidades indígenas directamente afectadas en el alto Sinú (sentencia T-194/1999).

Ante la situación de riesgo, familias de pescadores, campesinos e indígenas que viven en su mayoría en los humedales de la cuenca baja del río Sinú y se dedican a la pesca artesanal, elaboración de artesanías y agricultura de subsistencia, conformaron la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande del Bajo Sinú (Asprocig).⁹⁹ Para ésta, la principal causa de la degradación de los humedales ha sido la construcción y operación del *Proyecto hidroeléctrico Urrá*.

Asprocig denuncia que la puesta en marcha del plan maestro por parte del Estado colombiano originó una serie de transformaciones biofísicas en la cuenca, con profunda incidencia en sus componentes, funciones y propiedades; se creó un nuevo escenario para las comunidades locales (pescadores, campesinos e indígenas) que hoy la habitan (Asprocig, 2005). La construcción de la represa en 1996 cambió drásticamente los flujos naturales de las fuentes hídricas de la región, lo que significó la variación en el ciclo de inundaciones y sequías característicos de la zona, afectando los humedales que con el tiempo han sido agregados en medio de graves conflictos al uso de la ganadería y la agricultura por grandes terratenientes.¹⁰⁰ Esta acción ocasionó, por el lavado de suelos, una alta tasa de sedimentación de los cauces naturales de los caños que comunican estos humedales con el río Sinú, impidiendo así el normal flujo de agua dulce para el repoblamiento natural con larvas de especies ícticas nativas, además de ocasionar serios deterioros en los flujos de energía que dinamizan el sistema. Para la Asprocig, como consecuencia directa de esta situación, disminuyó la producción pesquera por pérdida de las dinámicas regulatorias de las aguas, a lo que se sumó el incremento de la demanda de agua para la subsistencia de los nuevos pobladores (2005).

de la industria camaronera, los sumideros de carbono, mediante la siembra de grandes áreas de monocultivos forestales en la Cuchilla de Cispatá y también el desarrollo de la infraestructura turística en la región (Asprocig, 2005).

[99] Asprocig es una organización comunitaria de base (OCB) de segundo grado, sin ánimo de lucro, conformada por grupos familiares de campesinos, pescadores e indígenas. La asociación tiene su radio de acción en la ecorregión cuenca baja del río Sinú. Actualmente tiene presencia en siete municipios: Chimá, Cotorra, Purísima, Mómil, Lónica, San Antero y San Bernardo del Viento, departamento de Córdoba. La Asprocig hoy está integrada por 42 grupos afiliados, con una población de 1094 familias (5470 personas) y 63 grupos vinculados con 4072 familias (27.654 personas). Los grupos asociados están integrados por familias, que en números de 10 a 12 viven, en su mayoría, en los humedales de la cuenca baja del río Sinú (Ciénaga Grande o margen derecha, margen izquierda y zona delta), quienes se dedican a la pesca artesanal, elaboración de artesanías y agricultura de subsistencia (Asprocig, 2005).

[100] “[E]l lavado de suelos, la tasa alta de sedimentación de los cauces naturales de los caños que comunican los humedales con el río Sinú, impidiendo el flujo normal de agua dulce desde el río y, por consiguiente, el repoblamiento natural con larvas de especies ícticas nativas, además de ocasionar serios deterioros en los flujos de energía [...] ha traído como consecuencia directa la pérdida de las dinámicas regulatorias de las aguas, disminuyó la producción pesquera” (Asprocig, 2005).

En marzo de 1999, la Corte Constitucional de Colombia se pronunció sobre el desempeño de los entes públicos competentes ante el proceso de degradación medioambiental que afectaba la cuenca del río Sinú, en una acción de tutela interpuesta por campesinos y pescadores de la hoya hidrográfica —un área de 4600 km²— correspondiente al medio y bajo Sinú (sentencia T-194/1999). La sentencia confirma la situación descrita por la Asproci, condenando a las autoridades por permitir, incluso promover y financiar, la desecación de las zonas cenagosas y su apropiación particular para la ganadería, a expensas de los recursos hídricos y forestales. Como lo explica la Corte, el resultado ha sido la degradación de los suelos, la pérdida de la capa vegetal, la reducción en los espejos lagunares y la disminución drástica de afluentes con una pérdida generalizada de la calidad ambiental del sistema lagunar (CVS, 2007). La Corte ordenó la suspensión de las obras de relleno y desecación de pantanos, lagunas, charcas, ciénagas y humedales en el territorio de esos municipios, salvo que fueran indispensables para el saneamiento; la recuperación del dominio público sobre los terrenos desecados y apropiados por particulares; la regulación de la función ecológica en esos municipios; y la revisión de los planes y programas de desarrollo para dar prioridad a las necesidades que se derivan del tratamiento de aguas negras, basuras y la recuperación de los cuerpos de agua. La Corte, además, ordenó que se incluyeran en los estudios de factibilidad y prevención y mitigación de impacto de la hidroeléctrica un programa con los pescadores para mejorar su nivel de vida. Incluso, condicionó la licencia ambiental de la represa de Urrá I en el marco también de la sentencia T-652/1998, a la adopción de las medidas necesarias para que no se extinga la pesca en la zona.

En el 2003, la Universidad de Córdoba adelantó un estudio sobre cambio climático en el área que corresponde a la cuenca media y baja del río Sinú (departamento de Córdoba), en los municipios de La Doctrina, Lorica, Chimá, El Salado y Galán (Gómina, 2003). El estudio estableció una relación directa entre los cambios del clima y las alteraciones ambientales con la actividad humana de los últimos treinta años (Gómina, 2003). Señaló, además, que la apropiación indebida de terrenos llevó a que el 51,7% de las tierras aptas se utilice para la ganadería, mientras sólo el 2,43% para agricultura, lo cual pone en riesgo la supervivencia de los humedales, principal ecosistema de la cuenca (CVS, 2005).

La ganadería ha desplazado las actividades tradicionales de la población, como la pesca y la agricultura, y su dominancia está en directa proporción con la concentración de la tierra por grandes terratenientes. En los municipios que conforman la cuenca hidrográfica del complejo cenagoso del bajo Sinú, existe un marcado predominio de predios con una extensión menor que 5 ha. De acuerdo con la tendencia para la región, el mayor porcentaje del total de predios corresponde a predios muy

pequeños de 0-5 ha con un 39,8%, tan sólo el 3,5% del total de la superficie, mientras que el 0,8% de los predios exceden las 200 ha y concentran el 21,6% del total de la superficie (IGAC, citado en CVS, 2005).

La tabla 2 denota la alta concentración de tierra en el municipio de Chimá, en comparación con los pequeños y medianos predios, frente a los grandes y muy grandes. En Chimá, un 39,8% de predios de 0,5 ha cubren el 3,5% de la superficie total del municipio, mientras el 7,1% de los predios grandes equivalen al 30,8% de la superficie total.

TABLA 2
Porcentaje de predios y de superficie con respecto a sus totales (municipio de Chimá)

Distribución de los predios según su tamaño (ha)	% del total de predios	% del total de superficie
Predios muy pequeños (de 0 a 5)	39,8	3,5
Predios pequeños (de 5,1 a 20)	36,5	19,4
Predios medianos (de 20,1 a 50)	15,8	24,7
Predios grandes (de 50,1 a 200)	7,1	30,8
Predios muy grandes (mayores de 200)	0,8	21,6

FUENTE: IGAC, citado en CVS, 2005

La superficie rural en propiedad de particulares es de aproximadamente 34.652 ha, divididas en 1770 predios, distribuidos en 2517 propietarios. El mayor número de predios y propietarios se encuentra en el rango de terrenos con extensión menor que una ha, representando el 16,4% del total. Estos suman aproximadamente 61 ha (IGAC, citado en CVS, 2005).

La forma predominante de tenencia de la tierra en los municipios de influencia directa del complejo lagunar del bajo Sinú es la propiedad, generalmente sobre los predios de entre 20 y 50 ha, pero los cuales presentan problemas de legalización (Procuraduría 10 Judicial II y Procuraduría 10 Judicial II Agraria y Ambiental de Córdoba, 2008). Esta forma de tenencia de la tierra se consolidó a partir de 1961, con la expedición de la ley 135/1961, modificada por la ley 30/1988. Tales leyes regulan la titulación de tierras en terrenos baldíos en Colombia estableciendo límites en la extensión de los predios por adjudicar. El Incora realizó, a través de dichas leyes, titulaciones de baldíos pertenecientes a la zona de anegación del complejo lagunar. De 1962 a 1979 se adjudicaron y legalizaron 4267,55 ha, destacándose el municipio de Chimá y Lorica con 2051,50 y 2013,65 ha, respectivamente (CVS, 2005).

No obstante, existen conflictos y tensiones por coexistencia de propiedad privada y contratos de comodato entregados por el Incora o por el Incoder, respecto a una misma área de territorio. La ocupación del sistema de humedales de la Ciénaga Grande del bajo Sinú reporta que tan sólo el 42% del área de la ciénaga que tiene propietarios inscritos; el 24% son poseedores y el 19% están bajo contratos de comodato otorgados por el Incora. Existen en todo caso numerosos conflictos y tensiones por diferentes factores, que incluyen la coexistencia de propiedad privada y contratos de comodato entregados respecto a una misma área de territorio; la existencia de propiedad privada no amparada bajo registro (aquellos títulos que fueron deslegitimados por efecto de la resolución 010/1982); el fraccionamiento de títulos vigentes antes de 1982; y la existencia de propiedad privada cuyo título originario fue “adjudicación de baldío rural” y luego integrado al comercio. Este patrón de conflictos se refleja en las demandas presentadas por conflictos de posesión y deslinde ante los juzgados promiscuos de la región y efectuadas entre el 2002 y el 2008 en los municipios del bajo Sinú.¹⁰¹

Los usos del suelo y la concentración de tierras para la actividad ganadera de exportación se refleja en el caso del municipio de Chimá, donde la producción de alimentos para la población rural ha sido desprotegida por el Estado.¹⁰² Un alto porcentaje de población asentada en estos municipios se encuentra en condiciones socioeconómicas críticas, como lo reflejan los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) para el 2008 basándose en el censo del 2005 (DANE, 2005). Esta situación ha contribuido a la concentración de tierras y a la pérdida de áreas para la agricultura (Gómina, 2003). La tabla 3 indica que la calidad de vida se encuentra por debajo de los estándares nacionales, tan sólo comparable con las regiones más lejanas y atrasadas del país: el 60,71% de las NBI para la cuenca baja. Los efectos directos y secundarios de Urrá I han profundizado la situación de extrema pobreza del 62,98% de los habitantes del área de influencia directa de la Ciénaga Grande del bajo Sinú, los municipios de Chimá, Cotorra, Lórica, Momil y Purísima.¹⁰³

[101] Como ejemplo de ello se presenta la situación de demandas presentadas ante el juzgado promiscuo del circuito de Chinú que hace parte del área de influencia del bajo Sinú en vecindad con el municipio de Chimá (Procuraduría 10 Judicial II Agraria y Ambiental de Córdoba, 2008).

[102] El artículo 65 de la Constitución Política establece que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, el cual tendrá a su cargo todas aquellas políticas enderezadas al incremento de la productividad”.

[103] El área de influencia directa de la Ciénaga Grande del bajo Sinú, comprendida por los municipios de Chimá, Cotorra, Lórica, Momil y Purísima, alberga 167.837 personas, de acuerdo con el censo del 2005 que corresponden al 12% de la población del departamento de Córdoba, y son 16.675 personas menos de la población proyectada para la época por el DANE en 1993 (Plazas y Falchetti, 2010).

TABLA 3
NBI de la Ciénaga Grande del bajo Sinú, por total, cabecera
y resto, según municipio y nacional a diciembre 31 del 2008

Nombre del municipio	Personas con NBI		
	Cabecera	Resto	Total
	Prop (%)	Prop (%)	Prop (%)
Chimá	60,99	63,36	62,87
Cotorra	71,34	58,30	61,27
Lorica	51,05	74,18	64,70
Momiel	62,21	66,57	63,87
Purísima	53,66	77,68	67,63

FUENTE: DANE (Censo, 2005)

Sumado a lo anterior, el informe del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República sobre Córdoba para el 2007, registró el fenómeno de desplazamiento forzado en el total de los municipios que pertenecen a la cuenca hidrográfica, producido masivamente por la violencia en todo el departamento.¹⁰⁴ La región de Córdoba representaba un codiciado corredor estratégico que comunica al Urabá con el interior del país, de bandas criminales emergentes como los Traquetos y los Vencedores de San Jorge (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010).

En julio del 2007, el bajo Sinú sufrió, a pesar de la represa de Urrá, una de las más grandes inundaciones en los últimos cincuenta años. El desbordamiento de los ríos Sinú y San Jorge inundó dieciséis poblaciones del departamento, incluida parte de la ciudad capital Montería, con 100.000 damnificados (*El Tiempo*, 2007, 5 de julio). Ante el aumento de las lluvias en la parte alta del Sinú, la hidroeléctrica Urrá tuvo que suspender la generación de energía a través de sus cuatro turbinas, alegando que la represa no tenía capacidad de regular las inundaciones como resultado de las lluvias (*El Tiempo*, 2007, 5 de julio). El ministro de Agricultura anunció que solicitaría una investigación a los organismos de control para establecer responsabilidades por el desastre (*El Tiempo*, 2007, 5 de julio). El funcionario recibió información en la que la Defensoría del Pueblo había advertido meses atrás a la Corporación Autónoma Regional de los Valles

[104] Desplazados inscritos en la Red de Solidaridad Social del departamento de Córdoba, noviembre del 2001. El número de desplazados registrados por la Red de Solidaridad en la zona contabiliza 5532 familias, 15.850 personas. Se debe tener en cuenta el factor de subregistro y la variable de registro en la población receptora mas no expulsora al revisar las cifras. Específicamente, el porcentaje mínimo de población registrada por desplazamiento en el municipio de Chimá —42 familias, es decir, el 0,37% frente a cifras como las reportadas para Montería, Ciénaga de Oro, Lorica y San Pelayo (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s. f.).

del Sinú y San Jorge (CVS) sobre el riesgo del desbordamiento del río Sinú en San Pelayo, Lorica y Cotorra, por efectos de la erosión (*El Tiempo*, 2007, 5 de julio). El 23 de noviembre del 2008, la CVS emprendió una serie de acciones encaminadas a la recuperación y conservación de estos ecosistemas, entre ellas, la formulación del Plan de Manejo y Ordenamiento Ambiental del Complejo Cenagoso del Bajo Sinú (*El Universal*, 2008, 23 de noviembre). Las inundaciones, sin embargo, se repitieron en el 2008 y en menor medida en el 2009 (*El Tiempo*, 10 de julio; 2009, 8 de julio).

Pero, a pesar de las intervenciones en el problema ambiental e incluso en la recuperación de la pesca, la cuestión que permanece, y que no es enfrentada por la política pública, es la cada vez mayor división de la tierra en un área menor para los campesinos y pescadores (entre 0-5 ha con un 39,8% de los predios en un 3,5 del área, frente a predios mayores entre 50 y 200 ha con un 7,1% de predios y un 30,8% del área de terratenientes ganaderos), tal como se ha mostrado en el estudio, lo que denota claramente las deficiencias en la distribución y asignación de tierras que se presenta en el municipio de Chimá y, en general, en el complejo cenagoso del bajo Sinú —ya señalados por la Corte Constitucional en la sentencia T-194/1999— y que afecta directamente la producción de alimentos ya que son los pequeños propietarios quienes mayor uso hacen de la agricultura y la pesca, mientras que la producción de ganadería es primordialmente para fines de exportación. Tal situación de concentración de tierras para ganado ha contribuido, además, a la disminución de generación de ingresos por producción agrícola y pesquera a la mayoría de las familias campesinas y pescadoras, lo que se refleja en los indicadores de las NBI señaladas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía del Municipio de Chimá, Córdoba (2008), sitio oficial de Chimá www.chima-cordoba.gov.co
- Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande del Bajo Sinú (Asprociog) (2005), “Impactos en las comunidades campesinas. El Plan Maestro de Desarrollo Integral de la Cuenca Hidrográfica del Río Sinú” [en línea], disponible en: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=a1d1--&x=20154582>, recuperado: 20 de julio del 2009.
- Banco de la República (1996), “Sinú amerindio, los zenúes” [en línea], en Sobre la herencia étnica y cultural indígena zenú, disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/antropologia/zenúes/azenu1.htm>, recuperado: 11 de julio 2010.
- Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde y Resguardo Emberá Katío del Alto Sinú (2007), “Experiencias locales de soberanía en medio del conflicto. Impactos en las comunidades indígenas y campesinas” [en línea], disponible en: http://www.camaemka.org/descargas/Grupo_semillas.pdf, recuperado: 9 de julio del 2010.
- Colombia, Congreso de la República, “Ley 1152 de 2007”.
- —, Corte Constitucional (1999), “Sentencia T-194 de 1999”, M. P.: Gaviria Díaz, C., Bogotá.
- —, Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Prevención y Atención de Desastres (2007, 11 de junio), “Resolución 12 de julio 11 de 2007”.
- Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS) y Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín (2005), “Diagnóstico de la dinámica hídrica, tenencia y ocupación del complejo lagunar del bajo Sinú. Análisis de tenencia y ocupación de la tierra”, Medellín.
- — (2007) “Plan de Manejo y Ordenamiento Ambiental del Complejo Cenagoso del Bajo Sinú”, t. I-V.
- — (2006), “Informe de gestión 2006”.
- Defensoría del Pueblo (2005, 5 de mayo), “Resolución Defensorial 38, estado actual de la cuenca media y baja del Sinú” [en línea], disponible en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial38.pdf>, recuperado: 15 de junio del 2008.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005), “Censo general de población” [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/censo/>, recuperado: junio de 2009.
- — (2005), “Censo general 2005, perfil Chimá, Córdoba” [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/cordoba/chima.pdf>, recuperado: 12 de julio del 2010.
- El Tiempo (2008, 10 de julio), “Emergencia en Córdoba por crecida del San Jorge y el Sinú” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/2008-07-10/emergencia-en-cordoba-por-crecidas-del-san-jorge-y-el-sinu-_4369626-1, recuperado: 13 de julio del 2010.
- — (2009, 8 de julio), “Invierno arrecia en Córdoba causando varios daños” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5600089>, recuperado: 13 de julio del 2010.

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

- — (2007, 5 de julio), “Piden investigar a CVS en Córdoba por inundaciones” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2563150>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- El Universal (2008, 23 de noviembre), “CVS presenta ordenamiento ambiental. Plan de Manejo del Complejo Cenagoso del Sinú”, Montería.
- Fajardo Montaña, D. (2005, 1º de diciembre), “Colombia: paz y conflicto, tierras y paramilitarismo en el proyecto de verdad, justicia y reparación” [en línea], disponible en: <http://www.censat.org/ambientalistas/63/Documentos.html>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Gómina, L. (2003), *Implicaciones ambientales del cambio climático en regiones tropicales*, Montería, Universidad de Córdoba, Grupo de Teledetección, Cambio Climático y Sociedad, Departamento de Geografía y Medio Ambiente.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (s. f.) “Diagnóstico departamental de Córdoba” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/departamentos/diagnosticos/2007/cordoba.pdf, recuperado: 12 de julio del 2010.
- Plazas, C. y Falchetti, M. (2003), “Una cultura anfibia: la sociedad hidráulica zenú” [en línea], disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/carcol/culanf.htm>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Procuraduría 10 Judicial I Agraria y Ambiental de Córdoba (2008), “Informe del procurador Noguera Noriega Marco Tulio, solicitud de información de fecha 27 de agosto del 2008”.
- Procuraduría 10 Judicial II Agraria y Ambiental de Córdoba (2008), “Informe parcial escrito sobre predios en el municipio de Chimá del procurador Noguera Noriega Marco Tulio”, entrevista vía telefónica 27 de agosto del 2008.
- Reyes Posada, A. (2009), *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Norma.
- Salazar, I. (2008), “Lugar encantado de las aguas: aspectos económicos de la Ciénaga Grande del bajo Sinú” [en línea], en Documentos de Trabajo sobre Economías Regionales, núm. 102, disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-102.pdf>, recuperado: 12 de julio del 2010.
- Vloria de la Hoz, J. (2004), “La economía ganadera en el departamento de Córdoba” [en línea], en Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, núm. 43, disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER-43.pdf>, recuperado: 11 de julio del 2010.

CASO 7

EL PROYECTO SOBRE EL RÍO RANCHERÍA: LA REPRESA DE EL CERCADO

Presentación y justificación

En una de las regiones más secas de Colombia, a lo largo del trayecto intermedio del valle del río Ranchería, se finaliza la represa de El Cercado, proyecto insignia de la gestión del Ministerio de Agricultura y del Plan Nacional de Desarrollo del segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) (Conpes 3362). La represa de El Cercado proyecta la construcción de un distrito de riego y drenaje en el departamento de La Guajira para una extensión de 18.820 ha de los municipios de San Juan del Cesar y Ranchería, y el suministro de agua para los acueductos de Albania, Barrancas, Distracción, Fonseca, Hato Nuevo, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar y Urbilla (Conpes 3362).

La obra de infraestructura cobija aproximadamente 32.000 ha, con 15.820 ha en los municipios de Dibulla, San Juan del Cesar y Riohacha, en La Guajira, Valledupar y Becerril, en departamento del Cesar, y Santa Marta, en el departamento del Magdalena (Instituto Nacional de Adecuación de Tierras [INAT], 2001: 5). El área de construcción está situada dentro de los límites del territorio ancestral de los pueblos indígenas del norte de Colombia, y sobre la llamada “línea negra”, que, de acuerdo con la tradición de las comunidades kogui, wiwa, kankuamo y arhuaco que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta, demarca territorio sagrado y lugares de pago y ritos ceremoniales.¹⁰⁵ Las actividades

[105] La resolución 837/1995 del Ministerio del Interior demarcó simbólicamente la “línea negra” (sentencia T-634/1999).

del proyecto comprometen la zona de ampliación del resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco (*Revista Actualidad Étnica*, 2007, 24 de julio) ubicado en la cuenca media-alta del río Ranchería y los cursos superiores de los ríos Cesar y Badillo.¹⁰⁶ Precisamente, el río Ranchería es uno de los límites de la línea negra, y a lo largo de él se localizan varios sitios sagrados que se ven afectados o que desaparecen con la construcción de la presa y del distrito de riego (sentencia T-154/2009). Este último abarca zonas habitadas por comunidades del pueblo indígena wayú, sin títulos de propiedad sobre el territorio; los wayús deberán pagar por el servicio de agua que proveerá el distrito de riego con la represa (Acta de protocolización de la consulta previa para el *Proyecto Río Ranchería* con las comunidades indígenas de La Granja, La Granjita y Barrancón, 2005, 14 de marzo).

La construcción de El Cercado comenzó en enero del 2006 dentro de los límites de la línea negra, en el interior del territorio tradicional del pueblo wiwa en el resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, s. f.), en contra de la voluntad de la comunidad y surtido un proceso de consulta que incumplió los estándares para un real derecho de participación de las comunidades indígenas en la adopción de medidas que los afecten. En mayo del 2010 los medios de comunicación anunciaron la entrada de la fase final del proyecto con el llenado de la presa de El Cercado en abril del 2011 (*Portafolio*, 2010, 1º de mayo), sin que aún se instale un debate público sobre la necesidad de una política de reparación integral por pérdidas territoriales originadas en actuaciones amparadas por la ley, contingentes a la violación de los derechos a la integridad y la vida de los pueblos indígenas por parte de los actores del conflicto armado. El Cercado además cuestiona la idoneidad del decreto 1320/1998, que se refiere a la consulta previa sólo como mecanismo para otorgar una licencia ambiental, para garantizar los derechos territoriales y de participación que reconoce a los pueblos indígenas la Constitución Política de 1991, así como el convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia mediante ley 21/1991.

Descripción del territorio y factores relevantes

El río Ranchería — con 248 km de extensión y 4070 km de cuenca — es la fuente hídrica más importante del departamento de La Guajira (Marín, 1992), zona desértica al norte de Colombia. El río nace en el páramo de Chirigua, al este de la Sierra Nevada de Santa Marta a una altura de 3875 m sobre el nivel del mar, y desemboca en el mar Caribe en cercanías del

[106] Otra parte de esta población habita en el resguardo Campo Alegre, ubicado en la Serranía del Perijá, en el municipio de Becerril, en el departamento de Cesar (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, s. f.).

municipio de Riohacha.¹⁰⁷ En la cuenca media-alta del río Ranchería y los cursos superiores de los ríos Cesar y Badillo, se asienta el pueblo indígena wiwa (o arzario) (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a).

El pueblo wiwa, uno de los cuatro pueblos indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta, se ubica en la vertiente suroriental de la Sierra (entre los 9000 y los 2500 msnm), en jurisdicción de los municipios de Valledupar y San Juan del Cesar, en los departamentos del Cesar y La Guajira respectivamente (Fajardo, 1998: 94). El pueblo wiwa está integrado por 1850 personas (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a), distribuidas en 16 comunidades sobre las cuencas de los ríos Jerez, Badillo, Cesar, Tapia, Guachaca y Ranchería (Procuraduría General de la Nación y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, 2007: 78). La mayoría de estos asentamientos, en especial en la parte sur de La Guajira, no han sido legalmente reconocidos como resguardos bajo la ley 160/1994.¹⁰⁸ La comunidad wiwa asentada en el corregimiento de Caracolí Sabanas de Manuela, a 40 km de la cabecera municipal de San Juan del Cesar y a 10 km de donde se construye la represa de El Cercado, no cuenta con la titulación colectiva de sus tierras (Iriarte y Cabrera, 2007, septiembre).

Otro grupo del pueblo indígena wiwa (o arzario) está asentado en el resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a), cuyas 364.490 ha también albergan a los indígenas koguis (o kaggabas) que habitan la vertiente norte y sur de la Sierra en la parte correspondiente a Guatapurí, en lo que se conoce como Mauramake, del resguardo Arhuaco de la Sierra.¹⁰⁹ Este resguardo se inicia en 1974 cuando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) creó la reserva arhuaca¹¹⁰ sobre los corregimientos de Azúcar Buena, Sabana Crespo y la zona centro-occidental del corregimiento de Guatapurí, en los municipios de Pueblo Bello y Valledupar, departamento del Cesar (Oficina de Planeación Municipal

[107] Ingetec S. A., diseños de ingeniería y estudios ambientales y socioeconómicos para el proyecto de modificación del cauce del río Ranchería asociado con la expansión de la mina del Cerrejón (Informe sobre Evaluación Ambiental Preliminar, Documento RAN-2/D2-031-RD, noviembre del 2005).

[108] Reglamentada por decreto 2164/1995, para la ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.

[109] La mayoría de la población kogui vive en los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010b).

[110] Bajo la legislación agraria ley 135/1961 se crearon las primeras reservas indígenas. Entre 1967 y 1980 se delimitaron 69 tierras baldías en Colombia con el carácter legal de reservas indígenas: una adjudicación provisional de tierras a las comunidades (a través del otorgamiento de derechos de usufructo), mientras se sometía el territorio a la conformación de unidades agrícolas familiares (UAF) para su titulación individual (DNP, s. f.).

de Valledupar, 1999). Años después (en 1983), el Incora constituyó legalmente el resguardo Arhuaco sobre esta reserva¹¹¹ y le anexó 10.900 ha para 195.900 (acuerdo 083/1983; resolución 078/01983). En 1980, el turno fue para el pueblo kogui. El Estado colombiano destinó una extensión de 26.214 ha para la constitución del resguardo Kogui-Malayo en la zona centro-oriental de Valledupar, corregimiento de Chemesquemena, área de Guatapurí, y el corregimiento de Atanques (resolución 0109/1980; acuerdo 109/1980). En 1995, la resolución 0837 del Ministerio del Interior reformó la resolución 002/1973¹¹² que reconoció legalmente la línea negra, “para incluir la ubicación de 54 sitios sagrados para los pueblos de la Sierra Nevada”.¹¹³ Finalmente, en abril del 2003, el Incora constituyó el resguardo Kankuamo con una extensión de 24.212,2 ha (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a).

Estos reconocimientos territoriales a favor de los pueblos indígenas fueron precedidos y acompañados por otra serie de declaraciones institucionales sobre el territorio de la Sierra Nevada de Santa Marta. La ley 2ª/1959 conformó una reserva forestal de aproximadamente 860.000 ha; en 1964 se creó el parque nacional natural Sierra Nevada de Santa Marta, ampliado con 383.000 ha en 1977 (acuerdo 25/1977; véase Viloría de la Hoz, 2005, julio) y el parque nacional natural Tayrona, prolongado con una extensión de 15.000 ha en 1969 (acuerdo 25/1977; véase Viloría de la Hoz, 2005, julio). En 1979, la Sierra Nevada de Santa Marta fue declarada por la Unesco reserva de la biosfera, del hombre y de la humanidad, y posteriormente el parque arqueológico de Ciudad Perdida (o Teyuna), fue considerado patrimonio cultural de la nación.¹¹⁴

La cuenca del río Ranchería en la Sierra Nevada de Santa Marta es central dentro de la religiosidad del pueblo wiwa, y para el desarrollo de sus actividades tradicionales de subsistencia, basadas en la agricultura y la cría de animales domésticos y de ganado. Precisamente, el río Ranchería es uno de los límites de la línea negra y a lo largo de ésta se localizan varios sitios sagrados que se ven afectados o que desaparecen con la construcción de la presa y del distrito de riego (sentencia T-154/2009).

[111] La ley 160/1994 y su decreto reglamentario 2164/1995 respaldaron la orden gubernamental de reconversión de las reservas en resguardos, retomando la figura de la ley 89 de 1980 que contemplaba formas definitivas de reconocimiento territorial: propiedad plena y mantenimiento del régimen comunal (DNP, s. f.).

[112] Los límites tradicionales de la línea negra fueron reconocidos y registrados por el Estado colombiano en 1973, mediante resolución 002 del 4 de enero del Ministerio de Gobierno.

[113] Finalmente en abril del 2003, el Incora constituyó el resguardo Kankuamo con una extensión de 24.212,2 ha (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a).

[114] A cargo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia Parques Nacionales Naturales de Colombia. Disponible en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.01>.

La religiosidad de los wiwas, dentro de la cosmovisión de los pueblos indígenas de la Sierra, está centrada en el respeto y cuidado a la madre tierra. Las prácticas, tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas se traducen en la protección histórica de la fauna, la flora, las fuentes de agua y los sitios sagrados, todos estos que, según la tradición, se mantienen intercomunicados para preservar el equilibrio necesario con el fin de evitar el caos (Fajardo, 1998: 91). Los pueblos indígenas de la Sierra defienden una concepción integral del territorio: sus tradiciones religiosas y culturales les son inseparables, y toda acción dentro de los límites de la línea negra tiene efectos sobre los pueblos y el balance natural de los territorios. De acuerdo con su tradición, los wiwas fueron ubicados en la parte baja de la Sierra Nevada por los padres creadores —Sealukukuy y Serankua— para cuidar la naturaleza y la madre tierra, ser guardianes de la Sierra y protegerla de las amenazas del Suntalo, el hombre blanco. Dentro de esta cosmovisión, los pueblos indígenas son guardianes del territorio frente a los padres creadores. Cualquier intervención territorial requiere de autorización de los mamos, y debe respetar las leyes de uso de los recursos naturales (Fajardo, 1998: 91).

La organización política de los wiwas está compuesta por el Consejo de Autoridades Tradicionales,¹¹⁵ que incluye a los mamos (máximas autoridades tradicionales espirituales y políticas) y el Cabildo Gobernador, autoridad administrativa interlocutora de las entidades estatales (Procuraduría General de la Nación y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, 2007: 78). El pueblo wiwa está organizado también en la Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona (OWYBT), representante ante los demás pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta y ante las autoridades estatales, que a su vez integra el Consejo Territorial de Cabildos (CTC), asociación de organizaciones indígenas¹¹⁶ creada por los pueblos de la Sierra para ser interlocutor con el Estado colombiano.

La ubicación geográfica de la Sierra Nevada de Santa Marta y recientes inversiones de infraestructura en la zona han contribuido a que el territorio se constituya en un punto estratégico para los grupos armados ilegales.¹¹⁷ La Sierra es una formación montañosa a orillas del mar, con zonas de difícil acceso. Intercomunicada por caminos que se

[115] El consejo está integrado por los mamos (máximas autoridades tradicionales espirituales y políticas), las sagas, los comisarios y cabos.

[116] Las otras organizaciones que integran el CTC son: la Organización Gonawindúa Tayrona (OGT) del pueblo kogui y algunos representantes de los wiwas y los arhuacos; la Organización Indígena Kankuama (OIK) del pueblo kankuamo; y la Confederación Indígena Tayrona (CIT) del pueblo arhuaco.

[117] En la región se están desarrollando proyectos, entre los que se encuentra la construcción de la represa Los Besotes, en la cuenca del río Guatapurí. Se planea un proyecto vial que comunicará a Valledupar con San Juan del Cesar, y conectará por vía terrestre a la región de Urabá con el departamento de La Guajira, con paso por los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a).

extienden hasta el departamento de La Guajira y que están conectados con la frontera venezolana, facilita actividades como el contrabando, el aprovisionamiento de armas y de municiones, así como el narcotráfico. La presencia de cultivos ilícitos, al igual que intereses comerciales en los recursos ubicados en la Sierra Nevada, ha exacerbado la violencia contra los pueblos indígenas del área (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a). El recrudecimiento de las amenazas y ataques contra la integridad personal de indígenas wiwas a manos de grupos paramilitares bajo el mando de *Jorge 40* en el 2003, y el asesinato de cincuenta miembros del pueblo en los siguientes dos años, mereció el decreto de medidas cautelares por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2005) a favor del pueblo indígena en el 2005.

Cronología del conflicto territorial

La construcción de la represa El Cercado fue concebida por primera vez en el año 1987, cuando se realiza el primer estudio de factibilidad para el uso múltiple de las aguas del río Ranchería (Corporación Autónoma Regional de La Guajira [Corpoguajira], 2008). Casi una década más tarde, en 1996, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) empezó el trámite para obtener la licencia ambiental del proyecto, y la Corpoguajira —autoridad ambiental del departamento de La Guajira—¹¹⁸ estableció los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental del proyecto *Ranchería regional 19* (resolución 3882/1996). El impulso definitivo del Gobierno nacional llegó en el 2001, cuando el entonces presidente de la República, Andrés Pastrana (1998-2002), firmó el acta de compromiso para su ejecución y asignó, a través de los ministerios de Agricultura y de Hacienda, 107.000 millones de pesos para las obras; la gobernación del departamento de La Guajira asignó 70.000 millones de contrapartida (*El Herald*, 2001, 28 de noviembre).

En diciembre del 2001, la Unión Temporal La Guajira (UTG)¹¹⁹ obtuvo la adjudicación de la licitación pública del INAT para el diseño detallado del proyecto, la construcción de la represa El Cercado y las conducciones de agua a las áreas de Ranchería y San Juan del Cesar (resolución 00675/2001; resolución 00899/2001).¹²⁰ Durante la fase de diseño

[118] Las corporaciones autónomas regionales son entidades de carácter público, creadas por el artículo 23 de la ley 99/1993, y están "integradas por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrográfica, dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica" (ley 99/1993, artículo 23).

[119] La UTG estaba conformada por las firmas Conalvías S. A., Grandicón S. A., Construcciones Sigma Ltda., Patria S. A., Suárez y Silva Ingenieros Contratistas y Gómez Cajiao y Asociados S. A.

[120] El valor total de la licitación fue de \$159.561.271.425,00. Días después del acto de adjudicación se firmó el contrato por un plazo total de 71 meses: la represa debía estar diseñada según estudios de factibilidad en diciembre del 2003 y construida, en los últimos

del proyecto, en las conversaciones entre la entidad estatal Corpoguajira y la empresa privada UTG, surgió el tema de la consulta previa con las comunidades indígenas y en el marco de una presentación del proyecto de la UTG ante los funcionarios de Corpoguajira en octubre del 2002, se hicieron aclaraciones sobre las consultas previas que se realizarían en la elaboración del estudio de impacto ambiental (EIA) (resolución 3158/2005).

Al advertir que se adelantaban ya los diseños de infraestructura, el 8 de abril del 2003, la Defensoría del Pueblo intervino en el proceso de licenciamiento ambiental para solicitar información sobre “las acciones dirigidas a garantizar el derecho de participación y consulta de las comunidades indígenas del *Proyecto río Ranchería*” (oficio 06068/2003). La delegada para los Derechos Colectivos y el Medio Ambiente no recibió respuesta a su petición de información por parte de Corpoguajira, entidad ambiental competente para convocar la consulta previa. Una vez delimitada la zona de influencia directa del proyecto, Corpoguajira tampoco adelantó ninguno de los procedimientos establecidos para verificar la presencia de asentamientos de grupos étnicos o la existencia de tierras tituladas en la zona, con miras a definir las comunidades que debían ser consultadas (decreto 1320/1998, artículo 3º).¹²¹

El proyecto de El Cercado tiene dentro de sus componentes una presa que supone con algo más de 110 metros de altura una capacidad de 198 millones de metros cúbicos de agua, por lo cual requiere una licencia ambiental para su construcción (*Portafolio*, 2001).¹²² La consulta previa es parte de los requisitos establecidos por ley: la ley 99/1993 estableció que las decisiones en materia de explotación de recursos naturales se tomarán previa consulta con los representantes de las comunidades indígenas y negras afectadas.¹²³

En contravía con las disposiciones legales, los pueblos indígenas de la Sierra afectados por el proyecto de El Cercado se enteraron de su existencia a través de la actuación de la Defensoría del Pueblo, y no a

47 meses del proyecto, para noviembre del 2007. Contrato 00140 del 24 de diciembre del 2001 entre el Instituto Nacional de Tierras y la Unión Temporal La Guajira.

- [121] La autoridad ambiental puede pedir una certificación de la presencia de asentamientos de grupos étnicos al Ministerio del Interior y de Justicia, y una certificación de territorios titulados al Incoder. La otra posibilidad es que la entidad realice visitas de verificación al terreno para determinar si existen o no comunidades pertenecientes a grupos étnicos en la zona de influencia directa del proyecto.
- [122] El decreto 1180 del 10 de mayo de 2003 (artículo 9º, numerales 2º y 3º) exige licencia ambiental para la construcción de presas, represas o embalses —cualquiera que sea su destinación— con capacidad igual o inferior a 200 millones de metros cúbicos de agua (auto 0925/2003).
- [123] El artículo 76 de la ley 99 de 1993 establece: “La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la ley 70/1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.

través de la empresa dueña del proyecto. Además, fueron los cabildos gobernadores de los pueblos indígenas de la Sierra, y no las entidades gubernamentales, quienes exigieron ante el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la respectiva consulta previa, solicitud remitida a Corpogujaira el 10 de abril del 2003 (oficio 2030-2-0132/2003). Mediante auto 195 de fecha de agosto 21 del 2003, la oficina jurídica de Corpogujaira avocó conocimiento de una solicitud de visita de inspección ocular del Ministerio del Medio Ambiente con el fin de determinar cuáles eran las comunidades ubicadas dentro del área de influencia directa e indirecta del proyecto (resolución 3158/2005). La entidad consideró en su informe técnico que no era “procedente ni conveniente [...] entrar en un desgaste físico y económico para determinar el área de influencia directa e indirecta del proyecto, y las diferentes comunidades asentadas en ella, en forma previa a la que debe presentar para su evaluación y consideración los ejecutores del proyecto”.¹²⁴

Esta actuación se surtió durante el período de suspensión del contrato del proyecto entre el INAT y la UTG (acta de suspensión 001 del 30 de abril del 2003) entre abril y noviembre del 2003, sin que ésta última terminara la fase de diseño.¹²⁵ Durante el mismo período, en mayo del 2003, el INAT fue suprimido (decreto 1291/2003) y, dentro de la asignación de sus funciones, al nuevo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)¹²⁶ se cedió el contrato con la UTG en el mes de octubre.¹²⁷

La ejecución del contrato para El Cercado reinició en noviembre del 2003 con una reprogramación de los plazos del proyecto entre el Incoder y la UTG¹²⁸, y con la omisión de Corpogujaira en la delimitación técnica del área de impacto del proyecto de represa y distrito de riego, y la verificación de las comunidades afectadas, función que el contrato delegó a la empresa privada. El 12 de julio del 2004, la UTG entregó a Corpogujaira el estudio de impacto ambiental (EIA) y el Plan de Manejo Ambiental (PMA) *Proyecto río Ranchería - distrito de riego Ranchería* y suministro de agua al distrito San Juan del Cesar.¹²⁹ La Corpogujaira subcontrató a su vez la evaluación (auto 103/2004) del EIA al Centro de Estudios de Investigación Ambiental de la Universidad Industrial de Santander (Ceiam).

[124] Corpogujaira, Informe Técnico 03.03.107 del 26 de agosto de 2003, en resolución 3158/2005.

[125] Después de modificaciones en sus valores parciales y en el pago de los anticipos, el 9 de agosto del 2002, durante sus dos primeros años de vigencia, el contrato fue suspendido el 30 de abril del 2003.

[126] El Incoder fue creado por el decreto 1300 de 2003, artículo 2°.

[127] Contrato de cesión entre el INAT y el Incoder, del 14 de octubre del 2003.

[128] Acta de acuerdo 02 del 25 de mayo del 2004. El diseño debía terminarse el 10 de octubre del 2004, previa entrega del EIA a Corpogujaira, el 30 de junio del 2004.

[129] La empresa Unión Temporal Guajira (UTG) remitió el EIA el 12 de julio del 2004. Sin embargo, pocos días después informó a la Corpogujaira que hacía falta la entrega de uno de los anexos, por lo que realizó otras dos entregas, el 23 y 27 de julio del 2004. La Corpogujaira recibió la documentación completa el 3 de agosto del 2004.

Las conclusiones del Ceiam señalaron múltiples debilidades del estudio, entre ellas, falta de precisión sobre los riesgos para la estabilidad del embalse, información hidrológica incierta, la falta de atención a territorios que deben ser reconsiderados como parte del área de influencia directa del proyecto, y la débil participación de la población en su socialización (Centro de Estudios e Investigaciones Ambientales [Ceiam], 2004). El Ceiam recomendó de manera general contextualizar las estrategias de socialización de acuerdo con las características de cada población (urbana, rural e indígena). Su informe señaló de manera específica la urgencia de considerar en el estudio los potenciales impactos *socioculturales y económicas* y de *procesos de desplazamiento* sobre la población del municipio de Caracolí, ubicado en zona de construcción del embalse.¹³⁰ Ante los resultados evaluativos, Corpoguajira solicitó a la UTG y al Incoder completar el EIA y el PMA.

La UTG posteriormente explicó su exclusión del corregimiento de Caracolí del EIA basada en una medición de 200 m de distancia entre el área de inundación de la represa y el asentamiento humano. A partir de este criterio geográfico de valoración, avalada por Corpoguajira, el corregimiento de Caracolí fue considerado zona de influencia indirecta del proyecto.¹³¹ Los potenciales impactos ambientales o socioeconómicos de la obra de infraestructura sobre la comunidad indígena wayú también fueron obviados, pero la UTG incluyó a las comunidades wayú de los municipios de Barrancas, Distracción y Fonseca en el EIA, porque algunos de sus miembros eran propietarios a título individual de varios predios a los que llegaría la distribución de agua del sistema de riego.¹³²

La UTG adelantó actividades de recolección de información en campo para completar el EIA y el PMA, con miras al otorgamiento de la licencia ambiental para la construcción y operación del *Proyecto río Ranchería* por parte de Corpoguajira. Durante un año, entre agosto del 2004 y agosto del 2005 la empresa entró en contacto con las comunidades indígenas wayús de los municipios afectados, a quienes vinculó

[130] El evaluador señaló: "Se debe especificar con claridad la inclusión o no de la población de Caracolí (La Guajira) dentro del proceso de desplazamiento y su importancia por las consecuencias socioculturales y económicas que recaerán sobre ella al estar ubicada en zona de construcción del embalse" (Centro de Estudios e Investigaciones Ambientales [Ceiam], 2004).

[131] Información citada en la resolución 3158 del 10 de agosto de 2005. "Debido a la escala de los mapas y a problemas de digitación de la información (líneas muy gruesas para la escala utilizada) da la impresión de que la población de Caracolí estaría dentro del área de inundación. Tomando como referencia un plano a escala [...] se pudo constatar que el pueblo no quedará inundado. De levantamientos de campo con instrumentos topográficos de máxima precisión, se prevé que en caso de que el embalse se llene 100%, el agua quedará a doscientos (200) metros del pueblo" (Centro de Estudios e Investigaciones Ambientales [Ceiam], 2004).

[132] Aunque algunas se encontraban por fuera del área del distrito de riego. Éste es el caso de la comunidad de La Granja en el municipio de Barrancas.

en grados diversos en la elaboración de los estudios.¹³³ No sucedió lo mismo con el pueblo wiwa. Según el modelo de valoración de impactos que postula el decreto 1320/1998, las autoridades ambientales y la empresa encargada del proyecto excluyeron del proceso de consulta para El Cercado a todas las comunidades wiwas que habitan la cuenca del río Ranchería que no se encuentran afectadas directamente por la represa, según el criterio señalado (200 m del borde del agua). Tal criterio, incluso, dejó por fuera del proceso del EIA a la comunidad indígena wiwa del corregimiento de Caracolí en el municipio de San Juan del Cesar, la más cercana a la represa.¹³⁴ Igualmente, excluyó a los tres pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta restantes, que velan por el mantenimiento del río Ranchería, derivan de allí su sustento y realizan actividades espirituales a su alrededor (auto 005/2005; resolución 3158/2005).

Esta manera de definir el impacto —por los límites geográficos de las actividades del proyecto— vulnera el principio de integralidad y la visión cultural de los pueblos indígenas sobre el territorio.¹³⁵ En el caso de las comunidades de la Sierra, ésta es vista como un gran ecosistema cuya alteración (incluso en una zona lejana a su lugar de habitación), tiene repercusiones serias sobre la estabilidad de la naturaleza (*Actualidad Étnica*, 2009, 1º de julio).

La zona de influencia directa del proyecto, de acuerdo con el decreto 1320, fue definida por la empresa dueña del proyecto antes de presentar la solicitud de la licencia ante el Ministerio de Ambiente, encargado a su vez de informar al Ministerio del Interior y al Incoder.¹³⁶ La construcción de la represa ejemplifica la estrechez del criterio de zona de influencia directa para la elaboración del EIA, entendida como aquella en la que la empresa requiera desarrollar actividades para la ejecución del proyecto. Una represa requiere desviaciones del cauce natural de fuentes hídricas y, por tanto, representa un alto impacto en los ecosistemas naturales alrededor de dichas fuentes. El efecto no se limita al área de construcción del proyecto concreto, sino que abarca toda la cuenca del río: el nacimiento de la fuente de agua, su transcurso y

[133] Las reuniones con las comunidades del pueblo wayú fueron acompañadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria (representante del departamento de La Guajira), el personero de cada municipio, el representante de los indígenas ante el Consejo Directivo de Corpoguajira y una representante de la Secretaría de Asuntos Indígenas del departamento.

[134] La inclusión de las comunidades wayús de los municipios de Barrancas, Distracción y Fonseca se debe a que algunos miembros son dueños de terrenos involucrados, y no a una consideración del impacto que puede tener la obra de infraestructura aledaña a su lugar de habitación, como lo ha demostrado el caso de la represa de Urrá.

[135] Esta incompatibilidad puede verse claramente en el caso u'wa (sentencia SU-039/1997).

[136] Si hay discrepancia sobre los límites del área de influencia, es la autoridad ambiental la que debe decidir sobre ello (decreto 1320/1998, artículo 3º).

recorrido antes y después de la represa. En materia ambiental, un EIA debe considerar la manera en que las especies del río se afectarán y la modificación de ecosistemas relacionados con la desviación y represamiento. En materia socioeconómica, las comunidades que deben ser incluidas en un EIA y su respectivo PMA son todas las que desarrollen actividades productivas y de subsistencia relacionadas con la cuenca del río, desde su nacimiento y recorrido antes y después del punto de represamiento.

El 12 de enero del 2005, la Corpoguajira convocó por primera vez a las comunidades indígenas dentro de la zona de influencia directa del proyecto de la represa El Cercado a un proceso de consulta previa (auto 005/2005). Cinco fueron citadas: cuatro comunidades wayús y una comunidad wiwa.¹³⁷ La definición de las comunidades indígenas convocadas a consulta previa se hizo de manera unilateral por parte de la Corpoguajira y obviando los interlocutores designados por los pueblos para este tipo de procesos (decreto 1320/1998, artículo 5º).¹³⁸

En la reunión convocada por la Corpoguajira, y tras la intervención de la empresa privada y el sector público, los pueblos indígenas sentaron posiciones diversas respecto al proyecto: algunas comunidades wayús estaban de acuerdo con el proyecto; otras condicionan su respaldo a la represa a la legalización de tierras.¹³⁹ Por su parte, el pueblo wiwa denunció el irrespeto de sus formas propias de organización política y la ausencia de los otros pueblos afectados.¹⁴⁰

[137] Ídem. "Comunidades indígenas Wayúu de la Granja, La Granjita y Barrancón, municipio de Barrancas; Resguardo de Mayabangloma, municipio de Fonseca; Resguardo de Caicemapá, municipio de Distracción; Resguardo de Potrerito, municipio de Distracción; y a las comunidades indígenas Wiwa del municipio de San Juan del Cesar".

[138] Ese mismo año, en el 2005, la Corte Constitucional precisaría que la consulta previa debía respetar la organización política de los pueblos indígenas y, por ello, los representantes debían ser designados por los pueblos mismos y no por las entidades estatales ni privadas (sentencia T-737/2005). Si bien en el caso del pueblo wayú fueron citadas las autoridades tradicionales y el representante legal —Cabildo Gobernador—, la Corpoguajira convocó de manera separada a los asentamientos wayús en cada municipio, presumiendo la independencia de cada comunidad. Las comunidades wayús asistieron a la reunión de consulta de manera separada. A pesar de pertenecer a un mismo pueblo y, aun así, defendieron una visión tradicional del territorio según la cual era necesario valorar los impactos sociales del proyecto para todos los pueblos indígenas de la zona, incluyendo a los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta.

[139] La reunión de consulta previa con cada comunidad indígena duró cerca de tres horas. En cada una de las reuniones, la empresa privada expuso el proyecto y resaltó el supuesto proceso de acercamiento previo que había tenido —en grados diferentes— con las comunidades. Los funcionarios de las entidades públicas asistentes intervinieron para precisar el alcance de la reunión y del derecho a la consulta previa, así como para fijar los acuerdos y desacuerdos surgidos en la consulta. Actas de protocolización de la consulta previa para el Proyecto Río Ranchería con las comunidades indígenas de: La Granja; La Granjita y Barrancón, municipio de Barrancas, La Guajira (14 de marzo de 2005); Caicemapá, municipio de Distracción Guajira (16 de marzo de 2005); Mayabangloma, municipio de Fonseca Guajira (15 de marzo de 2005); Potrerito, municipio Distracción Guajira (15 de marzo de 2005); y los wiwas del municipio de San Juan del Cesar, La Guajira (13 de mayo del 2005).

[140] Ídem.

Se programó entonces una reunión de consulta con la comunidad wiwa para el mes de marzo del 2005, pero ésta fue aplazada a petición del Incoder y la UTG.¹⁴¹ La UTG reportó a la Corpoguajira haber recibido un mensaje del pueblo wiwa mediante el cual el Consejo de Mamos de la Sierra Nevada de Santa Marta daba a conocer su decisión sobre la construcción de la represa sobre el río Ranchería. De acuerdo con la UTG, el Consejo de Mamos proponía realizar un estudio técnico y científico del lugar de construcción para valorar el impacto sobre los sitios sagrados. La comunicación del 14 de abril sostiene que el consejo solicitaba la suma de 200 millones de pesos para ejecutar la propuesta y concertar con el pueblo kogui el proyecto, petición económica que fue descartada por la UTG.¹⁴² Sin embargo, no se encuentran datos sobre un “consejo de mamos” y la única organización autorizada para hablar a nombre de las cuatro etnias es el Consejo Territorial de Cabildos (CTC).

La reunión de consulta con la comunidad wiwa finalmente se llevó a cabo el 13 de mayo del 2005 con algunos de sus miembros; no se convocó en esta oportunidad a los demás pueblos de la Sierra Nevada ni al CTC solicitante de la consulta previa dos años atrás, y la reunión se instaló con aclaraciones sobre los límites temáticos y como única oportunidad para el pronunciamiento de los pueblos indígenas.¹⁴³ El procedimiento del decreto 1320/1998 reduce la consulta previa a una sola reunión de discusión del EIA y del PMA, una vez el proyecto ya está diseñado.¹⁴⁴ Las reuniones de tres a cuatro horas con cada comunidad del proceso formal de consulta previa siguieron los pasos del decreto 1320/1998, pero no proporcionaron pleno conocimiento del proyecto ni un espacio de discusión interna para la deliberación de los pueblos indígenas sobre su postura.

La oposición entre el pueblo wiwa y el Gobierno colombiano respecto al proyecto quedó plasmada en las conclusiones del acta, que por lo demás refleja la ausencia de diálogo entre las partes. Los wiwas invocaron explíci-

[141] Informe técnico 03.03.168 del 29 de marzo del 2005, en resolución 3158/2005 de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira.

[142] Comunicación de la UTG a la Corpoguajira, 14 de abril del 2005.

[143] “La consulta tiene que ver con lo ambiental y lo sociocultural de los indígenas, no otra temática del río Ranchería [sic] [...] es la oportunidad que tienen los indígenas para dar sus opiniones y el impacto que tiene el proyecto para ellos”. Intervención del delegado del Ministerio del Interior y de Justicia en la reunión de consulta previa con el pueblo wiwa, municipio de San Juan del Cesar, La Guajira, 13 de mayo del 2005.

[144] La reglamentación colombiana deja el espacio abierto para que la empresa privada entre inicialmente a los territorios sin el acompañamiento estatal y sin un proceso formal de consulta previa. Durante el período de elaboración de estudios ambientales (que no se considera formalmente de consulta), la empresa tiene contacto directo con las comunidades pertenecientes a grupos étnicos sin el acompañamiento ni la veeduría del Estado. Las actividades no se certifican ni quedan constancias oficiales sobre los procedimientos, propuestas y acuerdos o desacuerdos.

tamente la ausencia del CTC en la reunión como legítimo representante de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada, las divisiones internas entre las veintisiete organizaciones de la Sierra Nevada que esta omisión había generado y la falta de información y convocatoria del pueblo kogui (también dueño de la zona de nacimiento del río Ranchería), con el fin de señalar su falta de “poder de decisión para decidir si están o no de acuerdo con el proyecto”. Los miembros del pueblo wiwa continuaron con la exposición de su cosmovisión para explicar, de acuerdo con su manera comprender la naturaleza, que la Sierra Nevada es un territorio integral y que el impacto ambiental para los pueblos indígenas no es sectorizado. El Ministerio del Interior y de Justicia insistió en que el derecho de consulta previa sólo les asiste a las comunidades afectadas directamente por el proyecto y a todas aquellas involucradas bajo este criterio.¹⁴⁵ La Corpoguajira como convocante se excusó de la insistencia de las comunidades restantes al aclarar que la invitación se había difundido por medios masivos de comunicación, de manera que no era su responsabilidad si no estaban todos presentes.¹⁴⁶

En el acta de la reunión, el delegado del Ministerio del Interior y de Justicia insistió en que la consulta requiere la presencia de todas las comunidades afectadas por el proyecto, y concluyó que los indígenas presentes carecían de poder de decisión para aprobar o desaprobado el proyecto, y que había que solicitar, en consecuencia, al CTC para que emitiera un concepto en el menor tiempo posible.¹⁴⁷

Aun así, terminada la reunión con el pueblo wiwa, la Corpoguajira dio por cerrada la fase de consulta previa. Una vez la UTG completó el EIA, la Corpoguajira concedió el 10 de agosto del 2005 la licencia ambiental para la construcción y operación del *Proyecto río Ranchería - distrito de riego río Ranchería-San Juan del Cesar* a la UTG. El 10 de enero del 2006 comenzó la construcción de El Cercado, programada para su inauguración a finales del 2010 (Incoder, 2010, 3 de marzo; *Portafolio*, 2009, 27 de enero; *El País Vallenato*, 2008, 28 de enero).

Es importante anotar que durante este período la zona de influencia de la represa a su vez ha sido azotada por el conflicto armado y del narcotráfico. La presencia de cultivos ilícitos en la zona norte de la Sierra

[145] Las entidades estatales reiteran que “para las consultas previas se deben tener en cuenta sólo a las comunidades que afecten directamente el proyecto, que aquí están ellos presentes [sic] [...] no podemos ampliar a otras comunidades porque eso no está legalmente” [sic]. El Ministerio del Interior y de Justicia, encargado de velar por el respeto de los derechos de los grupos étnicos, insiste en diferentes momentos de la reunión en que el derecho de consulta sólo les asiste las comunidades afectadas directamente por el proyecto.

[146] Acta de protocolización de la consulta previa para el proyecto río Ranchería con las comunidades indígenas wivas, municipio de San Juan del Cesar, La Guajira. Casa de la Cultura, San Juan del Cesar, 13 de mayo del 2005.

[147] Ídem.

Nevada (incluyendo el área de influencia de la represa El Cercado) viene de la mano de la presencia de grupos armados ilegales. El Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República reporta la presencia tanto de las guerrillas del ELN y las FARC como de las autodefensas dirigidas por Jorge 40, que han sido reemplazadas por las denominadas Águilas Negras (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a). Por su parte, el ejército tiene también varias bases en la zona incluyendo la sede del Batallón de Artillería La Popa y, a partir del 2004, el Batallón de Alta Montaña.

A finales de los años noventa e inicios de la década del 2000, la Sierra Nevada fue teatro de guerra de un cruento enfrentamiento entre los ejércitos en conflicto, en el cual se denunciaron múltiples violaciones de los derechos de la población civil, especialmente de las cuatro etnias de la Sierra. La Resolución Defensorial 24/2002 hace el siguiente recuento de los tipos de victimización de la que fueron sujetos: “homicidios selectivos, masacres, torturas, retenciones, desaparición de personas, desplazamientos forzados, bloqueo y hurto de alimentos, ingreso arbitrario de actores ilegales a territorios de resguardo, con desconocimiento de los derechos de autonomía, autogobierno, jurisdicción y legitimidad de las autoridades indígenas” (Resolución Defensorial 24/2002).

Los wiwas fue uno de los grupos más afectados por esta situación, con ataques que incluyeron la quema y saqueo de viviendas, escuelas, puesto de salud y tiendas comunitarias, así como masacres, asesinatos selectivos y desplazamientos masivos (sentencia T-025/2004, citado en Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a). La gravedad de la situación llevó a la CIDH (2005) a otorgar medidas cautelares a favor del pueblo wiwa el 4 de febrero del 2005. Además, la Corte Constitucional ha incluido en su labor de seguimiento de la sentencia T-025/2004, el monitoreo de la situación de derechos humanos de los pueblos de la Sierra, incluyendo los wiwas, y la implementación de las medidas cautelares otorgadas a su favor (auto 248/2007).

De forma más reciente (a partir del 2004) el Gobierno nacional ha hecho una mayor presencia en la Sierra Nevada y ha mermado la intensidad de la victimización de los indígenas. Desde ese año, el gobierno de Álvaro Uribe respondió a la presión nacional e internacional iniciando una política de intervención de la cual hace parte la creación del Batallón de Alta Montaña tanto como el proyecto *Cordón ambiental y tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Este último plantea la creación de nueve poblados indígenas que funcionan como espacios de entendimiento intercultural donde se hacen presentes los servicios sociales del Estado (Múnica, 2009).

Sin embargo, persiste la tensión en la zona por, entre otras razones, la presencia continuada de las Águilas Negras y por la dificultad para conjugar el apoyo a la cosmovisión indígena con los planes de desarrollo del Gobierno, que incluye la construcción de la represa El Cercado. En julio del 2007, los wiwas se movilizaron en contra de esta represa cuyas obras siguen avanzando sin que se haya realizado el proceso de consulta previa, sin que se resuelva los daños que la represa implicará a los sitios sagrados de las cuatro etnias de la Sierra; además, los wiwas denunciaron asesinatos y desplazamientos por parte de paramilitares que vincularon directamente a la construcción de la represa (*Actualidad Étnica*, 2007, 24 de julio).

La lucha de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta por el respeto a sus derechos a la consulta previa y a la integridad cultural, continúa de manera paralela a la construcción de la represa. El pueblo wiwa, la OWBYT y el CTC denunciaron en los medios de comunicación y ante redes nacionales e internacionales de activismo, la fallida consulta previa. Ante la expedición de la licencia ambiental y la falta de respuesta institucional a solicitudes de información del pueblo wiwa,¹⁴⁸ el caso de El Cercado apareció en medios de comunicación alternativos a lo largo del 2006 como una violación de los derechos del grupo étnico (véanse, *Actualidad Étnica*, 2006, 1º de diciembre; *Servindi*, 2006, 28 de octubre; *Actualidad Étnica*, 2007, 24 de julio). Para pedir la protección de sus derechos fundamentales y la suspensión temporal de las obras hasta que se realizara la consulta previa, el pueblo wiwa interpuso una acción de tutela contra el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Incoder y la Corpoguajira.¹⁴⁹

[148] En julio del 2006, la OWBYT solicitó al Ministerio del Interior información sobre la creación y desarrollo del proyecto para la construcción de una represa en el río Ranchería. El ministerio remitió el derecho de petición al Incoder y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Incoder suministró la información técnica del contrato y del proyecto. El Ministerio de Ambiente por su parte, remitió el derecho de petición a Corpoguajira como entidad competente para su respuesta (véanse, *Actualidad Étnica*, 2006, 1º de diciembre; *Servindi*, 2006, 28 de octubre; *Actualidad Étnica*, 2007, 24 de julio).

[149] Interpusieron la tutela "por amenaza de los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29); reconocimiento a la diversidad étnica y cultural (art. 7º); a la participación (art. 40), a la protección de las riquezas naturales de la Nación (art. 8º) y a la consulta indígena, desconocidos por la acción y omisión de las autoridades demandadas" (sentencia T-154/ 2009). En esta sentencia la Corte dicta que: "De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta Corte, la acción de tutela resulta improcedente cuando se interpone de manera extemporánea, esto es, después de haber pasado un lapso razonable desde la ocurrencia de los hechos que dan lugar a la solicitud de protección, siempre que no medien razones que, frente a las circunstancias del caso concreto, constituyan explicación sustentada de tal demora. Por estar acorde a derecho, será confirmada la sentencia de junio 18 del 2008, proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, que resaltando el incumplimiento del principio de inmediatez y que 'no es oportuno ni razonable, que una vez agotado ese procedimiento en el que se brindaron las facilidades [...] y cuando ya se ha iniciado la ejecución del megaproyecto, se acuda a este excepcional recurso de protección', confirmó la dictada por la seccional de La Guajira en marzo 5 del mismo año, denegando la tutela solicitada".

La acción de tutela fue denegada por los jueces de instancia y en revisión por la Corte Constitucional con argumentos de procedimiento (sentencia T-154/2009).

El 1º de mayo del 2010 los medios de comunicación anunciaron que el *Proyecto río Ranchería* entrará en su fase final con el llenado de la presa El Cercado en abril del 2011. La revista *Portafolio*, principal diario económico del país, lo anuncia así: “Una vez llena, tendrá un espejo de agua de 640 ha. La adecuación de tierras en esta zona del país será de 18.536 ha de los municipios de Barrancas (2909), Fonseca (6898), Distracción (3789) y San Juan del Cesar (1680 ha). Una vez el distrito de riego comience a funcionar, se estima que se generarán unos 33.400 empleos, de los cuales 4771 son directos y el resto, indirectos. Cerca de 1029 familias se beneficiarán del proyecto” (*Portafolio*, 2010). No menciona a los indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acta de protocolización de la consulta previa para el Proyecto río Ranchería con las comunidades indígenas wiwas, municipio de San Juan del Cesar, La Guajira. Casa de la Cultura, San Juan del Cesar, 13 de mayo del 2005.
- Actualidad Étnica (2009, 1º de julio), “Actualidad étnica, derecho al territorio y a la consulta previa discutirán comunidades de la Sierra en Bogotá” [en línea], disponible en: http://actualidadetnica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7910:derecho-al-territorio-y-a-la-consulta-previa-discutiran-comunidades-de-la-sierra-en-bogota&catid=57:ddhh&Itemid=112, recuperado: junio del 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2005), “Medidas cautelares 2005, Colombia” [en línea] disponible en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2005.sp.htm>, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Colombia, Congreso de la República (1994), “Ley 160 de agosto 3 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.
- – (1993, 22 de diciembre), “Ley 99 de diciembre 22 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, sina, y se dictan otras disposiciones”.
- – (1993, 27 de agosto), “Ley 70 de agosto 27 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.
- – , Ministerio del Interior (1995), “Resolución 837 de 1995”.
- – , Corpogujaira – (1996, 26 de septiembre), “Resolución No. 3882 de septiembre 26 de 1996”.
- – , Corpogujaira (2005), “Resolución 3158 de 2005”.
- – , Corpogujaira (2004, 17 de agosto), “Auto 103 del 17 de agosto de 2004”.
- – , Corpogujaira (2005, 10 de agosto), “Resolución No. 3158 del 10 de agosto de 2005”.
- – , Corpogujaira (2005, 12 de enero), “Auto 005 del 12 de enero de 2005”.
- – , Corte Constitucional (1999), “Sentencia T-634 de 1999”, M. P.: Martínez Caballero, A., Bogotá.
- – , Corte Constitucional (2004), “Sentencia T-025 del 2004”, M. P.: José Cepeda, M., Bogotá.
- – , Corte Constitucional (2007), “Auto 248 de 2007”.
- – , Corte Constitucional (2005), “Sentencia T-737 del 2005”, M. P.: Tafur Galvis, Á., Bogotá.
- – , Corte Constitucional (2009), “Sentencia T-769 del 2009”, M. P.: Pinilla Pinilla, N., Bogotá.
- – , Corte Constitucional (1997), “Sentencia SU-039 del 1997”, M. P.: Barrera Carbonell, A., Bogotá

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

- —, Corte Constitucional (2009), “Sentencia T-154 del 2009”, M. P.: Pinilla Pinilla, N., Bogotá.
- —, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Incoder y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005, 14 de julio) *Compes* 3362.
- —, Ministerio del Interior y de Justicia en la reunión de consulta previa con el pueblo wiwa, municipio de San Juan del Cesar, La Guajira, 13 de mayo de 2005.
- —, Ministerio del Interior y de Justicia (1983), “Resolución 078 de noviembre de 1983”.
- —, Ministerio del Interior y de Justicia (1998), “Decreto 1320 de 1998”.
- —, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2003, 6 de octubre), “Auto 0925 del 6 de octubre de 2003”.
- —, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2003, 10 de abril), “Oficio 2030-2-0132 del 10 de abril de 2003”.
- —, Defensoría del Pueblo Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, “Oficio 06068 del 8 de abril de 2003”.
- —, Defensoría del Pueblo Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, (2002, 18 de septiembre), “Resolución defensorial 24, situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá”.
- —, Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio 2006” [en línea], en Agencia de la ONU para los Refugiados, disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=5640, recuperado: junio del 2010.
- El Heraldó (2001, 28 de noviembre), “Ecología: represa del Ranchería” Barranquilla (Atlántico).
- El País Vallenato (2008, 28 de enero), “La represa río Ranchería le quitará la sed al pueblo guajiro” [en línea], disponible en: <http://www.elpaisvallenato.com/html/noticias/2008/enero/28/5804497larepresa.html>, recuperado: 21 de mayo del 2008.
- Fajardo, L. A. (1998), “Los wiwa: multiculturalismo y derechos humanos”, en Documentos ESSAP, Bogotá, p. 94.
- Incoder (2010, 3 de marzo 3), “Avanza programa ambiental en el Proyecto río Ranchería” [en línea], disponible en: http://www.incoder.gov.co/file/Boletines/NOTA_WEB_03-03-2010.pdf, recuperado: junio 25 del 2010.
- Inciarte Durán, L. (2008), “Proyecto represa río Ranchería. Corporación Autónoma Regional de La Guajira. Análisis de conflictos socioambientales. Represa El Cercado, río Ranchería” [en línea], disponible en http://www.minambiente.gov.co/documentos/3535_conflicto_y_agua_caso_rancher%C3%ADa_corpoguajira.pdf, recuperado: 17 de junio del 2009.
- Ingetec S. A. (2005, noviembre), *Diseños de ingeniería y estudios ambientales y socioeconómicos para el proyecto de modificación del cauce del río Ranchería asociado con la expansión de la mina del Cerrejón*. Informe sobre Evaluación Ambiental Preliminar, Documento RAN-2/D2-031-RD.
- Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) (2001, diciembre), “Contrato 00140”, Bogotá.

Estudios de caso: desarrollo y conflicto de tierras

- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), “Acuerdo 083 de 1983”.
- Iriarte, M. S. y Cabrera Rúa, V. (2007, septiembre), “Programa de fortalecimiento de la comunidad indígena wiwa en el corregimiento de caracolí, sabana de Manuela, San Juan del Cesar, departamento de la Guajira” [en línea], disponible en: <http://unad.siderpco.org/foro/ponencias/dia1-mesa2-ponencia3.pdf>, recuperado: junio del 2010. Marín, R. (1992), Estadísticas sobre el recurso agua en Colombia, Bogotá, Ministerio de Agricultura, Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras.
- Múnera, L. (2009, abril), “Pueblos indígenas, control territorial y desarrollo. El caso de la Sierra Nevada de Santa Marta” [en línea], en Cien Días Vistos por Cinep, núm. 66, disponible en: <http://www.cinep.org.co/node/672>, recuperado: 13 de julio de 2010.
- Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, “Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Wiwa” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/documentos/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_WIWA.pdf, recuperado: junio 2010.
- – “Diagnóstico de la situación del pueblo indígena kogui” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/documentos/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_KOGUI.pdf, recuperado: junio del 2010.
- Oficina de Planeación Municipal de Valledupar (1999), “Plan de Ordenamiento Territorial de Valledupar. Componente rural” [en línea], disponible en: http://lonjavalledupar.8m.com/COMPONENTE_RURAL.htm, recuperado: 13 de julio de 2010.
- Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona (OWYBT) (2006, 2 de diciembre), “En dónde está la voluntad política del Gobierno nacional?”, disponible en: <http://argentina.indymedia.org/news/2006/12/469276.php>, recuperado: junio del 2009.
- – et ál. (2007, 23 de julio), “La construcción de la represa El Cercado depreda el universo cultural del pueblo wiwa” [en línea], disponible en: <http://colombia.indymedia.org/news/2007/07/69815.php>, recuperado: junio del 2009.
- Presidencia de la República (2003), “Decreto 1300 de 2003”.
- Rodríguez Garavito, C. y Arenas, L. C. (2007), “Derechos indígenas, activismo transnacional y movilización legal: la lucha del pueblo u’wa en Colombia”, en El derecho y la globalización desde abajo, Barcelona, Anthropos. Servindi (2006, 28 de octubre), “Colombia: pronunciamiento de cuatro pueblos indígenas de la montaña de los chundwas, Sta. Marta”.
- Salinas, Y. et ál. (2007), “Reparación integral de los grupos étnicos”, en Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral víctimas individuales y grupos étnicos, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.
- Santos, Boaventura y Rodríguez Garavito, C. (eds.) (2007), “Derecho, política y globalización contrahegemónica”, en El derecho y la globalización desde abajo, Barcelona, Anthropos.
- Vilorio de la Hoz, J. (2005, julio), “Sierra Nevada de Santa Marta: economía de sus recursos naturales” [en línea], en Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, núm. 61, disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER-61-VE.pdf>, recuperado: 24 de julio del 2009.



CASO 8

EMBALSE MULTIPROPÓSITO LOS BESOTES

Presentación y justificación

El embalse multipropósito Los Besotes, en el departamento del Cesar, tiene como finalidad principal el abastecimiento de agua para el acueducto de la ciudad capital de Valledupar, así como el riego para la zona del valle colindante a la ciudad y de generación de energía eléctrica. El proyecto, impulsado por la Alcaldía Municipal de Valledupar y cofinanciado por la nación, consiste de un embalse al margen del río Guatapurí, sobre la vertiente suroriental de la Sierra Nevada de Santa Marta (a 8 km al norte de la ciudad). El embalse estaría conectado a un distrito de riego y a la instalación de un sistema para la generación de energía eléctrica. Se espera que éste suministre agua potable a 500.000 personas, energía para todo el departamento e irrigación para más de 10.000 ha de suelos en los corregimientos de Los Corazones y El Callao en la zona al sur de la ciudad de Valledupar (Empresa de Servicios Públicos de Valledupar [Emdupar], acta 002).

Los Besotes es uno de los proyectos de infraestructura considerado por el Gobierno nacional “de importancia estratégica” para el desarrollo de la costa caribe (Uribe, 2006). Al megaproyecto concurren recursos de la nación —para la financiación del 70% de la construcción— con una inversión de 120.000 millones, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (“Inversión histórica ejecutará Gobierno nacional en el Cesar: 205 mil millones de pesos”, 2006).

Sin embargo, las obras civiles fueron proyectadas en zona de reserva forestal y sobre una porción de área del resguardo indígena Arhuaco, en contradicción con las leyes vigentes al momento de proyectarse

(Empresa de Servicios Públicos de Valledupar [Emdupar], acta 002). En efecto, por prohibición expresa de la Constitución Política (artículo 63) y de la ley de Fronteras (ley 191/1995, artículo 9º), las áreas que integran el sistema nacional de parques nacionales naturales no podían ser “objeto de sustracciones”; la inundación de terrenos para la represa, así como la construcción de la infraestructura para acueducto y planta eléctrica son un tipo claro de sustracción. Por otro lado, la Constitución Política de 1991 (artículos 329 y 330) y el convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia, exige al Estado consultar con anterioridad a los grupos étnicos cada vez que se vayan a adoptar medidas que los afecten directamente (sentencia T-769/2009); dicha consulta no se realizó al proyectar el embalse, y, al intentar realizarse años más tarde, se hizo de forma incompleta y sin seguir los lineamientos de la consulta previa.

Las obras civiles del proyecto afectarían al territorio tradicional de los pueblos indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta dentro de los límites de la denominada línea negra o zona teológica que demarca simbólica y legalmente el territorio sagrado de los pueblos kogui, wiwa, arhuaco y kankuamo. Las obras de infraestructura desplazarán a 19 familias de la comunidad indígena arhuaca, y amenazan con inundar los sitios sagrados de ofrenda de las cuatro comunidades y con desequilibrar el ecosistema de la Sierra Nevada debido al represamiento y la desviación del cauce natural de los ríos (Emdupar, acta 002).

La consulta previa para este tipo de proyectos se entiende obligatoria en dos sentidos: primero, es obligatoria respecto a un proceso participativo de elaboración del estudio de impacto ambiental (EIA), un requisito para la obtención de la licencia ambiental que deben obtener las empresas para la construcción de presas, represas o embalses de cierta capacidad (decreto 1320/1998).¹⁵⁰ Segundo, es obligatoria en el sentido de generar afectación sobre los territorios indígenas, en referencia al convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia nacional e internacional aplicable.

Para cumplir con el requisito de la consulta previa, la Empresa de Servicios Públicos de Valledupar (Emdupar) adelantó una serie de actividades con las comunidades indígenas afectadas desde noviembre del 2003, que, sin embargo, obviaron la representación legítima de las comunidades. Así lo señaló la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), que en agosto del 2006 condicionó la convocatoria a reunión de consulta previa “hasta tanto se

[150] El Proyecto multipropósito Besotes tiene, dentro de sus componentes, una presa con una capacidad de embalse de 36,1 millones de metros cúbicos de agua. El decreto 1180 del 10 de mayo del 2003 (artículo 9º, numerales 2º y 3º) exige licencia ambiental para la construcción de presas, represas o embalses —cualquiera que sea su destinación— con capacidad igual o inferior a 200 millones de metros cúbicos de agua, en auto 0925 del 6 de octubre de 2003, Oficina Asesora Jurídica, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, “por el cual se inicia trámite administrativo de licencia ambiental se toman otras determinaciones”.

haya surtido a cabalidad este proceso”, y en mayo del 2007 suspendió los términos de evaluación dentro del trámite de licenciamiento ambiental por la misma razón.¹⁵¹

De forma más reciente un fallo de la Corte Constitucional estableció en el 2009 que, cuando se trate de la explotación de recursos naturales o de planes de desarrollo de inversión a gran escala en los territorios tradicionalmente habitados por las comunidades indígenas, el Estado tiene la obligación no sólo de consultarlas, sino de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones (sentencia T-769/2009). Las comunidades de la Sierra (los arhuacos por separado en el 2004, el Consejo Territorial de Cabildos en el 2005, los kankuamos y los pueblos en conjunto en el 2006), manifestaron una posición generalizada de rechazo al *Proyecto Los Besotes* en las reuniones convocadas por Emdupar (Confederación Indígena Tayrona, 2004). No obstante, el *Proyecto Los Besotes* es una prioridad para las autoridades del Gobierno y para las autoridades locales que insisten en promoverlo sin completar a cabalidad el proceso de consulta, mucho menos la obtención del consentimiento.

Los Besotes es un caso en progreso que alerta sobre el posible detrimento de derechos territoriales colectivos entre la nación y las comunidades étnicas pactados en la Constitución de 1991 (y legislación reglamentaria), en la implementación de planes de desarrollo. Su afectación de territorios nativos hace necesario armonizar intereses contrapuestos, legitimados a la luz del ordenamiento constitucional: el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en los referidos territorios y el desarrollo y protección de la integridad de las comunidades que los ocupan (sentencia T-769/2009).

Territorio y factores relevantes

La Sierra Nevada de Santa Marta es la montaña más alta del mundo en un litoral con 5775 msnm; sus dos picos —Colón y Bolívar— son los más altos de Colombia, y tiene una extensión de 17.000 km² sobre la costa del mar Caribe (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2010). Ubicada entre los departamentos de Magdalena, La Guajira y el Cesar, hace parte del parque nacional natural Sierra Nevada de Santa Marta (acuerdo 25/1977) y del parque nacional natural Tayrona (véase Viloria de la Hoz, 2005, julio), administrados ambos por el MAVDT. La tradición oral indígena de la Sierra reconoce a cuatro grupos originarios del macizo: kogui, wiwa, kankuamo y arhuaco, cada uno con su propio territorio y lengua; pertenecientes todos a la familia lingüística chibcha y habitantes de la Sierra. El pueblo indígena wiwa (o arsario) está conformado por

[151] Dirección de Licencias, Permisos y Trámites, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, República de Colombia, Oficio 2400-E2-5871.

1850 personas, asentadas en la vertiente suroriental y el norte de la Sierra Nevada de Santa Marta, en el resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco, ubicado en la cuenca media-alta del río Ranchería y los cursos superiores de los ríos Cesar y Badillo.¹⁵² Las 364.490 ha del resguardo indígena Kogui-Malayo-Arhuaco también albergan a los indígenas kogui (o kaggaba), con una población estimada de 9911 personas. Por su parte, el número de arhuacos es de 14.901 personas (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010b). Ellos habitan la vertiente norte y sur de la Sierra, en la parte correspondiente a Guatapurí, en lo que se conoce como Mauramake del resguardo Arhuaco de la Sierra.¹⁵³

El pueblo indígena arhuaco (o iku) tiene una concentración mayor en la zonas suroriental, suroccidental y noroccidental del territorio, en el departamento del Cesar, entre los 1500 y 2500 msnm, en las cuencas de los ríos Guatapurí, Ariguaní, Nabusimake, Piedra, Aracataca y Fundación. La población indígena arhuaca está asentada en su mayoría en el municipio de Santa Marta, donde su resguardo principal fue creado en 1983 por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Tiene una extensión de 195.900 ha. Su principal actividad económica es la cría de ganado vacuno y lanar, complementada con la agricultura, que tiene en el cultivo de café su principal producto (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010c).

La población de 15.000 kankuamos (o kankuaka, kankui o kankuané) completa el complejo cultural de la Sierra Nevada de Santa Marta, asentados en su mayoría en el resguardo del mismo nombre en el municipio de Valledupar. La economía de los kankuamos es de autosubsistencia, basada en la agricultura, la actividad pecuaria, la cría de especies menores y las artesanías (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010d).

La Sierra es parte del territorio ancestral de los cuatro pueblos indígenas, demarcado por la línea negra o zona teológica, una serie de lugares ubicados usualmente en el nacimiento de los ríos o en montículos que referencian sitios sagrados (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010d). Sus límites tradicionales fueron reconocidos y registrados por el Estado colombiano en 1973, mediante resolución 002 del 4 de enero del Ministerio de Gobierno. En 1974 el Incora creó la reserva arhuaca¹⁵⁴ sobre los corregimientos de Azúcar Buena, Sabana

[152] Otra parte de esta población habita en el resguardo Campo Alegre, ubicado en la Serranía del Perijá, en el municipio de Becerril, en el departamento del Cesar (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a).

[153] La mayoría de la población kogui vive en los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010b).

[154] Bajo la legislación agraria de la ley 135/1961 se crearon las primeras reservas indígenas. Entre 1967 y 1980 se delimitaron 69 tierras baldías en Colombia con el carácter legal de

Crespo y la zona centrooccidental del corregimiento de Guatapurí, en los municipios de Pueblo Bello y Valledupar, departamento del Cesar (Gobernación del Cesar, 1999). Años después (en 1983), el Incora constituyó legalmente el resguardo Arhuaco sobre esta reserva¹⁵⁵ y le anexó 10.900 ha para 195.900 (acuerdo 083/1983 y resolución 078/1983). En 1980, el turno fue para el pueblo kogui. El Estado colombiano destinó una extensión de 26.214 ha para la constitución del resguardo kogui-malayo, en la zona centrooriental de Valledupar, corregimiento de Chemesquemena, área de Guatapurí, y el corregimiento de Atanques (resolución 0109/1980 y acuerdo 109/1980). En 1995, la resolución 0837 del Ministerio del Interior reformó la resolución 002/1973 que reconoció legalmente la línea negra, “para incluir la ubicación de 54 sitios sagrados para los pueblos de la Sierra Nevada”. Finalmente, en abril del 2003, el Incora constituyó el resguardo Kankuamo con una extensión de 24.212,2 ha en la misma Sierra (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010d).

Estos reconocimientos territoriales a favor de los pueblos indígenas fueron precedidos y acompañados por otra serie de declaraciones institucionales sobre el territorio de la Sierra Nevada de Santa Marta. La ley 2ª de 1959 conformó una reserva forestal de aproximadamente 860.000 ha; en 1964 se creó el parque nacional natural Sierra Nevada de Santa Marta, ampliado con 383.000 ha en 1977 (acuerdo 25/1977); y el parque nacional natural Tayrona, prolongado con una extensión de 15.000 ha en 1969 (acuerdo 25/1977). En 1979, la Sierra fue declarada por la Unesco reserva de la biosfera, del hombre y de la humanidad, y posteriormente el parque arqueológico de Ciudad Perdida (o Teyuna), fue considerado patrimonio cultural de la nación.¹⁵⁶ De acuerdo con tales categorizaciones, diversas autoridades nacionales y regionales tienen competencia y poder de decisión sobre la Sierra: los parques nacionales naturales de la Sierra y el Tayrona son administrados por el MAVDT, a través del sistema nacional de parques nacionales. La reserva forestal es administrada por las corporaciones autónomas regionales de los departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira; Corpomagdalena, Corpocesar y Corpoguajira respectivamente, tienen a su cargo la gestión de ordenamiento y uso de la reserva.

En la región se están desarrollando grandes proyectos entre los que se encuentra la construcción de la represa Los Besotes, en la cuenca del río Guatapurí. Se planea, además, un proyecto vial que comunicará

“reservas indígenas”: una adjudicación provisional de tierras a las comunidades (a través del otorgamiento de derechos de usufructo), mientras se sometía el territorio a la conformación de unidades agrícolas familiares (UAF) para su titulación individual (DNP, 2010).

[155] La ley 160/1994 y su decreto reglamentario 2164/1995 respaldaron la orden gubernamental de reconversión de las “reservas” en “resguardos”, retomando la figura de la ley 89/1980 que contemplaba formas definitivas de reconocimiento territorial: propiedad plena y mantenimiento del régimen comunal (DNP, 2010).

[156] A cargo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2010).

a Valledupar con San Juan del Cesar y conectará por vía terrestre a la región de Urabá con el departamento de La Guajira, con paso por los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar.

Estas inversiones y la ubicación geográfica de la Sierra han contribuido a que el territorio se constituya en un punto estratégico para los grupos armados ilegales. La Sierra es una formación montañosa a orillas del mar, con zonas de difícil acceso. Intercomunicado por caminos que se extienden hasta el departamento de La Guajira y que están conectados con la frontera venezolana, facilita actividades como el contrabando, el aprovisionamiento de armas y de municiones, así como el narcotráfico. La presencia de cultivos ilícitos, al igual que intereses comerciales en los recursos ubicados en la Sierra Nevada, y la guerra entre grupos armados ilegales ha exacerbado la violencia contra los pueblos indígenas del área, incluyendo bloqueos de alimentos y medicinas, amenazas, violaciones de los derechos al territorio, desplazamiento y asesinato.¹⁵⁷ Además, existen numerosas denuncias de violaciones de derechos humanos contra estos grupos cometidas por el ejército (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH [2005]; Rodolfo Stavenhagen [2004]; Defensoría del Pueblo [s. f.]).

Cronología del conflicto y despojo territorial

El *Proyecto Los Besotes* fue planeado en el año 1969 por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), entidad que contrató un estudio de factibilidad para un sistema de riego en el departamento del Cesar. La Empresa de Servicios Públicos de Valledupar (Emdupar), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) y la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar) retomaron el proyecto en 1992, con un convenio para actualizar el estudio de 1969. La empresa Constructores Civiles e Hidráulicos confirmó la viabilidad del sistema de riego, y diez años más tarde, en el 2002, Emdupar y la Alcaldía del municipio de Valledupar contrataron los estudios ambientales del sistema de riego Los Besotes con la Universidad Nacional de Colombia (sede Antioquia) y a la firma Integral S. A. Al mismo tiempo, la Emdupar inicia el proceso de solicitud de licencia ambiental ante la Corpocesar.

Los cuatro pueblos indígenas de la Sierra nunca fueron formalmente informados sobre la posibilidad de construir un embalse y un sistema de riego en su territorio. El 30 de diciembre del 2002, el Ministerio del Interior oficializó que existían “comunidades indígenas de la etnia arhuaca” en la zona del proyecto,¹⁵⁸ y el 22 de enero del 2003, el gerente

[157] Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2005); Rodolfo Stavenhagen (2004); Defensoría del Pueblo (s. f.).

[158] Esta comunicación es conocida por Emdupar el 7 de enero de 2003, y remitida al Cabildo Gobernador del pueblo arhuaco el 13 de enero. En oficio de Emdupar a PGN, Rad. PGN. 11713 del 22 de enero de 2007.

regional del Incora-Cesar certificó que los predios Dios Vera, La Pelea y la Esperanza, ubicados en jurisdicción del municipio de Valledupar y sobre área de influencia del proyecto, habían sido adquiridos por el Incora para la ampliación del resguardo de la comunidad indígena arhuaca.¹⁵⁹ El 8 de marzo del 2003, el Consejo Territorial de Cabildos (CTC) envió una comunicación a las entidades públicas involucradas en el proyecto, donde solicitó la iniciación del proceso de consulta previa del *Proyecto embalse multipropósito Los Besotes*, y se designó como legítimo y único representante de la Sierra, integrado por los Cabildos Gobernadores de los pueblos arhuaco, kogui, wiwa y kankuamo.¹⁶⁰ Esta amplia convocatoria tiene sentido si se considera que el embalse afecta sitios sagrados importantes de los cuatro pueblos indígenas ubicados dentro de la llamada línea negra.

No obstante, para el mes de abril la Emdupar inició una serie de reuniones informativas con la participación exclusiva de la comunidad arhuaca, basada en su diagnóstico sobre las comunidades cuyos predios serían directamente afectados por el proyecto: “se pudo establecer de manera preliminar que el área donde se construirá el proyecto está ocupada por 94 habitantes en 19 familias de la comunidad indígena arhuaca, que habitan 14 viviendas, de las cuales 4 están dentro del área del vaso del embalse, 5 en su área de influencia y 5 en el área de influencia del canal de aducción del embalse”.

El 6 de octubre del 2003, el MAVDT asumió la competencia para el proceso de expedición de la licencia ambiental en reemplazo de la Corpocesar (auto 095/2003), e inició el trámite administrativo de licencia ambiental a favor del municipio de Valledupar para el proyecto denominado *Proyecto multipropósito Los Besotes*, declarando que tal actividad requería de la realización de un diagnóstico ambiental de alternativas (auto 0925/2003). El diagnóstico se sumó a otro trámite de orden legal que debía surtir el proyecto, por encontrarse el terreno proyectado para el embalse en un área considerada zona de frontera dentro de la reserva forestal de la Sierra. El artículo 9º de la ley 191/1995 disponía que “las áreas de parques y reservas naturales, forestales y otras especiales ubicadas en las zonas de frontera no podrán ser objeto de sustracciones parciales”.

[159] Para un cuarto predio relacionado por Emdupar como zona de afectación, no fue posible identificar con sólo el número predial. Incora Regional Cesar. Oficio 0116. El 15 de enero del 2003, Emdupar estableció que el Incora era poseedor de los varios predios ubicados en el área de influencia del proyecto y solicitó a la entidad certificar el destino que el instituto había dado a estos (oficio 0020/2003).

[160] La comunicación se firma por la Confederación Indígena Tayrona (CIT), la Organización Indígena Gonawindúa Tayrona (OGT), la Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona (OWYBT) y la Organización Indígena Kankuama (OK). Expediente del Caso, Procuraduría General de la Nación. Folio marcado 100 & 101 al margen superior derecho, y folio 12 y 13 margen inferior derecho.

Si bien la legislación restringía el uso de los predios para el proyecto Los Besotes, entró entonces en curso un proyecto de ley para reformar la ley 191 de 1995, permitiendo dichas sustracciones parciales. Así, desde la segunda reunión preparatoria para el proceso de consulta previa en abril del 2001, el gerente de la Emdupar “destacó que (en estos temas) se han abordado y adelantado gestiones; está el trámite de modificación del artículo 9º de la ley 191/1995, lo que permitirá sustraer al área por intervenir de la zona de reserva forestal” (acta 002/2003).

El Gobierno nacional objetó por inconveniencia el proyecto de ley, con fundamento en la prohibición expresa del artículo 63 constitucional para desarrollar cualquier tipo de intervención en parques naturales (proyecto de ley 199/2001). Sin embargo, la Comisión Accidental del Senado solicitó a la presidencia del Senado rechazar estas objeciones. El informe de la comisión sostuvo que el objetivo del proyecto no lesionaba los intereses de los indígenas, y que en cambio armonizaba “la explotación ambiental con las necesidades de carácter humanitario que se deben llevar a cabo”.¹⁶¹ Siguiendo lo planteado por la comisión, y en contra del concepto del Gobierno, el 17 de octubre del 2003 el Congreso de la República expidió la ley 843, ley cuyo único artículo modificó la ley 191/1995, eliminando el aparte del artículo 9º que prohibía sustraer áreas que integren reservas naturales.¹⁶² Una vez sancionada, las acciones en el proyecto Los Besotes eran viables dentro del ordenamiento jurídico, por lo menos en lo que se refiere a la protección de la reserva forestal.

Entre el 6 de agosto del 2003 y el 4 de octubre del 2004, la Emdupar convocó a siete reuniones informativas sobre el embalse. Estas reuniones se daban en un contexto donde, por un lado, la Defensoría del Pueblo cuestionaba la legalidad del proyecto a la luz de la entonces vigente ley de Fronteras (ley 2ª/1959) y, por otro, se presentaban cuestionamientos sobre la representación de los pueblos indígenas en las reuniones. En efecto, el proceso regional obvió la legitimación del CTC como único representante de la Sierra para el proceso de consulta previa y no lo convocó en cuanto tal.

[161] Informe de LA Comisión Accidental, conformada por los representantes Jimmy Chamorro Cruz, Juan Fernando Cristo Bustos, Mauricio Pimienta Barrera, proyecto de ley 199/2001 Senado, 34701 Cámara, dirigido al presidente del Senado, Germán Vargas Lleras, Bogotá, s. f. Expediente de caso de la Procuraduría General de la Nación, folio numerado 61 en margen inferior derecho.

[162] Artículo modificado por el artículo 1º de la ley 843/2003, publicada en el Diario Oficial 45.343 de 17 de octubre del 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales no podrán ser objeto de sustracciones. En las áreas de reserva forestal nacional y otras reservas naturales ubicadas en las zonas de frontera se aplicará la normatividad ambiental vigente, así como también la normatividad específica para la protección de las comunidades indígenas y negras. En las áreas de amortiguación del sistema de parques nacionales ubicados en zonas de frontera, se desarrollará con la participación de las autoridades y comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el efecto.

Por estas mismas fechas la Confederación Indígena Tayrona elaboró un estudio de impacto sobre la comunidad indígena y su territorio ancestral por la ejecución del *Proyecto multipropósito represa de Los Besotes* fechado el 5 de marzo de 2004 (Confederación Indígena Tayrona y Organización del Pueblo Arhuaco, 2004), producto de un convenio con la Emdupar de diciembre del 2003 para su participación en la formulación del EIA de acuerdo con el procedimiento del decreto 1320/1998, donde expuso su postura de rechazo frente al proyecto y los impactos sobre las comunidades indígenas de la Sierra.¹⁶³ El estudio consideró a la totalidad de la comunidad indígena arhuaca como la población directamente afectada por el proyecto, y no tan sólo las 45 familias ubicadas en la zona de actividades que alega la Emdupar. El estudio enumeró, entre sus efectos: pérdida del equilibrio energético de la Sierra Nevada, inundación de un sitio sagrado, sequía permanente, epidemias sobre la población indígena y heridas a “nuestra madre por la apertura de túneles, construcción de diques y desvío del cauce natural de las aguas”. El documento resaltó los lugares de pago como los sitios de mayor importancia espiritual para los pueblos indígenas de la Sierra que, a pesar de estar ubicados en territorio arhuaco, son lugares en los que se realizan también pagos de los pueblos kogui y wiwa.

Los arhuacos, única etnia consultada por la Emdupar, presentaron en este estudio una alternativa al proyecto Los Besotes para la problemática de abastecimiento de agua de la ciudad de Valledupar. En cuanto el daño de Los Besotes sería irreversible, el pueblo arhuaco se comprometía a la recuperación territorial de las cuencas hidrográficas de la Sierra para garantizar el abastecimiento de agua del valle.¹⁶⁴

Los trámites para el proyecto del embalse siguieron adelante hasta que el Gobierno nacional insistió en la necesidad de hacer un proceso legítimo de consulta que tuviera como interlocutores a los representantes del Consejo Territorial de Cabildos, excluidos del proceso. Así, el 12 de enero del 2005, mediante el auto 10, el Ministerio de Ambiente ordenó a la Alcaldía de Valledupar ajustar el EIA para incluir en la elaboración del estudio la participación de las comunidades afectadas, ofrecerles información precisa y detallada sobre el proyecto y discutir y concertar las medidas

[163] Tras una solicitud de prórroga del pueblo arhuaco para continuar el proceso de socialización en el interior de la comunidad indígena, en abril del 2004 se suscribió un segundo convenio para discutir estudios técnicos y ambientales del proyecto Besotes. Convenio 023 del 28 de abril del 2004 entre Emdupar y el resguardo indígena arhuaco para la socialización de estudios técnicos y ambientales del proyecto. *Ibidem*.

[164] La comunidad propone la recuperación “no sólo de toda la cuenca de los ríos Guatapurí y Donachuí, sino de todo su territorio ancestral, como estrategia para restaurar el equilibrio medioambiental de la Sierra, y así devolver el caudal permanente del río Guatapurí y a todas las demás fuentes de agua” (Oficio remitido a la PGN el 22 de enero del 2007. Radicado PGN 11713).

apropiadas para el manejo de los impactos por ellas identificados.¹⁶⁵ Ante la ausencia de esta participación, el citado ministerio declaró las actividades adelantadas por la Emdupar desde noviembre del 2003 como “meros acercamientos, aproximaciones y ambientación para el proceso de consulta en sí mismo” (oficio 2400-E2-5871). El Ministerio del Interior, por su parte, acogiendo la solicitud de marzo del 2003 del CTC, se pronunció el 13 de julio del 2005 dentro del proceso de licenciamiento ambiental del proyecto Los Besotes, para reconocer al CTC como único interlocutor del proyecto.¹⁶⁶

El 18 y 19 de octubre del 2005, la Emdupar presentó el proyecto a 35 autoridades tradicionales en la Asamblea Arhuaca de Nabusimake, donde los asesores delegados insistieron en que la georreferenciación del proyecto no afectaba el área del resguardo constituido, aunque reconocieron la presencia de familias indígenas en la zona. Los miembros de la comunidad invocaron el significado de su territorio ancestral para reiterar que no estaban de acuerdo con el embalse, y que querían a partir de ese entendimiento, conversar sobre la alternativa de reubicar a la población indígena afectada por el flujo del cauce del río Guatapurí y así plantear una recuperación de la cuenca hidrográfica.¹⁶⁷ En una nueva reunión celebrada el 20 de enero del 2006 en Valledupar, el Cabildo Kankuamo objetó que el proceso de consulta adelantado con las comunidades se había reducido al trámite previsto por el decreto 1320/1998 para la obtención de la licencia ambiental, trámite que limita la consulta a un procedimiento y que sólo la exige cuando hay una afectación directa en la zona de construcción del proyecto. Para el cabildo, este trámite excluía aspectos vinculantes del convenio 169 de la OIT en los cuales hay un concepto más amplio y sustantivo de consulta y de afectación (ver anexo 1, cuadro 2). Estos lineamientos fueron desatendidos en atención a un pronunciamiento del Incoder¹⁶⁸ que en oficio del 8 de febrero del 2006, dentro del trámite

[165] Antes de esta remisión, el 3 de noviembre el pueblo arhuaco entregó a Emdupar, a través de la Confederación Indígena Tayrona (CIT), el informe final del convenio. Oficio remitido a la PGN el 22 de enero del 2007. Radicado PGN 11713. A su vez, el 22 de abril del 2004 Emdupar remitió al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el EIA encargado a la Universidad Nacional.

[166] “Dentro del área del proyecto se involucra a las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, representadas por el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta, instancia con la que se debe interlocutar para este proceso e igualmente garantizar la participación de las autoridades y sus comunidades que se encuentran dentro de la zona de influencia del mismo” (oficio OF105-7446-DET-1000/2005).

[167] “Reubicar a la gente que está interfiriendo sobre la cuenca del Guatapurí para que exista un aumento del caudal y de esta manera garantizar disponibilidad del suministro”. Ayuda memoria. Asesores Proyecto de embalse multipropósito Los Besotes, Emdupar S. A., socialización del Proyecto Los Besotes a autoridades indígenas arhuacas, en asamblea general de las etnias nabusimake, 18 y 19 de octubre del 2005.

[168] El Incoder, creado mediante decreto 1300 del 21 de mayo del 2003, asumió las funciones del Incora cuando éste fue liquidado.

del proyecto Los Besotes, certificó que dentro del área de influencia del proyecto no existía territorio indígena legalmente constituido (oficio 20062104854/2006).

Las reuniones siguieron adelante: el 22 de marzo del 2006, los representantes de la Organización Indígena Kankuama y la Confederación Indígena Tayrona dejaron constancia de la falta de representación de las comunidades en la reunión, y pidieron que se levantara la sesión. El 29 de septiembre del 2006 se celebró la última reunión con presencia indígena en Valledupar, para la revisión de la normatividad aplicable al caso y discutir la vulneración de derechos fundamentales colectivos. Los representantes de los cabildos arhuaco, kankuamo, wiwa y la Organización Indígena Kankuama invocaron el incumplimiento de acuerdos suscritos con la Corporación Autónoma Regional para el reordenamiento territorial de la Sierra Nevada de acuerdo con la visión ancestral, y señalaron inconsistencias con la expedición de licencias para la construcción de la represa de El Cercado en territorio indígena (véase anexo 1, cuadro 2).¹⁶⁹ El 27 de octubre del 2006, la “Declaración de los cuatro pueblos indígenas de la montaña de los Chundwas” (Santa Marta) reivindica la postura de las organizaciones indígenas, e informa sobre un asentamiento de cuarenta familias en el territorio del proyecto a manera de resistencia, para que el Gobierno y sus asociados desistan de su realización.¹⁷⁰

El 9 de agosto del 2006, el MAVDT reiteró a la Emdupar que solamente podía convocar a reunión de consulta previa cuando se hubiese surtido a cabalidad un proceso participativo de caracterización ambiental, identificación y evolución de impactos y formulación de un PMA (oficio 2400- 2-7 0518/2006). Mediante oficio del 23 de enero del 2007, la Emdupar remitió al MAVDT las respuestas y aclaraciones a cada uno de los numerales del auto 01 del 2005 (oficio 4120- E1-85567/2007).¹⁷¹

Los ajustes al EIA reportaban como área de influencia directa del Proyecto los siguientes terrenos: 37.308,8 ha de parque nacional natural; 156.842,85 de área de reserva forestal; 268.241,67 de área no protegida; y

[169] Sin autor. Documento del expediente, “Desarrollo Consulta Previa - decreto 1320 de 1998. Proyecto de embalse multipropósito los Besotes”, enero del 2007.

[170] En expediente del caso de la Procuraduría General de la Nación, “Actividades de información a la ciudadanía: documento radicado en la PGN el 17 de enero del 2007 de radicación 7991”, en “Anotaciones de delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente, octubre del 2003. Nota (original): Documento preparado para una resolución defensorial y para la interposición de una acción popular. Se adelantó ninguna de las dos actividades.

[171] Ante el requerimiento de hacer llegar al Ministerio el registro escrito del proceso desarrollado con las comunidades, contenido de los temas y discusiones tratados, y en especial los acuerdos a que se llegó entre la Alcaldía y las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas sobre los impactos del proyecto y las medidas de manejo, Emdupar informa, el 11 de septiembre, que en un plazo de dos meses se agotaría el proceso de consulta, ahora bajo acompañamiento de la División de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia (p. 3).

86.694,69 ha en la cuenca del río Guatapurí. Respecto al área de territorios indígenas afectados por el proyecto, reporta: el resguardo Arhuaco con 33.603,36 ha, el resguardo Kogui-Wiwa con 35.617,29 ha, el resguardo Kankuamo con 24.212,21 ha y el territorio proyectado para la ampliación del resguardo Arhuaco con 27.226,87 ha. Como composición de la población rural de la subcuenca del río Guatapurí afectada por el proyecto, el EIA registra 6763 indígenas (el 84,04%), 898 mestizos y kankuamos de los corregimientos de Guatapurí y Chemesquemema (el 11,6%) y 386 colonos no indígenas (el 4,80%), para 8047 habitantes.¹⁷²

El 8 de mayo del 2007, el MAVDT suspendió los términos dentro del trámite de licenciamiento ambiental para el *Proyecto multipropósito Los Besotes*, en espera a que se cumpliera adecuadamente el proceso de consulta previa. En su oficio, el ministerio invoca la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de consulta previa para la elaboración del estudio, teniendo en cuenta que se debe garantizar la efectiva participación de las comunidades (oficio 2400- E2-5871/2007).

En diciembre del 2008, la Alcaldía del municipio de Valledupar y Emdupar, informaron al MAVDT que habían realizado las reuniones dentro del proceso de licenciamiento ambiental con sectores no indígenas. Explicaron que el proceso de ajuste del PMA requerido no había evolucionado por falta de voluntad de los pueblos indígenas para reunirse. Seis meses después, el MAVDT mediante auto 1685 del 2009 reconoció al Inco der como solicitante de la licencia ambiental vinculándolo directamente al proceso como titular del proceso de licenciamiento ambiental. A la fecha de cierre de esta investigación (febrero del 2010) el embalse de Los Besotes sigue sin construirse, si bien los planes para su construcción continúan (*Radio Guatapurí*, 2010, 25 de marzo; *Vanguardia*, 2010, 25 de marzo).

[172] Emdupar, Ajustes al estudio de impacto ambiental, inciso h) "Componente sociocultural", en oficio a la Procuraduría General de la Nación, enero del 2007, en expediente del caso de la Procuraduría General de la Nación, "Actividades de información a la ciudadanía: documento radicado en la PGN el 17 de enero del 2007 de radicación: 7991", en Anotaciones de delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente, octubre del 2003. Nota (original): documento preparado para una resolución defensorial y para la interposición de una acción popular. Se adelantó ninguna de las dos actividades.

ANEXO 1

CUADRO 1

Reuniones informativas en las que participa el Consejo Territorial de Cabildos (2002-2004)

Fecha	Aspectos principales
16-12-2002	Preparatorias
23-04-2003	
6-08-2003	La Defensoría del Pueblo cuestiona la legalidad del proyecto bajo la ley de Reservas Forestales de Frontera.
15-09-2003	Se presenta propuesta para participar en los estudios.
14-11-2003	Los indígenas presentan propuesta para estudios ambientales.
11-03-2004	Se recibe el informe del convenio 069 y se plantea la necesidad de socializarlo.
4-10-2004	Se define que los arhuacos socializarán el proyecto con los otros pueblos.

FUENTE: Emdupar, acta 002 de 23 de abril del 2003; acta 003 del 6 de agosto del 2003; acta 004 del 15 de septiembre del 2003; acta 005 del 14 de noviembre del 2003; quinta reunión con el concejo territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta para su participación en el PMLB, Valledupar; acta 006: sexta reunión con la Confederación Indígena Tayrona de la Etnia de los Arhuacos Proyecto multipropósito Los Besotes, Valledupar, 11 de marzo del 2004; acta 006; acta de la séptima reunión del proceso de concertación comunidad indígena/empresa Emdupar Proyecto embalse Los Besotes.

ANEXO 2

CUADRO 2

Reuniones pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta con autoridades estatales (2005-2008)

Fecha y lugar	Asistentes	Comentarios
Octubre del 2008, Bogotá	Incoder, MAVDT, licencias.	Convocada por el Incoder.
Septiembre del 2008	MIJ, MAVDT, CTC y otros.	Convocada por el MIJ. Tema: definir metodología consulta Los Besotes y concertación Puerto Brisas. No se realiza por solicitud del CTC.
Abril del 2008, Bogotá	Incoder y el MAVDT.	Convocada por el Incoder.
20-12-2006, Valledupar	Director Programa DDHH Vicepresidencia, servidores Defensoría y Procuraduría, IDEAM, Emdupar.	Convocada por el MIJ a solicitud de la Alcaldía y Emdupar. Tema: revisión del PMA. No se trató por inasistencia del CTC.

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

29-09-2006, Valledupar	Cabildos arhuaco, kankuamo y wiwa, representantes de la OIK y otros. Director Programa DDHH de la Vicepresidencia, representantes del MIJ, MAVDT. Alcalde Valledupar, gerente de la Emdupar.	Temas: revisión normatividad y vulneración de derechos fundamentales. Indígenas recuerdan acuerdos suscritos en el CAR para el ordenamiento territorial de la Sierra Nevada con visión ancestral e inconsistencias en la expedición de licencias, caso Ranchería. Rechazan revisar el PMA. El MAVDT no asiste: "en razón de que es la autoridad encargada de evaluar los estudios [...] y eso conllevaría a actuar como juez y parte" en la evaluación del Proyecto Los Besotes (Rad. MAVDT. 2400-EI-120557).
22-03-2006, Valledupar	Alcalde, gerente de la Emdupar, el MIJ y Defensoría. Representante de la OIK y el CIT.	Tema: Elaboración agenda metodológica. No se avanza por "la ausencia de autoridades indígenas". Representante de la OIK deja constancia de que él y el líder arhuaco "no son instancias representativas de la comunidad" y pide que se levante la reunión.
20-01-2006, Valledupar	Cabildo kankuamo y wiwa. Gerente de la Emdupar, delegados Alcaldía y Gobernación. Servidores de a Defensoría y la Personería de Valledupar.	Cabildo kankuamo indica que el proceso no puede reducirse al decreto 1320/1998, pues deja por fuera aspectos vinculantes del convenio 169 de la OIT.
2006	Reuniones adelantas por la Emdupar: 3 de marzo: Foro Concejo Municipal de Valledupar; 7 de abril: juntas de acción comunal.	
20-10-2005, Valledupar	Alcalde, gerente de la Emdupar, director Corpocesar, procurador agrario.	No asiste el CTC. El procurador solicita información sobre la tenencia de tierras en la zona del proyecto y las compras de predios.
18-19.10.2005, espacio en asamblea arhuaca en Nabusimake	Funcionarios de la Emdupar	Presentación del proyecto a "35 autoridades tradicionales".
16-09-2005, Valledupar	Alcalde, gerente de la Emdupar, procurador provincial, personero Valledupar.	Se suspende por inasistencia del CTC. Se reitera interés de adelantar proceso en el marco del decreto 1320.
2005	Reuniones adelantas por la Emdupar con otros sectores: 9 de septiembre: comunas de Valledupar; 29 de octubre: estudiantes e la esap promotora rural; 1° de noviembre: corregidores municipio de Valledupar; 10 de noviembre: diputados Cesar; 25 de noviembre: gremios algodoneros y pecuarios.	

FUENTE: Expediente Procuraduría General de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Representantes, Oficina de Prensa (2006, 23 de octubre), “Inversión histórica ejecutará Gobierno nacional en el Cesar: 205 mil millones de pesos” [en línea], disponible en <http://abc.camara.gov.co/camara/site/artic/20061023/pags/20061023094527.html>, recuperado: 13 de julio de 2010.
- Colombia, Cámara de Representantes (2006, 23 de octubre), “Inversión histórica ejecutará Gobierno nacional en el Cesar: 205.000 millones de pesos” [en línea], disponible en: <http://abc.camara.gov.co/camara/site/artic/20061023/pags/20061023094527.html>. Recuperado: 13 de julio del 2010.
- – Congreso de la República, 20 de diciembre), “Ley 1991 de diciembre 20 de 1995, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera”, Bogotá.
- – (13 de diciembre), “Ley 135 de diciembre 13 de 1961, sobre reforma social agraria”, Bogotá.
- – (2003, 17 de octubre), “Ley 843 de octubre 17 de 2003, por medio de la cual se modifica el artículo 9º de la ley 191 de 1995 y se dictan otras disposiciones para el aprovechamiento de áreas especiales ubicadas en zonas de frontera”, Bogotá.
- – (1994, 3 de agosto), “Ley 160 de agosto 3 de 1994 por la cual se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”, Bogotá.
- – (1890), “Ley 89 de 1890 Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”.
- – (1995), “Ley 1991 de 1995 por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera”, Bogotá.
- – (2005), Ministerio del Interior (2005, 13 de julio), “Oficio OF105-7446-DET-1000 del 13 de julio de 2005”.
- – (2003), Presidencia de la República (2003, 10 de mayo), “Decreto 1180 del 10 de mayo de 2003, Por el cual se reglamenta el título VIII de la ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, Bogotá.
- – (2009), Corte Constitucional, “Sentencia T-769 de 2009”, M. P.: Pinilla Pinilla, N., Bogotá.
- – Senado de la República, Comisión Accidental para el Proyecto de ley 199/01 Senado, 34701 Cámara, comunicación dirigida al presidente del senado, Germán Vargas Lleras (s. f.), Expediente de caso de la Procuraduría General de la Nación, Folio numerado 61 en margen inferior derecho, Bogotá.
- –, Vicepresidencia de la República, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2005), Dinámica reciente de la confrontación armada en la Sierra Nevada de Santa Marta, Bogotá, Imprenta Nacional.
- – “Proyecto de ley 199/01 Senado, 34701 Cámara, por el cual se modifica el artículo 9º de la ley 191 de 1995 y se dictan otras disposiciones para el aprovechamiento de áreas especiales ubicadas en zona de frontera” [en línea], disponible en: www.secretariassenado.gov.co, recuperado julio 13 de 2010.
- Confederación Indígena Tayrona (CIT) et ál., carta dirigida a: Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección General de Asuntos Indígenas, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, alcalde municipal de Valledupar y Empresa de Servicios Públicos de Valledupar

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

(Emdupar). Referencia: Proyecto embalse multipropósito represa Los Besotes. Expediente Besotes Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios Procuraduría General de la Nación. Folio marcado 100 y 101 al margen superior derecho, y folio 12 y 13 margen inferior derecho.

- Defensoría del Pueblo (s. f.), “Sistema de alertas tempranas. El mapa del conflicto armado en la Sierra Nevada” [en línea], disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/03/pc/conflicto_en_la_sierra.pdf, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006), “Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio 2006” [en línea], en Agencia de la ONU para los refugiados, disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=5640, recuperado: junio del 2010.
- Empresa de Servicios Públicos de Valledupar (Emdupar) (2001, abril 23), “Acta 002, segunda reunión preparatoria para el proceso de consulta previa del Proyecto multipropósito Los Besotes”, Valledupar.
- — (2003, 23 de septiembre), “Concepto técnico 1028 del 23 de septiembre de 2003”.
- — (2003, 15 de enero), “Oficio 0020 del 15 de enero de 2003”, Valledupar.
- — (2007, 22 de enero), “Oficio 11713 del 22 de enero de 2007”, Valledupar.
- — (2007, enero), “Ajustes al Estudio de Impacto Ambiental, inciso h) Componente sociocultural, en oficio 0715 a la Procuraduría General de la Nación”, en Expediente del caso Besotes de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales, Procuraduría General de la Nación. Sin número de folio.
- — (2003, 16 de diciembre), “Convenio 069 del 16 de diciembre de 2003 con el resguardo indígena Arhuaco para la participación de las comunidades en la formulación del EIA”, en Expediente del caso Besotes de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales, Procuraduría General de la Nación. Folio 99-100.
- — (2005, 18-19 de octubre), “Ayuda memoria. Socialización del Proyecto embalse multipropósito Los Besotes a autoridades indígenas arhuacas, en asamblea general de las etnias nabusimake”, en Expediente del caso Besotes de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales, Procuraduría General de la Nación. Folio 207-208 margen inferior derecho.
- Gobernación del Cesar, Plan de Ordenamiento Territorial, Componente Rural, Gaceta Departamental, Valledupar, 1999, [en línea], disponible en: http://lonjavalledupar.8m.com/COMPONENTE_RURAL.htm, recuperado: 13 de julio de 2010.
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) (1983), “Acuerdo 083 de 1983 y resolución 078 de noviembre de 1983”.
- — (2003) Regional Cesar, “Oficio 0116, 15 de enero del 2003, Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Expediente Besotes”.
- — (1983), “Resolución 078 de noviembre de 1983”.
- — (1980), “Resolución 0109 de 1980”.
- — (1980), “Acuerdo 109 de 1980”.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (2006, 8 de febrero), “Oficio 20062104854 del 8 de febrero de 2006”.

Estudios de caso: desarrollo y conflicto de tierras

- — (2003, 6 de octubre), “Oficina Asesora Jurídica, auto 0925 del 6 de octubre del 2003, por el cual se inicia trámite administrativo de licencia ambiental y se toman otras determinaciones”.
- — Dirección de Licencias, Permisos y Trámites (2007, 8 de mayo), “Oficio 2400-E2- 5871, del 8 de mayo del 2007”.
- —, Dirección de Licencias, Permisos y Trámites (2006, 9 de agosto), “Oficio 2400-2- 7 0518, del 9 de agosto de 2006”.
- — Oficina Asesora Jurídica (2003, 6 de octubre), “Auto 0925 del 6 de octubre de 2003”.
- Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República (2010a), “Diagnóstico sobre las comunidades indígenas: wiwa” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/documentos/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_WIWA.pdf, recuperado: junio del 2010.
- — (2010b), “Diagnóstico de la situación del pueblo indígena arhuaco” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/documentos/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_ARHUACO.pdf, recuperado: junio del 2010.
- — (2010c), “Diagnóstico de la situación del pueblo indígena kankuamo” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/documentos/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_KANKUAMO.pdf, recuperado: junio del 2010.
- — (2010d), “Diagnóstico de la situación del pueblo indígena kogui” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/documentos/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_KOGUI.pdf, recuperado: junio del 2010.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia [en línea], disponible en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.01>, recuperado: junio del 2010.
- Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios (2007, enero), Expediente Besotes. “Desarrollo Consulta Previa-decreto 1320 de 1998. Proyecto de embalse multipropósito los Besotes”.
- Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente (2007, 17 de enero), “Actividades de información a la ciudadanía octubre 2003”, Rad.: 7991.
- Stavenhagen, R. (2004, 10 de noviembre), Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas: misión a Colombia, Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/88/Add.2.
- Uribe Vélez, Á. (2006, abril 26), “Palabras del presidente Álvaro Uribe a cafeteros de la costa”, [en línea], disponible en: www.presidencia.gov.co, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Viloria de la Hoz, J. (2005, julio), “Sierra Nevada de Santa Marta: economía de sus recursos naturales” [en línea], en Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Núm. 61, Banco de la República, Bogotá, disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER-61-VE.pdf>, recuperado: 24 de julio del 2009.



CASO 9

EL PUEBLO COFÁN

Presentación y justificación

Con el descubrimiento de petróleo en el municipio de Orito en el año de 1963, comenzó la política de explotación petrolera en el departamento de Putumayo; en un período de tan sólo tres años se abrieron quince pozos, con una producción aproximada de treinta a cuarenta barriles diarios de crudo (Devia, 2004: 5). En 1969, la construcción del Oleoducto Trasandino (OTA), desde Orito hasta Tumaco en la costa pacífica, consolidó la actividad del sector y convirtió al Putumayo en una de las zonas petroleras más activas del país.

En los municipios de Orito, San Miguel y valle del Guamuez, que hacen parte del departamento del Putumayo, fronterizo con Ecuador, se ubica el territorio ancestral de la comunidad indígena cofán. Este territorio, además, coincide con la explotación petrolera: dentro o cerca de los campos de exploración y explotación petrolera, en operación bajo contratos de concesión a partir del 2004, se encuentra la mayoría de los resguardos indígenas cofanes. El bloque Alea, con 569.000 ha y en concesión a las empresas petroleras Repsol y Chaco, atraviesa el territorio cofán; los campos de la empresa Ecopetrol en el área occidental, el área sur y el bloque Churuco, se ubican en la frontera o en el interior de otros resguardos cofanes (Tenthoff, 2007).

Los cofanes presenciaron el arribo de múltiples problemas con la llegada de la explotación petrolera. El primero de ellos es la tensión entre los intereses económicos del sector de los hidrocarburos y la importancia

vital del territorio para el pueblo indígena, la que requiere estándares de armonía y equilibrio desconocidos para el mundo occidental. Por ejemplo, miembros de varias comunidades atribuyen la aparición de enfermedades a la acción de las empresas (Tenthoff, 2007). En segundo lugar, la actividad petrolera atrajo grupos armados ilegales interesados en ejercer dominio en la región: por un lado, la guerrilla en busca de rentas producto de la extorsión de las empresas, y de forma más reciente, guerrilleros y paramilitares en lucha por el control territorial para vigilar una floreciente producción de cultivos ilícitos. Además de la amenaza que presenta la guerra misma, los atentados contra la infraestructura petrolera de grupos armados al margen de la ley se convierten en una amenaza ambiental latente (Tenthoff, 2007). Por último, llega también el Estado a acompañar con obras de infraestructura a la explotación petrolera y, al mismo tiempo, a implementar políticas antinarcóticos y de seguridad, incrementando la presencia de fuerza pública, y los enfrentamientos armados en los territorios cofanes.

Este caso demuestra la contradicción entre el reconocimiento nominal del derecho territorial a los pueblos indígenas y las prácticas de despojo impuestas tanto por las dinámicas económicas propias del modelo dominante de desarrollo, como por las dinámicas de la guerra misma. La vulnerabilidad y riesgo del pueblo cofán en este escenario, se acentúa con la superposición de la presencia de la industria petrolera y sus conflictos con las disputas generadas por la expansión de cultivos de coca y el control de estos por los actores del conflicto y, por último, por la guerra del Estado contra cultivos ilícitos y grupos armados, así como por la proyección de una gran vía de conexión internacional que pasará por su territorio. El caso cofán ilustra cómo la coexistencia de la explotación petrolera, los megaproyectos de desarrollo, el conflicto armado, la siembra de cultivos ilícitos y la guerra contra estos, agota las posibilidades de subsistencia de un pueblo indígena.

Descripción del territorio y factores relevantes

Los relatos y testimonios del pueblo cofán ubican su territorio ancestral en el área geográfica comprendida entre el Valle del Guamuez y el río San Miguel, y el extremo de la cordillera oriental de Colombia límite entre los departamentos de Nariño y Putumayo. La reducción de estos territorios habitados tradicionalmente y el fraccionamiento interno del pueblo, han diseminado la población entre el Valle del Guamuez, la cordillera oriental y algunos resguardos en el vecino país del Ecuador (Mesa Permanente, 2004). Los cofanes en Colombia se distribuyen entre los municipios de San Miguel, el Valle del Guamuez y Orito, en el departamento de Putumayo; a lo largo de los ríos San Miguel y Guamuez, afluentes del

Putumayo, habitan en las comunidades de El Diviso, Jardines de Sucumbíos, San José, Rancherías, Santa Rosa del Guamuez, Yarina, Afilador, Campo Alegre, Nueva Isla, Villanueva y Bocana de Luzón.¹⁷³

Las primeras reservas indígenas de los cofanes se crearon en la década de los setenta, bajo la legislación de reforma agraria (ley 135/1961.) Entre 1967 y 1980 se delimitaron 69 territorios baldíos con el carácter legal de reservas indígenas para los cofanes: temporalmente se hizo una adjudicación provisional de tierras a las comunidades (a través del otorgamiento de derechos de usufructo), mientras se sometía el territorio a la conformación de unidades agrícolas familiares (UAF) para su titulación individual. En 1980, el Gobierno nacional ordenó la reconversión de las reservas en resguardos, retomando la figura de la ley 89/1980 que contemplaba formas definitivas de reconocimiento territorial, concediendo propiedad plena y mantenimiento del régimen comunal. La ley 160/1994 y su decreto reglamentario 2164/1995, respaldaron la orden gubernamental en lo concerniente a la ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas. La comunidad indígena cofán, después de haber perdido parte de su territorio tradicional —cerca de 15.000 ha— a manos de la colonización mestiza, en 1998 logra el reconocimiento y protección de sus territorios mediante la constitución de seis resguardos (DNP, 2006).

Los cofanes no son los únicos indígenas presentes en esta zona; en el territorio tradicional cofán se localizan cinco pueblos indígenas diferentes, los nasas, emberaes, awas, quichuas y pastos, quienes, a causa de la formulación del Plan de Vida (2000), se integraron en torno a la Asociación de Cabildos del Valle del Guamuez y San Miguel. Organizados en once comunidades principales y nueve cabildos (véase cuadro 1), los cofanes comparten su territorio con otros pueblos indígenas. El cabildo yarinal convive con familias awas e ingas y una comunidad numerosa de la etnia quichua; al extremo norte de la reserva se sitúan los indígenas nasas. De igual modo, el cabildo de Campoalegre comparte su territorio con indígenas awas, que conforman la comunidad de Monterrey (véase cuadro 2) (Mesa Permanente, 2007). La población del pueblo cofán registra un crecimiento moderado: 1143 habitantes en 1999 y 1278 para el 2005, ocupan un área de 51.917 ha (Mesa Permanente, 2007).

[173] El Putumayo es el octavo departamento con mayor presencia de indígenas en el territorio colombiano, con 44.515 de los 1.392.623 habitantes indígenas del país (el 3,2%) (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a).

CUADRO 1 Putumayo. Ubicación del pueblo cofán

Nombre de la comunidad	Número de habitantes	Área ocupada	Ubicación
Ukumare Kankhe	35	45.000 ha	Jardines de Sucumbíos, municipios de Orito e Ipiales
Yarinal, San Marcelino	169	2888 ha	Municipio de San Miguel
Santa Rosa de Sucumbíos, El Diviso	98	1 140 ha	Municipios Valle del Guamuez, Ipiales
Afilador Campoalegre	131	887 ha	Municipio de San Miguel
Santa Rosa del Guamuez	292	756 ha	Municipio del Valle del Guamuez
Nueva Isla	146	6 ha	Municipio del Valle del Guamuez
Villanueva	169	500 ha	Municipio de Orito
Bocana de Luzón	187	740 ha	Municipio de Orito
Tesnene	51	—	Municipio de Puerto Asís
Total	1278	51.917 ha	

FUENTE: Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel, Mesa Permanente de Trabajo por el pueblo cofán (2005)

La economía cofán se basaba tradicionalmente en la horticultura de subsistencia en el sistema de tumba y quema, y en la caza, la pesca y la recolección de frutos silvestres; estas prácticas se han visto disminuidas por cambios ecológicos derivados de la deforestación de la selva, la agricultura intensiva, el establecimiento de pastos para ganadería, la pesca con dinamita y con redes, entre otros. Sin embargo, su importancia como principal fuente de proteínas de la dieta alimenticia hace que todavía se practiquen con cierta regularidad. Desde los años sesenta, la expansión de la colonización en la región los introdujo a formas de trabajo y explotación como la agricultura comercial, la crianza de animales domésticos, la explotación de la madera y fabricación de artesanías, de lo cual también derivan su sustento (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a).

La presencia del oleoducto (y la potencial extorsión de las empresas) junto con la geografía del Putumayo atrajeron a la guerrilla, detrás vinieron los paramilitares y el narcotráfico. Todos encuentran un refugio estratégico en la selva húmeda que predomina en el Putumayo, así como un corredor seguro de movilidad que conecta la Orinoquía colombiana, Ecuador, el macizo colombiano y el Pacífico nariñense y caucano. Durante la década de los ochenta hubo presencia de diferentes guerrillas, pero, según el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, el único grupo guerrillero que permanece son las FARC (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a). A partir de 1987, los grupos paramilitares aparecen en el departamento del Putumayo en guerra de

contrainsurgencia y defendiendo proyectos de expansión de cultivos ilícitos (Ramírez, 1998: 105-108). En la zona se siembran cultivos de coca desde la década de los noventa y se trafican aprovechando el corredor de movilidad mencionado arriba. Y como se explicará en la siguiente sección, detrás de los cultivos ilícitos, la guerrilla y los paramilitares llegan las acciones de la fuerza pública, tanto acciones de erradicación de cultivos con fumigaciones que afectan los cultivos y el ecosistema, como acciones bélicas que no dejan de impactar a la población indígena.

La presencia de los grupos armados y los cultivos ilícitos ha desembocado en múltiples formas de violencia y el consecuente desplazamiento de los indígenas. Entre enero del 2000 y mediados del 2002, las comunidades indígenas en el Putumayo fueron objeto de atentados y hostigamientos, factores que arrojaron posteriormente un saldo de diecinueve homicidios entre el 2003 y el 2006 (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, 2010a). El conflicto en su territorio ha afectado particularmente a los cofanes por su reducido número (menos de 2000 miembros), por el fraccionamiento de su territorio y la dispersión de la población, contribuyendo a la paulatina desaparición del grupo y a la pérdida de su lengua. Desde el 2001, son uno de los dieciséis pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia, según la Defensoría del Pueblo (2001).

Cronología del conflicto

Entre 1945 y 1960 oleadas de colonos irrumpieron en los territorios de la comunidad cofán. Esta colonización masiva que el pueblo indígena califica de “invasión” fue integrada principalmente por colonos mestizos y por indígenas de otras etnias —nasa, los pastos, los awas y los inganos— provenientes en especial de Cauca y Nariño (Corsetti, Tommasoli y Viezzoli, 1987). La presión directa ejercida por grupos externos en áreas tradicionalmente pertenecientes a los indígenas, aumentó a partir de 1957 con la búsqueda de yacimientos petrolíferos y, en particular, en la región de Orito mediante un proceso de invasión y expropiación de las tierras indígenas. El único asentamiento mestizo hasta la llegada del petróleo era Puerto Asís. Con la construcción de carreteras para la explotación del petróleo se fundaron, además, los municipios Valle del Guamuez en 1954 y Orito en 1963, en cuya zona se descubrió petróleo el mismo año.

La explotación petrolera fue adelantada en sus inicios por compañías estadounidenses. La empresa petrolera Texaco inició sus exploraciones en 1964, en los municipios de La Hormiga, Valle del Guamuez y San Miguel, donde también se encuentra el territorio ancestral cofán. El pozo más grande del sur del país, en producción desde 1968, se encuentra en Orito, explotado, primero, por la Texaco y, luego, por Ecopetrol (Tenthoff, 2007). El descubrimiento de petróleo en la zona de Orito impulsó la construcción del Oleoducto Orito-Tumaco en 1969, con una longitud de 193 km

y una capacidad de conducción de cerca de 50.000 barriles diarios (Corsetti, Tommasoli y Viezzoli, 1987). Las empresas Texaco y la Gulf, invirtieron capital para adecuar las condiciones del terreno y la falta de infraestructura terrestre. La construcción de carreteras permitió la llegada de nuevos colonos, que empezaron a ocupar estas tierras desde el municipio de Orito hasta Puerto Asís entre 1975-1977 (Devia, 2004: 5).

La explotación petrolera ocasionó daños en los recursos naturales del territorio y en la salud de sus habitantes, efectos empeorados por las voladuras contra las líneas del oleoducto por grupos armados en los últimos veinte años. El derrame de crudo por efecto de los atentados y explosiones ha ocasionado la contaminación de la tierra, la irreparable erosión de las fuentes de agua natural (quebradas y ríos) y el incremento de la conductividad del agua por aumento de la temperatura, concentración de cloruros, déficit de oxígeno y muerte de especies acuáticas. Miembros de varias comunidades indígenas han señalado que la acción de las empresas petroleras también originó la aparición de enfermedades en los humanos, como el cáncer y la anemia, cuadros caracterizados por la diarrea y el vómito y otros padecimientos crónicos de la piel, la vista y las vías respiratorias (Tenthoff, 2007).

La extracción de recursos naturales en la zona sirvió de trasfondo para la ampliación de la frontera agrícola. Ligados a los procesos de colonización de la explotación petrolera, aparecieron en los años setenta los primeros cultivos de coca (Tenthoff, 2007). Las prácticas tradicionales de los cofanes no integran el cultivo y consumo de la hoja de coca; en cambio su uso del yagé distingue históricamente de otras culturas aborígenes andinas. Fue la llegada de numerosos contingentes de trabajadores vinculados mediante contratos temporales a los proyectos de exploración y explotación de petróleo, lo que rápidamente dio origen a un mercado laboral paralelo en búsqueda de fuentes alternativas de ingreso, entre ellas, la siembra de coca (Tenthoff, 2007). Para el año 1999 había 427 ha sembradas de coca en el territorio cofán, y en la región 66.000 ha del cultivo localizadas en su mayoría en el bajo Putumayo (Tenthoff, 2007).

Tenthoff reporta el hecho de que con los cultivos de coca y el narcotráfico floreciente, la región pronto se vio colmada de grupos insurgentes y paramilitares que financiaban sus actividades con el negocio de la coca y la pasta base (Tenthoff, 2007). Las FARC llegaron a la zona en la primera mitad de los años ochenta con el Frente 32. En la primera mitad de los noventa surgió el Frente 48¹⁷⁴ y para el 2000, ya operaban tanto en el bajo como en el medio Putumayo.¹⁷⁵ El desarrollo del Frente 32 se relaciona

[174] El Frente 48 que tuvo mayor influencia en el bajo Putumayo, en los municipios de Orito, Valle del Guamuez (La Hormiga), el municipio de San Miguel y en Puerto Caicedo (Echandía, 1999: 49).

[175] El Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República sostiene que el único grupo guerrillero que permanece en la región son las FARC. El grupo

con la economía petrolera y la ubicación fronteriza del departamento, pero su expansión está directamente vinculada con la economía de la coca (Echandía, 1999: 49). La actividad militar de las FARC en el Putumayo tiene mayor intensidad durante el período comprendido entre los años 1990 y 1999. El grupo guerrillero realizó 31 de 33 emboscadas que hubo en el departamento y ejecutó 42 de los 45 hostigamientos contra la fuerza pública. Durante estos años atacaron las instalaciones petroleras en Orito-Putumayo (1992) y una base militar ubicada en la Estación 2 del Oleoducto Trasandino, en el municipio de Orito (1994).¹⁷⁶

La aparición de los grupos paramilitares en el departamento del Putumayo en 1987 se vincula también con el negocio del narcotráfico. Cerca al río San Miguel en el lugar denominado "El Azul", terrenos del conocido narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha, los paramilitares crearon una base de operaciones adecuada para el procesamiento y exportación de coca (Ramírez, 1998: 105-108). Desde El Azul planearon y ejecutaron acciones de violencia política selectiva en la región.¹⁷⁷ Luego de un período de aparente inactividad, los grupos de autodefensa reaparecieron en 1997 con amenazas y panfletos, y en 1998 produjeron al menos 48 homicidios entre agosto y la primera semana de septiembre, según los registros (Ramírez, 1998: 105-108).

El Observatorio de Derechos Humanos del Programa Presidencial de Derechos Humanos establece una relación entre la confrontación armada y la superficie cultivada en coca, evidente tanto en la región del alto y del medio Putumayo, pero sobre todo en el bajo Putumayo para el 2002. Según el Informe de DDHH para el departamento de Putumayo 2003-2007, en los municipios de la región del bajo Putumayo convergieron en 1999 un creciente 82,8% de los homicidios y el 73% de los desplazados del departamento. Entre 2000-2002, la región concentró el 96% de los cultivos de coca (54.555 ha de 56.800), mientras el departamento presentaba más del 50% de la superficie cultivada en el país (Pinzón, 2002: 30).

Tenthoff registró en la voz de sus protagonistas los cambios que la coca generó en la cultura cofán y en las formas de producción en el interior de las comunidades: "[l]a dependencia del dinero ha repercutido

guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19) tuvo presencia en la región entre los años 1980 a 1982, y el Ejército Popular de Liberación (EPL) entre los años 1983 hasta principios de la década de los noventa (Echandía, 1999: 49).

[176] A mediados del año 1996, integrantes de los frentes 13, 32, 48 y 49 que operan en Caquetá y Putumayo se tomaron la base militar de las Delicias, en el municipio de Puerto Leguizamó. En todos ataques, las FARC asesinaron y secuestraron soldados de la fuerza pública (Echandía, 1999: 49).

[177] Los paramilitares por su parte, asentados en "El Azul", actúan en los municipios de Puerto Asís, Orito y Valle del Guamuez (San Miguel era parte de este municipio para la época), con el asesinato de campesinos, colonos, integrantes de movimientos políticos de izquierda presuntos apoyos de las FARC o del desmovilizado EPL (Echandía, 1999: 49).

en la disminución de la producción de cultivos de pancoger, y ha introducido una mentalidad ‘de hombre blanco’, donde rigen más el materialismo y el individualismo”. La llegada de los cultivos ilícitos incrementó “la colonización dentro de los resguardos, y ha destruido gran parte de la reserva forestal” (Tenthoff, 2007). Para la misma época, a los impactos ambientales del petróleo y la coca se sumó la explotación forestal del Valle del Guamuez, uno de los municipios con mayor población indígena cofán (DANE, 2005).

La actividad económica del municipio, con cabecera municipal La Hormiga a 150 km al suroccidente de Mocoa, se centraba en la agricultura, la explotación petrolera y forestal. Los procesos de colonización redujeron visible y drásticamente la cobertura de bosques en la zona a través de los años (véase cuadro 2). En el caso de la comunidad cofán de Yarinal, la pérdida de territorios de bosque entre 1999 y el 2002 superó el 99% del área habitada. La deforestación ocurre en perjuicio de la biodiversidad de la tierra y de la integridad física y material de las comunidades indígenas. De acuerdo con el sentir de las comunidades, el implacable avance de la deforestación resulta tan grave para los nativos como la pérdida misma de sus territorios.

CUADRO 2 **Disponibilidad de bosque natural**

Comunidad	Área en bosque (1999) Ha	Área en bosque (2002) ha
Sucumbíos	1320	234
Guamuez	597	15
Yarinal	503	3
Campoalegre	855	115
Nueva Isla	0	0
Bocana de Luzón	440	54
Villanueva	407	28
El Diviso	45	0,76

FUENTE: Cruce de información Incora (1998). Estudios socioeconómicos reservas de Yarinal-Santa Rosa & Ministerio de Agricultura (2003). Cifras citadas en documento Plan de Vida del Pueblo Cofán, versión actualizada 2004

Los resultados del estudio de caracterización biológica y del estado de la fauna y flora en el territorio cofán, desarrollado por el Instituto Alexander von Humboldt y la Fundación Zio-A’i en 1999, también fueron indicativos de los daños sufridos por este pueblo. Los datos revelaron un alto grado de vulnerabilidad para tres especies animales¹⁷⁸ y el peligro

[178] El oso andino (*Tremarctus Ornatus*), mamífero (carnívoro); la pava negra (*Aburria aburri*), ave (*Cracidae*); el colibrí (*Pulsatrix melanota*), ave (*Strigidae*). Adaptado de libro rojo de aves 2002, reptiles, mamíferos, Atlas IGAC, 2005, Los micos de Colombia, 2003.

crítico de extinción para otras seis.¹⁷⁹ La fauna de los territorios también se vio afectada por la producción de coca; los herbicidas utilizados en su cultivo, los químicos usados en la producción de la pasta base y el clorhidrato que se derramaba en los ríos con efectos adicionales sobre la salud humana y la calidad del agua (Tenthoff, 2007).

Los territorios ancestrales de los cofanes pronto se convirtieron en escenario de un intenso conflicto armado, que dejó a la población civil entre el fuego cruzado de la lucha por el control territorial y la guerra antinarcoóticos (Tenthoff, 2007: 40). Entre el 2000 y el 2004, en el Putumayo se fumigaron 143.771 ha de coca, con tan sólo 4400 ha en pie al final del referido período (Tenthoff, 2007: 40). La estrategia de erradicación de cultivos a través de la aspersión aérea tuvo connotaciones de desarraigo y marginación para los nativos. A manera de ejemplo, las fumigaciones realizadas en los territorios indígenas y campesinos del Valle del Guamuez y del San Miguel entre el 22 de diciembre del 2000 y el 5 de enero del 2001, causaron el desplazamiento de aproximadamente 80 familias del pueblo indígena cofán (pertenecientes a las comunidades Yarinal, San Marcelino y Santa Rosa de Sucumbíos-El Diviso) hacia las selvas del sur, limítrofes con el Ecuador.¹⁸⁰

De acuerdo con el Plan de Vida del Pueblo Cofán elaborado en el 2002, la mata de coca representó una de las pocas alternativas de subsistencia para los habitantes de la región ante la falta de tierras para sembrar, de mercados donde vender y de infraestructura para transportar productos lícitos. A los ojos de los nativos, la coca se convirtió en la única opción ante la coacción y la necesidad. El éxito alcanzado por medio de la fumigación entre el 2000 y el 2004 fue, en todo caso, relativo. Los dos años siguientes presentaron un incremento en los cultivos ilícitos hasta alcanzar 12.000 ha sembradas en el 2006 (Tenthoff, 2007: 34). En el 2007, la comunidad cofán denunció ante la Corte Constitucional los efectos de siete años continuos de fumigaciones aéreas con glifosato —y su pico el día 24 de julio del año en curso— sobre la seguridad alimentaria de la población. Contrario a lo manifestado por el Ejército nacional, alegaron que, para los indígenas, los procedimientos han eliminado “toda clase de cultivos, los animales y la misma salud de los pobladores de la zona [...] sí causan daño al entorno, afectan el pancoger diario y generan desplazamiento a causa de la falta de alimentos” (Mesa Permanente, 2007).

[179] El mismo estudio reveló que la danta (*Tapirus Terrestris*), mamífero (*Perissodactyla*); el chigüiro (*Capybara*), mamífero; el zaíno (*Tayassu peccari*) mamífero (*Artiodactyla*); el mono cotudo (*Alouatta seniculus*), mamífero (primate); la boruga (*Agouti paca*), mamífero (rodental); y la gallineta (*Nothocercus Julius*), aves son otras especies también en peligro crítico de extinción. Adaptado de libro rojo de aves 2002, reptiles, mamíferos, Atlas IGAC, 2005, Los micos de Colombia, 2003.

[180] Pueblo cofán, cabildos indígenas del Valle Guamuez y San Miguel y la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDHU), 2001, “Denuncia por asesinato a indígenas cofanes del Putumayo, a las fumigaciones de cultivos tradicionales en territorios indígenas y a los hechos de violencia que recrudecen la grave situación de derechos humanos en el Putumayo” [en línea], disponible en: <http://abyayala.nativeweb.org/ecuador/cofan/cofan1.php#espanol>, recuperado: 13 de julio de 2010.

El período de fumigaciones 2000-2004 coincide con la implementación de la operación militar conocida como “Plan Patriota” en la zona, en contra de las FARC.¹⁸¹ A pesar del despliegue de fuerzas armadas y el cambio general del enfoque en la estrategia de lucha contrainsurgente adelantada por el ejército colombiano, los grupos armados ilegales ejercen un fuerte control en el departamento del Putumayo, donde perpetran atentados contra los derechos humanos de las comunidades, en violación del derecho internacional humanitario. Así, bajo el Plan Patriota presentan nuevos episodios de desplazamiento en el 2005 y el 2006 (Observatorio de Derechos Humanos Programa presidencial de Derechos Humanos, 2010). El 16 de octubre del 2005, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) retuvieron y desaparecieron a seis menores de edad en la comunidad de San Marcelino, por supuestos nexos con la guerrilla que opera en la zona. Los hechos causan el desplazamiento de 71 familias hacia el Ecuador, con lo cual la comunidad quedó reducida a 9 familias. Incluso, las autoridades tradicionales confirmaron en el 2007 la implementación de diferentes políticas de seguridad antinarcóticos del Gobierno nacional como nueva causa de desplazamiento.¹⁸²

En la región del Putumayo se encuentra una de las concentraciones más altas de tropas oficiales del país, con cinco batallones (*Actualidad Colombiana*, 1999). La realización de obras de infraestructura para la explotación petrolera ha incrementado la actuación guerrillera y la presencia de fuerza pública en los territorios cofanes. Las comunidades denuncian la restricción de derechos de movilidad y el aumento del riesgo que se vive en la zona a causa del ingreso de las tropas.¹⁸³

Después de una declinación en la producción petrolera de Colombia en el 2000, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez reactivó la producción del sector con la creación en el 2004 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). La reactivación va acompañada de una mayor presencia del ejército, incluyendo el destacamento de una Brigada de 4300 hombres en el Putumayo, cuya función es cuidar la infraestructura petrolera (Archivo de Prensa de la Presidencia de la República, 2005, 28 de junio).

La ANH cambió el recuadro de regulaciones, disminuyó el papel de la petrolera nacional Ecopetrol y ofreció ventajas económicas a empresas extranjeras. Además del cambio en la contratación, la nueva repartición

[181] El Plan Patriota significó un cambio general del enfoque en la estrategia de lucha contrainsurgente adelantada por el ejército colombiano.

[182] “La aspersión aérea dentro del marco del Plan Colombia ha destruido los cultivos de pancoger y la militarización ha agudizado el conflicto en la región, causando pérdida de vidas y un masivo desplazamiento de población” (Fundación de Autoridades Tradicionales ZIO-AI, 2005).

[183] “Los militares nos determinan las horas en que podemos movilizarnos para realizar nuestras prácticas culturales como la caza, la pesca y recolección de medicina. Nos ponen límites de donde y hasta donde podemos andar en nuestro territorio. La situación que se vive en esta zona es muy peligrosa por causa de la violencia; hay bombardeos, campos minados [...]” (*Actualidad Étnica*, 2007).

de las regalías a los departamentos por la explotación de recursos naturales, favorecía a las empresas petroleras. La liberación del sector petrolero produjo en el 2004 y el 2005 la firma de numerosos contratos de concesión para la exploración de hidrocarburos y estudios técnicos. Entre ellos, el reingreso de la compañía Operaciones Petroleras Andinas (OPA) en el Bloque Coatí, una zona de aproximadamente 28.000 ha que cruza los resguardos cofanes de Afilador y Yarinal y los resguardos de San Marcelino (Kichwa) y Monterrey (Awa). La OPA, empresa colombiana con una inversión de 18,7 millones de dólares, se quedaría por lo menos tres años en el territorio (Tenthoff, 2007).

Ninguna de estas decisiones ha sido consultada con el pueblo cofán, a pesar de que el Estado colombiano tiene la obligación de consultar con anterioridad a los grupos étnicos cada vez que se vayan a adoptar medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente por mandato de los artículos 329 y 330 de la Constitución Política, con sustento adicional en el convenio 169 de la OIT aprobado por Colombia mediante ley 21 de 1991. Además, en el 2008 la Corte Constitucional definió la obligatoriedad de la consulta en sentencia del 2008, a partir del criterio de “nivel de afectación de los pueblos nativos” postulado por el convenio 169.¹⁸⁴ De acuerdo con la Corte Constitucional, frente a la explotación y exploración de la naturaleza en territorios nativos, el nivel de afectación que supone establecer el artículo 6º del convenio 169 obliga al Ministerio del Medio Ambiente a realizar un estudio detallado que, antes de realizar dicha consulta, verifique dos aspectos: si existe una vulneración de los derechos indígenas y afrodescendientes en sus territorios, y determinar el impacto ambiental que se genera en dichas zonas. En caso de cumplirse alguno de estos dos requisitos, el estudio será vinculante y el Ministerio del Interior y de Justicia no podrá iniciar la consulta previa. A menos y hasta que se realice un estudio previo de impacto social y ambiental, el Estado también debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio.¹⁸⁵

Para el caso del pueblo cofán del Putumayo, no sólo se otorgaron concesiones adicionales, sino que los procesos de consulta previa sobre la explotación de los yacimientos auríferos fueron delegados a las empresas operadoras. Cada empresa operadora en los 34 bloques de concesiones de tierras de la ANH iniciaría un proceso de concertación en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas del Putumayo a través de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia

[184] A favor de la consulta de medidas susceptibles de afectar a las comunidades indígenas en su calidad de tales, este criterio excluye el trámite para políticas y programas “que de alguna manera les competen” (sentencia C-030/2008).

[185] Ídem. La CIDH, en el caso Saramaka, indicó que “el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio [...] a menos y hasta que entidades técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental”.

(Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2004). Las consultas locales desarrolladas por operadores legitiman decisiones ya tomadas sobre la determinación de los usos del suelo (tanto la reconfiguración de las cuencas y los bloques de tierras, como la convocatoria de rondas de licitación), que inciden directamente en los territorios indígenas sin el conocimiento y consentimiento de las comunidades. Cuando se trata de la explotación de recursos naturales en los territorios tradicionalmente habitados por las comunidades indígenas, por estar aquellos ligados a su subsistencia como grupo humano y como cultura, su derecho a ser previamente consultados tiene carácter fundamental. En estos casos, la Corte Constitucional acoge, con sustento en el artículo 330 de la Constitución Política, el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Saramaka, según el cual el Estado tiene la obligación no sólo de consultarlos, sino de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones (sentencia T-769/2009).

En el sistema de regalías, las comunidades tendrían que ser consultadas sobre la manera como las alcaldías de los municipios afectados deberían invertir el dinero. No registramos un solo ejemplo en el bajo Putumayo donde las regalías hayan llegado a las comunidades cofanes afectadas, ni donde los resguardos hayan recibido alguna compensación por los daños ocasionados.

En el 2007, la Mesa Permanente del pueblo cofán denunció ante la ONU el quebrantamiento de su derecho a la consulta previa. No han hecho procesos de consulta, arguyeron, las intervenciones de las petroleras han arruinado el territorio en ausencia de un proyecto que permita mitigar las necesidades de los pueblos indígenas en el Putumayo. Con la continuación y ampliación de la presencia de las empresas petroleras prevén la pérdida de aún más territorios, “porque con las intervenciones viene gente de otros lugares y se apodera del territorio, actualmente muy reducido” (Llacta, 2007). La mesa invocó la misma violación de derechos por parte de “proyectos de desarrollo social” del Gobierno de Colombia. Aludieron como ejemplo el proyecto nacional del Centro de Atención Fronterizo ubicado en territorio indígena del pueblo cofán, al cual ellos se oponen, pues atraen aún más personas de afuera al territorio (sentencia T-769/2009).

Este Centro de Atención Fronteriza (Cenaf) forma parte de la ampliación de la infraestructura militar en la zona, y fue aprobado en el 2006 por el Ministerio de Defensa. El puente se ubica sobre el puente internacional del municipio de San Miguel, jurisdicción de la reserva indígena cofán del Yarinal San Marcelino, y es fruto de un acuerdo binacional entre Ecuador y Colombia.¹⁸⁶ La Mesa cofán sostuvo reuniones con el Ministerio del Interior entre marzo y junio del 2006, en las cuales presentó una

[186] El Cenaf concentrará efectivos del ejército, de la seccional de Policía Judicial (Sijin), de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas (DIAN), de la Policía nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) (Reyes, Thoumi y Duica, 2006: 1).

“propuesta de vida” para llevar a cabo la consulta previa sobre la construcción del Cenaf. Sus peticiones se concentraron en el cumplimiento de las normas constitucionales que consagran los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el respeto de acuerdos establecidos mediante convenios y la ratificación de tratados internacionales y, puntualmente, la realización de la consulta previa sobre el Cenaf.¹⁸⁷ En mayo del 2007, un año después, la mesa cofán aún esperaba respuesta para la protocolización de la consulta, mientras la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) ya operaban la zona en carpas como una etapa preparatoria del puente.

En el 2007, el pueblo cofán realizó algunas acciones de denuncia y de gestión por la defensa de sus derechos y libertades fundamentales ante autoridades nacionales y organismos internacionales. En la conmemoración del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del 2007, los cofanes se dirigieron a las Naciones Unidas para denunciar su situación de desplazamiento y demandar respeto por su vida y su cultura. El pronunciamiento del líder cofán Iván Queta Quintero en la sede de la ONU en agosto hizo un recuento de los atropellos sufridos por su etnia a lo largo de la historia, y denunció la militarización e invasión del territorio por inversiones petroleras (*Actualidad Étnica*, 2007). En septiembre del 2007 la Mesa de Trabajo del pueblo cofán se dirigió a la Corte Constitucional de Colombia para denunciar su situación, a propósito del desplazamiento forzado. Adujeron como principal causa para el abandono del territorio ancestral la operación de los actores armados legales e ilegales en la zona; se refirieron al desplazamiento forzado de las comunidades del alto Comboy y al ataque sufrido por Villanueva y Santa Rosa de Sucumbíos, por operaciones militares de contrainsurgencia (Mesa Permanente de Trabajo del pueblo cofán y los cabildos indígenas del Valle del Guamuez, Orito y San Miguel, 2007).

En esta carta a la Corte Constitucional denunciaron que en mayo del 2007 la comunidad del alto Comboy se desplazó masivamente hacia La Hormiga, cabecera municipal del valle del Guamuez. El desplazamiento fue motivado por las torturas a un miembro de la comunidad por parte del ejército: según los cofanes, el 23 de mayo jefes de la Brigada Móvil 13 del Ejército nacional retuvieron, amarraron y arrastraron al joven Miguel Morán Acosta fuera de la comunidad. La población huyó después de que al día siguiente la Brigada reportara la baja de un guerrillero muerto en combate identificado como “Miguel Morán Acosta”.

En abril del 2008, en el marco del encuentro trifronterizo del departamento del Putumayo, las comunidades indígenas organizadas en la Mesa Permanente del pueblo cofán, denunciaron una vez más la amenaza

[187] Pronunciamiento de la mesa permanente de trabajo sobre la propuesta concertada y presentada por los diecisiete cabildos frente a la instalación del Cenaf en el sector aldeaño al puente internacional sobre el río San Miguel, jurisdicción del municipio de La Dorada, San Miguel departamento del Putumayo (Colombia), a representantes del Gobierno nacional.

sobre sus territorios y destacaron como los atentados más graves en contra de su integridad física y cultural los siguientes: el desconocimiento del régimen especial indígena, la pérdida gradual del territorio, el desplazamiento, la militarización, la contaminación ambiental, la falta de apoyo al cumplimiento de la articulación de los planes de vida y la invisibilización de la problemática de los pueblos indígenas (Asociación de Autoridades Tradicionales, Mesa permanente por el pueblo cofán y cabildos indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel, 2008).

Actuaciones subsiguientes del Gobierno nacional han confirmado una ambigua política frente a la toma de decisiones relacionadas a los territorios indígenas. El mismo año 2008, el presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) manifestó en una ceremonia militar que “seguirá en la zona la brigada de 4300 hombres que están cuidando los pozos petroleros y los oleoductos, pero al mismo tiempo entrarán a la zona tropas de dos batallones más quienes tendrán la misión de patrullar permanentemente para evitar nuevos ataques de los terroristas” (Presidencia de la República, 2005, 28 de junio). Pero, a su vez, a mediados del mismo año, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y la Oficina de Parques Nacionales Naturales, con el apoyo de organizaciones internacionales, declaró como santuario de flora y plantas medicinales Orito Ingi-Ande, ubicado en el territorio cofán, entre los departamentos de Putumayo y Nariño, para salvaguardar la integridad y conocimiento de las comunidades como patrimonio inmaterial de la nación (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, s. f.).

Además, aparte de la expansión de la explotación petrolera, se prevé otro megaproyecto que afectará varios resguardos en el bajo Putumayo, sin ninguna consulta previa: el puente internacional que cruza el río San Miguel y une Ecuador con Colombia. El puente internacional es parte de una gran vía de comunicación que unirá Tumaco con Belém do Pará en el Brasil. Como parte de la iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana (IIRSA), se ha diseñado el megaproyecto *Corredor multimodal Tumaco-Puerto Asís-Belém do Pará*, corredor multimodal que involucra la construcción de un canal interoceánico y que está integrado por proyectos de naturaleza vial, fluvial, marítima y portuaria. De acuerdo con el Ministerio de Transporte de Colombia, son dos las funciones estratégicas del corredor intermodal: implementar el eje de desarrollo e integración del sur de Colombia, las zonas del norte ecuatoriano, el Amazonas peruano y el norte de Brasil y potenciar la interconexión del interior del continente con la cuenca del Pacífico (Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, s. f.). De llegar a construirse, esta vía traerá sin duda nuevos conflictos y nuevos despojos a los territorios del pueblo cofán.

BIBLIOGRAFÍA

- Actualidad Colombiana (1999), "Informe especial Putumayo: el estratégico Sur", Bogotá.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (2004), "Informe de Gestión 2004: numeral 6.1. 'Actividad social: indígenas'" [en línea], disponible en: http://www.anh.gov.co/media/ANH/informe_gestion_04.pdf, recuperado: 9 de julio del 2010.
- — (2008), "Manual de gestión para la exploración y producción de hidrocarburos en áreas socialmente sensibles", Bogotá.
- Asociación de Autoridades Tradicionales, Mesa Permanente por el Pueblo Cofán y Cabildos Indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel (2008, abril), "Conclusiones encuentro trifronterizo del Putumayo".
- Colombia, Corte Constitucional "Sentencia T-769 de 2009", M. P. Nilson Pinilla Pinilla.
- — Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente (2001), "Informe Defensorial N° 1 Fumigaciones y proyectos de desarrollo alternativos en el Putumayo", Bogotá.;
- —, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008, 16 de junio), Resolución 0994 de 16 de junio del 2008, "Por medio del cual se declara reserva y alindera el santuario de flora plantas medicinales Orito-Ingi Ande".
- Corsetti, G.; Tommasoli, M. y Viezzoli, M. (1987), *Migrantes y colonos de la Sierra en la selva tropical colombiana*, Italia, Bulzoni.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005), "Censo General de Población" [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/censo/>, recuperado: junio de 2009.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006), *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*, Bogotá.
- Devia Acosta, C. Y. (2004), *Orito y la explotación petrolera*. Un caso de colonización en el medio Putumayo, 1963-1985 [trabajo de grado], Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Antropología.
- Echandía Castilla, C. (1999), *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones colombianas*, Bogotá, Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Fundación de Autoridades Tradicionales Zio A'i (2005), *La violencia y las fumigaciones amenazan la supervivencia del pueblo cofán, Putumayo*.
- Instituto Alexander von Humboldt y Fundación Zio A'i (1999), *Estudio de caracterización biológica y del estado de la fauna y flora en del resguardo especial Ukumari Kankhe del pueblo cofán*.
- Mesa Permanente, *Plan de Vida del Pueblo Cofán 2002* (2004), La Hormiga, Putumayo.
- — (2007, octubre), Documento OT.
- — (2007), "Pronunciamiento de la mesa permanente de trabajo sobre la propuesta concertada y presentada por los 17 cabildos indígenas frente a la instalación del Cenaf".

Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio

- Mesa permanente de trabajo del pueblo cofán y los cabildos indígenas del Valle del Guamuez, Orito y San Miguel (2007), “Carta a la Corte Constitucional sobre desplazamiento forzado indígena en el Putumayo”, Bogotá, 21 de septiembre de 2007, disponible en: http://asociacionminga.org/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=51, recuperado: 13 de julio del 2010.
- Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, “Diagnóstico de la situación del pueblo indígena kofán” [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/documentos/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_KOFÁN.pdf, recuperado: junio del 2010.
- Observatorio de Derechos Humanos Programa Presidencial de Derechos Humanos, “Diagnóstico departamental Putumayo 2003-2007”,
- Pinzón, P. (ed.) (2002), Colombia. Conflicto armado, regiones, derechos humanos y DIH (1998-2002), Bogotá, Vicepresidencia de la República de Colombia, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.
- Presidencia de la República, Archivo de Prensa (2005, 28 de junio), “Brigada de 4300 hombres, dos batallones y fuerzas especiales para proteger al putumayo” [en línea], disponible en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/junio/28/21282005.htm, recuperado: 9 de julio del 2010.
- Pueblo Cofán, Cabildos Indígenas del Valle Guamuez y San Miguel y La Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDHU) (2001), “Denuncia por asesinato a indígenas cofán del Putumayo, a las fumigaciones de cultivos tradicionales en territorios indígenas y a los hechos de violencia que recrudecen la grave situación de derechos humanos en el Putumayo” [en línea], disponible en: <http://abyayala.nativeweb.org/ecuador/cofan/cofan1.php#espanol>, recuperado: 13 de julio de 2010.
- Ramírez, R. (1998), “Conflictos sociales en el Putumayo”, en Conflictos regionales (Amazonía y Orinoquía), Bogotá, Fescol-Iepri.
- Revista Electrónica Llacta (2007), “Los cofán ratifican ante la onu sus derechos y su existencia” [en línea], disponible en: <http://www.llacta.org/notic/2007/not0817a.htm>, recuperado: 13 de julio de 2010.
- Reyes, A.; Thoumi, F. y Duica, L. (2006), El narcotráfico en las relaciones fronterizas de Colombia, Universidad del Rosario, Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito, Bogotá.
- Tenthoff, M. (2007), “Coca, petróleo y conflicto en territorio cofán” [en línea], disponible en <http://www.tni.org/es/briefing/coca-petroleo-y-conflicto-en-territorio-cofan>, recuperado: junio del 2010.

MARCO LEGAL

Consulta previa y otros derechos de las comunidades con propiedad colectiva sobre la tierra

Como han demostrado los casos estudiados, parte del problema que se enfrenta en estos conflictos de tierras es la confluencia de legislaciones: existe una confrontación entre la legislación que apoya grandes proyectos de desarrollo, la legislación ambiental y la normatividad que rige la propiedad colectiva de comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas. Varios de estos casos involucran conflictos por la interpretación de la obligatoriedad de la consulta previa en, por lo menos, tres hipótesis distintas: primero, cuando el proyecto es en territorios de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, pero los megaproyectos afectan el subsuelo (mineros, petróleo) que siguen siendo de la nación. La segunda hipótesis tiene lugar cuando los territorios son afectados directamente, pero el proyecto no ocurre dentro de los límites del territorio colectivo. La tercera hipótesis ocurre cuando hay otras afectaciones a las comunidades distintas de las afectaciones sobre el territorio de propiedad colectiva, por ejemplo porque se limita el acceso de la comunidad a los lugares sagrados, se modifica el estado de estos lugares, etcétera.

En estas tres hipótesis, el conflicto ha girando en torno a la forma como se debe dar la consulta previa a las comunidades sobre tales proyectos que las afectan en cualquiera de las maneras descritas. En particular, existe una tensión entre la interpretación según la cual la consulta previa es sólo necesaria para obtener una licencia ambiental (en la primera hipótesis descrita, cuando se trata de proyectos de explotación en territorio colectivo) y la interpretación más amplia según la cual la consulta previa es necesaria en todas las tres hipótesis.

Como en varios de los casos estudiados la ausencia de consulta previa, o su implementación restringida, ha sido motivo de conflicto, esta sección describirá la normatividad aplicable, la naturaleza legal de los conflictos y la forma como han sido resueltos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Con ello, se complementa la comprensión de los casos y se hace más evidente la necesidad de protección de los grupos étnicos como grupos vulnerables y las responsabilidades del Estado en ese sentido.

Normas aplicables

La normatividad aplicable a la consulta previa en estos casos tiene tres orígenes principales en el derecho nacional: primero, el convenio 169 de la OIT aprobado por la ley 21 de 1991, segundo la Constitución Política y tercero la ley 99 de 1993 desarrollada por el decreto 1320 de 1998 sobre

la licencia ambiental. Además de estas tres fuentes, la jurisprudencia constitucional es una fuente normativa importante en la medida en que interpreta las tensiones entre estas tres fuentes normativas y aclara los derechos de las comunidades y pueblos.

El convenio 169 de la OIT asegura los derechos de los pueblos indígenas a su territorio para la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, y con el fin último de garantizar su supervivencia como individuos y cultura. Varios apartes del convenio aseguran la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que las afectan, especialmente las vinculadas con la explotación de recursos naturales en los territorios que han habitado de manera tradicional (no sólo aquellos sobre los cuales tienen títulos de propiedad). El artículo 5º del convenio llama al respeto por “los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales” de los pueblos indígenas. El artículo 6º dice que los pueblos deben ser consultados “mediante procedimientos apropiados” y “a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Tales consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Adicionalmente el artículo 7º dice que los pueblos tienen derecho a decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo:

[...] en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Por último, el artículo 15 del convenio se refiere de forma específica a los recursos naturales existentes en sus tierras y la obligación de proteger el derecho de los pueblos a “participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”. En los casos en que la propiedad de los recursos minerales o del subsuelo pertenezca al Estado, los Gobiernos tienen en todo caso la obligación de consultar a los pueblos interesados para determinar:

[...] si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

De la lectura del convenio se desprende que la obligación del Gobierno en los casos descritos en este libro va mucho más allá de lo que se ha planteado como el requisito de consulta previa en los casos estudiados. Así, el convenio establece la consulta como un mecanismo para lograr un fin, que es la garantía de los intereses de los pueblos indígenas y tribales, entre los cuales están incluidas las comunidades afrocolombianas. Tales intereses no están circunscritos por el convenio, ni al territorio que les pertenece legalmente (los territorios de propiedad colectiva), ni a los casos de explotación de recursos naturales, ni a un determinado tipo de afectación (por ejemplo sólo la afectación de los recursos mismos).

La amplitud del convenio 169 es replicada, pero en menor medida, por la Constitución de 1991. En lo que se refiere específicamente al tema de la explotación de los recursos naturales, el artículo 330 dispone que:

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.

Tal formulación plantea un derecho más restringido que los del convenio; pero en todo caso es un derecho importante que protege la integridad de los pueblos indígenas y asegura su derecho a la participación en las decisiones de recursos naturales que los afecten. Sin embargo, el Gobierno en la legislación sobre licencia ambiental habría de restringir este derecho aún más.

La consulta previa es parte de los requisitos establecidos por ley para la obtención de una licencia ambiental, requisito para la explotación de recursos naturales y para la construcción de represas, entre otras instancias. La ley 99 de 1993 estableció que las decisiones en materia de explotación de recursos naturales se tomarán previa consulta con los representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes afectados. Así, el artículo 76 de la ley 99 de 1993 establece:

La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la ley 70/1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.

El procedimiento para hacer la consulta en estos casos está consagrado en el decreto 1320 de 1998, el cual no exige que la consulta sea antes al diseño del proyecto ni a la solicitud de la licencia, y no establece un papel protagonista para el Estado en este proceso, ya que la consulta puede ser realizada por la empresa interesada. Además, sólo establece que se debe consultar a las comunidades asentadas “dentro del área de

influencia directa del proyecto” (artículo 16); artículo que se interpreta de manera restrictiva. En todo caso, la convocatoria del decreto es indispensable para el trámite de licenciamiento, puesto que las empresas deben presentar un EIA que considere los impactos económicos, sociales y culturales estimados,¹⁸⁸ así como un PMA para mitigarlos y controlarlos.¹⁸⁹ Tanto el EIA como el PMA deben vincular a la población, ya que tanto el diagnóstico como el plan de manejo debe ser el resultado de procesos participativos con las comunidades. Además, el decreto dice que en caso de pertenecer a un grupo étnico, tal participación implica el proceso de consulta previa.

Para la determinación de la zona de influencia del decreto, es importante resaltar que éste establece que el Ministerio del Interior y de Justicia y el Incora (hoy Incoder),¹⁹⁰ deben emitir las certificaciones sobre la existencia de títulos de propiedad de grupos étnicos y la presencia de asentamientos étnicos en la zona de influencia del proyecto. Ello implica una definición de zona de influencia que usualmente significa que el proyecto se haga dentro de los territorios certificados como de propiedad colectiva. Si las entidades no expiden las certificaciones o si éstas son negativas, la empresa dueña del proyecto puede comenzar los estudios, y si en el trabajo de campo encuentra que hay grupos étnicos, debe informar al Ministerio del Interior y vincular a las comunidades a los EIA (decreto 1320/1998), artículo 3º. Con ello, se deja, por lo menos para efectos de la licencia ambiental, en manos de la empresa la decisión de proteger a los grupos que puedan verse afectados en el sentido más amplio del convenio 169, e incluso de la Constitución.

Y la consulta pierde la naturaleza que le da el convenio de ser un medio para garantizar los derechos de los pueblos y comunidades, y se convierte en un formalismo que debe ser superado, como se vio en varios de los casos estudiados. Incluso, el procedimiento del decreto 1320 de 1998 reduce la consulta previa a una sola reunión de discusión del EIA y del PMA, una vez el proyecto ya está diseñado.¹⁹¹

[188] El diseño institucional en Colombia establece la evaluación a partir de una definición amplia de impacto ambiental, y en el trámite de los permisos y licencias se valoran todos los posibles efectos de un proyecto (ley 99/1993, decretos 1220/2005 y 500/2006.

[189] Todos los proyectos de uso de recursos naturales o de obras de infraestructura requieren licencia o permiso ambiental. En las obras y proyectos que no necesitan licencia, el procedimiento de la consulta previa no está reglamentado. El trámite que se aplica para esas consultas ha sido definido por el Ministerio del Interior y de Justicia, entidad que tiene como función coordinar la consulta previa, entre otras funciones de protección de los derechos de los grupos étnicos.

[190] El Incoder, creado mediante decreto 1300 del 21 de mayo de 2003, asumió las funciones del Incora cuando éste fue liquidado.

[191] La reglamentación de la licencia ambiental deja el espacio abierto para que la empresa privada entre inicialmente a los territorios sin el acompañamiento estatal y sin un proceso formal de consulta previa. Durante el período de elaboración de estudios ambientales —que no se considera formalmente de consulta— la empresa tiene contacto directo con

LA CONSULTA PREVIA EN LA CORTE CONSTITUCIONAL

Frente a esta reglamentación, una interpretación posible es la que deja sin posibilidad de aplicación los derechos del convenio 169 o la protección constitucional, y los limita, en la práctica, a la reglamentación del decreto 1320. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tomado el camino contrario al expandir la comprensión de los derechos involucrados para acercarse más al espíritu y la letra del convenio 169 y de otras interpretaciones amplias del derecho de consulta previa que se han dado de forma reciente en el derecho internacional.¹⁹² En particular, entre el 2005 y el 2009 la Corte tomó una serie de decisiones que llevan, incluso, a establecer como obligatoria no sólo la consulta previa, sino la obtención del consentimiento de las comunidades afectadas.

En el 2005 la Corte Constitucional precisó que la consulta previa debía respetar la organización política de los pueblos indígenas y, por ello, los representantes debían ser designados por los pueblos mismos y no por las entidades estatales ni privadas (sentencia T-737/2005).

En el 2008, la Corte Constitucional se pronunció sobre la obligatoriedad de la consulta previa, adoptando la posición que ésta iba más allá de lo establecido por el decreto 1320 de 1998, y en cambio debía ser comprendida a partir del criterio de “nivel de afectación de los pueblos nativos” postulado por el convenio 169 de la OIT (sentencia C-030/2008).¹⁹³ De acuerdo con la Corte Constitucional, frente a la explotación y exploración de la naturaleza en territorios nativos, el nivel de afectación que supone establecer el artículo 6º del convenio 169 obliga al Ministerio del Medio Ambiente a realizar un estudio detallado que, antes de realizar dicha consulta previa, verifique dos aspectos: si existe una vulneración de los derechos indígenas y afrodescendientes en sus territorios, y cuál es el impacto ambiental que se genera en dichas zonas.¹⁹⁴

las comunidades pertenecientes a grupos étnicos, sin el acompañamiento ni la veeduría del Estado. Las actividades no se certifican ni quedan constancias oficiales sobre los procedimientos, propuestas y acuerdos o desacuerdos.

[192] Para una excelente introducción al tema de la consulta previa en el derecho internacional, véase: Morris et ál. (2009), “La consulta previa a los pueblos indígenas: estándares del derecho internacional” [en línea], en Programa de Justicia Global y Derechos Humanos, Documento núm. 2, disponible en: <http://www.justiciaglobal.info/docs/consulta.pdf>, recuperado: julio 20 del 2010.

[193] A favor de la consulta de medidas susceptibles de afectar a las comunidades indígenas en su calidad de tales, tal criterio excluye el trámite para políticas y programas “que de alguna manera les competen”. Este último caso se refiere a disposiciones que se prevean de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, evento en el que debe hacerse efectivo un derecho general de participación (sentencia C-030/2008).

[194] En caso de cumplirse alguno de estos dos requisitos, el estudio será vinculante y el Ministerio del Interior y de Justicia no podrá iniciar la consulta previa. A menos y hasta que se realice un estudio previo de impacto social y ambiental, el Estado también debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio. La CIDH, en el caso Saramaka, indicó que “el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del

Aunque el convenio 169 no establece reglas de procedimiento para realizar la consulta previa, la Corte Constitucional estableció —atendiendo un criterio de flexibilidad— que ésta debe realizarse de manera que sea efectiva, conducente y oportuna, entendiéndose que permita una intervención útil y con voceros suficientemente representativos en función del tipo de medida por adoptar (sentencia C-030/2008, reiterado en sentencia T-769/2009). En efecto, la Corte Constitucional estimó que la consulta comporta la adopción de relaciones de comunicación, signadas por la buena fe, tendientes a que: 1) la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos; 2) la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como su ejecución puede suponer una afectación o menoscabo para su subsistencia; 3) se le dé la oportunidad de valorar las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros; 4) ser oída en relación con la defensa de sus intereses; 4) y pronunciarse sobre la viabilidad de éste.

En octubre del 2009, la Corte Constitucional fijó nuevos alcances para el derecho a la consulta previa de comunidades étnicas en Colombia, en la adopción de medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente. El fallo reinterpreta y aclara los requerimientos de la Constitución Política de 1991 (artículos 329 y 330) para el proceso de consulta a la luz del convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia mediante ley 21/1991. La Corte diferencia entre niveles de afectación y alcances del derecho de consulta para políticas y programas “que de alguna manera les competen”, y medidas susceptibles de afectar a las comunidades indígenas en su calidad de tales. El Estado debe realizar un proceso preconsultivo con cada uno de los pueblos, comunidades, organizaciones indígenas y afrodescendientes que puedan resultar afectados para definir en ese escenario cuáles serían las instancias y los mecanismos de consulta más adecuados. El proceso de consulta se entiende cumplido cuando existe evidencia de que antes de radicar el acta de formalización, su texto fue divulgado entre las comunidades interesadas —con explicaciones sobre su alcance— y abierto a escenarios de discusión apropiados (sentencia T-769/2009).

Sin embargo, “cuando se trate de la explotación de recursos naturales en los territorios tradicionalmente habitados por las comunidades indígenas, o tratándose de planes de desarrollo de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto sobre el territorio”, por estar aquéllos ligados a su subsistencia como grupo humano y como cultura, la Corte Constitucional acoge el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Saramaka. El Estado tiene la obligación no sólo de consultarlos, sino de obtener “su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones” (sentencia T-769/2009).

territorio [...] a menos y hasta que entidades técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental” (sentencia C-030/2008).

DERECHOS DE LAS COMUNIDADES CON PROPIEDAD COLECTIVA SOBRE LA TIERRA

Las decisiones de la Corte Constitucional sobre la consulta previa surgen de un nutrido desarrollo de su comprensión de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, que se detalla a continuación, ya que alimenta lo que significa la consulta previa y sus implicaciones para los conflictos de tierras descritos en este libro.

La propiedad colectiva es un derecho fundamental de los grupos étnicos

Desde 1993, la Corte Constitucional ha reiterado el carácter fundamental del derecho a la propiedad colectiva de los grupos étnicos sobre sus territorios, por considerar que el territorio es indispensable para su supervivencia no sólo física, sino cultural. Así, dijo en la sentencia T-188/93:

El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes. Esta circunstancia es reconocida en convenios internacionales aprobados por el Congreso,¹⁹⁵ donde se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes [...] Sin este derecho los anteriores (derechos a la identidad cultural y a la autonomía) son sólo reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. Presupone el reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales ocupados y los que configuran su hábitat.¹⁹⁶ Lo anterior permite ratificar el carácter fundamental del derecho de propiedad colectiva de los grupos étnicos sobre sus territorios.

La Constitución protege de manera especial la diversidad étnica y cultural y su relación con la conservación del medio ambiente

La Corte tiene una doctrina amplia sobre la protección constitucional de la diversidad étnica y cultural de los artículos 7º, 72 y 329 de la Constitución, y la relaciona con la conservación del medio ambiente. Así lo manifiesta, por ejemplo en la sentencia T-342/94:

[195] Pie de página en el original: ley 21/1991 aprobatoria del convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado por la 76 Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989.

[196] Pie de página en el original: Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia "Los derechos de los grupos étnicos". Constituyente, Francisco Rojas Birry. Gaceta Constitucional, núm. 67, p. 18.

[...] no sería aventurado afirmar que el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la población indígena guarda armonía con los diferentes preceptos de la Constitución nacional relativos a la conservación, preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales que la conforman, si se considera que las comunidades indígenas constituyen igualmente un recurso natural humano que se estima parte integral del ambiente, más aún cuando normalmente la población indígena habitualmente ocupa territorios con ecosistemas de excepcionales características y valores ecológicos que deben conservarse como parte integrante que son del patrimonio natural y cultural de la nación. De esta manera, la población indígena y el entorno natural se constituyen en un sistema o universo merecedor de la protección integral del Estado.

Los pueblos indígenas son sujetos colectivos de derechos fundamentales

La Corte ha reconocido que los pueblos indígenas son sujetos de derechos fundamentales, de los cuales el derecho básico es el derecho a la subsistencia en cuanto colectividad, del cual depende la realización de los derechos a la integridad cultural, social y económica. En la T-380/93 la Corte afirmó:

La protección que la Carta extiende a la anotada diversidad se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son imputables a estas comunidades como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros [...] no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva a las diferentes comunidades indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean conculcados (C.P., art. 1º, 7º y 14).

El derecho a la consulta previa es un derecho fundamental de estos sujetos colectivos

En 1997, en una sentencia de unificación de doctrina, la Corte estableció que, debido a la protección que el Estado debe a los pueblos indígenas, su derecho a ser previamente consultados tiene carácter de fundamental. Dice en la sentencia SU-039/97:

A juicio de la Corte, la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social,

económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental (arts. 14 y 35 del C.C.A., 69, 70, 72 y 76 de la ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.

El consentimiento previo de la comunidad es un requisito cuando se trata de grandes proyectos de explotación de recursos naturales

En la sentencia T-769/2009, la Corte reitera que el Estado colombiano tiene la obligación de consultar con anterioridad a los grupos étnicos cada vez que se vayan a adoptar medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente.¹⁹⁷ Cuando se trate de la explotación de recursos naturales en los territorios tradicionalmente habitados por las comunidades indígenas, por estar aquellos ligados a su subsistencia como grupo humano y como cultura, su derecho a ser previamente consultados tiene carácter fundamental. En estos casos, además, la Corte Constitucional acoge el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Saramaka según el cual cuando se trata de planes de desarrollo de inversión a gran escala con un mayor impacto sobre el territorio, el Estado tiene la obligación no sólo de consultarlos, sino de obtener su *consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones* (sentencia T-769/2009).¹⁹⁸

[197] Los artículos prevén la participación previa de las comunidades para la conformación de las entidades territoriales indígenas y la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

[198] Al resolver el caso Saramaka, la Corte Interamericana realizó que existe diferencia entre "consulta" y "consentimiento".



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: PARA UNA POLÍTICA DE TIERRAS Y TERRITORIOS

TATIANA ALFONSO

YAMILE SALINAS

CONCLUSIONES GENERALES

Existen tres elementos fundamentales para comprender los problemas territoriales que enfrenta el país, problemas que requieren atención urgente del Estado colombiano: *los momentos* que institucional y jurídicamente son cruciales para el goce del derecho a las tierras y al territorio; *el tipo de comunidad* que tiene derechos (campesinas, negras e indígenas); y los *principios de justicia* que una política pública integral debe atender: justicia transicional, justicia redistributiva y justicia colectiva. Así, cada caso reseñado en este libro sucede en un momento distinto del conflicto, con un tipo distinto de comunidad, y afectando principios distintos de justicia. A continuación, se explican estos tres momentos y enseguida se aplican a través de recomendaciones generales y específicas que surgen de los estudios de caso.

En primer lugar, identificamos tres momentos cruciales para el goce del derecho a las tierras, momentos en los que se juega el derecho a la tierra y al territorio de las comunidades. Estos son: el acceso, la protección y la reparación. En el caso de Carimagua, por ejemplo, el conflicto se da en torno al acceso legal de la comunidad desplazada a las tierras que se les había prometido. Es un caso diferente de lo que sucede en las amenazas a los territorios colectivos afrocolombianos, donde las tierras tienen títulos pero están amenazadas o han perdido su tenencia material, como sucede en Curvaradó y Jiguamiandó y el alto Mira. En tales casos se trata de la protección del territorio. Por último, otra es la situación de comunidades que han perdido el conflicto y, por lo tanto, las tierras, como sucede en el alto y bajo Sinú en torno a la represa de Urrá, y lo que está en juego es el tipo de reparaciones necesarias.

En segundo lugar, además de los tres momentos del conflicto identificados, queremos llamar la atención sobre la importancia del tipo de comunidad titular de los derechos territoriales. El tipo de derecho que protege las tierras, así como las concepciones sobre las éstas, varían de acuerdo con el tipo de comunidad. En particular, existe una diferencia crucial entre las comunidades campesinas y las comunidades étnicas (indígenas y afrocolombianas). Sin duda ambos tipos de comunidades comparten problemas relacionados con la precariedad de los títulos, la dificultad para hacer efectivos dichos títulos, la desprotección en contextos de conflicto armado y la vulnerabilidad especial de mujeres, niños y niñas, personas de la tercera edad y discapacitados. Pero más allá de estas similitudes, sin embargo, las comunidades étnicas tienen particularidades que hacen necesario señalar unas recomendaciones específicas para ellas.

En efecto, mientras que ambos tipos de comunidad (campesinos y comunidades étnicas) comparten la amenaza y violación de sus derechos individuales en los conflictos de tierras, existen tres grandes factores diferenciadores de las comunidades étnicas. El primer factor diferenciador es su relación con el territorio que provee no sólo el sustento material, sino el sustento de sus formas de vida y organización social. El segundo elemento diferenciador es la vulnerabilidad en la que se encuentran por la situación estructural de discriminación racial y étnica que históricamente se ha dado contra tales poblaciones. El tercer elemento diferenciador es la existencia de normas, tanto nacionales como internacionales, que les otorgan derechos colectivos específicos, como son el derecho a la garantía y respeto de la identidad étnica y cultura, el derecho colectivo al territorio, la protección de sus formas propias de organización y el derecho a la consulta previa de planes, proyectos y políticas que afecten sus territorios.

Se sugiere, en consecuencia, que la política pública para el acceso, la protección y la reparación y restitución de las tierras y territorios incluya las diferencias legales, culturales y las formas de organización de las comunidades étnicas, para proteger igualmente los derechos de todos. Ello implica integrar principios con un enfoque diferencial que permita atender la particular situación de indígenas y afrocolombianos, pero que también contemple la vulnerabilidad de las mujeres en estos grupos poblacionales, sea por situación de discriminación propia del conflicto, sea por situaciones estructurales de discriminación que se agravan con el conflicto. En situación similar están los adultos mayores, las personas con discapacidad y los niños y las niñas.

En tercer lugar, se concluye que están en juego en los estudios de caso diferentes principios de justicia que, dadas las características de los conflictos territoriales en Colombia, deben ser tenidos en cuenta para que la política pública pueda responder efectiva y eficazmente a los diversos tipos de

despojo del que han sido víctimas las comunidades. Éstos son: el principio de justicia transicional, el principio de justicia distributiva y el principio de justicia colectiva.

El principio de justicia transicional exige que las víctimas sean reparadas por los daños sufridos y su situación sea restablecida hasta alcanzar las condiciones materiales e inmateriales con las que contaban antes de los hechos que causaron los daños. Esto se extiende a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos, sea que sus victimarios estén o no involucrados en procesos de transición, pero en el tema de la tierra en Colombia se enfoca particularmente en este tipo de justicia. Así, por ejemplo la justicia transicional en materia de tierras se ocupa de la suerte de las personas que han perdido sus tierras por acciones de los actores del conflicto. Éste es el principio activo siempre que el conflicto involucre actores armados, como sucede especialmente en el caso reseñado en Jiguamiandó y Curvaradó. También puede estar en juego cuando es uno de varios factores, como sucede en el alto Mira y Frontera, y también en el Putumayo para el pueblo cofán.

El principio de justicia distributiva, por su parte, supone crear mecanismos de redistribución de las tierras y territorios para una repartición más justa y equitativa de ellos a los individuos y comunidades con menos recursos y que derivan su sustento de la tierra. Es independiente de la justicia transicional, ya que no requiere para su operación el que haya habido un conflicto armado de por medio ni se refiere sólo a las victimizaciones a la sombra de dicho conflicto. Se refiere, en cambio, a despojos de la tierra que no han tenido en cuenta principios generales de justicia, como son la igualdad y la dignidad de todas las personas y su derecho a la supervivencia. Tal principio está en juego, por ejemplo en el caso de Chimá, cuando se señala la desigual distribución de la tierra y la historia de conflictos entre pequeños campesinos y grandes propietarios, así como, en general, la desventaja en la que se encuentran los campesinos pobres que tienen títulos precarios sobre la tierra que cultivan.

Por último, el principio de justicia colectiva implica el reconocimiento amplio e integral del carácter colectivo de las comunidades negras, los pueblos indígenas y las organizaciones de carácter colectivo que las comunidades campesinas organicen para la protección de sus territorios. Su particularidad radica en que se refiere a derechos colectivos y no a derechos individuales y a sujetos colectivos representados por formas organizativas legítimas. Varios casos reseñados señalan esta situación, tanto en la Sierra Nevada de Santa Marta como en el Chocó biogeográfico.

La integración de estos tres principios de justicia es indispensable para plantear una solución satisfactoria a los conflictos de tierras en Colombia, que van más allá de los derivados del conflicto armado. Si bien los

actores armados han sido los protagonistas de los casos más sonados, es cierto que una proporción importante de los conflictos territoriales es consecuencia de actuaciones de actores públicos y privados con intereses diferentes a los de los actores armados, y sin la presencia o coadyuvancia de éstos.

A partir de tales conclusiones (los diversos momentos del conflicto, sus distintos sujetos y principios de justicia involucrados) se plantean unas recomendaciones generales y unas específicas que adecúen las políticas de tierras a las circunstancias que suceden en terreno, planteadas en los estudios de caso.

Recomendaciones generales

Partir de un diagnóstico integral de los conflictos de tierras

Los conflictos de tierras reseñados en este libro son complejos tanto por su permanencia en el tiempo como por la diversidad de actores y ecosistemas en juego. La primera recomendación general es que una política de tierras debe partir de diagnósticos igualmente complejos, que incluyan tanto las actuaciones de los actores armados ilegales como los efectos de grandes proyectos de infraestructura y políticas de desarrollo del Estado como las actuaciones de empresarios particulares. Así mismo, se debe dar cuenta de la variedad de formas de resistencia y organización de base, de las necesidades e intereses de los diversos actores y de las características físicas de la tierra en disputa. Para poder responder a esta variedad de conflictos es indispensable hacer en cada caso un diagnóstico integral de la situación, su historia y sus protagonistas.

Asegurar la participación de las comunidades en la toma de decisiones que las afecten

La participación en las decisiones que afectan a las comunidades y la publicidad del proceso de toma de decisiones es tanto un derecho general de la ciudadanía como un derecho específico de las minorías étnicas. La participación y publicidad del proceso debe hacerse con el debido respeto de las formas organizativas y culturales propias de cada comunidad, y con enfoques que incluyan las particularidades de las relaciones con la tierra y los territorios también de las mujeres cabeza de familia y los niños y niñas afectados por violaciones a sus derechos.

En el caso de los grupos étnicos, además les asiste un derecho concreto a la consulta previa de los proyectos que afecten sus territorios tradicionales. Así lo exigen tanto lo dispuesto en el convenio 169 de la OIT, las reglas de la Corte Constitucional colombiana sobre el alcance y los lineamientos de la consulta previa y la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En particular, así lo desarrolla la reciente jurisprudencia nacional e internacional, como se ha reseñado en este libro.

Igualmente, es claro que buena parte de los conflictos estudiados, en especial los que surgen de grandes proyectos de desarrollo, giran en torno al desconocimiento del derecho general de participación de las comunidades afectadas y del derecho específico a la consulta previa de los grupos étnicos. El respeto a este derecho es, por lo tanto, parte esencial de la solución y prevención de los conflictos.

Garantizar la coordinación entre entidades y políticas estatales

Varios de los casos reseñados en este libro muestran la ausencia de coordinación entre las entidades involucradas en los procesos de acceso, protección, reparación y restitución de tierras y territorios, así como de las entidades encargadas de los procesos de retorno y de garantizar la seguridad de las personas y sus bienes. Igualmente, se muestra una descoordinación entre las oficinas locales, regionales y nacionales de dichas instituciones. Tal descoordinación afecta la posibilidad de solución del conflicto.

Por otra parte, existe en el Estado mismo una contradicción entre tres tipos de políticas: las políticas públicas relacionadas con la seguridad y el desarrollo de proyectos mineros, energéticos, agroindustriales, turísticos y de infraestructura; las políticas públicas relacionadas con la protección del medio ambiente, el respeto por la diversidad cultural y los derechos de las minorías; y las políticas de las garantías y restitución de las víctimas del conflicto armado. Hace falta un debate al respecto que armonice y priorice las diversas políticas que pretenden enfrentar el conflicto de la tierra, para producir una política unificada que propenda por los diferentes intereses y valores nacionales, y lo haga con racionalidad y equidad.

Articular la solución de conflictos de tierra con los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación

La política de tierras y territorios debe estar articulada y complementada con los derechos a la verdad, justicia y reparación. Ello implica el esclarecimiento de las causas y los responsables de la ocupación, del abandono y del despojo de las tierras y territorios, así como la sanción de los responsables. La reparación por la pérdida de la tierra y por otros daños debe ser adecuada y consultada con las víctimas, de manera que responda a su diversidad de experiencias y preferencias. Al mismo tiempo, se debe articular con otros reclamos coexistentes, como los de la justicia colectiva y la justicia distributiva, de manera que se sienten las bases para una paz duradera.

Recomendaciones específicas para las comunidades campesinas

En los estudios de caso identificamos tres momentos de los conflictos campesinos por las tierras: acceso, protección y reparación y restitución. El acceso se refiere al establecimiento de derechos legales;

la protección, a los riesgos de desplazamiento, abandono y usurpación; y la reparación y restitución, a los criterios de justicia transicional que se deben adoptar.

En el momento del acceso existen varios puntos críticos para las comunidades campesinas. El primero es la formalización de derechos de propiedad para poseedores y ocupantes de baldíos, garantizándoles la seguridad jurídica, en especial ante el desplazamiento forzado. Para ello, hace falta que existan mecanismos expeditos e instituciones capacitadas para permitir no sólo la protección legal, sino también la delimitación e individualización de los predios en cuestión.

El segundo punto crítico para el acceso es el de la distribución de la tierra; uno de los resultados de los conflictos vividos en las últimas décadas ha sido la concentración de la tierra en pocas manos en lo que se ha llamado la “contrarreforma agraria”. La compensación a los campesinos por los predios perdidos en el conflicto armado no deja de lado la pregunta por una justa distribución de la tierra y de los medios rurales de subsistencia y seguridad alimentaria.

El tercer punto crítico es la reubicación segura de comunidades campesinas que no pueden acceder a las tierras que ocupaban antes por encontrarse en territorios étnicos o de preservación ambiental (reservas forestales o parques nacionales naturales). Esta reubicación requiere la inversión en compra de tierras y el estudio cuidadoso tanto de las capacidades de los potenciales beneficiarios como de la tierra que se les pretende asignar.

Por último, como es evidente, el acceso a las tierras requiere la participación de las comunidades campesinas en las decisiones de adjudicación y concesión de predios.

La protección de las tierras que ya tienen un título seguro tiene a su vez varios puntos críticos. La protección empieza por la detección de riesgos y amenazas, lo cual requiere sistemas eficaces de detección de riesgos y alerta temprana. La protección, además, requiere procedimientos expeditos para la protección jurídica de las tierras abandonadas, en particular, aquellas sobre las cuales sus poseedores u ocupantes tienen títulos precarios, y donde hay dificultades del Estado para garantizar el título legal. Por último, la protección requiere la garantía de la tenencia material de las tierras despojadas de manera que los títulos puedan llevar al goce efectivo del derecho; ello implica la protección tanto frente a los actores armados como a terceros que pretendan aprovecharse de la situación.

Estos tres aspectos de la protección, la detección de riesgos, la protección jurídica y la protección material requieren la presencia de entidades públicas articuladas al nivel nacional, regional y local, así como la veeduría y acompañamiento del Ministerio Público. Así mismo, los tres aspectos de la protección deben plantearse a partir de la participación de las comunidades.

Por último, la reparación y la restitución por las pérdidas de tierras causadas por violaciones de derechos humanos, en particular, por el conflicto armado, tiene también unos puntos críticos. El primero es establecer criterios específicos de reparación integral de los daños causados, reparación que puede o no involucrar el retorno, pero que en todo caso debe incluir la compensación por los gastos y el retorno a un estado de goce efectivo de los derechos según lo ha establecido la Corte Constitucional en la sentencia T-025/2004 y sus autos de seguimiento. El segundo punto álgido es la cuestión de la redistribución de la tierra para garantizar el acceso efectivo a la tierra, o la adecuada compensación, tanto legal como material, para los campesinos perjudicados. El tercer punto álgido es establecer mecanismos de participación de las comunidades campesinas en la discusión y diseño de la política de reparación y restitución de tierras y territorios para la población afectada por el desplazamiento forzado o por violaciones a sus derechos de propiedad y posesiones sobre los predios.

La garantía de la participación requiere la protección de las formas colectivas de asociación de las comunidades campesinas. También el establecimiento de procedimientos expeditos para la recuperación de terrenos y protección legal de las tierras usurpadas, incluyendo procesos sumarios y especiales para la recuperación rápida de la tenencia material. Y, por supuesto, es importante fortalecer las presunciones de ilegalidad sobre las transferencias realizadas en zonas de desplazamientos masivos, así como la inversión de la carga de la prueba y otras formas procesales de protección de las tierras abandonadas.

La reparación enfrenta, además, como reto principal el constituirse en una reparación real y adecuada. Ello requiere, primero, el diferenciar la reparación por la pérdida de la tierra de la política de atención a la población desplazada (subsidios y programas de generación de ingresos) y ésta a su vez de su inserción en programas asistenciales del Estado. La reparación adecuada requiere no sólo la compensación, sino una compensación que en materia de tierras debe tener en cuenta estudios ambientales y de destinación agrícola, así como estudios de las capacidades e intereses de los potenciales beneficiarios, de manera que éstos tengan la capacidad de explotar la tierra asignada y ella tenga el potencial de brindar una subsistencia adecuada.

Por último, la reparación tiene una importante dimensión de reparación a grupos familiares de personas asesinadas, amenazadas y desplazadas; las familias de las personas asesinadas y desplazadas son víctimas directas que deben ser reparadas integralmente. En estos casos, además de incluir los daños que sufrieron durante su desplazamiento y los impactos de ello sobre sus familias, debe incluir los demás daños causados por su victimización, como los materiales y morales del asesinato de familiares, la violencia sexual, etcétera.

Recomendaciones específicas para pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas

Acceso a los territorios

Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas comparten una vulnerabilidad especial en los conflictos de tierras. Dicha vulnerabilidad surge de dos factores principales: el primero, que el despojo se une a formas estructurales de discriminación racial y étnica para afectar sus posibilidades de supervivencia material, sumiéndolos en la pobreza y la mendicidad, afectando su identidad cultural y cayendo con especial dureza sobre los miembros más vulnerables de las comunidades: mujeres, niños y niñas, ancianos y discapacitados. En segundo lugar, la vulnerabilidad especial surge de su vínculo al territorio, que representa no sólo el sustento material, sino el sustento de su estructura social y que no puede ser reemplazado por otra tierra.

Además de compartir estas vulnerabilidades, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas comparten algunos mecanismos de protección legal, en particular el derecho a la identidad cultural y el derecho a la consulta previa. Este último es protagonista de muchos de los conflictos de tierras que no surgen del conflicto armado. El derecho a la consulta previa es desarrollado por el convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como en las reglas contenidas en las sentencias de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema. En esencia, consagra la obligatoriedad de una consulta de las políticas, planes y proyectos que afecten a los pueblos indígenas y a las comunidades afrocolombianas, que debe ser real, efectiva y de buena fe. Adicionalmente, en algunos casos se requiere, incluso, el consentimiento previo de la comunidad afectada. Tales normas y principios deben aplicarse a todos los procedimientos de acceso, protección, reparación y restitución de tierras y territorios para los pueblos indígenas y afrocolombianos.

En lo que a estos se refiere, además de forma específica a los pueblos indígenas, es de particular importancia tener en cuenta la amenaza que la pérdida del territorio ha representado para su supervivencia cultural y, por lo tanto, armonizar la política de tierras con los planes de salvaguardia étnica ordenados por la Corte Constitucional (auto 004 del 2009) para aquellos pueblos en peligro de extinción. En el caso de las comunidades negras, la política debe tener en cuenta las especificidades de la ley 70 como mecanismo para obtener la titulación colectiva, desarrollar las regulaciones faltantes para hacer efectivos todos los derechos allí consagrados y armonizar la política con el Plan Integral de Acción ordenado por la Corte Constitucional (auto 005 del 2009) para esta población en particular.

Las formas de acceso legal al territorio colectivo difieren entre los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. En el caso de los pueblos indígenas, la creación de resguardos implica, por ejemplo la compra y saneamiento de tierras para éstos, con sus procesos reglamentados de clarificación y deslinde y compras de predios y mejoras a los propietarios y ocupantes anteriores. Los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas se cobijan bajo una normatividad distinta a la de los resguardos; en este caso se trata de la titulación colectiva de acuerdo con la ley 70/1993, con los procesos correspondientes para garantizar el acceso al título colectivo.

Protección de territorios

Los territorios tradicionalmente usados por los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas —constituidos o no— requieren protección por parte del Estado frente a la presencia e intervenciones de terceros. Cualquier intervención permitida o auspiciada por las políticas de desarrollo del Estado debe ser consultada antes de realizarse de acuerdo con los estándares constitucionales e internacionales que garantizan los derechos al libre desarrollo y a la participación. La política pública debe incluir acciones para proteger la tenencia material de los territorios y su uso y goce pleno; para poder hacerlo, la política pública de territorios colectivos debe partir de un plan de caracterización para identificar las áreas donde no hay tal goce material, a pesar de existir los títulos legales. La garantía de dicho goce material es de particular urgencia y responsabilidad del Estado cuando el despojo de la posesión ha sido producto de actores armados, causando desplazamiento forzado y otras violaciones del derecho internacional humanitario.

Así, en los estudios de caso que hemos visto, es particularmente importante en el caso de las comunidades afrocolombianas del Chocó biogeográfico, pero también en el caso de comunidades indígenas que se encuentran en zonas de conflicto armado, que el título de propiedad colectiva se acompañe de la garantía de la posesión material del territorio. Para ello es necesario: a) establecer mecanismos que las autoridades públicas y los organismos de control puedan utilizar de manera expedita y sumaria para sanear los territorios colectivos de ocupaciones ilegítimas, y b) establecer formas de control sobre las actuaciones y omisiones de las autoridades públicas en los procedimientos de saneamiento y entrega de los territorios colectivos. En este último punto, es importante insistir en la función de veeduría de los funcionarios del Ministerio Público, garantes de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras en el proceso de titulación colectiva y en el de saneamiento y entrega material del territorio.

Parte de la protección requerida se refiere a operaciones fraudulentas sobre la tierra, por ejemplo procesos de doble titulación (título particular y

colectivo) y saneamiento de títulos precarios de poseedores y ocupadores varios. La protección legal de los territorios colectivos requiere, además, hacer efectivo el principio por el cual la posesión de tierras en dichos territorios no genera derechos.

Asimismo, es necesario implementar medidas expeditas de suspensión de actividades y proyectos que van en contravía con los derechos colectivos. La política pública de tierras necesita de procedimientos expeditos de suspensión de las actividades (proyectos, medidas administrativas y legislativas) que atenten contra el derecho al territorio colectivo, en especial cuando se ha omitido el derecho fundamental a la participación a través de consultas y, si es del caso, de procesos para obtener su consentimiento previo, libre e informado (conforme a los instrumentos internacionales), de manera que se prevengan las violaciones y los daños.

En ausencia de consulta y de consentimiento libre, previo e informado, las decisiones y proyectos tienen el riesgo de generar ocupaciones y afectaciones por parte de terceros legalizados por políticas y planes de desarrollo. Esto es particularmente cierto en la explotación del subsuelo (minas, petróleo, gas, etcétera), en la construcción de grandes obras de infraestructura (represas, carreteras, plantas eléctricas) y en el estímulo de proyectos agroindustriales (en especial los cultivos forestales de tardío rendimiento, como la palma aceitera, pero también la ganadería a gran escala). En estos casos las comunidades y los pueblos tienen el derecho a ser consultados cuando se prevean decisiones, proyectos, obras y actividades que les afecten directamente. Se deben incorporar los estándares internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Como en el caso de los campesinos, se recomienda que la política establezca un sistema de registro de amenazas sobre el territorio. Éste debe tener en cuenta la particular vulnerabilidad de las mujeres, los niños y las niñas, los jóvenes, los ancianos y los discapacitados. Además, el registro de amenazas debe tener especial consideración con las amenazas hechas a líderes comunitarios y a autoridades tradicionales por sus actividades. Por supuesto, las entidades del Ministerio Público han de garantizar el acompañamiento cercano a las comunidades en estos procesos. Éste debe ser sensible a las necesidades diversas de los grupos étnicos y de los grupos étnicos, de sexo y de capacidad diversa que los componen. El acompañamiento debe reforzarse en el caso de los líderes y autoridades tradicionales.

Reparación y restitución

En lo que se refiere a la reparación y la restitución, la justicia colectiva exige una consideración especial de las comunidades étnicas. En primer lugar, reclama una reparación integral por la violación del derecho fundamental al territorio, incluyendo la omisión de los derechos a la libre

determinación y a la participación efectiva. Además, sufren daños específicos que deben ser compensados por la justicia transicional, pues no se causa daño sólo al individuo y a su grupo familiar, sino también a la comunidad en general. Por lo tanto, la reparación de los daños causados por el conflicto armado debe reconocer la dimensión étnica del daño, tanto material como inmaterial. En particular, los impactos sobre la cultura, los usos del territorio tradicional, la cohesión como grupo étnico y los impactos sobre la supervivencia del sujeto colectivo.

Además, es importante que la reparación por daños materiales e inmateriales parta del reconocimiento de un Estado de derecho multicultural y pluriétnico, que reconoce la diversidad y, por lo tanto, el derecho a la diferencia y a la pervivencia de grupos diferenciales con sus formas propias de desarrollo. Por lo tanto, la política de territorios debe contemplar la reparación por daños materiales, sobre la cultura, sobre los usos, los bienes materiales y sobre las formas organizativas que hacen parte de su cohesión como grupo étnico y que garantizan su supervivencia.

La reparación integral en sí misma debe ser consultada con los pueblos indígenas, respetando sus autoridades y formas legítimas de organización política, y su carácter de sujetos colectivos de derechos para establecer conjuntamente la mejor forma de reparación de los daños, y las correspondientes indemnizaciones. Dichas consultas deben cumplir con los requisitos señalados por la jurisprudencia y por la ley.

Las formas de reparación deben ser diseñadas de tal forma que: 1) sean compensaciones eficaces de los daños materiales e inmateriales, pero, al mismo tiempo, 2) no generen efectos secundarios que minen aún más la vida colectiva y la supervivencia cultural del pueblo beneficiario de la reparación. Esto implica: 1) la importancia particular de la restitución o ampliación de los territorios colectivos como forma de reparación y 2) la utilización excepcional de reparaciones monetarias, de tal forma que no generen efectos contraproducentes sobre la cohesión social y la supervivencia cultural del pueblo que se trate. En relación con esto último, se deben preferir, por tanto, formas de reparación material colectivas a reparaciones individuales o familiares.

La política pública debe incluir mecanismos de compensación para las situaciones en las que no es posible volver al estado anterior de los hechos que causaron los daños. En particular, las familias de los líderes asesinados y desplazados son víctimas directas que deben ser reparadas integralmente. La reparación debe incluir todos los daños que sufrieron por la violencia y el desplazamiento y los impactos de estos sobre sus familias.

Además, la reparación por los daños en los pueblos indígenas debe incluir el criterio colectivo, porque tales acciones causan serios impactos en la cohesión de la comunidad y en su vida cultural. Esta

reparación concierne a todas las víctimas de derechos humanos y no solamente a las que sufrieron el despojo de tierras en el marco del conflicto armado.

Las autoridades que protegen los derechos humanos, y en particular el Ministerio Público, tienen un papel importante de garantes de los derechos de los grupos étnicos en los procesos de reparación, velar tanto por su integridad y supervivencia como grupo, como por los miembros más vulnerables de dichos grupos, en especial, mujeres, niños y niñas y personas en situación de discapacidad.

Estas autoridades deben vigilar, en particular, que se eviten demoras injustificadas en la todo el proceso. Éstas, en el paso a los títulos legales, ponen en grave peligro la posibilidad de acceso al derecho. Las demoras en la protección pueden tener graves consecuencias. Y las injustificadas en la reparación vulneran gravemente las garantías de no repetición que habrán de ser integrales para una cabal reparación.



