



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Gobernabilidad democrática e industrias extractivas



Estudio de caso  
Minería en territorios indígenas del Guainía  
en la Orinoquia y la Amazonia colombiana

DIANA ALEXANDRA MENDOZA ■ Consultora  
Noviembre de 2012

# Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL INFORME</b>	<b>5</b>
1.1. LA SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO	7
1.2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	9
1.3. METODOLOGÍA Y ALCANCE	10
<b>PARTE I - CONTEXTO NACIONAL</b>	<b>12</b>
<b>2. PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA</b>	<b>12</b>
2.1. TIERRAS Y TERRITORIOS	13
2.2. ORGANIZACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	17
2.2.1. Los parámetros en la Constitución del 91	20
2.2.2. Otras instancias y mecanismos de participación y representación	21
2.2.3. Tensiones de representación	24
2.3. LA CONSULTA PREVIA	27
2.3.1. Consulta Previa y extractivismo	30
<b>3. CONTEXTO JURÍDICO</b>	<b>31</b>
3.1. LEGISLACIÓN AMBIENTAL	34
3.2. LEGISLACIÓN MINERA	39
3.2.1. Generalidades del Código Minero	40
3.2.2. Zonas mineras indígenas	45
3.2.3. Institucionalidad minera y ambiental	47
3.2.4. Áreas de reserva estratégica minera	49
<b>4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONTEXTO INSTITUCIONAL</b>	<b>52</b>
4.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	52
4.2. POLÍTICAS AMBIENTALES Y RURALES	53
<b>5. CONTEXTO ECONÓMICO</b>	<b>56</b>
5.1. PARÁMETROS DEL EXTRACTIVISMO	58
5.2. ALGUNAS CIFRAS DE LA MINERÍA EN COLOMBIA	59
<b>6. CONTEXTO GENERAL SOBRE DERECHOS HUMANOS</b>	<b>64</b>
<b>7. MAPEO GENERAL DE CASOS Y CONFLICTOS (ANEXO 1)</b>	<b>66</b>
<b>PARTE II - EL CASO DE ESTUDIO</b>	<b>67</b>
<b>8. DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO</b>	<b>67</b>
8.1. PERFIL GEOLÓGICO Y MINERO	70
8.2. PERFIL AMBIENTAL	71
8.3. SOCIEDAD Y CULTURAS	75
8.3.1. Derechos humanos y conflicto	78

<b>9.</b>	<b>EL EXTRACTIVISMO EN EL GUAINÍA</b>	<b>81</b>
9.1.	LA EXPLOTACIÓN DEL ORO	81
9.2.	LAS TIERRAS RARAS	90
9.3.	TÍTULOS MINEROS Y CONSULTAS PREVIAS EN EL GUAINÍA Y LA AMAZONIA COLOMBIANA	96
9.3.1.	Regalías y otros ingresos por la explotación minera	104
<b>10.</b>	<b>LAS PERSPECTIVAS DEL CONFLICTO MINERO</b>	<b>105</b>
10.1.	<i>EBUJA EBÒT: Y INUCADEA NAIQUIII</i> : AFECTACIONES Y MALOS ENTENDIDOS	105
10.1.1.	Sobre espacios y tiempos	105
10.1.2.	Sobre algunos hábitos y valores sociales	107
10.1.3.	Sobre la autonomía y la gobernabilidad del territorio colectivo	109
10.1.4.	Sobre la salud de la gente y del mundo	112
10.1.5.	Incidencias institucionales	116
10.2.	MINERÍA EN LA FRONTERA Y MÁS ALLÁ	118
<b>11.</b>	<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>122</b>
11.1.	EXHORTACIONES DESDE EL TERRITORIO	125
	ÍNDICE DE MAPAS	127
	ÍNDICE DE TABLAS	127
	ÍNDICE DE GRÁFICOS	127
	ANEXO 1: MAPEO GENERAL DE CASOS Y CONFLICTOS	128



Río Inírida, Cerros de Mavecure. Frontera de la Zona Minera Indígena de Remanso-Chorrobocón. Foto: Jorge Restrepo, 2011

Mi reconocimiento por la colaboración y hospitalidad de los capitanes e integrantes de las comunidades indígenas del Resguardo Remanso-Chorrobocón, Bajo Río Inírida; a Marcos, representante legal del resguardo de la Cuenca Media y Alta del Río Inírida, así como a los balseros, especialmente a Simón y a Sergio Varón, Presidente de la Cooperativa de Mineros. Igualmente agradezco los aportes del Alcalde de Inírida, Oscar del Vasto; del teniente Jairo Sanabria y sus asistentes, y del ingeniero Alfredo Gómez, de la Corporación para el Desarrollo Sostenible, CDA. Finalmente, mi gratitud por el apoyo de Pedro Roa y la orientación permanente de Andrés González Posso.

# Introducción

## 1. Antecedentes y justificación del informe

La extracción de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas de América Latina no es un fenómeno nuevo ni está exclusivamente asociado a las prioridades de las economías globalizadas ahora en situación de crisis. Los documentos históricos abundan en evidencias sobre formas de explotación de bienes naturales impuestas a los pueblos americanos, especialmente de productos que como el oro y la plata fueron y son motor en momentos claves de acumulación de riqueza o capital, bien en contextos coloniales, bien durante la revolución industrial y la consolidación del capitalismo, o bien, como se observa en los tiempos actuales, en calidad de salvavidas ante el declive de las economías de países “desarrollados”.



Guamán Poma de Ayala, 1615

Ciertamente, luego de la conquista y la penetración de Europa en América, la extracción de recursos renovables y no renovables no ha cesado, aunque presente ciclos de expansión y contracción ligados, en especial, a las dinámicas políticas y económicas internacionales. Desde siempre también, el desarrollo de estas actividades extractivas ha puesto en conflicto intereses y visiones del mundo comprometiendo a su paso derechos de diversos sectores sociales y estatales, situación que se vive actualmente en amplias zonas del Continente debido al auge de las industrias extractivas y megaproyectos de sectores minero-energéticos, madereros, pesqueros, farmacéuticos o agroindustriales que con renovado vigor, tienen injerencia en la vida y los territorios de los pueblos indígenas.

Advirtiendo esta situación, durante los últimos años el Foro permanente para los Pueblos Indígenas y otros organismos de Naciones Unidas se han dado a la tarea de caracterizar las afectaciones que ocasiona el extractivismo, y formular algunas recomendaciones a los Estados con el fin de que actúen y se reviertan los efectos desproporcionados y los abusos que a menudo están relacionados con estas industrias, afectaciones que ya han sido

plenamente identificadas, entre otros, por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas:

“[...] el Relator Especial ha alcanzado la convicción de que los proyectos de extracción de recursos naturales y otros grandes proyectos de desarrollo llevados a cabo en territorios indígenas o en proximidad de ellos constituyen una de las fuentes más importantes de abuso de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo. En su forma prevaleciente, el modelo de extracción de recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas parece socavar la libre determinación de los pueblos indígenas en las esferas política, social y económica”. (James Anaya, 2011)<sup>1</sup>

Coincidiendo en esta preocupación, el Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD se ha interrogado acerca de su propia incidencia en la dinámica social, económica, política e institucional que genera la proliferación de proyectos extractivos de gran magnitud en territorios indígenas porque la expansión de estas industrias, además de los impactos evidentes sobre derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, rivaliza con sus formas de ordenamiento y gobierno al introducir inusitadas prioridades en la vida cotidiana de las comunidades que implican el desplazamiento y debilitamiento de las autoridades tradicionales, la creación de nuevos escenarios de negociación, el surgimiento de nuevas formas de representación, y la tensión sobre bienes tangibles e intangibles de sus sociedades, territorios, y culturas.

Dado que los objetivos de este Programa hacen hincapié en la profundización de la gobernabilidad democrática y la consolidación de una plena ciudadanía política que incorpore nuevas formas de participación social y el ejercicio pleno de los derechos humanos, no hay duda de que los problemas inherentes al debilitamiento de la gobernabilidad de los pueblos indígenas sobre sus territorios por cuenta del extractivismo conciernen a los temas que el PNUD debe atender en aras de cumplir sus objetivos.

En esta lógica, el Programa de Gobernabilidad Democrática de PNUD consideró susceptible de una primera aproximación, sistematización y análisis, la situación y conflictividad asociada a las industrias extractivas en territorios indígenas. Así, se dio inicio a un proceso exploratorio sobre casos representativos en cuatro países de Latinoamérica entre los cuales se cuenta Colombia. En este País, la Oficina Asesora para Asuntos Indígenas del PNUD, partió de una revisión general que permitió identificar el repertorio inicial de acti-

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos 18º período de sesiones. Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/18/35, 11 de julio de 2011

vidades y conflictos en territorios indígenas. Posteriormente, y luego de la consulta y verificación de unos criterios de selección previamente acordados, se eligió *El Caso Guainía: minería en territorios indígenas de la Orinoquia y la Amazonia Colombiana*.

Las especificidades del caso Guainía, materia del presente estudio donde se ponen de relieve aspectos particulares de la explotación y las proyecciones de extracción de diversos minerales en esta zona del País, están precedidas de un apartado donde se pasa examen a información y elementos de contexto que pueden aportar al análisis de otros casos similares en Colombia o en otros países de América Latina.

### 1.1. La selección del caso de estudio

Las actividades e industrias mineras localizadas en inmediaciones de los territorios indígenas de la Amazonia y la Orinoquia colombianas, así como la normatividad, las políticas públicas y el diseño institucional en el cual se inscriben, serán determinantes del futuro próximo de los territorios y los pueblos indígenas allí establecidos desde hace milenios.

Desde el punto de vista social y cultural, la minería en la Amazonia/Orinoquia podrá incidir de manera definitiva en aspectos tales como las pautas de uso y distribución tradicional de las comunidades sobre el territorio, los sistemas económicos endógenos, las redes de intercambio, la salud, los roles sociales, familiares, y en la organización social y política de las comunidades indígenas involucradas directa e indirectamente en la minería. Pero adicionalmente, en la Amazonia y la Orinoquia se produce un particular efecto de amplificación de las afectaciones de estos modelos extractivos debido a la alta vulnerabilidad demográfica y cultural que predomina entre estos pueblos. En efecto, pese al alto número de grupos humanos diferenciados desde el punto de vista etnolingüístico y cultural que habitan esta macro región, cada uno de ellos presenta un bajo espesor demográfico y, en consecuencia, una alta vulnerabilidad a las transformaciones que puede llegar a introducir no sólo el extractivismo a gran escala, sino cualquier actividad económica, ideológica o religiosa que irrumpa en sus sociedades.

En este panorama, el ritmo acelerado y el sesgo de las políticas y decisiones gubernamentales recientes en materia de exploración y explotación minera en esta parte del País, son otro motivo de inquietud porque aun tratándose de extensos territorios legalmente constituidos en calidad de resguardos indígenas, la apertura estatal para que se acceda y se extraigan sus recursos



naturales se viene dando a expensas de los atributos y derechos colectivos de los pueblos que son titulares de la propiedad sobre estos territorios.



Indígenas puinave y curripaco en el Río Inírida. Al fondo, una balsa minera. Foto: Diana Alexandra Mendoza, 2012

De hecho, ya se identifican algunos de los conflictos jurídicos asociados a la expedición de normas y medidas administrativas que otorgan derechos de explotación minera en la Amazonia y la Orinoquia colombianas, sin haber surtido el trámite de Consulta Previa, derecho colectivo fundamental al que adhirió el mismo Estado colombiano a fin de salvaguardar el derecho superior de los pueblos indígenas a existir como sociedades diferenciadas.

Otro de los elementos que se tuvo en cuenta para seleccionar el caso de estudio, fue el grado de visibilidad y acompañamiento que existe por parte de otros sectores sociales, institucionales o no gubernamentales. Es un hecho que el aislamiento de la Orinoquia y la Amazonia -la distancia e inaccesibilidad que las caracterizan-, aunque ha permitido su preservación como una de las áreas de mayor biodiversidad y riqueza etnolingüística del Planeta, paradójicamente también ha significado la desprotección y el despojo para muchos de los pueblos indígenas que allí habitan, al punto que muchos de ellos se hallan actualmente en trance de extinción como pueblos diferenciados sin que se produzca una acción consistente y contundente por parte de la sociedad y el Estado colombiano. Este aislamiento e incomunicación, en la medida en que obstaculizan la observación y el flujo permanente de información sobre las actividades extractivas en estos territorios, amerita



un enfoque especial en aras de evitar que, de espaldas al País, se repitan sucesos nefastos como lo fueron las caucherías, las guahibiadas<sup>2</sup> y otros episodios de la historia nacional en los cuales se propinó un daño irreversible a los indígenas de la Amazonia y la Orinoquia por cuenta de la extracción masiva de recursos y de la imposición del modelo económico hegemónico.

Finalmente, otro criterio valorado al momento de seleccionar el estudio de caso fue la posibilidad futura de articulación de otras intervenciones o programas del PNUD en la misma área geográfica encontrando que actualmente se desarrolla el proyecto Guyana-Selva Matavén, zona indígena que, igualmente, está en las proyecciones de explotación minera de la Nación.

A continuación, se esquematizan los criterios tomados en cuenta y el sentido cuantitativo/cualitativo aplicado para la selección del caso de estudio en Colombia.

- Grado de vulnerabilidad demográfica y cultural de los pueblos indígenas implicados (alta, media o baja)
- Cantidad de pueblos y etnias implicados (uno, dos, tres o más)
- Densidad demográfica de los pueblos (alta, media, baja)
- Alcance de las actuaciones del Gobierno nacional y local (determinante, inocua)
- Activación de litigios por consulta previa (si, no)
- Activación de intervenciones jurídicas (si, no)
- Producción de jurisprudencia a partir de la solicitud de amparo de derechos fundamentales (si, no)
- Situación, vigencia y desarrollo del conflicto (en inicio, en desarrollo, cerrado)
- Localización en zonas de actividad extractiva de gran escala e impacto ambiental (si, no)
- Conexidad con otros procesos extractivos en proximidades de territorios indígenas (si, no)
- Grado de acompañamiento de otros sectores sociales y no gubernamentales (alto, medio, bajo)
- Grado de visibilidad en medios (alta, media, baja)
- Posibilidad de expansión y profundización del conflicto (alta, media, baja)
- Nivel de accesibilidad y seguridad en la zona (alta, Media, baja)
- Articulación con otros proyectos o acciones de incidencia del PNUD (viable, no viable)

## 1.2. Objetivos del estudio

A través de los estudios de caso llevados a cabo en América Latina, el PNUD espera conocer con mayor profundidad la complejidad de aquellas situaciones en las que los Estados, las empresas y los pueblos indígenas se enfrentan a un conflicto real o potencial como consecuencia de la presencia de

---

<sup>2</sup> Como la época de las “caucherías” y las “guajibiadas”, son conocidos dos episodios de la historia colombiana de finales del S. XIX y mediados del S. XX que ocasionaron la destrucción física y cultural de gran parte los pueblos witoto (Amazonia) y guahibo (Orinoquia). Estos pueblos, sometidos al estrés y la violencia de la explotación del caucho (los primeros) y de la implantación de la ganadería extensiva (los segundos), fueron víctimas de una violencia sistemática aun no suficientemente conocida ni reparada.

industrias extractivas en sus territorios. A partir de esta aproximación, espera proyectar con mayor precisión el papel que puede jugar en la facilitación y apoyo a los actores implicados en este tipo de conflictos de manera que se prevengan y alivien las situaciones de tensión en una perspectiva democrática y garantista de los derechos humanos.

Particularmente en Colombia, este estudio de caso pasa por el acopio de información general sobre industrias extractivas y pueblos indígenas, y el desarrollo de un instrumento de sistematización tendiente a la formación de una plataforma documental y base de datos sobre este tema. Pero igualmente, se ocupa de caracterizar los aspectos más relevantes del modelo de explotación minera en el Departamento del Guainía, área de confluencia entre la Orinoquia y la Amazonia, y algunos de los conflictos que él encierra, tomando en cuenta la perspectiva y la intervención de los diferentes actores implicados en esta actividad. Esta caracterización incluye una revisión de las estrategias o acciones que han adelantado las comunidades, las instituciones y las empresas, para poner de relieve aquellos aprendizajes y prácticas emergentes que hayan podido ser útiles en el manejo de los conflictos.

### 1.3. Metodología y alcance

Teniendo en cuenta las dos prioridades del estudio (la formación de una plataforma de información y el examen del caso de minería en el Guainía), se definieron también dos estrategias de abordaje que siguieron rutas paralelas.



Por tratarse de una labor de sesgo académico, la ruta de construcción del contexto nacional y el diseño de instrumentos de acopio de información con miras a conformar la plataforma documental, se adelantaron al inicio y con independencia del trabajo de campo.

Siguiendo los pasos indicados, se cumplió con el diseño y desarrollo de la base de datos que sirvió para registrar y documentar los primeros 6 casos de conflicto por industrias extractivas en territorios indígenas. Sobre la base de este mapeo, se precisaron y aplicaron los criterios para seleccionar el caso.

Posteriormente, se verificó la posibilidad de acceso y disposición de participación de las comunidades indígenas, instituciones y mineros del Guainía, así como también se precisaron los escenarios de encuentro y los instrumentos de acopio de información. Una vez culminado el trabajo de terreno y sistematizada la información obtenida en la visita, se procedió a la integración de la información y a producir el documento final.

Registro de Casos PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Gobernabilidad democrática e industrias extractivas en Colombia

---

IMPRIMIR INFORME

Id Caso:

Departamento:

Municipio:

Resguardo o territorio indígena:

Situación del Territorio:

Familias afectadas:

Personas afectadas:

Etnias indígenas:

Mapa de localización: 

Fecha de corte:

---

Actividad/Obra **Conflicto** Derechos afectados Documentación del caso

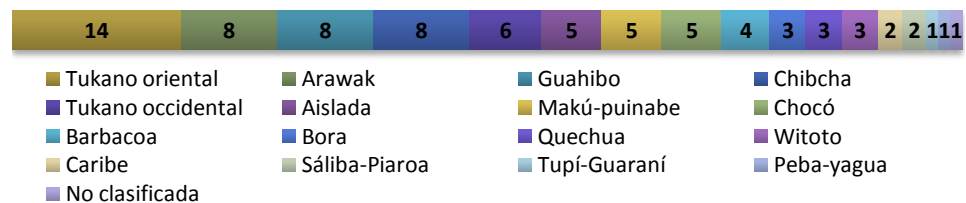
Actividad o proyecto	Proyecto de expansión P500 Ilwo'yaa. Desviación de Río Ranchería para la ampliación de la mina a cielo abierto de carbón de El Cerrejón en el departamento de la Guajira, Colombia.		
Sector	<input type="text" value="Minero"/>	Subsector	<input type="text" value="Carbón"/>
Fase de implementación	<input type="text" value="Prefactibilidad"/>	Licencia ambiental	<input type="text" value="Sin licencia"/>
Empresas responsables	Anglo American PLC, en asocio con BHP Billiton y Xstrata. Anglo American tiene participación en 9 minas de carbón térmico en Sudáfrica, y tiene una participación del 33,3% en el Cerrejón en Colombia. BHP Billiton, tiene operaciones de carbón en Sudáfrica, Australia y Estados Unidos, y una participación del 33,3% en el Cerrejón. Xstrata opera también en Australia y Sudáfrica y		
Entidades implicadas	Ministerio de Interior: certifica la presencia de pueblos indígenas en la zona del proyecto y acompaña el proceso de "preconsulta". Ministerio de Ambiente/Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA: otorgaría la licencia ambiental.		

# Parte I - Contexto Nacional

## 2. Pueblos indígenas en Colombia

Aunque las organizaciones indígenas colombianas plantean la existencia de 102 pueblos indígenas<sup>3</sup>, sólo 87 de ellos están oficialmente reconocidos por el Gobierno<sup>4</sup>. En relación con las categorías etnolingüísticas comúnmente adoptadas para clasificarlos, se tiene que estos pueblos se agrupan en 17 familias lingüísticas diferentes, aspecto excepcional que marca la gran diversidad étnica y cultural de la nación, pero que igualmente constituye un factor determinante en la vulnerabilidad de muchos de estos pueblos que no alcanzan a contar ni siquiera 500 integrantes, especialmente en las regiones de la Amazonia y la Orinoquia.

Gráfico 1. Familias lingüísticas y número de lenguas indígenas por familia

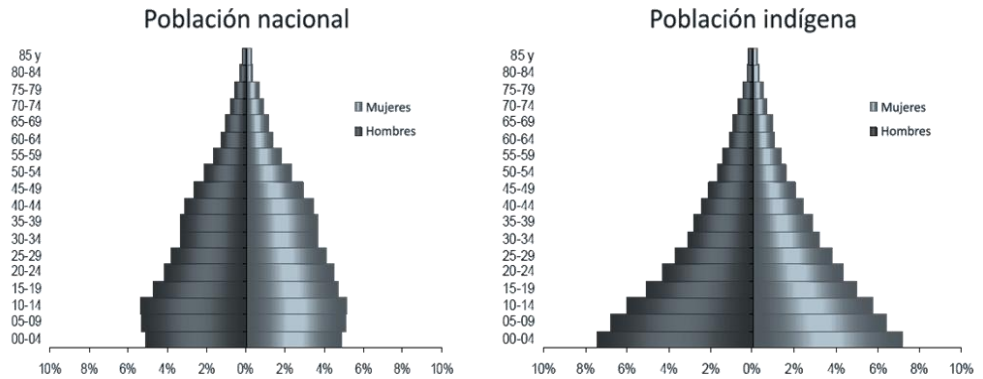


En cuanto a la información demográfica, el Censo General de 2005 indica que la población indígena de Colombia asciende a 1.378.884 personas; que el 51% son mujeres y el 49% son hombres, y que la mayor parte de los indígenas (el 40%), es menor de 15 años.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> No todo aquel que en Colombia se auto identifique e inscriba como integrante de un pueblo indígena determinado puede aspirar a su reconocimiento oficial, situación que durante los últimos años viene generando tensión entre las entidades involucradas en este reconocimiento (especialmente el Ministerio de Gobierno), y las personas y comunidades que aspiran al aval oficial como indígenas con el fin acceder a derechos colectivos tales como el territorio.

<sup>4</sup> Las certificaciones de existencia expedidas por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, y demás datos e información oficial proferida por entidades como el Departamento Nacional de Planeación o el Departamento Nacional de Estadísticas –DANE, sólo registran estos pueblos.

<sup>5</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Dirección de Censos y Demografía. *Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica*, 2007



Fuente: DANE, 2007

Según los mismos estudios, el 78% de los indígenas habita en zonas rurales y el resto en áreas urbanas, aunque es evidente que durante las últimas décadas se viene produciendo un cambio en la distribución rural/urbana de la población.

“Los principales factores que han desencadenado este proceso han sido, por un lado, el agotamiento de las tierras de los resguardos y, por el otro, el desplazamiento forzado causado por las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que han tenido que padecer”.<sup>6</sup>

## 2.1. Tierras y territorios

En relación con los territorios colectivos, la información oficial reporta 697 resguardos indígenas legalmente constituidos sobre una superficie de 31,4 millones de hectáreas. Sin embargo, estos datos no incluyen aquellos resguardos de origen colonial que, agregados a los anteriores, sumarían cerca de 752 territorios y un área aproximada de 31,8 millones de ha.

Tabla 1. Resguardos y reservas indígenas en Colombia

Tipo de resguardo	Número	Ha.
Resguardo Colonial	54	404.263,0
Resguardo Incora/Incoder	697	31.446.054,6
Reserva indígena	1	5.115,0
<b>TOTAL</b>	<b>752</b>	<b>31.855.432,6</b>

Fuente: cálculos de la autora con base en varias fuentes<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, *Unidades Agrícolas Familiares, Tenencia y Abandono Forzado de Tierras en Colombia*, INDEPAZ Ediciones, Bogotá D.C. Diciembre 2010.

<sup>7</sup> Elaborado a partir de datos IGAC y DANE 2010; Cartografía IGAC-AHN 2011; DNP 2001; Cecein/Houghton 2008; Etnollano; Corporaciones Regionales; Diarios Oficiales

Las cifras oficiales también indican que en 2011, cerca de 1.060.589 personas estarían habitando los resguardos. Esto significa que unos 318.295 indígenas (cerca del 23% de la población total) estarían excluidos de la propiedad colectiva y que parte de ellos aun no tiene garantizado el derecho sobre sus tierras ancestrales debido al rezago estatal en materia de constitución, ampliación o saneamiento de los resguardos.<sup>8</sup>

“La titulación del 88,6% de la superficie actual de los resguardos indígenas se realizó entre 1980 y 1993. En contraste, entre el 2000 y el 2009 sólo se efectuó constitución o ampliación de resguardos por 2,7% del total su superficie.” (Corte Constitucional, 2009)<sup>9</sup>

En el mismo sentido la Corte Constitucional ha señalado que los problemas y rezagos en la titulación de tierras han ocasionado el despojo y la invasión territorial y que existe una relación entre los procesos de ampliación y saneamiento de resguardos y el conflicto armado (presencia de actores armados, cultivos ilícitos, actividades militares en zonas de ampliación).<sup>8</sup>

Estas dificultades y otras derivadas de la situación de violencia en los territorios colectivos, han merecido los pronunciamientos de la Corte Constitucional advirtiendo que al menos 34 pueblos indígenas se encuentran en peligro de extinción a causa del conflicto armado y el desplazamiento<sup>9</sup>, así como también han motivado la intervención de varias agencias e instancias de las Naciones Unidas tales como Acnur y el Foro Permanente para las cuestiones indígenas.<sup>10</sup>

Finalmente, con respecto a los resguardos indígenas titulados es importante anotar que 57 de ellos se traslapan con áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN)<sup>11</sup> en cerca de 3,5 millones de hectáreas. Esta situación de traslape es especialmente relevante para identificar y calcular las áreas que estarían completamente excluidas de las actividades de exploración y explotación minera al interior de los resguardos

---

<sup>8</sup> Informe sobre la situación del derecho al territorio de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en Colombia. Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, agosto de 2011.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, auto 004 de 2009, Ref.: Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., 26 de enero de 2009.

<sup>10</sup> Naciones Unidas, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia. Resumen del informe y recomendaciones de la misión del Foro Permanente a Colombia, E/C.19/2011/3, mayo de 2011. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7498>

<sup>11</sup> La áreas nacionales naturales protegidas incluyen las siguientes categorías: Parque Nacional Natural; Reserva Nacional Natural; Área Natural Única; Santuario de Fauna y Flora; Vía Parque



indígenas. Esto es así porque de acuerdo con la Constitución<sup>12</sup> y la normatividad vigente en materia ambiental y minera (Ley 685 de 2001 y Ley 1382 de 2010 parcial), los minerales que pudieran encontrarse en las áreas naturales protegidas, los páramos y los humedales RAMSAR no podrán ser objeto de otorgamiento de nuevos títulos, contratos o licencias para su explotación.

Tabla 2. Traslapos entre áreas naturales protegidas del SPNN y resguardos indígenas

Nombre área protegida	No. Resguardos	Área parque (ha)	Área cruce (ha)	% cruce /área protegida
PNN Alto Fragua - Indi Wasi	4	78.559,0	2.218,9	2,8%
PNN Amacayacu	3	263.842,6	36.464,4	13,8%
PNN Cahuinarí	3	556.867,5	514.751,4	92,4%
PNN Catatumbo - Barí	2	159.611,4	113.578,1	71,2%
PNN Complejo volcánico Doña Juana - Cascabel	5	65.544,0	55,0	0,1%
PNN El Cocuy	1	309.154,1	143.470,7	46,4%
PNN La Paya	8	415.995,8	25.176,1	6,1%
PNN Las Orquídeas	3	31.724,6	8.469,8	26,7%
PNN Macuira	1	28.715,2	28.715,2	100,0%
PNN Nevado del Huila	1	161.675,3	3.859,7	2,4%
RNN Nukak	3	866.535,1	1.055,8	0,1%
PNN Paramillo	5	525.964,7	118.705,3	22,6%
RNN Puinawai	4	1.104.567,2	1.093.722,8	99,0%
PNN Puracé	2	75.741,4	2.225,3	2,9%
PNN Río Puré	2	1.007.476,5	2.903,2	0,3%
PNN Serranía de Chiribiquete	1	1.312.972,8	538,6	0,0%
PNN Serranía de Los Churumbelos - Auka Wasi	1	97.071,3	1.396,1	1,4%
PNN Sierra Nevada de Santa Marta	3	403.130,4	380.049,6	94,3%
PNN Tinigua	1	225.837,0	205,6	0,1%
PNN Utría	3	68.805,3	50.652,7	73,6%
PNN Yaigojé Apaporis	1	1.060.602,2	1.060.602,2	100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>8.820.393,3</b>	<b>3.588.816,3</b>	

Fuente: Elaborado a partir de PTPPD, 2010<sup>13</sup>

Pero a diferencia de estos 3,5 millones de hectáreas que están totalmente excluidas de la minería al interior de los territorios indígenas por tratarse de áreas protegidas del SPNN (ver Mapa 1), los resguardos que se encuentran traslapados con Reservas Forestales de Ley 2 de 1959<sup>14</sup> podrán ser objeto

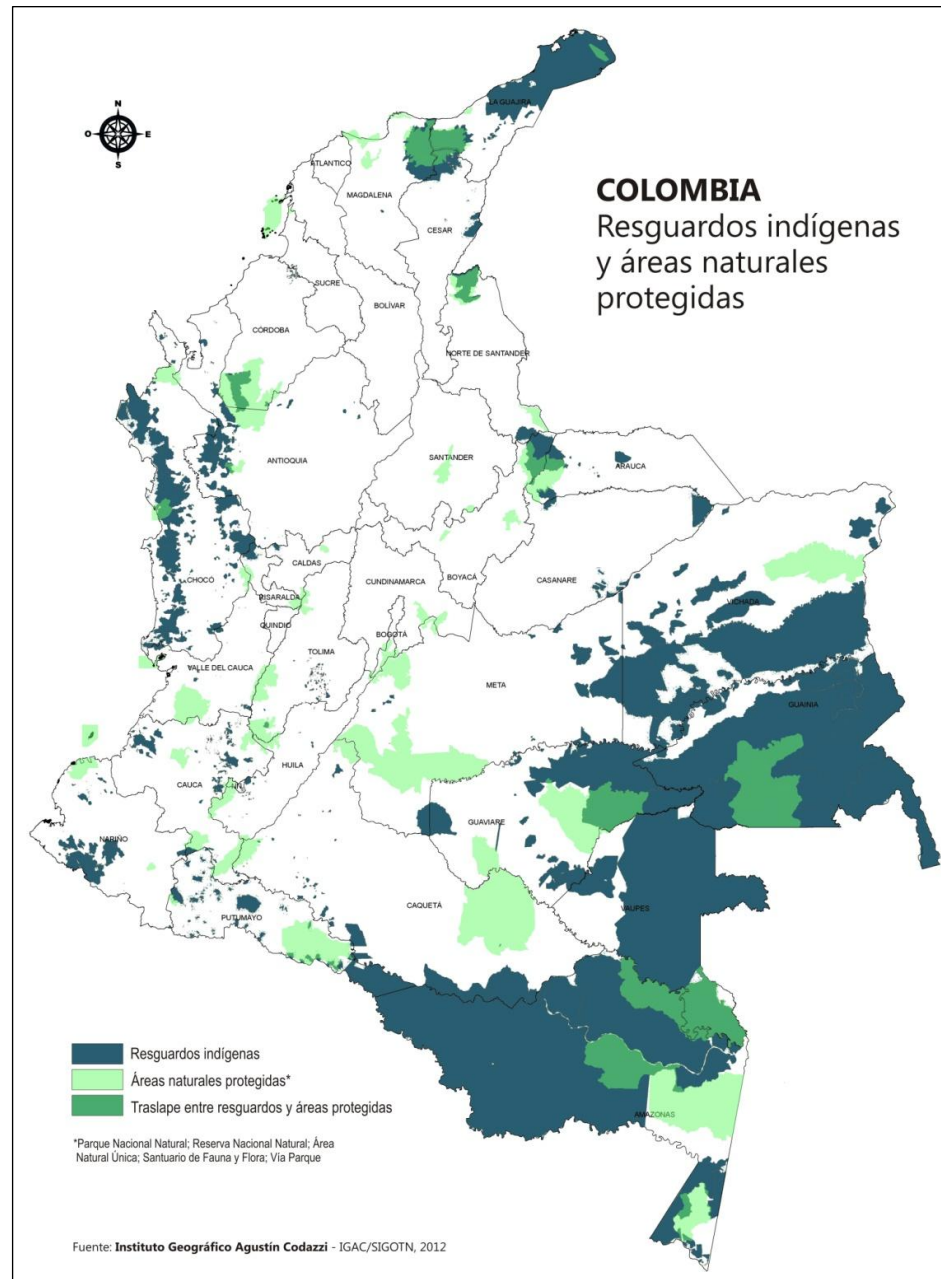
<sup>12</sup> Constitución Nacional. Art. 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

<sup>13</sup> Acción Social, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. *Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, 2010

<sup>14</sup> La Ley 2 de 1959 creó siete Zonas de Reserva Forestal: ZRF del Pacífico (8.010.504 ha); ZRF Central (1.543.707 ha); ZRF del Río Magdalena (2.155.591 ha); ZRF de la Sierra Nevada de Santa Marta

de explotación minera, previo levantamiento o sustracción de la Reserva Forestal por parte de las autoridades ambientales que están habilitadas para hacerlo. Este procedimiento es viable en vista de que las Reservas Forestales de Ley 2 no gozan del atributo de imprescriptibilidad que sí tienen las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Mapa 1. Resguardos indígenas y áreas naturales protegidas



(539.215 ha); ZRF de la Serranía de los Motilones (552.691 ha); ZRF del Cocuy (730.389 ha); ZRF de la Amazonía (37.844.524 ha).

## 2.2. Organización y representación de los pueblos indígenas

La organización social y política de los pueblos indígenas colombianos presenta un complejo repertorio de estructuras homologables a tribus, linajes o clanes, grupos territoriales, entre otros, los cuales, a su vez, pasan por diversos momentos dependiendo de su aislamiento o articulación con la sociedad hegemónica.

“Las formas de organización política interna, tienen estrecha conexión con la forma y el momento de la organización social de cada pueblo. Se encuentran entonces modalidades que van desde un ejercicio de autoridad muy específico, ligado a subgrupos de familias o bandas territorializadas (como ocurre con los pueblos nómadas), hasta formas de autoridad, administración y justicia concentrada en instituciones formalizadas o no (cabildos, consejos de ancianos, capitanías), pasando por modalidades difusas o separadas en relación con la distribución de funciones (administrativa, espiritual/mítica, espiritual/ritual, consejerías, etc.)”. (Restrepo, 2011)<sup>15</sup>

Esta vertiente tradicional de la organización y la representación de los pueblos y comunidades indígenas colombianos es, entonces, muy diversa y debe su transformación a los múltiples momentos y situaciones de avasallamiento, resistencia o integración que cada uno haya atravesado. El cabildo indígena es un ejemplo de estas formas que a pesar de haber sido una imposición colonial, se incorporó y articuló a formas tradicionales de organización social hasta llegar a configurar la base de la representación de muchos pueblos, especialmente de la zona andina colombiana. La capitanía es otro de estos modelos impuestos que se incorporó funcionalmente a la organización comunitaria y actualmente prevalece, en especial, entre los pueblos de la Amazonia colombiana.

Pero al lado de estos sistemas de organización social y política - tradicionales si se quiere y cuya descripción excede en mucho el alcance de este estudio-, los indígenas colombianos desarrollaron otras formas de participación y representación al interior del Estado, fruto de las luchas que sostuvieron en épocas recientes.

Vista en retrospectiva, la década de 1970 marcó el inicio de una nueva estrategia de organización y presencia nacional para muchos de los pueblos indígenas colombianos.

---

<sup>15</sup> Restrepo, Jorge. Protocolo para el acceso al registro civil de niños y niñas de pueblos indígenas. Opción Legal, UNICEF, 2012

“Los años setenta fueron un período fundacional, durante el cual se crean las primeras organizaciones indígenas del país. Es el comienzo de la movilización indígena. Esta movilización tiene por finalidad recuperar las tierras perdidas a manos de terratenientes en las décadas anteriores y se lleva a cabo al calor de las luchas campesinas por la tierra. Y es por eso que son los indígenas campesinos de la zona andina, valles interandinos, las sabanas de la costa atlántica y la Sierra Nevada de Santa Marta, los que fundan las primeras organizaciones indígenas, a partir de la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en 1971”. (Jaramillo, 2011)<sup>16</sup>

La idea de canalizar las urgentes reivindicaciones indígenas a través de estas nuevas organizaciones en la zona andina del País, se generalizó dando pie al nacimiento de varias estructuras similares en las diferentes regiones hasta coincidir, en 1982, en una común representación a través de la Organización Nacional Indígena de Colombia- ONIC cuyo norte de lucha fue sintetizado en el lema: *Unidad, Tierra, Cultura y Autonomía*.

Y sobre la base de esta amplia convergencia que logró aliviar tensiones entre dirigentes de la zona andina y líderes de selva y llano, diferentes pueblos del país llegaron relativamente unidos al momento crucial en el cual se organizó la Asamblea Nacional Constituyente y se promulgó la nueva Constitución Política de 1991. Pero paradójicamente, a la importante participación del movimiento indígena en el proceso constituyente siguió un cambio en la dinámica organizativa que había comenzado en los años 70 para dar paso a otras prioridades en la agenda de las organizaciones indígenas.

“...[luego] de la Asamblea Nacional Constituyente, comienza un período de dispersión organizativa y de deconstrucción política del movimiento indígena. Durante estos años se lleva a cabo la separación de las organizaciones de selva y llano del movimiento indígena orientado por la ONIC, que se materializa con la fundación de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC). En este período también la organización de Autoridades Indígenas del Suroccidente (AISO), que había surgido de rupturas con el CRIC, en el seno del pueblo guambiano en el Cauca, se consolida como Autoridades Indígenas de Colombia, AICO en los departamentos de Nariño y Putumayo y en la Sierra Nevada de Santa Marta, con influencia en otras zonas del país”. (*ibidem*)

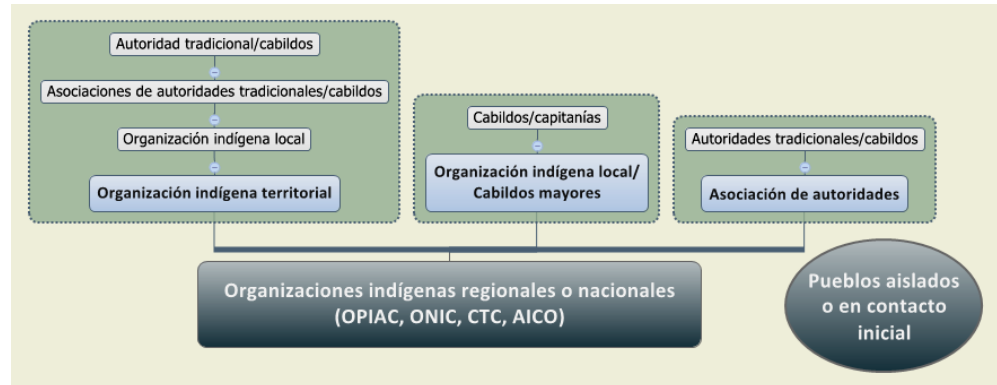
De esta manera, la imperiosa necesidad de luchar por los derechos y perfilar la interlocución con el Estado ha significado que antes (con los cabildos y capitanías), y luego con organizaciones regionales y territoriales que agrupan autoridades o formas de representación local de una o varias etnias, se

---

<sup>16</sup> Jaramillo Jaramillo, Efraín. Los indígenas colombianos y el Estado. Desafíos ideológicos y políticos de la multiculturalidad. IWGIA – Serie Debates, 2011

estructuren órdenes de representación con diversa cobertura, arraigo y propósito.

Gráfico 2. Algunas modalidades y sucesiones en la organización y representación de pueblos y comunidades indígenas



Se tiene entonces, que en el escenario de representación nacional y regional se cuentan organizaciones tales como:

- OPIAC- Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia
- CTC- Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta
- ONIC- Organización Nacional Indígena de Colombia
- AICO- Autoridades Indígenas de Colombia

En otro plano organizativo, con un mayor referente y vínculo territorial aunque en la mayoría de los casos representando a más de una etnia y un resguardo, pueden mencionarse las siguientes organizaciones:

- ACIN/UNUMA- Asociación de Cabildos Indígenas del Departamento del Meta
- ASCATIDAR- Organización de Cabildos y Autoridades Tradicionales de Arauca
- ASOCRIGUA- Asociación Consejo Regional Indígena del Guainía
- Cabildo Mayor de San Andrés de Sotavento - Córdoba y Sucre
- CRIC- Consejo Regional Indígena del Cauca
- CRIDEC- Consejo Regional Indígena de Caldas
- CRIGUA- Consejo Regional Indígena del Gaviare
- CRIHU- Consejo Regional Indígena del Huila
- CRIOMC- Consejo Regional Indígena del Orteguzza Medio Caquetá
- CRIR- Consejo Regional Indígena de Risaralda
- CRIT- Consejo Regional Indígena del Tolima
- CRIVA- Consejo Regional Indígena del Vaupés
- CRIVI- Consejo Regional Indígena del Vichada
- OIA- Organización Indígena de Antioquia
- OREWA- Asociación de Cabildos Indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó
- ORIC- Organización Regional Indígena del Casanare
- ORIVAC- Organización Regional Indígena del Valle del Cauca
- OZIP- Organización Zonal Indígena del Putumayo

Agrupando autoridades o zonas de condiciones étnicas o culturales homogéneas, se pueden mencionar (sólo a manera de ejemplo) algunas de las múltiples organizaciones con vínculos y representatividad más inmediata y cuyos miembros, en muchos casos, son elegidos directamente por las comunidades:

- ACAIPI- Asociación de Capitanes Indígenas del Pira-Paraná
- ACATISEMA: Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas de la Selva de Matavén
- ACIN- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
- AIPEA- Asociación de Autoridades Indígenas de la Pedrera Amazonas
- ASOCBARI- Asociación Comunidad Motilón Barí de Colombia
- ASOUWA- Asociación de Autoridades Tradicionales de Cabildos U'wa
- AZCAITA- Asociación Zonal Cabildos y Autoridades Indígenas del Trapecio Amazónico
- AZICATCH- Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de la Chorrera
- OGT- Organización Gonawindúa Tayrona
- ORUCAPU- Organización Uitoto del Caquetá, Amazonas y Putumayo
- UDIC- Unión Indígena Cubea del Cuduyarí
- UNIPA- Organización Unidad Indígena del Pueblo Awá

### 2.2.1. Los parámetros en la Constitución del 91

Además de estas organizaciones propias, la Constitución de 1991 y del Convenio 169 de la OIT<sup>17</sup> dieron pie a otros espacios de participación y representación como concreción del Estado Social de Derecho. En la Carta Política, los Artículos 171, 176 establecen derechos especiales de participación para los pueblos indígenas con dos curules en el Senado de la República, y una curul en la Cámara de Representantes. Por su parte, la autonomía política, el gobierno y la representación de los pueblos indígenas ante otras instancias del Estado, encuentran garantía en el Artículo 330 de la Constitución.

Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: [...]

8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren.

---

<sup>17</sup> La Ley 21 de 1991 mediante la cual el Estado colombiano adoptó el Convenio 169 de la OIT, se expidió el 4 de marzo de 1991, en tanto que la Constitución Política se proclamó el 4 de julio de 1991. Esta contingencia temporal, permitió que el Convenio 169 nutriera y diera pautas en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente sobre el tema indígena.



En este sentido, puede afirmarse que actualmente la participación de los pueblos indígenas colombianos se inscribe en un marco general “no secesionista” en el sentido en que el Estado reconoce sus derechos a la participación política, al autogobierno, a la autonomía y a mantener instituciones políticas y sociales propias dentro del marco constitucional y legal del Estado social de derecho. (Serrano, 2012)<sup>18</sup>

De igual manera, puede aseverarse que el pluralismo jurídico inherente a la nueva concepción de Estado que introdujo la Constitución del 91, sin lugar a dudas elevó el estatuto jurídico de estas otras formas de derecho y organización política que no se agotan en el derecho estatal, reconociendo así que “[...] los pueblos indígenas poseen una juridicidad propia, un sistema jurídico que les permite organizar su vida en comunidad y resolver los conflictos que se derivan de la misma”. (Serrano, *ibidem*)

Estos parámetros -la articulación con el Estado de derecho y el pluralismo jurídico-, abrieron paso a una personalidad jurídica colectiva para los pueblos indígenas, casi siempre, aunque no exclusivamente, ligada a la territorialidad. Se perfiló así un nuevo sujeto colectivo investido de atributos, susceptible de ser auto-referenciado y auto-representado, y de ejercer su propia vocería en el ejercicio y defensa de sus intereses y derechos.

### 2.2.2. Otras instancias y mecanismos de participación y representación

- **Las corporaciones públicas**

A partir de la Constitución del 91, la participación indígena en las corporaciones públicas e instancias de decisión administrativa ha adquirido vuelo político y visibilidad pública, aunque su impacto en el nivel de base comunitaria y colectiva no siempre es muy significativo. Haciendo la salvedad de que las campañas y procesos electorales sí han ocasionado transformaciones en la organización de algunas comunidades indígenas, en general la base social acusa una gran distancia con los líderes que obtienen escaños en el Congreso de la República u otros cargos de elección popular, y desconocimiento de las decisiones que se toman en los centros de poder en su nombre.

---

<sup>18</sup> Serrano, César. Módulo IV, Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Documento del Curso Derechos de las Minorías. Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, Universidad de Alcalá, 2012

- **Jurisdicción Indígena**

Uno de los pilares de la autonomía y “[...] piedra angular que sostiene el sistema de derechos de los pueblos indígenas” (Serrano, *ibídem*), la jurisdicción especial indígena constituye un mecanismo que está a medio camino entre la participación y la representación en la medida en que, por una parte, legitima y preserva la eficacia de los sistemas de derecho y justicia de los que participan los sujetos indígenas dando cuenta de su propia cultura, pero esta justicia, a su vez, encuentra representación en el aparato jurídico/institucional del Estado.

- **Mesas de concertación entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas**

Mediante el Decreto 1397 de 1996, el Gobierno nacional y las organizaciones indígenas acordaron la creación de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, como mecanismos para facilitar el diálogo y eventuales acuerdos sobre asuntos críticos o de especial relevancia para los pueblos indígenas. Posteriormente, en el año 2005, el Ministerio del Interior facultó la Mesa Regional Amazónica como otro espacio de concertación para recomendar a las distintas instancias del Gobierno, la formulación, promulgación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas asentados en esta región.

Entre estos mecanismos, la Mesa Permanente de Concertación reviste una especial importancia en el momento actual porque ha centralizado la representación de las comunidades y organizaciones regionales y locales para los fines de interlocución con el Gobierno. Efectivamente, durante los dos últimos años, el gobierno y las principales organizaciones indígenas del País<sup>19</sup> han utilizado este espacio para avanzar en procesos de consulta previa legislativa, así como también para canalizar y coordinar acciones relacionadas con programas y proyectos que deben adelantar las instituciones de Gobierno.

- **Participación indígena en las decisiones sobre los recursos naturales y el ambiente**

---

<sup>19</sup> Actualmente, en la MPC tienen representación la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC; la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC; la Confederación Indígena Tairona CIT/CTC; el movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia; los Senadores y los exconstituyentes indígenas.

Dentro del repertorio de espacios abiertos a la participación y representación de los pueblos indígenas, merecen especial mención aquellos que se ocupan de temas ambientales y que, en consecuencia, interesan al manejo de los conflictos derivados de la presencia de industrias extractivas en sus territorios. En efecto, además de las instancias y recursos habilitados por la Constitución y la Ley para que todos los colombianos hagan efectiva su participación en la defensa de derechos individuales y colectivos al ambiente (derechos de petición, tutelas, acciones de grupo, veedurías ciudadanas, etc.), otras normas importantes reglamentan asuntos relativos a la administración y decisión sobre recursos en territorios indígenas.

En primer lugar, el Artículo 330 de la Constitución del 91 hace un mandato directo a las autoridades indígenas para que velen por la preservación de los recursos naturales en sus territorios. Por su parte, la Ley 99 de 1993, eje de la legislación ambiental, y el Decreto 3079 de 1997, crean y reglamentan, respectivamente, el Consejo Nacional Ambiental (instancia encargada de asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables), prevén la participación de un representante de los pueblos indígenas ante este organismo de alto nivel. Debe decirse, sin embargo, que no existen mecanismos para hacer seguimiento, divulgación y mantener vínculos permanentes entre las organizaciones y comunidades de base, y su representante a nivel nacional.

Otra de las normas que define la participación de los pueblos indígenas en asuntos relacionados con bienes naturales es la Ley 843 de 2003. Una Ley muy breve que determina la participación de las autoridades y comunidades indígenas en el desarrollo de modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados en las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en zonas de frontera.

También vale mencionar los Decretos 1768 de 1994 y 2011 de 2006 porque reglamentan la participación y elección de los representantes de los pueblos indígenas en las Juntas Directivas de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, entidades encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Conforme a la Ley 99 de 1993 existen dos categorías de Corporaciones: las Corporaciones Autónomas de Regionales, y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, estas últimas, creadas para regiones con régimen especial: Región Amazónica; Chocó; Sierra Nevada de Santa Marta; Serranía de la Macarena; Región de Urabá; Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Región de la Mojana y del San Jorge.

### 2.2.3. Tensiones de representación

Es un hecho que la proliferación de estamentos y organizaciones indígenas con coberturas y atributos de representatividad diferentes, responde a la misma diversidad de sociedades, historias, culturas, y a las luchas de cada pueblo en particular. Pero también es cierto, en algunos territorios han surgido organizaciones que pugnan por lograr legitimidad a expensas de la debilidad y fragmentaciones que favorecen la manipulación por parte de terceros institucionales o particulares.

Un caso reciente que ilustra esta situación es la aparición de la OPIC, una organización indígena constituida por iniciativa gubernamental en el Departamento del Cauca pero con intención de representatividad nacional. La legitimidad de la OPIC ha sido impugnada por las organizaciones asentadas en la Mesa Nacional Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas al advertir que se trata de una organización funcional a las posiciones anti-indigenistas del anterior gobierno.

“Frente a la OPIC, EXIGIMOS al Gobierno Nacional que por ser una organización paralela creada por el Gobierno del Expresidente Uribe para dividir y deslegitimar las justas luchas de nuestros pueblos, se revoque la Resolución N° 0073 de 3 de Septiembre de 2009 a través de la cual la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior le dio personería jurídica”. (MPC, 2012)<sup>21</sup>

Estas nuevas dinámicas organizativas evidencian cómo, después de la Constitución del 91, los indígenas colombianos han diversificado sus formas y espacios de representación y participación social y política, mucho más allá de lo previsto inicialmente por los constituyentes y por los mismos indígenas. A partir de la promulgación de la Carta Política, se ha dado una dinámica permanente de exploración y acomodación en un sinnúmero de organizaciones, movimientos políticos, candidaturas, postulaciones y alianzas que llegaron a la vida de muchos pueblos indígenas para quedarse.

Al respecto, las opiniones se dividen. Algunos indígenas y observadores externos plantean que las nuevas formas de participación y representación política que se posibilitaron con la Constitución del 91 significan un paso

---

<sup>21</sup> Mesa Permanente de Concertación, MPC; Comisión Nacional de Territorios Indígenas, CNTI; Comisión Nacional de Derechos Humanos, CDH; Comisión Nacional de Trabajo de Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas, CONTCEPI y; Comisión Técnica Nacional de Salud para Pueblos Indígenas. Pronunciamento Pueblos Indígenas frente a vulneración de derechos, xenofobia en su contra e incumplimiento de acuerdos. Agosto de 2012. Disponible en <http://cms.onic.org.co/2012/08/pronunciamento-pueblos-indigenas-frente-a-vulneracion-de-derechos-xenofobia-en-su-contra-e-incumplimiento-de-acuerdos/>

más en el camino de consolidar la democracia porque otorgan espacios concretos a grupos minoritarios o tradicionalmente marginados de la vida política nacional.

Sin embargo, observadores más escépticos advierten que estos espacios también pueden terminar siendo funcionales a una estrategia integracionista de nueva generación que debilita sin retorno la autonomía y los derechos de pueblos y comunidades.

“No están los representantes políticos al servicio de los pueblos y sus luchas sino que éstas y los pueblos deben servir a las necesidades de los representantes políticos. Este tiempo ha sido la gran fiesta del afán de figuración, de los apetitos particulares, de las ganas desmesuradas del éxito electoral. Por si fuera poco, este mismo espíritu ha invadido a las comunidades y a los dirigentes locales. La participación en las transferencias ha inculcado en las autoridades de algunos cabildos las mañas corruptas de la política colombiana: la apropiación particular de lo que es de todos, la manipulación de las necesidades ajenas, el deseo de perpetuarse en la funciones de mando, que ya no son oportunidades de servicio sino ocasión para el propio beneficio. En este cuadro se ha impuesto la división, el privilegio de lo particular sobre lo general, del interés individual sobre los intereses colectivos. No sorprende, entonces, que en este contexto se hayan podido promulgar las peores leyes: el Código Minero, la Ley de Desarrollo Rural y la Ley Forestal, de profundas implicaciones en la vida de nuestros resguardos y comunidades”. (Etnias & política, 2007)<sup>22</sup>

El éxito del interés individual sobre el colectivo, o como afirma Jaramillo, el “triumfo del funcionario sobre el chamán”<sup>23</sup> es, en parte, atribuible a las debilidades internas surgidas de las nuevas dinámicas y modalidades de participación y representación. Sin embargo, esta situación es también atribuible a una especie de “error” dialógico que consistió en homologar al “otro” haciendo tabla rasa de la diversidad que existe entre los mismos pueblos indígenas, y obviando que para algunos de ellos resultan total o parcialmente ininteligibles o intraducibles la totalidad o partes del sistema hegemónico, pero también partes del contenido político y la trascendencia de las lu-

---

<sup>22</sup> Etnias & Política. Editorial. Revista del Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos. Editores Elena Rey, Juan Houghton. Diciembre de 2007

<sup>23</sup> “Ya que algunos de esos líderes históricos eran también guías espirituales de sus pueblos, se podría decir que lo que se presenta actualmente es el triunfo del funcionario sobre el chamán. [...] Un problema adicional que se presenta es que ventilar estos asuntos no es sencillo, pues estas apreciaciones críticas, aunque sean comedidas, no son bien recibidas por las organizaciones, que prefieren no hablar de estas necesidades de sus dirigentes, ya que esto afecta la credibilidad y por lo tanto la solidaridad internacional”. En ¿Hacia dónde va el movimiento indígena colombiano? Entrevista de Víctor Segura Lapouble a Efraín Jaramillo Jaramillo, el 28 de abril de 2012. Disponible en <http://jenzera.org/wordpress-content/uploads/2012/06/Hacia-donde-va-el-movimiento-ind%C3%ADgena-colombiano.pdf>

chas de otros pueblos (el ejemplo extremo de esta situación son los pueblos aislados o en contacto inicial).

De este error siempre tratado como un mal menor, puede resultar que aquellos pueblos o comunidades más diezmadas, asimiladas y/o atomizadas en las cuales la operación y cosmovisión colectiva ha perdido o transformado su eficacia, se adaptan a la oferta estatal o privada que pasa por cooptar líderes o sectores comunitarios y estimular procesos de concentración de poder cada vez más extraños a la vida, los problemas y los derechos colectivos de la base comunitaria.

Igualmente, este “error de homologación” ha conducido muchas veces a una tensión mayor entre las mismas autoridades, representantes u organizaciones indígenas debido a los problemas que genera la delegación de la representación en otros dirigentes u organizaciones cuando no existen posiciones unificadas respecto a temas o situaciones críticas.

“Los hechos prueban de forma contundente que, salvo en los casos donde el peso numérico y su capacidad movilizadora son grandes, la mayoría de los pueblos indígenas en Colombia se enfrentan en evidente inferioridad ante las grandes corporaciones transnacionales y el propio Estado, pues el poder corruptor del dinero, las estrategias divisionista y la capacidad disuasoria de la violencia estatal y paraestatal son crecientes. (Houghton, 2007)<sup>24</sup>

De esta manera, las discrepancias de posiciones frente a situaciones tales como la extracción de minerales en territorios indígenas, terminan siendo aprovechadas por empresarios, instituciones o funcionarios corruptos para disgregar a las comunidades profundizando las diferencias y generando vacíos de gobernabilidad que convienen a los intereses externos.

“Los únicos beneficiarios de los megaproyectos, como los del Cerrejón, MPX-CCX, Pacific Rubiales, Chevron, y Drummond, son las mismas empresas y los funcionarios corruptos que las apoyan. El pueblo Wayuu es víctima y damnificado de las actuaciones de estas empresas, ya que han traído miseria y contaminación al territorio y al pueblo Wayuu. Declaramos que la actuación de los funcionarios del Ministerio del Interior por medio del Grupo de Consulta Previa y la Dirección de Etnias, como de los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, han estado a favor de las empresas y en contra de los derechos del pueblo Wayuu. Por tanto, la actuación de los Mi-

---

<sup>24</sup> Houghton, Juan Carlos. Algunas reflexiones sobre el momento actual del movimiento indígena. A propósito del Congreso de la ONIC. En Etnias & Política. Revista del Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos. Editores Elena Rey, Juan Houghton. Diciembre de 2007

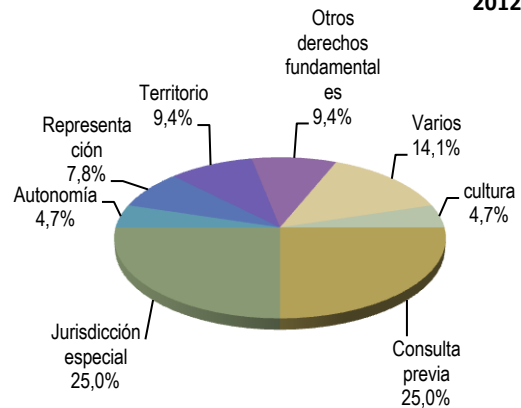


nisterios no garantizan los derechos del pueblo Wayuu y las comunidades negras de la Guajira". (Declaración Pueblo Wayuu, 2012)<sup>25</sup>

### 2.3. La consulta previa

Un balance general sobre los principales derechos amparados -o en todo caso tratados-, en las sentencias de constitucionalidad y de tutela emitidas por parte de la Corte Constitucional Colombiana entre 1992 y los primeros meses de 2012, indica que el 25% de ellos se centra en la Consulta Previa.

**Enfasis temático en 64 sentencias relacionadas con PI y proferidas por la Corte Constitucional de Colombia entre 1992 y 2012**



Fuente: elaboración propia con base en revisión de sentencias proferidas por la Corte Constitucional

Como derecho colectivo fundamental nacido del Convenio 169 de la OIT (Artículo 6)<sup>26</sup>, la Consulta Previa reafirma la participación de los pueblos indígenas en las decisiones relacionadas con el desarrollo de obras o medidas administrativas y legislativas que puedan afectarlos directamente. Sin duda alguna, durante las dos décadas pasadas el amparo constitucional y el desarrollo jurisprudencial en torno a este derecho se convirtieron en baluartes de los pueblos indígenas y, en muchas ocasiones, en los únicos mecanismos eficaces para la protección subsecuente de otros derechos fundamentales colectivos cuando se han visto amenazados por grupos armados, agentes y empresas privadas, y por el mismo Estado. De allí que la protección judicial de la Consulta Previa también haya derivado en mandatos jurídicos y administrativos efectivos para el restablecimiento de otros derechos y para la reparación por los daños provocados a los pueblos indígenas en intervenciones inconsultas de diversa índole.

<sup>25</sup> Declaración por la defensa del akua'ipa, del territorio sagrado de la Guajira, y el no rotundo al consentimiento de la desviación del río Ranchería, el manantial de cañaverales y actuación de empresas multinacionales en nuestro territorio. Julio de 2012. Disponible en [http://www.askonline.ch/fileadmin/user\\_upload/documents/Thema\\_Wirtschaft\\_und\\_Menschenrechte/Bergbau\\_Rohstoff/Cerrejon\\_Xstrata/120724\\_Declaracion\\_del\\_pueblo\\_Wayuu.pdf](http://www.askonline.ch/fileadmin/user_upload/documents/Thema_Wirtschaft_und_Menschenrechte/Bergbau_Rohstoff/Cerrejon_Xstrata/120724_Declaracion_del_pueblo_Wayuu.pdf)

<sup>26</sup> Además de su carácter vinculante, esta norma hace parte del bloque de constitucionalidad en virtud del cual se reconocen derechos humanos (Artículo 93 de la Constitución Política).

Sin embargo, y aunque el ejercicio de este derecho ha significado la apertura de espacios reales de incidencia de muchos pueblos indígenas del mundo y de Colombia en particular, su conceptualización, alcance jurídico y aplicación no está desprovista de polémica. Efectivamente, el hecho de que la consulta previa no necesariamente conlleve el consentimiento previo, libre e informado, suscita un debate jurídico y político para dilucidar si se trata de un verdadero derecho colectivo o de un simple requisito de procedimiento que termina sirviendo para dar legitimidad a las intervenciones Estatales o privadas en los territorios indígenas.

En Colombia, esta controversia ha surgido también a raíz de las múltiples caras y efectos de la Consulta Previa, especialmente cuando se ha llevado a cabo para debatir megaproyectos de infraestructura, productivos o extractivos. Problemas de forma, de fondo y de legitimidad en la conducción de las Consultas Previas por parte del Gobierno y de las empresas, han sido ampliamente documentados por algunos pueblos indígenas al punto de que ya se han presentado casos en los cuales las comunidades han desistido de ejercer el derecho o han optado por una modalidad que han denominado “consultas autónomas”. En estos casos, el desarrollo o los resultados de la Consulta se han convertido en un verdadero conflicto con diversos niveles de gravedad. Esto ocurre actualmente con proyectos tales como la desviación del Río Ranchería para la explotación de carbón térmico en territorios del pueblo wayuu, y ocurrió en un pasado reciente a raíz del proyecto de explotación de petróleo en territorio del pueblo U’wa:

“La Consulta Previa tal como lo viene interpretando y aplicando el gobierno nacional y el Consejo de Estado es un proceso de negociación con mucha discreción e impositiva de la decisión previa que tiene el Gobierno Nacional en sus intereses económicos; la buena fe no aparece por ningún lado; ir a la consulta previa es aceptar la Eutanasia de cada pueblo indígena ó podría decirse que la Consulta Previa es la Sentencia Anticipada de la desaparición forzada de los Pueblos indígenas de Colombia y América; la Ley 21 de 1991 *sí nos da el derecho al veto*, porque por ningún lado lo prohíbe, y en sana lógica y en el mundo del derecho se dice que lo que no está prohibido está permitido. La Ley 21 de 1991 señala claramente que el gobierno DEBE proteger nuestros derechos y respetar la integridad étnica, también establece que tenemos el derecho de gozar de los derechos humanos (para los U’wa el derecho al territorio es el principal derecho humano, seguido del derecho a la vida) y libertades fundamentales, tenemos derecho a decidir nuestras propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte nuestras vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual

“el petróleo es la sangre de la madre tierra, es sagrada y no debe tocarse”.  
(Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos U’wa, 2006)<sup>27</sup>

Pero también el Gobierno colombiano tiene sus objeciones a la Consulta aunque por razones opuestas, es decir, porque a juicio de la administración y en la medida en que este derecho posibilita espacios de participación a las comunidades étnicas, obstaculiza el modelo de desarrollo y amenaza “el interés general” de la nación<sup>28</sup>. Estas molestias, compartidas por empresas y particulares que se hallan o esperan desarrollar sus proyectos en territorios indígenas, han movido a que el Gobierno se disponga a expedir una Ley que reglamente la aplicación del derecho a la Consulta Previa con comunidades étnicas, ampliando así el Decreto 1320 de 1998<sup>29</sup> que actualmente regula algunos aspectos de la consulta con comunidades indígenas y negras.

Es así como, en este momento (noviembre de 2012), y por tratarse de una norma que los afectará directamente, el Gobierno nacional y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas discuten el procedimiento de consulta previa que se llevaría a cabo sobre el proyecto de Ley que reglamentaría la misma Consulta Previa. No obstante, desde ahora se advierte que este proyecto de Ley<sup>30</sup> pretende acotar y deformar el contenido jurídico y el alcance del derecho además de que, siguiendo a Rodríguez, procura mantener las asimetrías de poder que siempre entran en juego con el desarrollo de cualquier consulta.

“En lugar de las condiciones ideales de comunicación postuladas por los teóricos de la gobernanza, la realidad de la consulta suele parecerse más a un acto privado de negociación que a uno público de deliberación. Y, como todo acto contractual, reproduce y legitima las diferencias estructurales de poder entre las partes. En este sentido, la consulta refuerza las relaciones de dominación entre empresas, Estado y pueblos indígenas”. (Rodríguez, 2012)<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Asociación de Autoridades Tradicionales Cabildos U’wa. *Fundamentos históricos, constitucionales, legales, económicos, sociales, ambientales y culturales de la Asociación U’wa para objetar los argumentos del Gobierno nacional frente al proyecto de exploración y explotación petrolera en territorio U’wa, y solicitar su cancelación definitiva, 2006*. Disponible en <http://amazonwatch.org/images/posicion.pdf>

<sup>28</sup> Ver artículo de Francisco Taborda Ocampo, *Los prejuicios sobre la Consulta Previa*. Corporación Viva la Ciudadanía, 2012. Disponible en [www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

<sup>29</sup> Decreto Numero 1320 de 1998, Ministerio de Interior. “Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”

<sup>30</sup> Ver borrador de Ley Estatutaria y observaciones al proyecto en <http://www.codhes.org/images/stories/pdf/borrador%20proyecto%20de%20ley%20estatutaria%20consulta%20v25jun.pdf>

<sup>31</sup> Rodríguez Garavito, Cesar. *Etnicidad.gov: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Colección Dejusticia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá, 2012

### 2.3.1. Consulta Previa y extractivismo

Durante los últimos años el ejercicio del derecho a la consulta previa ha tenido un papel protagónico en materia de industrias extractivas, ambiente y recursos naturales en territorios indígenas. Su fundamento es el derecho constitucional que tienen los pueblos indígenas a “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al 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”.<sup>32</sup>

La consulta previa está ligada al derecho al territorio, entendido como un bien constitutivo, indisoluble e imprescindible para la existencia del grupo. A través de ella se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre medidas que puedan afectar su vida, sus territorios o el conjunto de los bienes tangibles o intangibles colectivos. Procede con anterioridad a la toma de medidas administrativas tales como la expedición de una licencia ambiental para la explotación de recursos naturales, o de medidas legislativas como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos (Corte Constitucional, Sentencia T-382 de 2006).

Como derecho colectivo, busca proteger la integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación. En consecuencia, debe responder al principio de buena fe, se constituye en trámite obligatorio, debe adelantarse de acuerdo con los usos y costumbres de cada etnia y debe atender el principio de oportunidad, comunicación intercultural, bilingüismo, e información permanente, clara, oportuna, suficiente y veraz.<sup>33</sup>

La Corte Constitucional ha sentado abundante jurisprudencia en relación con el derecho fundamental a la Consulta Previa, particularmente en lo que atañe a la explotación de recursos naturales en territorios indígenas.

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de re-

---

<sup>32</sup> ¿Qué es la Consulta previa?. Línea de Investigación en Derecho Ambiental, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. Disponible en: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Que-es-la-Consulta-Previa/> ,

<sup>33</sup> El Artículo 7 Convenio 169 de la OIT dispone que es un derecho de pueblos participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

curso naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. 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 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".<sup>34</sup>

Sobre el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, el Plan de Desarrollo 2010-2104 establece que promoverá la formulación del proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa y su reglamentación, aunque no retoma las recomendaciones de la Corte para garantizar el derecho a una previa, amplia y legítima consulta y participación de los pueblos indígenas en caso de implementación de proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales en sus territorios. Este tribunal reitera las orientaciones internacionales que debe adoptar el gobierno<sup>35</sup>, y la urgencia de revisar normas tales como el Decreto 1320 de 1998 sobre consulta previa<sup>36</sup>, y la directiva Presidencial 001 de 2010 que recortan los contenidos de la consulta y son incompatibles con el Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, esta línea jurisprudencial comprometida con la participación decisoria de los indígenas en los asuntos que puedan afectarlos, no siempre avanza hacia la consolidación, más que del derecho a la consulta previa, del derecho al consentimiento previo, libre e informado.

### 3. Contexto jurídico

Luego de que los últimos dos gobiernos tomaran la decisión de centrar la economía de la Nación en la extracción de recursos no renovables (minerales e hidrocarburos), y optaran por profundizar los parámetros neoclásicos dictados por la dinámica económica global para los países latinoamericanos (primarización de la economía, fomento al ingreso de capitales extranjeros y

<sup>34</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-039 de 1997.

<sup>35</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas 2009

<sup>36</sup> La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, ha conceptuado que el decreto 1320 desconoce los artículos 2, 6, 7 y 15 del Convenio 169. Ministerio del Interior, Decreto 1320 de julio 13 de 1998. Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

la suscripción de Tratados de Libre Comercio), la importancia que revisten la Ley y las normas mineras y petroleras no tiene precedentes.

Eso ha sido tan claro para estos gobiernos que desde hace cerca de una década se empezaron a crear las condiciones para asegurar el marco jurídico de las industrias minera y petrolera. En esa dirección, se han ido desmontado regímenes de protección a los recursos naturales renovables y no renovables y, en su lugar, se ha venido configurando un nuevo cuerpo normativo mediante la expedición de diversas leyes y reglamentos que llegan, inclusive, a la modificación de la Constitución Nacional en aspectos tales como el enfoque de la economía nacional, el principio de sostenibilidad fiscal, las regalías y la explotación de los recursos naturales (Actos Legislativos 3 y 5 de 2011)<sup>37</sup>.

Es también evidente que con el desmonte de la protección de los recursos naturales renovables y no renovables y un manejo cada vez más centralizado de la economía, se han venido debilitando los espacios de autonomía y participación de los entes territoriales y de los territorios colectivos de comunidades negras y pueblos indígenas. En este sentido, el Código Minero parcialmente vigente (Ley 685 de 2011) establece, por ejemplo, que el ordenamiento territorial de la Nación se deberá hacer con arreglo a la información geológico-minera, y prohíbe que en los planes de ordenamiento territorial, una autoridad regional, seccional o local excluya alguna zona de la actividad minera, incluyendo aquí áreas terrestres, marítimas y acuíferos.

Así las cosas, este sistema jurídico promi-nero/petrolero no sólo está dado por aquellas normas que regulan aspectos específicos del manejo de recursos no renovables, sino también por la normatividad que versa sobre asuntos relativos a los recursos renovables y el ambiente, y por aquella que regula un aspecto crucial y previo a la garantía de derechos colectivos: el reconocimiento de la existencia y presencia del pueblo indígena o comunidad étnica.

**Normas que habilitan al Ministerio de Interior para el reconocimiento de la presencia de pueblos indígenas en el territorio nacional**

- Decreto 1320 de 1998
- Decreto 2893 de 2011
- Resolución 2364 de 2011

<sup>37</sup> Acto Legislativo 03 de 1-Jul-2011.

Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43214>;

Acto Legislativo 05 de 18-Jul-2011.

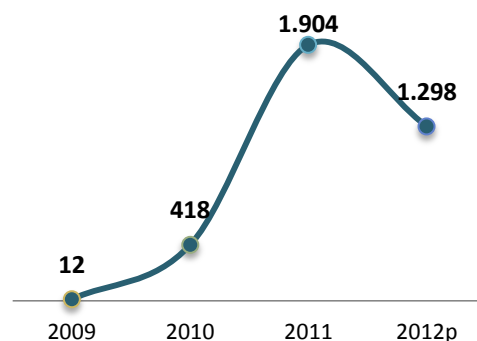
Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43391>

Alrededor de este reconocimiento estatal ha venido estructurándose una base jurídica para que sea el Ministerio de Interior la entidad encargada de certificar la existencia y presencia de pueblos indígenas en cualquier parte del territorio nacional.

Es claro que con la reglamentación de este reconocimiento (que no consiste en otra cosa que acotar la auto identificación establecida en el Convenio 169 de la OIT como criterio fundamental de la identidad indígena<sup>38</sup>), el Gobierno introduce un primer filtro a las aspiraciones de pueblos y comunidades indígenas a ser consultados por intervenciones sobre sus territorios y recursos.

Siendo así las cosas, la certificación del Ministerio de Interior constituye una base jurídica habilitante no sólo para que los derechos de los pueblos indígenas puedan ser oponibles a las industrias extractivas, sino para que las demás entidades eventualmente implicadas en procesos de licenciamiento o control (autoridades mineras y ambientales especialmente) procedan a autorizar, negar, viabilizar, sancionar, etc. actuaciones o aspiraciones de empresas, industrias y particulares. No es otra la razón por la cual durante los últimos años, las certificaciones tramitadas por el Ministerio de Interior a lo largo y ancho del territorio nacional, se han aumentado de manera exponencial.

Gráfico 3. Certificaciones de presencia de grupos étnicos - Periodo 2009-2012



Fuente: Ministerio de interior, 2012<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Convenio 169 de la OIT. Artículo 1. [...] 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

<sup>39</sup> <http://www.mij.gov.co/Ministerio/NewsDetail/1571/1/CertificaciondePresenciadeGruposEtnicos-ano2012>



Como se anunciaba anteriormente, a esta base de reconocimiento o estatuto jurídico otorgado por el Ministerio de Interior, se articula el aparato jurídico que regula los temas mineros, tributarios y ambientales, siendo este último especialmente sensible para los asuntos minero-energéticos puesto que ninguna actividad extractiva inscrita en estos sectores puede realizarse sin usar o afectar de manera importante otros recursos renovables y del ambiente (aire, agua, flora, fauna, ecosistemas, paisajes).

En este sentido, el marco jurídico de la minería reviste gran complejidad y debe ser continuamente consultado y verificado, tanto en su vertiente ambiental, como social, tributaria y minera propiamente dicha. No obstante, de antemano pueden observarse rasgos generales y consecuencias comunes en la aplicación de la normatividad vigente:

- Proliferación de normatividad
- Constantes reformas y expedición de nuevas normas
- Desfases y problemas jurídicos derivados de la aplicación de normas precedentes
- Desfases y problemas jurídicos derivados del cambio de competencias institucionales
- Desfases y problemas jurídicos derivados de la omisión de consulta previa a pueblos indígenas y comunidades negras

### 3.1. Legislación ambiental

Es un hecho que durante la última década, la cantidad y frecuencia en las modificaciones de la reglamentación y las decisiones en materia ambiental han sido importantes. La Ley 99 de 1993, eje de la política y la institucionalidad ambiental, ha sido fragmentaria y profusamente reformada. Pero en este preciso momento, también se tramitan proyectos de ley para expedir un nuevo Código de Recursos Naturales y Ambientales<sup>40</sup>, y para modificar el régimen sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009<sup>41</sup>, normas que pretenden armonizarse con el Código Minero y reglamentos tributarios, también en trance de modificación.

Adicional y continuamente, se han venido expidiendo y modificando normas de menor jerarquía mucho más flexibles de modo que se van copando los

---

<sup>40</sup> Disponible en

[http://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/10/proyecto-de-ley-151-12c\\_cogido-recursos-naturales\\_to.pdf](http://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/10/proyecto-de-ley-151-12c_cogido-recursos-naturales_to.pdf)

<sup>41</sup> Disponible en

[http://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/10/proyecto\\_de\\_ley\\_modificacion-sancionatorio-ambiental.pdf](http://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/10/proyecto_de_ley_modificacion-sancionatorio-ambiental.pdf)

espacios jurídicos necesarios para la implementación de la gran minería re-moviendo los obstáculos de tipo ambiental que pudieran interponérsele. Un ejemplo reciente es la Resolución 1526 de Septiembre de 2012, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente con el fin de reglamentar la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales cuando se requiera desarrollar en ellas actividades consideradas de utilidad pública o interés social (léase explotación de minas y petróleos, entre otros).

Mediante esta norma, por ejemplo, se amplía la modalidad de *sustracción temporal de las reservas forestales*, dando así vía libre ambiental, entre otras, a las actividades de exploración del suelo y el subsuelo, sea cual fuere su magnitud e impacto.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No. 1526  
( 03 SEP 2012 )

El carácter “dinámico” de esta legislación, entonces, no obedece a lógicas de actualización y articulación en aras de la protección de los bienes naturales y el ambiente sino que responde a las prioridades impuestas por el modelo económico que exige la adaptación de los marcos jurídicos a los nuevos escenarios de explotación minero-energética con participación de empresas y capitales multinacionales. Evidentemente, este nuevo contexto requiere fuertes transformaciones del aparato jurídico cuya coherencia se juega entre los derechos fundamentales al medio ambiente y la protección y preservación de los recursos (consignados en lo que la Corte colombiana ha llamado la “Constitución Ecológica”), y el postulado según el cual la minería, al igual que el ambiente, es un asunto de utilidad pública e interés social.

#### CÓDIGO DE RECURSOS NATURALES

Artículo 1. Finalidad. Las disposiciones consagradas en la parte primera de este Código tienen como objetivo preservar y garantizar los derechos y libertades de las personas a gozar de un ambiente sano, instituir el ambiente como patrimonio común de utilidad pública e interés social, establecer una sujeción real y concreta a los mandatos Constitucionales y demás preceptos del ordenamiento jurídico, proteger y preservar la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y proyectar el ambiente como un derecho de primer nivel;

#### CÓDIGO MINERO

Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

Con base en este marco jurídico errático es que se han venido estableciendo los mecanismos para el ordenamiento ambiental del territorio, las jurisdicciones institucionales, los regímenes sancionatorios o los procedimientos para el otorgamiento de licencias ambientales, operaciones cuya reglamentación reúnen varios de los problemas arriba reseñados.

“Uno de los mayores problemas de la legislación vigente es que no exige un ordenamiento ambiental del territorio previamente a otorgar los títulos mineros, con el fin de establecer en qué áreas del país y de sus diversas regiones es viable, o no, la actividad minera a partir de consideraciones ecológicas. Así, por ejemplo, en la Amazonia se han otorgado, o se encuentran en proceso de trámite, más de dos mil títulos mineros. Y de continuar, esta política inevitablemente traerá la destrucción de cientos de miles de hectáreas de bosque amazónico como consecuencia de la construcción de vías de penetración en la selva y otras infraestructuras necesarias para la actividad minera. Algunos dirán que estos impactos indirectos se podrían controlar con una debida acción gubernamental, pero no existe un solo ejemplo en el mundo en que se haya podido evitar la destrucción masiva de la selva tropical que detonan los enclaves mineros en regiones como la Amazonia. Bien valdría que el Gobierno aclarara qué áreas y qué extensión de la selva amazónica se dispone a sacrificar en aras de la explotación minera. Aclaración que debería también hacer en el caso de la explotación petrolera. (Rodríguez, 2011)<sup>42</sup>

Es un hecho que la proliferación y constantes reformas a las normas han contribuido a profundizar los problemas por los que atraviesa el País en esta materia, entre otros, la “feria de títulos mineros” que incluye el otorgamiento de derechos de exploración y explotación sobre áreas restringidas que hacen parte del sistema de áreas protegidas, sobre páramos y humedales delimitados y por delimitar, y en todas las Zonas de Reserva Forestal.

“Compañías nacionales e internacionales, sociedades e individuos empezaron a solicitar títulos mineros de manera voraz ante Ingeominas en los últimos ocho años. Todos querían parte de la piñata. Según datos oficiales, hasta la fecha se entregaron casi 9.000 títulos mineros, que corresponden a un poco más del 4 por ciento del territorio nacional, pero hay casi 20.000 solicitudes en fila, equivalentes al 20 por ciento del territorio. Muchos de los títulos y solicitudes están en ecosistemas estratégicos, como páramos, parques naturales, reservas forestales y humedales. “Nos abrimos de piernas”, dijo a SEMANA un exfuncionario del Ministerio de Minas y Energía”. (Revista Semana, 2011)<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Rodríguez Becerra, Manuel. *El Código Minero*. El Tiempo, Septiembre de 2011. Disponible en [http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuelrodriguezbecerra/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-10430087.html](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuelrodriguezbecerra/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10430087.html)

<sup>43</sup> Revista Semana. La olla podrida de INGEOMINAS. Sábado 4 Junio 2011. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/olla-podrida-ingeominas/157933-3.aspx>

Tabla 3. Algunas empresas y títulos mineros en Parques Naturales

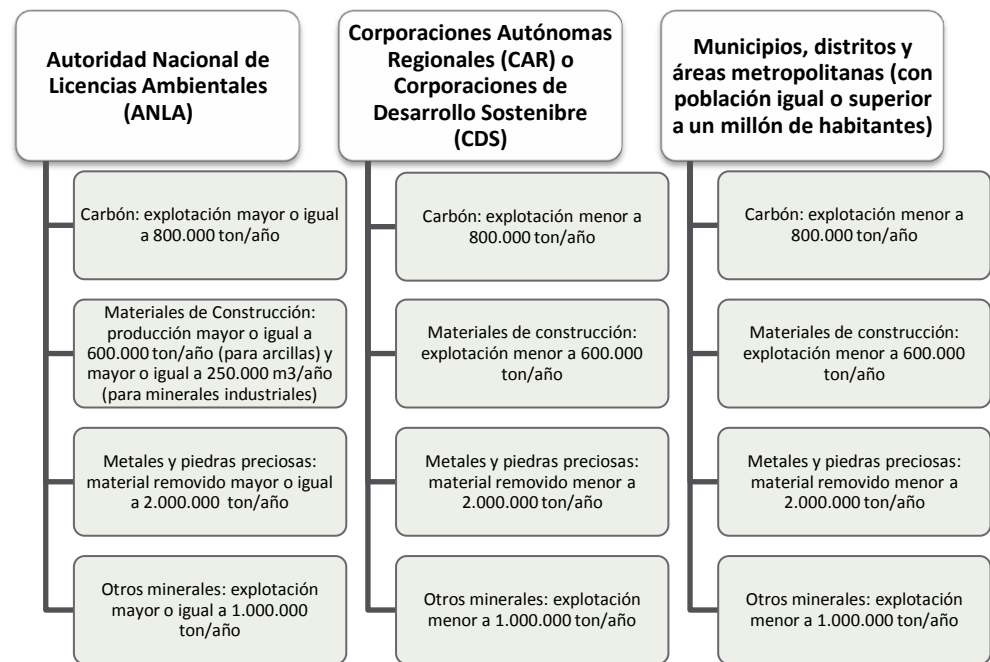
Empresa	PNN	Títulos	Área (ha)	Minerales	Municipios	Observaciones
AngloGold Ashanti	PNN de Los Nevados	(5) GLN-094; ELJ-11a; 2395; 0850-73; HEM-097	9.613	Plata, Platino, Zinc, Cobre y Oro	Samaná, Pensilvania (Caldas); Nariño (Antioquia); Salento (Quindío); Ibagué, Anzoátegui, Murillo (Tolima); Manizales (Caldas)	Asociada con: Mario Hoyos Estrada, Mónica María Uribe, Cindy Osorio, y Negocios Mineros S.A.
AngloGold Ashanti	PNN Nevado del Huila	(2) ELM-156; FEE-42C	12.777	Oro, y demás concesibles	Tesalia, Iquira y Nátaga (Huila); Páez (Cauca)	Aunque se sobrepone en el mapa del Catastro Minero, el mapa de parques indica que los títulos están fuera.
AngloGold Ashanti	PNN Puracé	(1) GHDM-03	13.631	Por definir	Iquira (Huila); Popayán y Puracé (Cauca)	Asociada con Coconucos.
Cosigo Resources (Andrés Rendle)	PNN Yaigojé-Apaporis	(1) IGH-15001X	2.010	Oro, asociados y demás concesibles	Tataira (Vaupés)	Asociada con Juan de la Rosa Caro Durango; Ovidio Arango López; Continental Gold Ltd; Sociedad Ordinaria de Minas Óptima
Sector Resources Ltd.	PNN de Los Nevados	(1) 0850-73	613	Oro, Cuarzo, Rocas Graníticas	Santa Isabel y Anzoátegui (Tolima)	
Sociedad Ordinaria de Minas Óptima	Las Orquídeas	(3) T2067005; FEOO-01; T12014011	346	Oro, Metales preciosos	Frontino, Abriaquí y Urrao (Antioquia)	Augusto Aguirre, Ovidio Arango, Juan de la Rosa Caro, como socios de AngloGold Ashanti en el título T12014011
Emergentia Ltda	Serranía de Los Yariquíes	(2) GJ4-141; HJP-09041	8.637	Mineral de Uranio, asociados	San Vicente de Chucurí, Galán, Zapatoca y Betulia (Santander)	
Maple Minerals Exploration and Development Inc.	Serranía de Los Yariquíes	(1) HC6-144	1.917	Vanadio, Cromo, Tantalo, Circonio, otros	Zapatoca, Betulia, San Vicente del Chucurí (Santander)	
Operación Minera Siglo XXI	Tama	(1) HI8-14571	7.576	Carbón y demás concesibles	Cubará (Boyacá); Toledo (Norte de Santander)	
Universidad del Cauca	Farallones de Cali	(1) 432	205.887	Metales Preciosos	Lopez de Micay, Suarez, Morales y Buenos Aires (Cauca); Buenaventura y Jamundí (Valle)	
Rigel S.A.	Chingaza	(1) 16334	70	Materiales de Construcción y demás concesibles	Soacha y Sibaté (Cundinamarca)	
Alfagres S.A.	Chingaza	(1) FKB-081	94	Arcilla y demás concesibles	Bogotá	En asocio con Rigel S.A y Alfagres S.A.
Cementos Argos S.A.	Los Corales del Rosario y San Bernardo	(1) 4082	900	Caliza	Cartagena (Bolívar)	Contrato de concesión No. D 2655
Minandes Ltda	Pisba	(1) GD4-112	52	Carbón	Tasco (Boyacá)	
Sanoha Ltda.	Pisba	(1) FIM-102	105	Carbón	Tasco (Boyacá)	
Carbones Norandinos E.U.	Pisba	(1) DHK-091	421	Carbón	Socha y Socotá ( Boyacá)	
<b>TOTAL</b>		<b>24</b>	<b>264.649</b>			

Fuentes: La Silla Vacía, 2011<sup>44</sup>; Catastro Minero, 2012

<sup>44</sup> Pulido, Alejo, Osorio Avendaño, Camila. La escandalosa adjudicación de títulos mineros en parques naturales. Agosto de 2011. Disponible en <http://www.lasillavacia.com/historia/la-escandalosa-adjudicacion-de-titulos-mineros-en-parques-naturales-26448>

En materia de licenciamiento, es importante anotar que la Ley 99 de 1993, el Decreto 2820 de 2010 (sobre licencias ambientales) y el Decreto 3573 de 2011 (sobre la Agencia Nacional de Licencias Ambientales), establecen diversas competencias institucionales cuando se trata de otorgar licencias ambientales para actividades mineras dependiendo del mineral, los volúmenes de explotación proyectados, o el área que resulte intervenida con la explotación.

Gráfico 4. Organismos competentes para otorgar licencias ambientales



Fuente: elaborado con base en el Decreto 2820 de 2010

Si la licencia ambiental se solicita para una explotación minera que, sea cual sea el volumen proyectado, intervenga humedales Ramsar, ecosistemas de páramo o manglares, las Corporaciones o entes territoriales deben solicitar un concepto previo de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, así como tener en cuenta las determinaciones que se hayan adoptado para la conservación y el uso sostenible de estos ecosistemas mediante instrumentos administrativos de manejo ambiental. Así formulada esta posibilidad de licenciamiento ambiental en áreas protegidas, parece obvio que el régimen legal vigente en efecto ofrece resquicios para admitir la intervención minera en estas áreas. (Decreto 2820 de 2010)

Estas normas determinan también que cuando las empresas mineras así lo requieran, la ANLA evaluará las solicitudes y adoptará la decisión respecto de la sustracción de las reservas forestales nacionales que constituyan una

“barrera” para el desarrollo de la explotación minera. Esto es posible dado que previamente la minería se ha declarado como de “utilidad pública e interés social”.

### 3.2. Legislación minera

El marco jurídico minero parte de la norma Constitucional según la cual el dominio del subsuelo es propiedad de la nación.

**Constitución Política. Artículo 332.** El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes

Sobre esta base constitucional, el 9 de febrero de 2010 entró a regir la Ley 1382 de 2010, última norma expedida por el Congreso de la República para regular la actividad minera en Colombia. Sin embargo, esta Ley que modificaba el Código de Minas (la Ley 685 de 2001), fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011.<sup>45</sup>

La Corte Constitucional estimó que la Ley 1382 no podía llevarse a efecto en vista de que no había sido sometida a Consulta Previa con los pueblos indígenas y las comunidades negras pese a la evidente afectación que ocasionaría entre ellos su aplicación. Pero a esta decisión, el alto Tribunal añadió que para evitar vacíos legales por su no aplicación (especialmente en asuntos de índole ambiental), permitiría que las regulaciones ambientales previstas en la Ley 1382 funcionaran transitoriamente por dos años (hasta el 11 de mayo de 2013), plazo en el cual se deberían subsanar los errores cometidos y, o bien expedir otra Ley, o bien dejar vencer el plazo de dos años para que cese toda vigencia de la Ley 1382 y entre a regir nuevamente el Código Minero anterior (Ley 685 de 2001).

“42. Con base en los argumentos anteriores, la Corte ha concluido que (i) la Ley objeto de examen es inconstitucional al haber desconocido el requisito de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes; y (ii) este vicio no resulta subsanable a través de ninguna de las vías previstas por la jurisprudencia aplicable, lo que implica la expulsión de dicha normatividad del ordenamiento jurídico”. (Corte Constitucional Sentencia C-366/2011)

---

<sup>45</sup> Sentencia disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2011/c-366\\_1911.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2011/c-366_1911.html)

En estas circunstancias, el Gobierno nacional elabora un proyecto de reforma al Código Minero y adelanta las gestiones para que sea llevado a Consulta Previa con los pueblos indígenas y las comunidades negras. En caso de que este proyecto no hiciera trámite ante el Congreso y se cumpliera el plazo que dio la Corte, volverá a regir en su totalidad la Ley 685 de 2001.

### 3.2.1. Generalidades del Código Minero

Tanto el Código vigente como el que se proyecta para regular la minería en Colombia, empiezan por declararla como una actividad de *utilidad pública e interés social*, concepto de especial interés porque se utiliza para sustentar la intervención sobre múltiples temas que son cruciales para la vida nacional, entre los que se cuentan:

- El contenido del derecho a la propiedad individual y colectiva de la tierra, y de los territorios y bienes públicos de la Nación, porque los subordina a las prioridades de los proyectos y negocios mineros;
- Los derechos inherentes a la propiedad sobre minas y a la minería artesanal de las comunidades tradicionales, porque determina condiciones, plazos y calidades que deberán cumplir las comunidades a fin de mantener sus prerrogativas sobre los recursos no renovables;
- El uso del suelo urbano y rural, porque desconoce su vocación, ignora la estructura de biomas y ecosistemas, y obvia zonificaciones de riesgo y escenarios de cambio climático, autorizando incluso la sustracción de las áreas de Reserva Forestal de Ley 2da cuya integridad queda sujeta a las prioridades de la explotación minera;
- La independencia de las autoridades ambientales porque, entre otras cosas, se ordena la participación y el concepto previo de la autoridad minera a fin de decidir asuntos como la delimitación de las áreas ambientales protegidas de la Nación. Igualmente se establece que las evaluaciones ambientales y las auditorías mineras sean realizadas por personal contratado y pagado por los empresarios mineros.
- La posibilidad de explotación de todos los componentes del suelo y el subsuelo (minerales y materiales fósiles), porque permite la extracción de rocas, lodos o aun sustancias químicas de origen orgánico en suelos de origen sedimentario que pudieran llegar a tener un valor económico en los mercados;



- La autonomía de las entidades territoriales en cuanto al ordenamiento de su territorio, porque ordena que los planes de ordenamiento territorial se construyan con base en la información geológico-minera disponible, que contemplen las zonas especiales destinadas a la minería, y se les prohíbe excluir de la actividad minera cualquier nueva zona dentro de su jurisdicción;
- El destino no sólo de los recursos naturales no renovables sino también de los recursos renovables porque todos se requieren para el desarrollo de las distintas fases de la minería y su uso queda autorizado;
- La posibilidad de explotación minera en ríos y cuencas hidrográficas en áreas de hasta 5.000 ha;
- La creación de un gran pasivo ambiental para las generaciones futuras, entre otras.

Un aspecto de especial importancia contemplado por el Código, es el relativo a las áreas excluidas de la actividad minera (exploración, explotación, transformación, etc.). De acuerdo con esta norma, sólo quedan a salvo aquellas áreas que hayan sido declaradas en protección ambiental (páramos, humedales Ramsar, parques naturales y reservas protectoras), siempre y cuando no se hayan otorgado títulos mineros sobre ellas y, además, se encuentren delimitadas geográficamente o se constituyan a futuro con la venia de la autoridad minera.

Esto significa que cerca del 87% de todo el territorio nacional podrá ser destinado a la minería porque las áreas que la Ley denomina *zonas de minería restringida* (Art. 35), también podrán ser liberadas para esta actividad mediante actos administrativos que permitirán levantar las restricciones.

Tabla 4. Área aproximada que se excluye para la industria minera en Colombia (áreas ambientales protegidas del SPNN, Humedales Ramsar y Páramos)<sup>46</sup>

Tipo de área	Extensión total (ha)	Áreas protegidas	Humedales Ramsar	Páramos	Total excluido (ha)	% excluido
Tierras continentales	114.174.800	11.390.995	458.525	1.933.040	13.782.560	12,07%
Mares	92.866.000	1.211.326	0	0	1.211.326	1,30%
<b>Total</b>	<b>207.040.800</b>	<b>12.602.321</b>	<b>458.525</b>	<b>1.933.040</b>	<b>14.993.886</b>	<b>13,38%</b>

#### PÁRAMOS - 2012

Complejo/sector páramos	Área (ha)
Cordillera oriental	1.207.916
Cordillera central	424.497
Sector Nariño/Putumayo	143.544
Cordillera occidental	19.657
Sierra Nevada	137.426
<b>TOTAL</b>	<b>1.933.040</b>

#### HUMEDALES RAMSAR - 2012

Humedal Ramsar	Área (ha)
Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena	400.000
Laguna de la Cocha	39.000
Delta del Río Baudó	8.888
Complejo de Humedales Laguna del Otún	6.579
Sistema Lacustre de Chingaza	4.058
<b>TOTAL</b>	<b>458.525</b>

Fuentes: IGAC, Parques Nacionales Naturales, Atlas de Páramos

En cuanto a las formas de acceder a un Contrato de Concesión para explotación minera, la normatividad contempla tres modalidades que pueden configurar el derecho:

1. A través de un título minero concedido bajo el principio de "primero en el tiempo primero en el derecho" (CM, Art. 16)
2. A través de un proceso de selección objetiva luego de una Declaratoria de zonas de reserva para Áreas Especiales para Proyectos Estratégicos o Áreas Especiales para Evaluación Técnica Geológica (CM, Art. 31)
3. A través de un proceso de selección objetiva luego de una Declaratoria de zonas de reserva Mineras Estratégicas (Ley 1450 de 2011)

Las áreas que pueden ser autorizadas o entregadas en concesión, varían. Las fases de investigación y prospección (durante las cuales aun no existe de por medio un contrato), ocupan áreas indeterminadas. En la fase de explotación ya existirá un contrato de concesión, pero las áreas asignadas inicialmente podrán modificarse hasta quedar establecidas las cuadrículas definitivas de explotación.

<sup>46</sup> Datos disponibles para Parques, Páramos y Humedales Ramsar en:

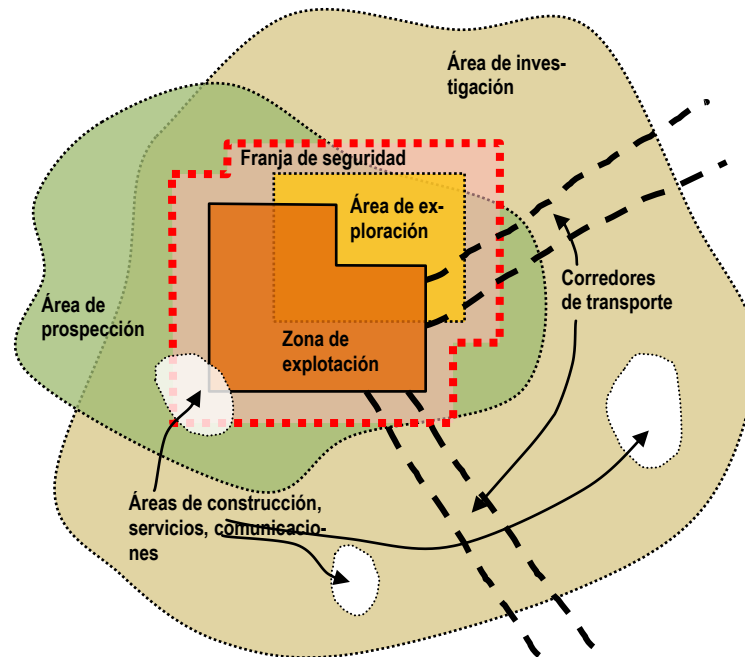
<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.3502>

[http://www.humboldt.org.co/publicaciones/uploads/153\\_Atlas\\_Paramos\\_2007.pdf](http://www.humboldt.org.co/publicaciones/uploads/153_Atlas_Paramos_2007.pdf)

<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1068&conID=5095&pagID=9434>

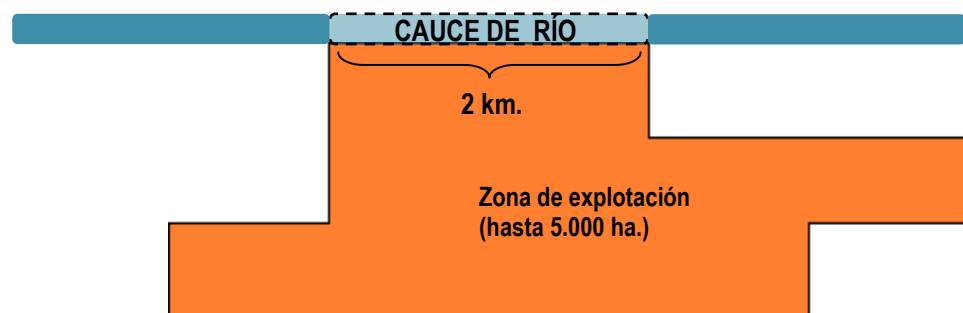
Finalmente, el área efectiva de explotación que se entrega al concesionario minero, puede ampliarse para franjas de seguridad, construcciones, obras de comunicaciones o vías para el transporte de materiales, personal y productos, áreas que pueden incorporarse bajo la modalidad de servidumbres, por fuera de la zona efectiva de explotación. En todo caso, no se establece un límite de área para los contratos de concesión.

Ilustración 1. Proyección de áreas a intervenir en la prospección y operación de las concesiones mineras



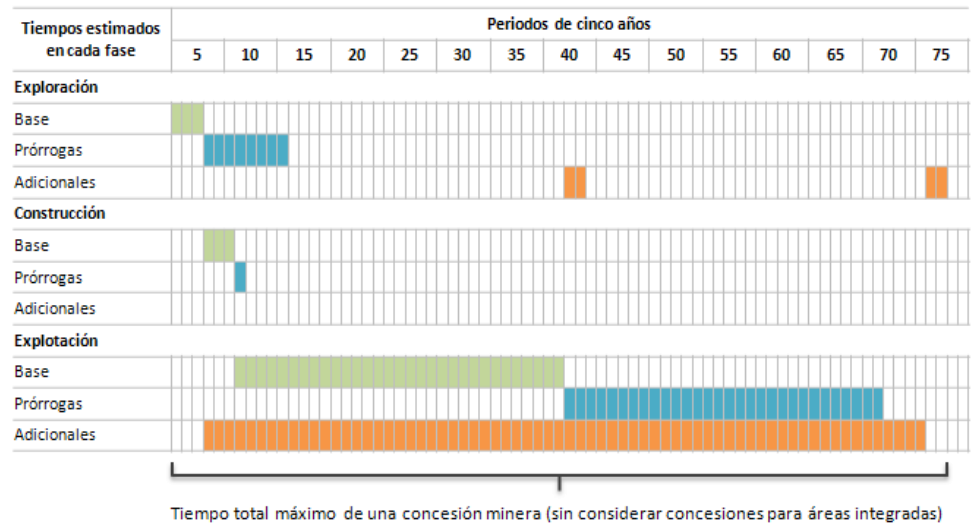
En el caso de que el contrato de concesión se otorgue para realizar operaciones mineras en el cauce de un río, se autoriza la exploración y explotación a lo largo de 2 kilómetros del cauce, y en un área adyacente que puede tener cualquier forma y hasta 5.000 hectáreas por una de sus márgenes.

Ilustración 2. Proyección de áreas a intervenir en las operaciones mineras sobre cauces de ríos



En relación con la duración de un contrato de concesión minera, un sólo proyecto puede mantenerse en una región por más de 70 años, sin contar con adiciones o modificaciones que podrán darse por efecto de la integración de áreas de explotación, la concurrencia de concesiones, o las cesiones de contratos.

Ilustración 3. Proyección de duración de una concesión de acuerdo al proyecto de reforma del Código Minero



### 3.2.2. Zonas mineras indígenas

El Artículo 124 del Código de Minas, establece un derecho de prelación para que los pueblos y comunidades indígenas puedan explotar los minerales existentes en sus territorios. Para hacer efectivo este derecho preferencial las autoridades indígenas deben elevar la solicitud ante la autoridad minera y ejercer su derecho en el plazo que se les señale. En caso de no hacer uso de este derecho, podrán otorgarse derechos de explotación a terceros.

**Ley 685 de 2001. Artículo 122. Zonas Mineras Indígenas.** La autoridad minera señalará y delimitará, con base en estudios técnicos y sociales, dentro de los territorios indígenas, zonas mineras indígenas en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones especiales del presente Capítulo sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados en dichos territorios. Toda propuesta de particulares para explorar y explotar minerales dentro de las zonas mineras indígenas será resuelta con la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas y sin perjuicio del derecho de prelación que se consagra en el artículo 124 de este Código.

**Artículo 124. Derecho de prelación de grupos indígenas.** Las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena. Este contrato podrá comprender uno o varios minerales.

Con base en esta norma y en las que la precedieron<sup>47</sup>, los pueblos indígenas han solicitado la constitución de 17 Zonas Mineras Indígenas en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Guainía, Guajira y Vaupés.

No obstante, la declaratoria de estas zonas mineras no constituye por sí misma un derecho de explotación. Para que sea viable la explotación de un yacimiento localizado en una ZMI debe mediar un contrato de concesión otorgado por la autoridad minera, una inscripción en el Registro Minero Nacional, un licenciamiento por parte de la autoridad ambiental (licencia ambiental) y el previo pago del canon superficiario<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> La figura de Zona Minera indígena fue creada inicialmente por el Decreto Ley 2655 de 1988, anterior Código de Minas, y reglamentada mediante el Decreto 710 de 1990

<sup>48</sup> Ley 685 de 2001. *Artículo 230.* Cánones superficiarios. Los cánones superficiarios sobre la totalidad del área de las concesiones durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, son compatibles con la regalía y constituyen una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. Los mencionados cánones serán equivalentes a un salario mínimo día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas a partir del perfeccionamiento del contrato si el área solicitada no exce-

Bajo estas condiciones, las Zonas Mineras Indígenas no son más que una forma particular del principio general en el cual se ha basado la titulación minera y que consiste en que tiene prioridad el que primero lo solicita: "primero en el tiempo, primero en el derecho".

Considerando que la principal característica de una ZMI es que se halla al interior de un resguardo o territorio tradicional, concederle una prioridad de explotación a la comunidad que de hecho es la propietaria de esta superficie no representa mucho más que redundar en un derecho de prelación sin otro tratamiento especial como podría ser, por ejemplo, que las comunidades indígenas fueran eximidas del pago del canon superficiario correspondiente a la ZMI toda vez que ellas son las propietarias de ese territorio y que, por su calidad de resguardo, no les genera renta ni otro tipo de beneficios económicos o financieros directos.

Tabla 5. Zonas Mineras Indígenas en Colombia

Depto.	Municipio	Resguardo	Etnia	Resolución	Área (ha)
Antioquia	Valparaiso	La María	Embera-Chamí	181295/28 ago 07	103,2
Cauca	Buenos Aires	Las Delicias-Canoas	Nasa	801703/29 jul 96	19.079,0
	Totoró	Polindara	Nasa	83563/19 dic 97	266,0
	Silvia	Pitayó	Nasa	60469/14 sep 93	51.537,0
	Paez	Togoima, Vitoncó y Toez	Nasa	600787/25 nov 93	11.541,0
	Paez	Mosocó y San José	Nasa	700083/30 ene 98	18.033,0
	Puracé	Puracé y Paletará	Coconuco	600788/25 nov 93	20.783,0
	Puracé	Puracé	Coconuco	180550/12 may 06	114,0
	Jambaló	Jambaló	Nasa	180760/6 may 10	12.992,2
	Chocó	Bagadó	Alto Andágueda	Embera-Katío	8-1704/29 sep 96
Guainía	Inírida	Remanso - Chorro-bocón	Puinave y Curripaco	32634/17 dic 92	47.769,0
Guajira	Manaure	Alta y media Guajira	Wayuú	181087/21 oct 02	4.572,0
	Uribia	Alta y media Guajira	Wayuú	180521/10 may 04	823,0
	Uribia	Alta y Media Guajira	Wayuú	181515/10 sep 08	1.518,0
	Uribia	Alta y Media Guajira	Wayuú	181795/14 dic 06	7.346,7
	Uribia	Alta y Media Guajira	Wayuú	181451/1 sep 08	385,0
Vaupés	Mitú	Vaupés	Tukanos	181529/11 sep 08	6.909,0
<b>TOTAL</b>					<b>210.306,1</b>

Fuente: Elaborado con base en Ministerio de Minas, 2012

de de 2.000 hectáreas, si excediera de 2.000 y hasta 5.000 hectáreas pagará dos (2) salarios mínimos día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas y si excediera de 5.000 y hasta 10.000 hectáreas pagará tres (3) salarios mínimos día y por año pagaderos por anualidades anticipadas.

### 3.2.3. Institucionalidad minera y ambiental

Actualmente, la administración de los recursos mineros, la promoción de la industria, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas, y demás actividades relacionadas con la minería, están a cargo de la Agencia Nacional de Minería -ANM, entidad recientemente creada mediante el Decreto 4134 de 2011.

Esta Agencia pertenece al sector descentralizado de la rama ejecutiva del Orden Nacional, y se encuentra adscrita al Ministerio de Minas y Energía. La ANM entró a sustituir al Instituto Colombiano de Geología y Minería– Ingeominas y como autoridad minera tendrá a su cargo:

**Decreto 4134 de 2011. Artículo 3o. Objeto.** El objeto de la Agencia Nacional de Minería, ANM, es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.

La transformación por la cual atraviesa la institucionalidad minera aun no permite realizar un balance de incidencia, organización, gestión o transparencia. No obstante, merece comentarse que los organismos del sector público minero vienen de una década de debilidad, corrupción y cooptación, ampliamente denunciadas aun por los mismos funcionarios de la actual administración.

“En los últimos años se ha documentado el desgüeño institucional, tanto en indicios fuertes de corrupción como en debilidad e idoneidad técnica de los funcionarios y contratistas. La corrupción que ha sido denunciada en la institucionalidad minera, al menos durante las dos últimas décadas, se enfatizó en el último lustro, bajo el gobierno de Uribe Vélez, con escándalos en la Dirección General de Minas y en Ingeominas, muy particularmente de este último [...] la capacidad de fiscalización minera es de una deficiencia tal que ha permitido la expoliación de los recursos de los colombianos por parte de las grandes empresas mineras. Pero en lo referente a la titulación minera, las cosas también funcionan muy mal, lo suficiente para que el propio Ministro de Minas Rodado Noriega (4 de junio de 2011), haya expresado que la titulación es “una piñata” donde campea la corrupción”. (Fierro, 2012)<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Fierro Morales, Julio. *Políticas mineras en Colombia*. Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos –ILSA. Bogotá, febrero de 2012



En cuanto a la institucionalidad ambiental relacionada con el tema minero, también se atraviesa por un momento de renovación no desprovisto de polémica<sup>50</sup>. A partir de la expedición del Decreto 3573 de 2011, se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, una Unidad Administrativa Especial del orden nacional que deberá encargarse del estudio, aprobación y expedición de las licencias, permisos y trámites ambientales que anteriormente eran de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Aunque también resulta prematuro realizar un balance de su corta gestión, es posible anticipar que se mantendrán las fricciones por el otorgamiento y control de licencias que ya se presentaban en algunos casos entre el Ministerio de Ambiente y las demás instancias territoriales habilitadas para otorgarlas, especialmente las Corporaciones Regionales.

Para el caso minero en particular, las competencias de ejercer el control y seguimiento ambiental se da en función de los volúmenes de producción y solamente cerca de 20 actividades mineras (Cerrejón, Cerromatoso, Drummond y Tunjuelo, entre otras) tienen como autoridad al MAVDT. Los otros proyectos mineros, medianos y pequeños, son controlados por las CAR. La poca gestión de las CAR en el tema minero también pasa por una falta de claridad en cuanto a la articulación minero-ambiental, la ausencia de una mirada conjunta que evite los conflictos y la poca suficiencia técnica de buena parte de los profesionales de control y seguimiento ambiental (muy pocas corporaciones tienen grupos de gestión ambiental para el sector minero y en el mejor de los casos existe un profesional, generalmente geólogo o ingeniero de minas). (Fierro, Op. Cit.)

- **La institucionalidad ambiental en el noroeste amazónico**

Tal como se decía anteriormente, la mayor parte del licenciamiento, el monitoreo y la aplicación de los regímenes sancionatorios ambientales relacionados con la minería en las diferentes regiones del País, son responsabilidad de las Corporaciones Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible. En el caso particular del noroeste amazónico, la entidad encargada es la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico – CDA.

Esta Corporación atiende los Departamentos de Guaviare, Guainía y Vaupés, y, en consecuencia, asume todos los asuntos relativos a las licencias ambien-

---

<sup>50</sup> El Decreto mediante el cual se crea la ANLA ha sido demandado por quienes consideran que, de acuerdo con la Constitución y la Ley 99 de 1993, el otorgamiento de licencias ambientales es una función privativa del Ministerio del Medio Ambiente.

tales en esta zona. Si bien la CDA parte de la normativa ambiental general, igualmente debe atender las especificidades que imponen el estatus jurídico y las regulaciones indicadas para las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2da., y para las áreas protegidas del Sistema de Parque Nacionales que se encuentran en su jurisdicción.

Informa la CDA que actualmente no existe ningún tipo de licenciamiento ambiental para el desarrollo de actividades mineras porque ninguna unidad de explotación minera podría cumplir los requisitos. De hecho, en el Guainía no se han hecho sustracciones de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia lo cual, de entrada, impide el licenciamiento.

En este sentido, la acción de la CDA se ha limitado a ejercer como autoridad ambiental en asocio con la fuerza pública para adelantar incautaciones y combatir la “minería ilegal”. Adicionalmente, ha desarrollado un proyecto tendiente a promover la reducción de contaminación por mercurio mediante la implementación de tecnologías limpias en la minería aurífera en los departamentos de Guainía Guaviare y Vaupés.

#### 3.2.4. Áreas de reserva estratégica minera

El Plan Nacional de Desarrollo expedido mediante la Ley 1450 de 2011, reglamenta algunos aspectos que interesan a la minería. Su Artículo 108, por ejemplo, trata aspectos relativos a los minerales que podrán ser declarados de interés estratégico y la delimitación de áreas en las cuales se hallan estos minerales para ser otorgadas en procesos de concesión especial mediante licitaciones, rondas mineras, paquetes de oferta en TLC, entre otros.

Invocando esta norma, el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Minería, expidieron las Resoluciones 180102 de enero de 2012; Res. 180241 de febrero 24 de 2012, y la Res. 0045 del 20 de junio de 2012 mediante las cuales se determinan unos minerales de interés estratégico y, posteriormente, se crean unas Áreas Estratégicas Mineras.

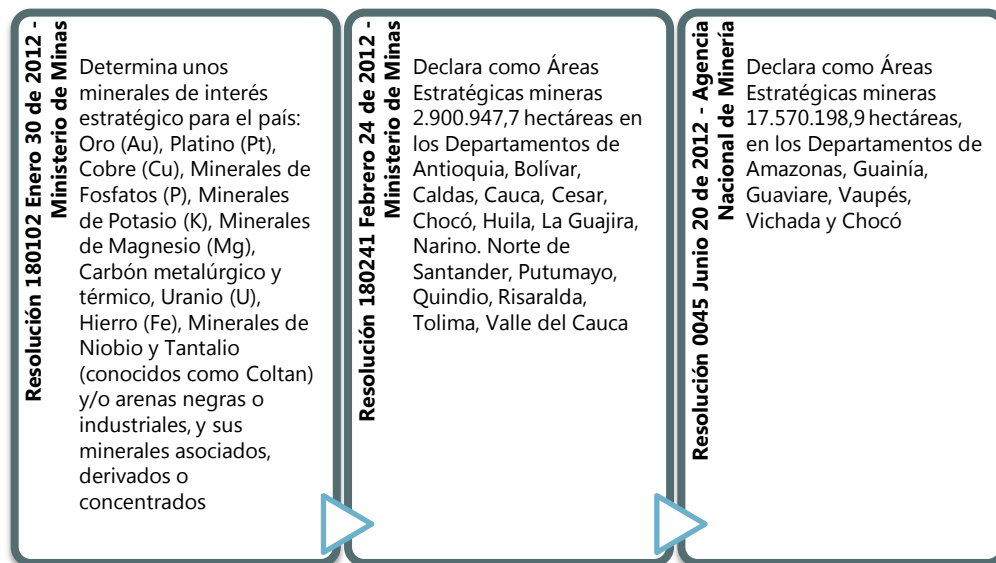
Estas resoluciones han generado controversia en sectores académicos, comunitarios, ambientalistas, etc., porque significan, ni más ni menos, que más de 17 millones de hectáreas de la región Amazonia-Orinoquia y el Pacífico colombiano<sup>51</sup> quedan habilitadas para que se adelanten en ellas activida-

---

<sup>51</sup> Área aproximada a partir de las Resoluciones. Ver: María del Pilar Pardo. *Áreas de reserva minera: importancia estratégica y confusión general*. Julio 2012. Disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3098-areas-de-reserva-minera-importancia-estrategica-y-confusion-general.html>

des mineras. Con esta decisión se anticipa la llegada franca del extractivismo a gran escala en esta región, en cabeza de las empresas transnacionales mineras.

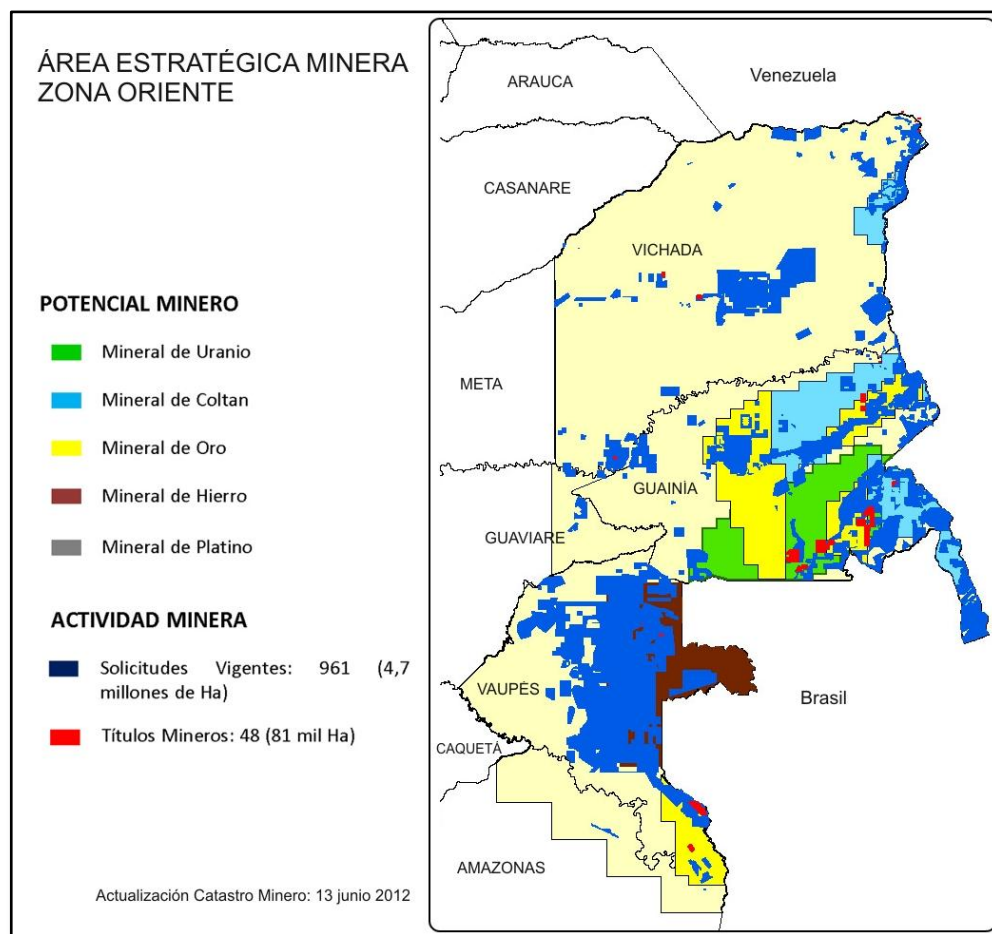
Gráfico 5. Resoluciones sobre minerales y áreas estratégicas mineras



Según plantea la ANM, el Área Estratégica Minera de la zona oriente se constituyó con el propósito de frenar la proliferación de solicitudes de títulos mineros en la Amazonia: "Actualmente hay en trámite 961 solicitudes sobre 4,7 millones de hectáreas". En este mismo sentido, el Ministerio del Ambiente celebra la creación de esta área mediante la Resolución 0045 de 2012 y considera que es una decisión de ordenamiento territorial, que "no afecta las competencias de la autoridad ambiental".

Sin embargo, estas afirmaciones no consiguieron disipar la preocupación sobre el destino de la Amazonia y la Orinoquia colombianas frente a la minería. Es un hecho que independientemente de que la decisión de constituir aquí un área de reserva estratégica minera pueda detener el desafuero en la feria de títulos de los últimos años, termina incorporando la región al diseño de la gran industria extractivistas sin tomar en cuenta sus excepcionales características culturales y ambientales, su fragilidad y su importancia para la sostenibilidad, no sólo de la Amazonia colombiana, sino de la Panamazonia en su conjunto.

Mapa 2. Área Estratégica Minera - Zona Oriente



Fuente: ANM, 2012<sup>52</sup>

Ante los diferentes llamados, el Ministerio de Ambiente tomó la decisión de expedir otra Resolución, la 1518 del 31 de Agosto de 2012, mediante la cual suspende la recepción y trámites de sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonia para fines mineros, hasta cuando se lleve a cabo la zonificación y ordenamiento de esta Reserva.

Y si bien es cierto que esta medida congela por un tiempo los efectos de la Res. 0045 de 2012 porque la autoridad minera estaría constreñida para iniciar los nuevos procesos especiales de concesión sobre el área estratégica, no implica necesariamente que se suspendan los demás trámites tendientes a poner la zona a disposición de los inversionistas o a perfeccionar los títulos mineros que ya venían tramitándose con anterioridad, ni mucho menos,

<sup>52</sup> Agencia Nacional de Minería. Áreas Estratégicas Mineras. Presentación de Beatriz Uribe Botero en el marco de la Mesa de trabajo convocada por la alianza Amazonas 2030. Julio, 2012

solventa los problemas ya creados en virtud de que ni esta ni la Resolución 0045 fueron previamente consultadas con los pueblos indígenas y las comunidades de la Amazonia, la Orinoquia y el Pacífico, pese a que se trata de medidas que podrán llegar a transformar sus territorios, sociedades y culturas.

#### 4. Políticas públicas y contexto institucional

##### 4.1. Plan nacional de desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 define la orientación de las políticas públicas que se implementarán para atender los temas priorizados por el ejecutivo durante su periodo de gobierno. Este Plan denominado “La prosperidad para todos: con más empleo, menor pobreza y más seguridad”, se estructura a partir de ocho pilares soportados en un modelo clásico de desarrollo, y en la aspiración de engranar el País a las dinámicas globales.

Anuncia el Plan de Desarrollo que la política pública para alcanzar el desarrollo estará orientada por un principio según el cual “*el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario*”, y concluye que todos los esfuerzos deben conducir a que el crecimiento económico del País “continúe al alza, sea sostenido en el tiempo, y así mismo sea sostenible social y ambientalmente”.

Y aun sin hacer explícita la definición de sostenibilidad que sirve como comodín para adjetivar cualquier política o programa gubernamental, el sector minero-energético se presenta como el dispositivo que garantizará el crecimiento sostenible y la equidad social, regional e inter-generacional.

“Las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años, las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero-energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años. Ahora bien, con el desarrollo del sector minero-energético, viene atada una enorme responsabilidad de gestión ambiental. El desarrollo de esta locomotora no puede ir en contravía del desarrollo sostenible del país y de su conservación para las próximas generaciones”. (PND 2010-2014)

Como estimativos de logro para el crecimiento económico, el Gobierno nacional espera que durante el cuatrienio la generación y la transmisión eléctrica registre un aumento del 588%; que las reservas permanentes de hidrocarburos suban 335%; que la producción de petróleo y gas crezca 79% y la

construcción de poliductos y oleoductos 78%; que la producción de carbón aumente 70%, de oro 51%, y que el sector agropecuario crezca 11,4%.

#### 4.2. Políticas ambientales y rurales

Por su parte, el diagnóstico del Gobierno nacional admite que, en los últimos 15 años, la incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo ha sido débil. Atribuye este problema a la desarticulación y a la falta de instrumentos y herramientas para aplicar los determinantes ambientales en la planificación sectorial y el ordenamiento territorial municipal. Señales de esta debilidad son la indefinición y el precario ordenamiento de las rondas de ríos, humedales, páramos, de las reservas de ley 2 de 1959, así como la falta de garantías para la conservación de la biodiversidad y sus servicios. Adicionalmente, indica el diagnóstico que las variables de riesgo por deterioro ambiental y por impactos del cambio climático no han sido tenidas en cuenta en los escenarios prospectivos y en los determinantes de ordenamiento territorial del país, aunque habría que añadir a este diagnóstico que mucho menos han sido tenidas en cuenta para acotar y circunscribir territorialmente la locomotora minero-energética.

Entiende la administración que la explotación de los recursos naturales y los recursos hidrobiológicos ha generado degradación ambiental y riesgos para la seguridad alimentaria de las comunidades, toda vez que el 85% de los sistemas productivos se localizan en áreas vulnerables a desertificación y el 48% del país es susceptible de erosión lo cual es factor de pobreza y migraciones hacia las áreas urbanas.

También estima el Gobierno que los macroproyectos agrícolas, viales y minero-energéticos, entre otros, ocasionan la transformación y fragmentación de páramos, bosques y humedales, y recoge los estudios que contabilizan pérdidas equivalentes al 3,7% del PIB como consecuencia de la degradación ambiental, los desastres, y los deficientes servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, factores que, además, generan incremento de las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente entre los más pobres. (Banco Mundial, 2007).

Esta zona gris del desarrollo, dice el marco nacional de política, debe ser abordada mediante una "gestión focalizada y compartida" que incluye evaluar la *eficiencia económica* de las normas, ajustarlas y erradicar la "enorme informalidad e ilegalidad en el acceso a los recursos"<sup>53</sup>. Igualmente, plantea

---

<sup>53</sup> Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014, Capítulo VI. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo.

la necesidad de retomar y mejorar instrumentos e instancias que integren la adecuadamente la gestión ambiental sectorial y urbana a partir del Plan Decenal Ambiental, fortaleciendo la función del Sistema Nacional Ambiental -SINA.

“El Banco Mundial encontró que actualmente los principales problemas del SINA se relacionan con vacíos y deficiencias en materia de regulación, carencias administrativas y de capacidad técnica, excesiva influencia del sector privado en las decisiones de sus entidades, deficiencias en la recolección y uso de la información, problemas de coordinación, excesiva dependencia de las regulaciones voluntarias, desequilibrio entre la inversión urbana y la rural, deficientes mecanismos de participación ciudadana, subutilización de los institutos de investigación, conflictos interinstitucionales (ej.: Corporaciones Regionales vs. Autoridades Urbanas) y relativamente baja inversión”.

De esta manera, considera el Plan de Desarrollo que para el buen gobierno en materia ambiental se debería atender el fortalecimiento de la autoridad y la función de SINA y dar especial relevancia a la gestión del riesgo de desastres en fases de atención, rehabilitación, recuperación y reconstrucción. Lo anterior se traduce en un conjunto de lineamientos estratégicos para la sostenibilidad ambiental y la prevención del riesgo de desastres que incluye:

- Delimitación de áreas de especial importancia ecológica, como insumo a los procesos de planificación sectorial y territorial.
- Desarrollo de políticas para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad.
- Fortalecimiento de la gestión del recurso hídrico: desarrollo de redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas, sistemas de monitoreo y evaluación de la calidad del agua, normas sobre pautas para la ordenación de las cuencas, entre otras.
- Implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, creación del Sistema Nacional de Cambio Climático, e incorporación de las variables de cambio climático en los instrumentos de política.
- Fortalecimiento institucional definiendo prioridades de la política nacional ambiental, profundizando la calidad de la información ambiental, e implementando esquemas de seguimiento y evaluación.
- Desarrollo de estrategias de sostenibilidad ambiental en las locomotoras: (i) regularización de títulos mineros en áreas de especial importancia ecosistémicas, (ii) acciones para garantizar la protección de las rondas hídricas asociadas a proyectos agropecuarios, (iii) diseño e implementación de estrategias para ofrecer facilidades y mecanismos para la desintegración física total de vehículos contaminantes, y (iv) incorporación de consideraciones ambientales en la política nacional de espacio público, entre otras.



Pero como se verá a lo largo de este estudio, todas previsiones ambientales incluidas en el diagnóstico del Plan de Desarrollo Nacional, terminan subordinadas a la locomotora minero-energética y a las regulaciones que emanan de este sector.

Igual cosa ocurre con la proyección del desarrollo rural. El diagnóstico de este sector advierte sobre algunos de los problemas que aquejan al mundo rural, entre ellos la perversa estructura de tenencia de la tierra; la violencia, el desplazamiento y el despojo; los conflictos de uso del suelo y, en síntesis, el modelo fallido de desarrollo rural en el País<sup>54</sup>. Con base en este diagnóstico, el Plan de Desarrollo opta por proyectar el sector agropecuario como otra de las locomotoras de la prosperidad, y proponer su impulso a través de proyectos agroindustriales a gran escala; del desarrollo de infraestructura; de la formalización de la propiedad rural; de la apertura de los servicios financieros; del financiamiento estatal; de la incorporación de las nuevas tecnologías, y de la gestión de los riesgos climáticos, aspirando siempre al uso productivo de la tierra.

“En cuanto al uso productivo de la tierra, será necesario alinear los instrumentos sectoriales con los objetivos de competitividad, con el fin de que el Estado promueva el uso eficiente de la tierra, para lograr así la expansión de la producción y cuando sea necesario, la reconversión en equilibrio con el medio ambiente”. (PND 2010-2014)

Pero nuevamente aquí, el enfoque del desarrollo sigue los parámetros del crecimiento y cumple el rol que se le asigna a la periferia en la economía global, olvidando que los problemas rurales son estructurales, y que deberían ser resueltos antes de que la dinámica de la locomotora minero-energética signifique un nuevo revés para las profundas reformas que requiere el campo colombiano. Así lo anticipa en su análisis el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, cuando enumera algunas de las complicaciones que resentirá el sector agropecuario por cuenta de la minería.

“Aunque es una oportunidad, el Informe llama la atención sobre algunos riesgos y preocupaciones que suscita el crecimiento de la actividad minera para el país:

- a. El impacto de mayores recursos externos sobre la apreciación de la moneda colombiana (“enfermedad holandesa”).
- b. La minería no es una actividad generadora de eslabonamientos hacia adelante o hacia atrás en países en desarrollo, y tiende a generar economías de enclave.

---

<sup>54</sup> Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014, Capítulo III. Crecimiento Sostenible y Competitividad. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleos. 2. Agropecuaria y desarrollo rural.

- c. La expedición indiscriminada de licencias y títulos mineros puede tener un efecto perverso sobre los ecosistemas estratégicos y las áreas de protección ambiental.
- d. Las áreas en concesión para la explotación del subsuelo pueden crear conflictos de uso, debido a la superposición de suelos con aptitud para la explotación agrícola y aquellos destinados a la extracción de minerales.
- e. La competencia por uso del suelo y subsuelo puede convertirse en una forma soterrada de presión y despojo de la tierra.
- f. La variabilidad y cambio climático conjugadas con las explotaciones mineras pueden disminuir la disponibilidad del agua hacia futuro.
- g. La actividad minera puede vulnerar los derechos de la población rural cuando no se cumplen los procesos de consulta previa". (PNUD, 2011)<sup>55</sup>

## 5. Contexto económico

En Colombia, el desarrollo continúa enmarcado en los parámetros dictados por el modelo neoclásico que privilegia la regulación de los mercados y un vector infinito de crecimiento, pasando de largo sobre el carácter ecodpendiente de los procesos económicos, la finitud de los recursos o los activos ecológicos, y la fragilidad de los sistemas sociales que, como los pueblos indígenas, se hallan situados al borde o por fuera del sistema hegemónico.

"El objetivo primario de la política monetaria es alcanzar y mantener una tasa de inflación baja y estable, y lograr que el producto crezca alrededor de su tendencia de largo plazo. Esta es la única manera de lograr un crecimiento sostenido que genere empleo y mejore el nivel de vida de la población. Por el contrario, si la economía crece a un ritmo que no es sostenible, tarde o temprano se generará una crisis con consecuencias graves para la economía, deterioro de los indicadores sociales, pérdida de confianza de la población y caídas en la inversión y en el empleo". (Banco de la República, consulta 2012)<sup>56</sup>

La dinámica de la economía colombiana, entonces, sigue un patrón de expansión continuo a los largo de los últimos años. Pese a ello, la magnitud del impacto de la desaceleración que se avecina con la crisis financiera in-

---

<sup>55</sup> Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural: razones para la esperanza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – pnud. Bogotá, 2011. Disponible en [http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/resumen\\_ejecutivo\\_indh2011.pdf](http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/resumen_ejecutivo_indh2011.pdf)

<sup>56</sup> <http://www.banrep.gov.co/politica-monetaria/index.html#como>

ternacional dependerá de los desbalances acumulados y de la naturaleza de los choques externos que ocurran el futuro próximo.

Según plantea Ocampo<sup>57</sup>, el crecimiento excepcional a nivel latinoamericano se explica por los altos precios que alcanzan las materias primas y las favorables condiciones de financiamiento externo, unidas a un repunte en la inversión local y extranjera, y en los flujos de comercio exterior. En este contexto, el Gobierno nacional pretende mantener los índices de crecimiento y frenar el impacto de la crisis alcanzando la integración de los mercados nacionales a la economía mundial a expensas de la explotación de los recursos naturales no renovables y creando “[...] una infraestructura y un entorno de competitividad que transforme las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social” (Plan Nacional de Desarrollo)

Ahora bien, este modelo de crecimiento fundado en las “ventajas de la naturaleza y la tradición”<sup>58</sup> y en la demanda emergente en los mercados internacionales, corresponde a una lógica de primarización de la economía, con graves consecuencias no sólo en la perspectiva económica de mediano y largo plazo, sino en el plano de lo social y lo ambiental. Tal como lo documentan los expertos<sup>59</sup>, entre los efectos de la primarización intensiva en recursos naturales de la economía nacional podrán contarse:

- La desindustrialización y descapitalización relativas
- La enfermedad holandesa (revaluación de las monedas por aumento de los precios de las ventas externas, más que por el incremento de las exportaciones)
- La distorsión en la estructura y la asignación de los recursos económicos del país (redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos)
- La consolidación de mentalidades “rentistas”
- El debilitamiento de la institucionalidad y el estímulo a la corrupción
- La profundización del conflicto armado o el surgimiento o acomodación de la delincuencia organizada
- El debilitamiento de la gobernabilidad democrática
- La creación de grandes pasivos ambientales
- La pérdida de diversidad cultural

---

<sup>57</sup> Ocampo, J., 2007, La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana, Revista de la Cepal, No 93

<sup>58</sup> Leyba, Carlos. *Primarización: la inevitable consecuencia del egoísmo del presente*. Disponible en [http://www.informeindustrial.com.ar/Secciones.aspx?Seccion=Sectores-economicos\\_\\_\\_6&pagina=1](http://www.informeindustrial.com.ar/Secciones.aspx?Seccion=Sectores-economicos___6&pagina=1)

<sup>59</sup> Ver Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto. *Petróleo, rentismo y subdesarrollo ¿una maldición sin solución?*. Revista Nueva Sociedad No. 204, Agosto 2006

De esta manera, ni tan siquiera la perspectiva clásica de crecimiento económico podría mantener los ritmos deseados. Así lo indican numerosos estudios mediante los cuales ha logrado establecerse que

[...] la dependencia de la economía de un país en los ingresos generados por la industria extractiva tiene un fuerte efecto negativo sobre el crecimiento económico del país. Este efecto negativo ha sido observado a lo largo del tiempo en países con distinto producto interior bruto, nº de habitantes, tipo de gobierno y composición étnica y religiosa". (Oxfam, 2007)<sup>60</sup>

### 5.1. Parámetros del extractivismo

Para el Gobierno colombiano la competitividad y el crecimiento de la productividad se soportan en hombros de la industria minera y de la expansión energética debido a su gran potencial como generadores de divisas que, a su vez, jalonan las demás "locomotoras" del desarrollo. Según propone el actual gobierno, estos sectores deberán observar la siguiente ruta:

- **Sector energético**
- Fortalecer el mercado de energía mayorista, hidrocarburos y gas
- Consolidar los incentivos para atraer inversión al sector
- Mantener las condiciones económicas, la seguridad física, y las reglas vigentes en materia contractual
- Ampliar el nivel de conocimiento del subsuelo
- Evaluar la normatividad de seguridad industrial
- Identificar y materializar el potencial en yacimientos no convencionales
- Ejecutar los proyectos de expansión de la capacidad de transporte en los ductos y garantizar el acceso de terceros en la infraestructura de transporte de hidrocarburos y derivados del petróleo
- Diseñar e implementar una política para la consolidación del sector de gas natural que abarque temas como el almacenamiento, la expansión en exploración, la definición del destino o uso final del gas, el marco institucional, y la confiabilidad en el abastecimiento

La expansión energética cumple el papel de principal locomotora de crecimiento y generación de empleo, y se proyecta triplicar la contratación en esta área<sup>61</sup>. La estrategia gubernamental promueve la inversión privada a partir de la eliminación de "barreras ambientales" como las zonas de reserva

<sup>60</sup> Intermón Oxfam. *La industria extractiva: pozos negros para los Pueblos Indígenas*. Recomendaciones a Repsol YPF para la elaboración de una política y procedimiento de relación con Pueblos Indígenas. Abril, 2007

<sup>61</sup> La meta del Plan minero energético Visión 2019 es triplicar el área de contratos mineros. Ver González Posso, Camilo. *Renta Minera, petróleo y comunidades*. Indepaz, Bogotá, 2011. Disponible en [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/04/libro\\_Mineria.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/04/libro_Mineria.pdf)

forestal, de beneficios tributarios, y de la eliminación de “barreras jurídicas” implícitas en derechos de propiedad individuales y colectivos sobre territorios de pueblos indígenas y comunidades negras. Esta misma estrategia, y retomando la experiencia del sector petrolero, se empieza a aplicar para el sector minero.

- **Sector minero**

- Crear un marco institucional sólido y confiable, con canales de comunicación con otros sectores, que permita aumentar la inversión privada
- Revisar la asignación de competencias y funciones de Ingeominas y las delegaciones en las Gobernaciones
- Crear la Agencia Nacional de Minerales, reducir los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera, entre otros.
- Desarrollar estrategias para aumentar la productividad y formalizar y mejorar la seguridad del sector minero
- Consolidar el Sistema Nacional de Información Minero (SI Minero), y diseñar esquemas de transferencia tecnológica.

También anunció el Gobierno nacional la declaratoria de zonas de reserva estratégica del Estado que se serán entregadas para su aprovechamiento, ya no mediante títulos individuales solicitados por iniciativa de particulares, sino a través de subastas o “rondas mineras” para la concesión de explotaciones de minerales estratégicos tales como carbón, oro, ferroníquel, esmeraldas y otros. La primera ronda será para el carbón y, posteriormente, vendrían las de coltán, oro, esmeraldas y ferroníquel, entre otros. (Ballesteros)<sup>62</sup>

## 5.2. Algunas cifras de la minería en Colombia

- **Inversión extranjera directa - IED**

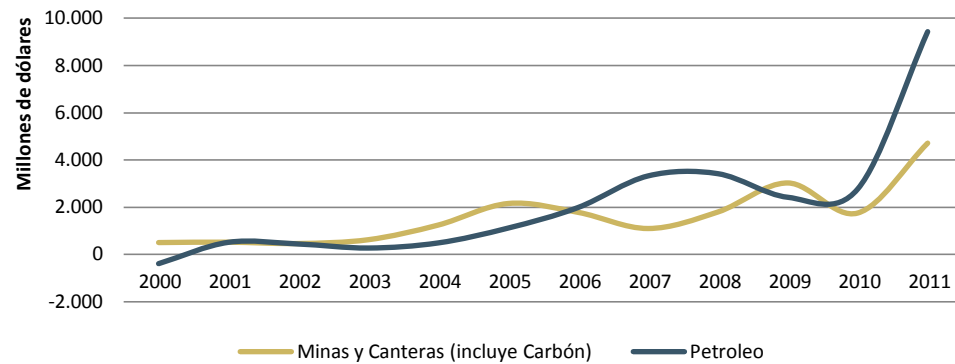
Sin lugar a dudas, el impulso dado a los sectores minero-energéticos durante la última década ha significado un cambio importante en el comportamiento de los indicadores económicos del país. Uno de ellos, la inversión extranjera en minería y petróleo, ha mostrado un constante crecimiento a partir del año 2000, siendo la minería el sector con mayor representación en el total de IED después del petróleo. “Entre el sector minero y petrolero se

---

<sup>62</sup> Ballesteros Mario, director de Ingeominas. Ingeominas hará ronda para el coltán. Noticia El Espectador. En: <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articuloimpreso-211907-ingeominas-hara-ronda-el-coltan>

encuentra más del 78,8% de la IED nacional<sup>63</sup>. El resto corresponde a servicios públicos domiciliarios y comercio.

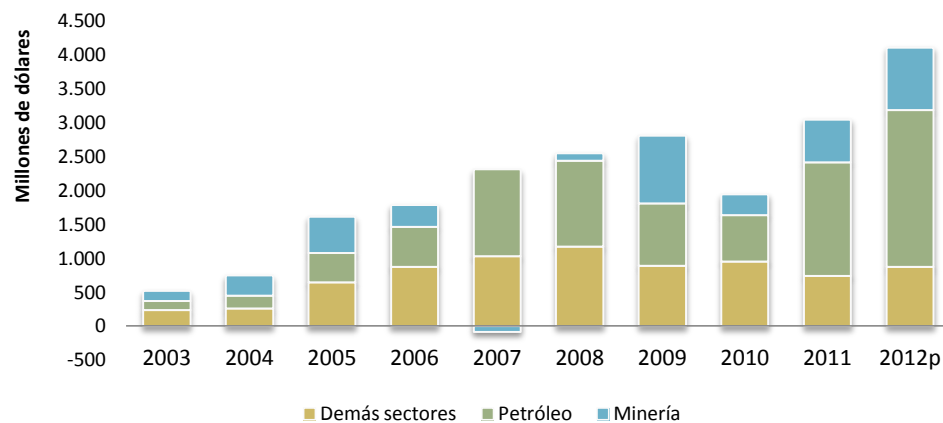
Gráfico 6. Inversión extranjera en minería y petróleo - Periodo 2000 a 2011



Fuente: SIMCO, 2012

Este incremento constante se evidencia en el valor que tomó el IED nacional durante el segundo trimestre de 2012, momento en el cual alcanzó la cifra histórica de U\$4.104 millones, de los cuales U\$2.317 millones corresponden al petróleo y U\$916 millones a la minería, sector que se hizo aun más atractivo respecto al mismo periodo del año anterior y presentó un crecimiento "[...] de 45%, 6,5 [puntos] por encima de petróleo. La IED en los demás sectores creció 17,2%" (*ibidem*).

Gráfico 7. IED Nacional – Comparativo Segundo trimestre de 2003 a 2012p



Fuente: SIMCO, 2012

<sup>63</sup> Sector de Minería a gran escala. Inversión Extranjera Directa primer semestre 2012. Disponible en <http://www.mineria-responsable.com/media/IED%20-%20primer%20semestre%202012.pdf?xprOpenPopup=1>

- **Exportaciones**

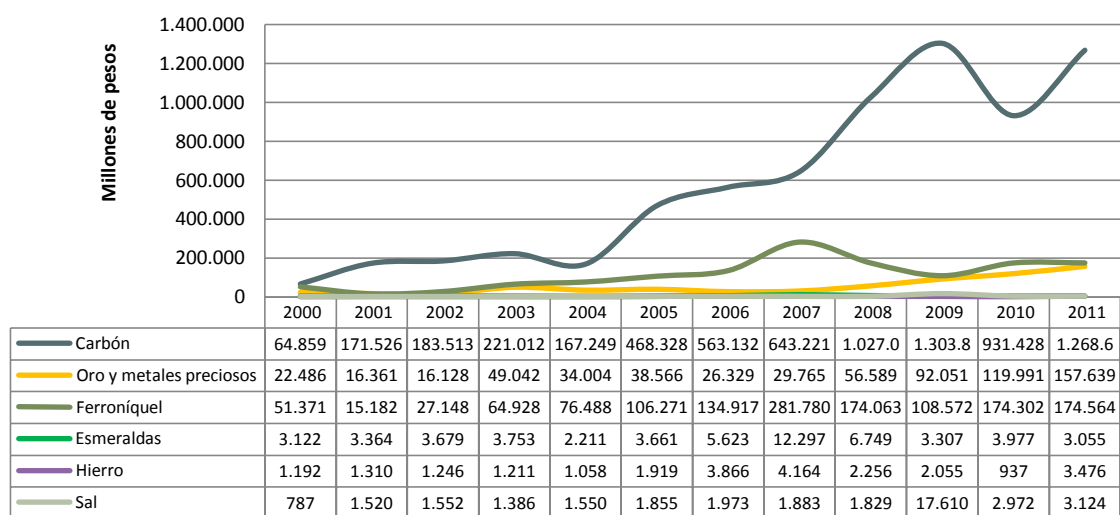
Como otro indicador del repunte extractivista minero y de su dominante participación en la balanza comercial y en la economía del País, Proexport señala que el segundo producto más exportado a los Estados Unidos después del petróleo, es el oro en todas sus formas.

“Aceites crudos de petróleo o de material bituminoso es el producto más exportado por Colombia a Estados Unidos, ya que concentra el 62% de las ventas internacionales con este destino, lo que representa US\$13.406 millones. Le sigue en segundo lugar oro, incluido el oro platinado, en bruto, semilabrado o en polvo: Para uso no monetario: las demás formas en bruto por US\$1.852 millones y con un 9% de participación; en tercer lugar se encuentran los aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos, con una participación de 6% y US\$1.290 millones. Otros productos incluidos entre los diez principales son café, flores y bananos”. (Proexport, 2012)<sup>64</sup>

- **Regalías**

En cuanto a la generación de regalías por concepto de la minería, las cifras que aporta el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) indican que el carbón ha sido, de lejos, el principal producto. Lo siguen el níquel, con un modesto comportamiento durante los últimos cuatro años, y el oro, con un repunte importante durante los últimos tres años.

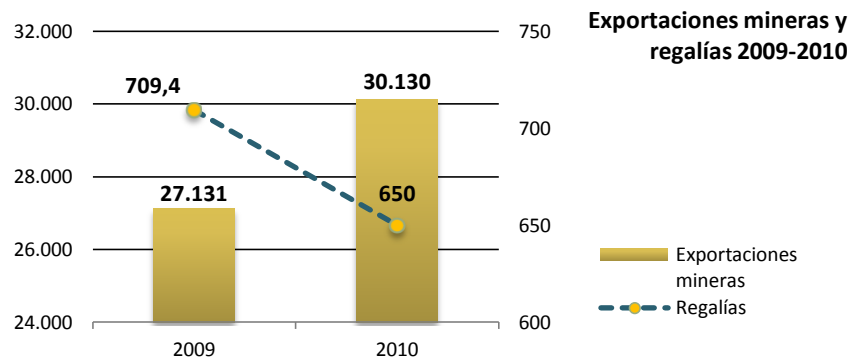
Gráfico 8. Regalías generadas por la minería - Periodo 2000 a 2011



Fuente: SIMCO, 2012

<sup>64</sup> Proexport Colombia. Guía Comercial a Estados Unidos, 2012. Disponible en [http://www.proexport.com.co/sites/default/files/Guia\\_Comercial\\_Estados\\_Unidos\\_2012.pdf](http://www.proexport.com.co/sites/default/files/Guia_Comercial_Estados_Unidos_2012.pdf)

Se observa sin embargo, que aunque las cifras indican un aumento en las exportaciones mineras, el monto total de las regalías ha venido disminuyendo por causa de las múltiples exenciones tributarias concedidas durante los últimos gobiernos. Así lo señalan Duarte y Pardo<sup>65</sup>:



Fuente: Elaboración propia con base en Duarte, 2011

"[...] se hizo evidente el gran costo fiscal que conllevó el programa de *confianza inversionista del gobierno anterior*, y lo poco que avanzó el nuevo gobierno en cerrar los boquetes en regalías e impuestos que el país debería recibir por la explotación de sus Recursos Naturales No Renovables. El Ministerio de Hacienda llamó la atención sobre el exceso de exenciones incluidas en el Estatuto Tributario, mientras Guillermo Rudas encontró que las exenciones representaron al menos 49 por ciento de lo que estas empresas pagaron por impuestos en el 2009. Por su parte, la Contraloría General (CGR) concluyó que desde el 2004 las deducciones tributarias para la minería han venido aumentando de manera notoria, y anotó que para el caso del carbón, estas deducciones incluso superaron el valor de los impuestos en el 2007." (Álvaro Pardo citado por Duarte, 2011)

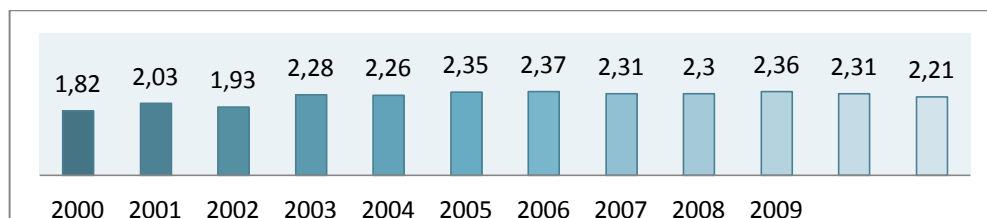
- PIB y empleo

Según el SIMCO, durante el último decenio, la participación de la minería en el PIB nacional pasó de 1,82% en el año 2000 al 2,21% en 2011. En cuanto a la participación de los diferentes minerales en el total del PIB están, en orden de importancia, el carbón mineral, los minerales metálicos y los minerales no metálicos.

<sup>65</sup> Duarte, Carlos. *Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador*. Centro de Investigación CIES - Universidad ICESI y Centro de Pensamiento Latinoamericano Raizal. Cali, noviembre 2011



Gráfico 9. Participación de la minería en el PIB nacional - Periodo 2000 a 2011

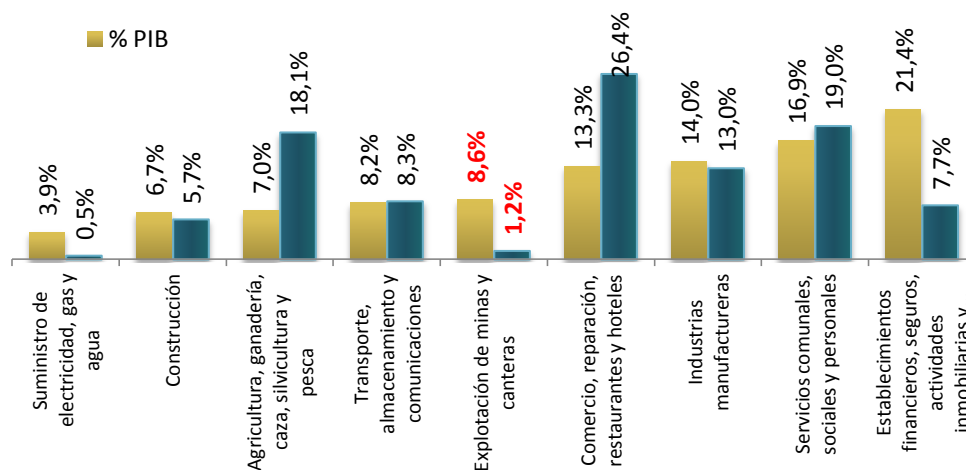


Fuente: SIMCO, 2012

Esta participación en el producto interno bruto, sin embargo, no se compara con el impulso al empleo que se esperaría del sector minero/energético. Las cifras indican que esta industria representa el 8,5% del PIB, pero sólo genera el 1,2% del total de empleos (alrededor de 240 mil empleos directos).

"...este sector [minero energético] no es generador de empleo directo. No lo es en Colombia ni en ningún país del mundo. En medio de toda esta bonanza, las cifras de empleo directo apenas llegan a 200.000 personas, o sea 1% del total de trabajadores", indicó. "Un sector que tiene el 8% del PIB, sólo genera el 1% del empleo". (Luis Carlos Villegas, 2012)<sup>66</sup>

Gráfico 10. Colombia PIB y empleo por rama de actividad - 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de Mintrabajo, 2011<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Disponible en <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2012-miner%C3%AD-y-energ%C3%AD-aumentan-en-el-pib.html>

<sup>67</sup> Ministerio de Trabajo, Observatorio del Mercado del Trabajo. *Producto interno bruto por ramas de actividad económica a precios constantes de 2005 - Series desestacionalizadas* (miles de millones de pesos), 2011

## 6. Contexto general sobre derechos humanos

Una de las conclusiones más importantes del primer informe sobre Colombia del Relator Especial para Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, James Anaya, es que las culturas indígenas están bajo amenaza de desaparición. La afirmación parte del análisis sobre la situación de derechos y libertades fundamentales de los indígenas, abordando aspectos como la pobreza, la cultura, el ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos.

“Los pueblos indígenas siguen presentando los peores índices de pobreza, desempleo y analfabetismo; representan la tercera parte de la población más pobre del mundo, y en todos los países viven en condiciones alarmantes.”  
(Relator Especial)<sup>68</sup>

La continuidad del conflicto armado afecta desproporcionadamente la situación de los pueblos indígenas ocasionando desplazamiento forzado, confinamiento, minas antipersonal, masacres, homicidios, reclutamiento, entre otros. Las fallas en la garantía de los derechos al territorio colectivo, al acceso a los recursos naturales y al ejercicio de autonomía, también contribuyen al menoscabo de sus condiciones de vida y cultura.

Los actores armados del conflicto son responsables de afectar a la población más vulnerable: niños, niñas y mujeres continúan siendo víctimas de reclutamiento, ataques contra escuelas y hospitales, minado de caminos, violencia sexual, confinamiento y, pese a medidas especiales de protección dictadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>69</sup>, líderes y autoridades continúan siendo víctimas de asesinatos selectivos.

En varias ocasiones, los relatores especiales sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, señores Rodolfo Stavenhagen y James Anaya, se han pronunciado a través de informes o reflexiones generales sobre la situación de los pueblos indígenas colombianos. Estos pronunciamientos han hecho especial énfasis en la gravedad de la situación humanitaria de estos pueblos en el contexto del conflicto armado interno que se vive en el País.

---

<sup>68</sup> Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las Libertades fundamentales de los indígenas. La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior. Advanced Unedited Version. En: [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co)

<sup>69</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos

Tabla 6. Informes Naciones Unidas sobre DH de pueblos indígenas en Colombia

Informe	Relator	Asunto
E/CN.4/2005/8 8/Add.2 Nov de 2004	Rodolfo Stavenhagen	Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición – Misión a Colombia
A/HRC/C/12/34 /Add.9 Sep de 2009	James Anaya	Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Adición: Nota preliminar sobre la situación de los pueblos indígenas en Colombia, 2009.
A/HRC/15/34/8 Ene de 2010	James Anaya	La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior.

Uno de los aspectos de mayor trascendencia que derivó del examen del Relator Stavenhagen, es que a partir de su informe en Colombia se incorporó la noción de pueblos indígenas en riesgo de extinción, concepto del cual se ha valido la Corte Constitucional para ordenar la protección especial no sólo de los pueblos mencionados en el informe del Relator, sino de 34 pueblos encuentran en riesgo de extinción física o cultural.

“Particularmente preocupantes son las amenazas de extinción de varias comunidades en Colombia. Se señala que al menos doce pequeños pueblos indígenas en el Amazonas están a punto de extinguirse por efecto de estos diversos procesos (conflicto armado, cultivos ilícitos, destrucción del medio ambiente, megaproyectos económicos) y sus secuelas en las condiciones de subsistencia de la población (desplazamientos forzados, asesinatos selectivos de líderes, destrucción de la economía de subsistencia, deterioro de la salud, desintegración del tejido social de la comunidad y de la identidad cultural propia). El 40% de los pueblos indígenas amazónicos estarían en niveles de riesgo alto y muy alto”. (Informe del Relator Especial Rodolfo Stavenhagen, 2004)

Con base este concepto, el Alto Tribunal colombiano ha concebido y ordenado medidas tales como la de elaborar y poner en marcha un Programa de Garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento, y Planes Especiales de Salvaguarda para los pueblos en alto riesgo de extinción: Arhuaco, Awá, Betoye, Chimila, Embera Chamí, Embera Dóbidá, Embera Katío, Eperara Siapidara, Guambiano, Guayabero, Hitnú, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kankuamo, Kichwa, Koconuco, Kofán, Kogui, Koreguaje, Kuna, Nasa, Nukak-Makú, Pijao, Sicuani, Siona, Totoró, U’wa, Wayúu, Wiwa, Wounaan, Yanacona, Yukpa, Zenú.

“Esto significa que la *buena voluntad, apertura e interés* del gobierno no está protegiendo vidas. La realidad, según la Corte Constitucional, de que 34

pueblos indígenas en el país se encuentran amenazados "con el exterminio cultural o físico" no ha cambiado". (Corte Constitucional, 2009)<sup>70</sup>

En cuanto al disfrute de los derechos Económicos, sociales y culturales dice la Corte que existe una profunda brecha en relación con el resto de la población (*ibídem*). En un balance sobre las oportunidades alimentarias en territorios indígenas legalizados por el Estado, se indica que de los 31 millones de hectáreas constituidas con el carácter legal de resguardos indígenas<sup>71</sup>, tan solo el 7,68% (alrededor de 81.000 has.) es apto para el cultivo, y en ellas vive el 65% de población indígena. Por otro lado, las solicitudes de ampliación de resguardos sobre más de 1.600.000 ha han sido aplazadas por las prioridades de las nuevas políticas de desarrollo económico rural, focalizadas en la expansión del sector minero, agroexportador y turístico.

## 7. Mapeo general de casos y conflictos (Anexo 1)

---

<sup>70</sup> Auto 004 de 2009, Corte Constitucional de Colombia.

<sup>71</sup> Territorios de propiedad colectiva de los pueblos indígenas con carácter imprescriptible, inembargable e inenajenable.

## PARTE II - EL CASO DE ESTUDIO

### 8. Descripción del territorio



El Departamento del Guainía, está localizado hacia el suroriente de Colombia, y tiene una extensión de 7.223.800 ha. Por hallarse en una zona de frontera, limita al oriente con el Estado de Amazonas de la República Bolivariana de Venezuela y al sur con la República del Brasil.

Con capital en la ciudad de Inírida, el departamento se subdivide en un municipio (Inírida), y ocho corregimientos departamentales (Barranco Mina, Mapi-ripiana, San Felipe, Puerto Colombia, La Guadalupe, Cacahual, Pana Pana y Morichal).

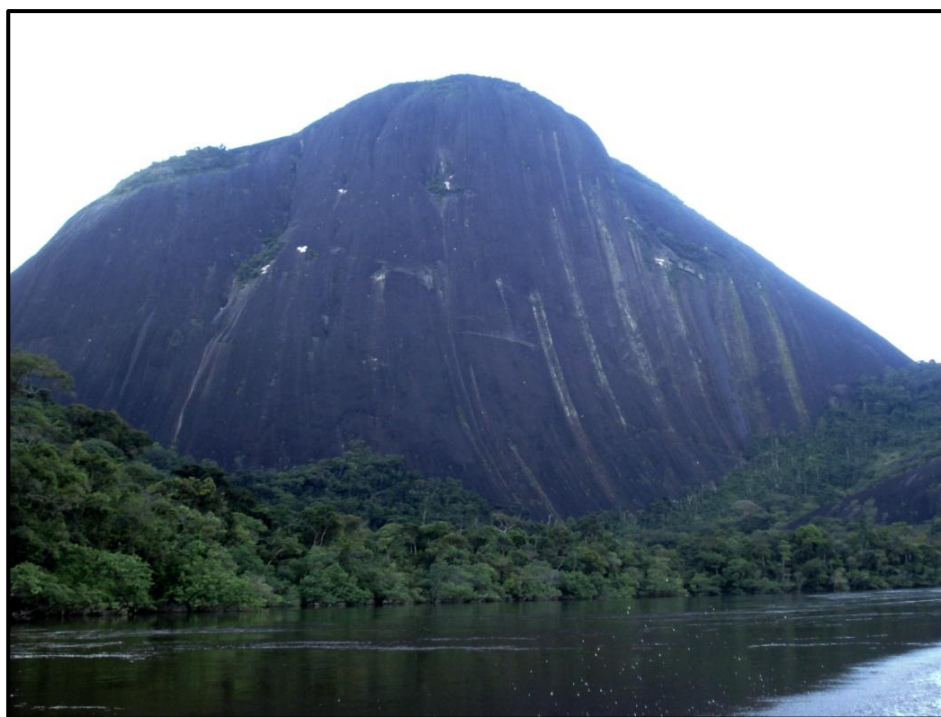
Desde el punto de vista geofísico, el Guainía se sitúa en una zona de transición entre "las sabanas herbáceas del norte y las selvas densas al sur; y entre las planicies onduladas del terciario y el cuaternario, al norte y sur, y el macizo precambriano de las guayanas al oriente" (Sinchí, 2006)<sup>72</sup>. Esta situación lo convierte en un territorio excepcional de altísimo valor en biodiversidad, riqueza hídrica, recursos no renovables, y con gran diversidad geomorfológica<sup>73</sup>:

#### Geoformas del Guainía

- Los montes islas o "Inselberg" como los Cerros de Mavecure sobre el río Inírida.
- Las serranías, entre las cuales están Naquén, Tigre y Caranacoa.
- Las peneplanicies que se presentan en la mayor parte del Departamento a la manera de superficies planas a semionduladas.
- Las terrazas, localizadas por encima de las cotas de inundación de los ríos.
- Los aluviones recientes que corresponden a los valles de los actuales ríos.

<sup>72</sup> Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, *Guainía en sus asentamientos humanos*, Bogotá, Diciembre de 2006

<sup>73</sup> Ver López Africano, Pedro Ernesto. Aspectos geológicos, mineros y ambientales cuenca media y alta de los ríos Guainía e Inírida. SENA, Convenio Andrés Bello – Secab. Puerto Inírida, 1998



Cerros sagrados de Mavecure, Río Inírida. Foto: Diana Alexandra Mendoza, 2012

En relación con las formas de propiedad de la tierra, la mayor parte de la superficie del Guainía (el 98%) corresponde a resguardos indígenas, es decir territorios de propiedad colectiva que son imprescriptibles, inembargables e inenajenables. De esta circunstancia se derivan varias peculiaridades de tipo económico, político, social y administrativo como, por ejemplo, que en el Guainía prácticamente no existe mercado de tierras y que, en materia de gobierno y administración del territorio y los recursos se superponen, al menos, tres formas de autoridad: la indígena, la territorial de la nación (alcalde y gobernador), y la ambiental (CDA).

Porque en el Guainía, además de los 28 resguardos indígenas total o parcialmente inscritos en su jurisdicción, se encuentran otras categorías relacionadas con la protección ambiental y la explotación minera:

1. Una amplia área correspondiente a la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia
2. Un área protegida de carácter nacional, la Reserva Nacional Natural de Puinawai
3. Una Zona Minera Indígena que ocupa parte del resguardo indígena de Remanso-Chorrobocón

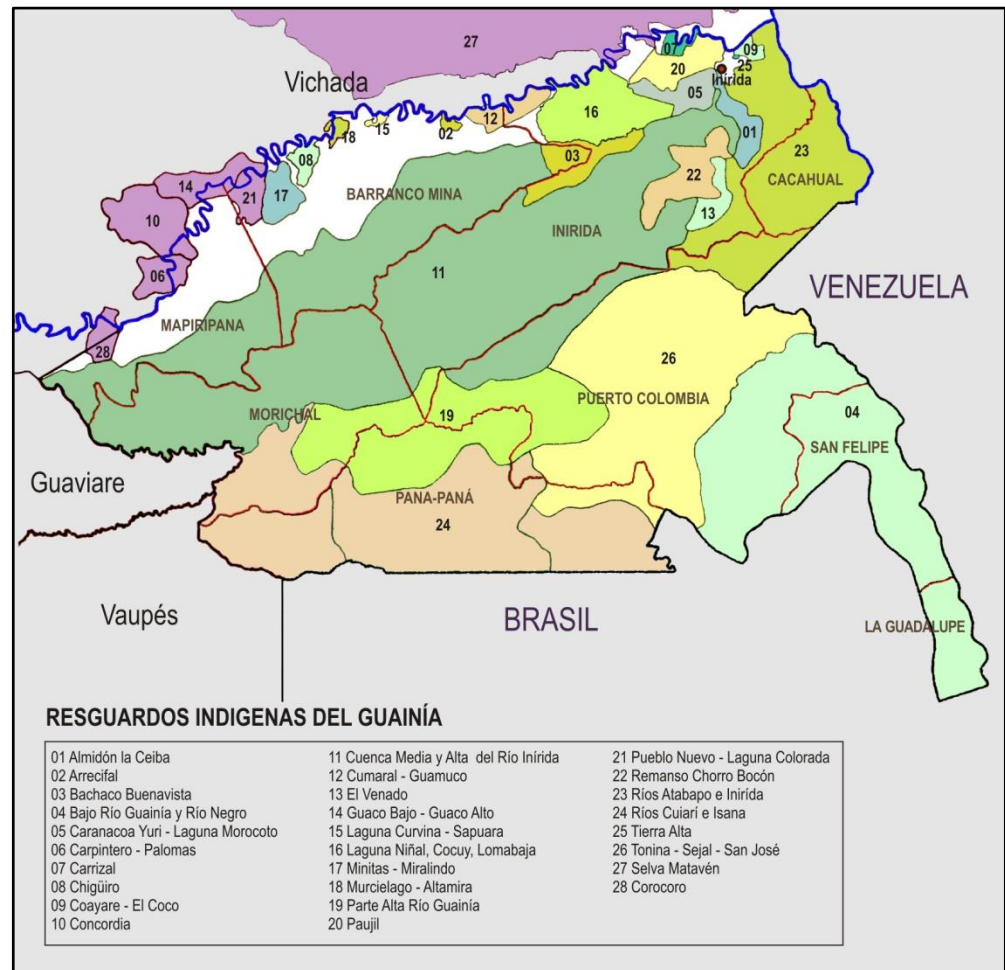
Tabla 7. Categorías de ordenamiento territorial y ambiental en el Guainía

Categoría	Área (ha)	% del Depto
Zonas de Reserva Forestal de Ley 2	6.840.916	94,70%
Áreas Protegidas (parques nacionales)	1.092.500	15,12%
Resguardos Indígenas*	6.879.145	95,23%
Zona Minera Indígena	47.769	0,66%
<b>Traslape resguardos y áreas protegidas</b>	<b>1.092.500</b>	<b>15,10%</b>

\*El área total de los resguardos es aproximada y excluye algunos resguardos con territorio en los departamentos del Guaviare y el Vichada

Fuente: cálculos propios con base en IGAC, SIGOT

Mapa 3. Resguardos indígenas del Guainía



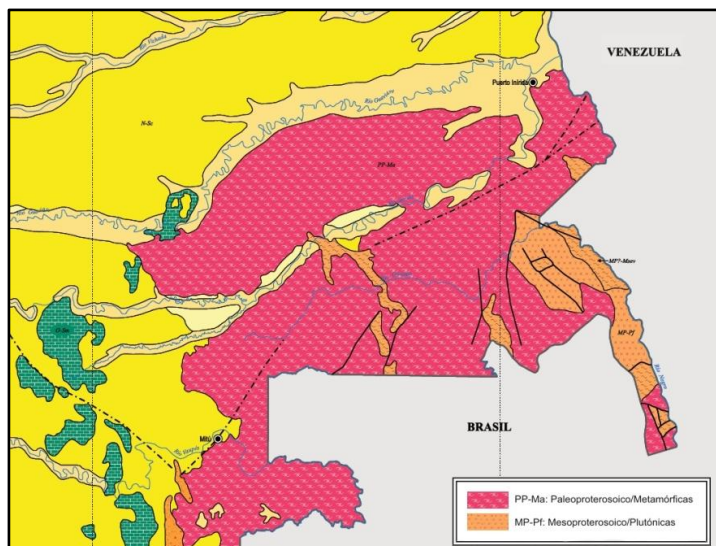
Fuente: elaborado a partir de Mapa de Entidades Territoriales IGAC; INCODER; Mininterior, Diciembre de 2005



## 8.1. Perfil geológico y minero

La historia geológica del Guainía es una de las razones de su riqueza mineral. En efecto, el subsuelo de la mayor parte del departamento es de origen paleoproterosoico, una de las formaciones geológicas más antiguas del planeta.

Mapa 4. Geología del Departamento del Guainía



Fuente: Ingeominas, 2007

De allí que la región Vaupés-Guainía situada en inmediaciones del Escudo Guyanés colombiano contenga depósitos de oro y minerales asociados, y que por esta razón se haya tenido como uno de los distritos auríferos de tipo filoniano y de placer en Colombia.

“En Colombia, se conocen aproximadamente 15 Distritos auríferos, principalmente de tipo filoniano y de placer [...] de los cuales 13 están localizados a lo largo de las cordilleras Central y Occidental, y en los valles intermedios, (uno) en la Orinoquía-Amazonía y (uno) en la Cordillera Oriental. Sólo en las últimas décadas se ha venido explorando la región de la Orinoquía-Amazonía, donde se han hecho algunos descubrimientos auríferos en las Serranías de Naquén y Taraira, los cuales se encuentran en estrecha relación con rocas del Escudo de Guayana”. (Buenaventura, 2002)<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Buenaventura Arango, Joaquín. *Memoria explicativa del mapa de recursos minerales de Colombia: minerales metálicos, preciosos y energéticos a escalas 1:500.000 Y 1:1'500.000*. Subdirección De Recursos del Subsuelo, Instituto de Investigación e Información Geocientífica, Minero Ambiental y Nuclear - Ingeominas. Bogotá, D.C., Junio De 2002



Pero además de los yacimientos y depósitos aluviales de oro, en este departamento existen depósitos de otros metales estratégicos cuyos volúmenes aun no han sido determinadas con precisión: Niobio (Nb), Tantalio (Ta), Wolframio (W o Tungsteno), Titanio (Ti), Circonio (Zr), Vanadio (V), entre otros.

Estos metales se encuentran en el Guainía en forma de compuestos (*columbita, tantalita, ferrocolumbita*, etc.) que, a su vez, se mezclan formando variass mineralizaciones entre las cuales la más conocida es el *Coltán*, también llamado "oro azul".

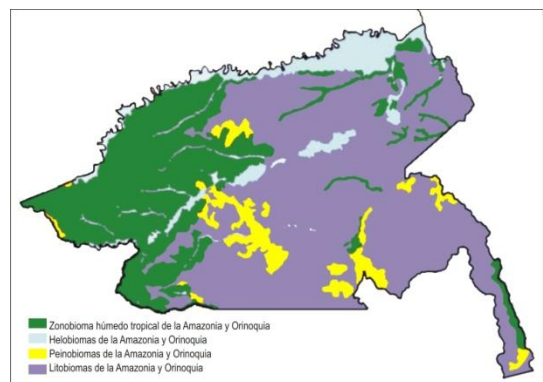
"Thomas Cramer, explica que "Coltán" no es ningún mineral, sino un término, alias o abreviatura comercial usada originalmente en África, para nombrar una serie de minerales que, en alta concentración, tienen los elementos tantalio (Ta) y niobio (Nb). Actualmente, han sido identificadas más de 70 mineralizaciones que contienen estos elementos con composiciones químicas y estructuras cristalinas diferentes". (Marín, 2010)<sup>75</sup>

## 8.2. Perfil ambiental

El Guainía se sitúa en el *Gran Bioma* del Bosque Húmedo Tropical<sup>76</sup>, pero igualmente alberga cuatro tipos de subbiomas diferentes: Zonobioma húmedo tropical de la Amazonia y Orinoquia; Helobiomas de la Amazonia y Orinoquia; Peinobiomas de la Amazonia y Orinoquia; Litobiomas de la Amazonia y Orinoquia (Sinchí, 2006)<sup>77</sup>.

Mapa 5. Biomas del Departamento del Guainía

En este departamento, al igual que ocurre en el Vaupés y el Amazonas, los biomas o grupos de ecosistemas naturales presentan los menores índices de intervención antrópica, razón por la cual aun garantizan un sinnúmero de servicios ambientales y representan un baluarte ecológi-



<sup>75</sup> Marín Villar, Camilo. *Tantalio y Niobio: Metales Refractarios. Desmitificando el "Coltán"*. Revista Metal Actual No. 16, Mayo - Julio 2010

<sup>76</sup> "Un bioma se considera como un conjunto de ecosistemas terrestres afines por sus rasgos estructurales y funcionales, los cuales se diferencian por sus características vegetales que pueden ocupar grandes extensiones y aparecen en los distintos continentes donde existen condiciones semejantes de clima y suelos". Tomado de <http://siatac.siac.net.co/web/guest/biodiversidad>

<sup>77</sup> SINCHI, *Balance Anual sobre el Estado de los Ecosistemas y el Ambiente de la Amazonia Colombiana*, 2006

co y ambiental, no sólo para el País, sino para el planeta en su conjunto.

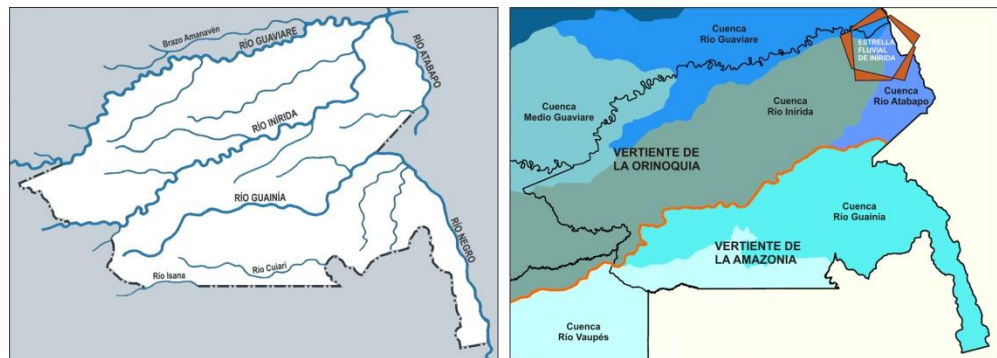
Tabla 8. Estado de la cobertura de la tierra en el Guainía

Categorías de Coberturas	Superficie por categoría (ha)	Porcentaje (ha)
Aguas continentales naturales	84.268	1,2%
Arbustales	129	0,0%
Áreas agrícolas heterogéneas	0,0	0,0%
Áreas urbanas	308	0,0%
Bosques naturales	6.749.918	95,6%
Cultivos anuales o transitorios	0,0	0,0%
Herbazales	224.266	3,2%
Pastos	1.249	0,0%
Vegetación secundaria	2.092	0,0%
Zonas desnudas	0,0	0,0%

Fuente: SINCHI, 2007<sup>78</sup>

Igual cosa ocurre en materia hidrológica. El territorio del Guainía se sitúa entre las dos grandes cuencas del Orinoco y del Amazonas. Esta circunstancia determina una gran riqueza hídrica representada en innumerables ríos, caños, lagunas, y en cientos de ecosistemas acuáticos.

Mapa 6. Vertientes hidrográficas, cuencas y principales ríos del Guainía



En inmediaciones de la ciudad de Inírida se encuentra el lugar denominado *ESTRELLA FLUVIAL DE ORIENTE*, nombre dado por Alexander von Humboldt al área en la que confluyen los ríos Guaviare, Inírida, Atabapo y Orinoco. Desde el punto de vista de la biodiversidad, esta es una de las zonas más ricas del País. De hecho, sólo en la variedad de ictiofauna, registra la mayor riqueza de toda la Orinoquia.

“Las 470 especies que habitan en la Estrella Fluvial de Inírida representan el 32,8% de las especies dulceacuícolas registradas en Colombia (Maldonado et al. 2008), el 71,4% de las especies registradas en la Orinoquia colombiana y el 47% de las especies registradas en la cuenca Orinoco (Lasso et al. 2004).

<sup>78</sup> Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-Sinchi. *Balance anual sobre el estado de los ecosistemas y el ambiente de la Amazonia colombiana 2006*. Bogotá, 2007

Las 19 nuevas especies para Colombia elevan la riqueza de peces dulceacuícolas registrada por Maldonado et al. (2008) a 1.454 especies. Esta extraordinaria biodiversidad de la EFI (470 sp.) determina que la Estrella sea una de las regiones con la mayor riqueza ictiológica de toda la Orinoquia (Lasso et al. 2004)". (Lasso, 2009)<sup>79</sup>

La importancia de esta zona, reconocida en su calidad de humedal en el ámbito nacional e internacional, motivó que desde el año 2004 se iniciaran las investigaciones y gestiones tendientes a la declaratoria de este sitio como Humedal Ramsar. En esta dirección, El Ministerio del Medio Ambiente, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), Parques Nacionales y WWF, adelantaron caracterizaciones ecológicas y socioeconómicas del lugar.

"La Estrella Fluvial del Inírida hace parte del Escudo Guayanés, uno de los territorios más antiguos de la Tierra. Cumple con cinco de los ocho criterios que los humedales deben tener para ser Ramsar (algo poco común en la Red de Humedales del Planeta), entre ellos una combinación de biomas y una calidad de agua únicas de las cuales se sustenta, incluso, la población de San Fernando de Atabapo (Venezuela)". (El Tiempo, 2012)<sup>80</sup>

En el mismo sentido, durante 2010 se llevó a cabo un proceso de consulta previa con las 14 comunidades indígenas de puinaves y curripacos asentadas en el área de confluencia de los ríos Atabapo y el bajo Inírida. El concepto de los indígenas no fue unificado para la declaratoria como Humedal Ramsar. Mientras unas comunidades se mostraron a favor, otras estuvieron en contra argumentando que esta figura les impediría seguir adelante con la constitución de una nueva Zona Minera Indígena en el Guainía, trámite que vienen realizando desde hace varios años.

Lo cierto es que, en el momento actual, la firma de esta declaratoria de Humedal Ramsar para un área aproximada de 283.000 se ha truncado porque el Ministerio de Minas y Energía no ha emitido un concepto previo al que está obligado, según la norma minera que rige para este asunto.

"Hasta el momento son más las dudas que las certezas sobre los motivos que han impedido que el Ministerio de Minas entregue el concepto. Entre tanta confusión hay algo claro: si la estrella fluvial pasa a ser sitio Ramsar, se

---

<sup>79</sup> Lasso C. A., Usma Oviedo J. S., et al. *Peces de la Estrella Fluvial Inírida: ríos Guaviare, Inírida, Atabapo y Orinoco (Orinoquia colombiana)*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Biotas Colombiana, 2009

<sup>80</sup> El Tiempo. *Los humedales de la Estrella Fluvial de Inírida siguen sin ser declarados zona protegida*. Por: Javier Silva Herrera. Julio de 2012. Disponible en [http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ecologia/minera-ilegal-amenaza-biodiversidad-en-colombia\\_12030010-4](http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ecologia/minera-ilegal-amenaza-biodiversidad-en-colombia_12030010-4)

bloquearía parte de la zona declarada como área de minería estratégica en julio pasado. Debido a su riqueza en minerales como oro y coltán, el Guainía hace parte del mapa de 17 millones de hectáreas en la Amazonia y la Orinoquia reservadas para proyectos mineros. Así lo explica Minminas: "Se está realizando un análisis jurídico en cuanto a la coexistencia o conflictividad de figuras como las áreas de minería estratégica". En eso tienen razón, pero mientras que el concepto se pidió en mayo de 2011, la resolución que declara a estas zonas como de minería estratégica se emitió hace menos de dos meses. Esto indica que si no se agiliza la declaratoria es posible que se entreguen títulos mineros, debido a que el nacimiento del gran Orinoco es ante los ojos de las empresas mineras, y según la normatividad vigente, un sitio como cualquier otro en el país". (El Tiempo, 2012)<sup>81</sup>

Por su parte, el Ministerio de Ambiente ha jugado un papel insustancial en este proceso porque pese a que la designación de esta como sitio Ramsar ha estado prevista desde hace muchos años y quedó programada en el 2008 en desarrollo de lo prescrito en el Anterior Plan Nacional de Desarrollo, los compromisos de la autoridad ambiental con la protección de este humedal estratégico no se han cumplido a cabalidad.<sup>82</sup>

Tabla 9. Sitios RAMSAR en Colombia

Sitio RAMSAR	Fecha	Coordenadas	Elevación	Área (ha)
Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta - Magdalena	8-06-1998	10°45'N 074°29'W	0 - 20 m	400.000
Laguna de la Cocha - Nariño	08-01-2001	01°03'N 077°12'W	2700 - 2700 m	39.000
Delta del Río Baudó - Chocó	05-06-2004	04°53'N 077°22'W	0 - 15 m	8.888
Complejo de Humedales Laguna del Otún - Risaralda	25-06-2008	04°45'N 75°25'W	3300 - 4850 m	6.579
Sistema Lacustre de Chingaza - Cundinamarca	25-06-2008	04°30'N 073°45'W	3050 - 3950 m	4.058
<b>Total</b>				<b>458.525</b>

Fuente: Parques Nacionales, 2012

De esta manera, la declaratoria de la Estrella Fluvial del Inírida como Humedal Ramsar se constituye en uno de los más emblemáticos casos que evidencian la fricción entre los imperativos ambientales y los intereses del extractivismo, la subordinación de la autoridad ambiental ante la autoridad minera, y el choque entre normas y entre decisiones administrativas.

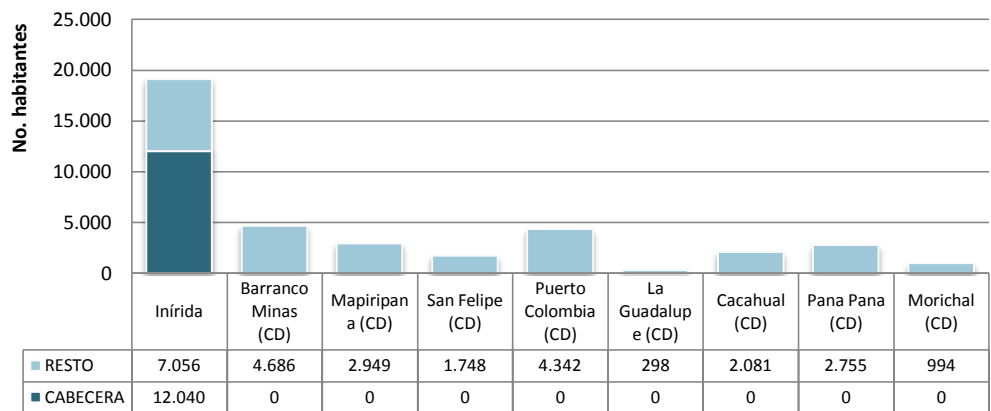
<sup>81</sup> El Espectador. *La locomotora minera lo tiene en la mira. El Orinoco: protección o desarrollo*. Por: Viviana Londoño Calle. 12 de septiembre de 2012.

<sup>82</sup> Ver Pastrana-Buelvas, Eduardo, Pacheco-Restrepo, Yilly Vanessa. *La Convención Ramsar a lo largo del eje local-global: protección de humedales en el Valle del Cauca*. En Papel Político, Vol. 15, No. 2, 573-616, Bogotá, julio-diciembre 2010

### 8.3. Sociedad y culturas

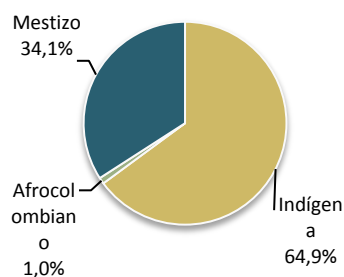
La distribución de la población en el Guainía se sale de los patrones nacionales porque la mayor parte de sus 38.949 habitantes<sup>83</sup>, el 61,1% reside en áreas rurales –cifra inversa a la nacional. Sin embargo, y aunque la densidad promedio es de 1,88 habitantes por Km<sup>2</sup>, el 30,9% de la población total del Departamento se concentra en la ciudad de Inírida.

Gráfico 11. Guainía - Población por municipio/corregimiento año 2011



Fuente: DANE, proyecciones de población municipales por área, actualizada a marzo de 2010

Gráfico 12. Porcentaje de participación de la población por grupos étnicos



Desde el punto de vista etnolingüístico y cultural, la mayor parte de la población del Departamento es indígena y asciende a unas 24.875 personas. De estas, cerca de 8.000 habitan en los centros poblados departamentales<sup>84</sup>.

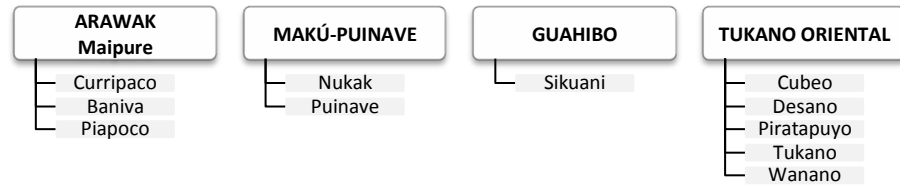
Los indígenas del Guainía pertenecen a 11 pueblos diferentes que, a su vez, se inscriben en cuatro troncos o familias lingüísticas. Sin embargo, predominan los pueblos de la familia Arawak (curripacos, banivas y piapocos) con el

<sup>83</sup> Proyecciones DANE, 2011

<sup>84</sup> Cálculos con base en DANE, *Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica*, Dirección de Censos y Demografía, Mayo de 2007

64,3% de participación, seguida por los Puinave con el 29,1%, los Sikuaní con el 3,9%, y los Tukano Oriental con el 2,7% aproximadamente<sup>85</sup>.

Gráfico 13. Familias lingüísticas y pueblos indígenas del Guainía



De acuerdo a la pertenencia territorial de cada pueblo o grupo etnolingüístico, la ocupación se da sobre los principales ríos:

Tabla 10. Ocupación indígena sobre las principales cuencas hidrográficas del Guainía

Grupos Étnicos	Localización
Curripacos	Río Guainía – Cuyarí
Sikuaní	Río Guaviare
Puinave	Río Inírida
Piapocos	Río Guaviare
Tukanos, Pesano, Piratapuyo, Wanano, Cubeo	Inírida
Yerales	Bajo Río Guainía
Banivas.	Río Guainía Bajo (frontera con Venezuela)

Fuente: Secretaría de Asuntos Indígenas de Inírida, 2012

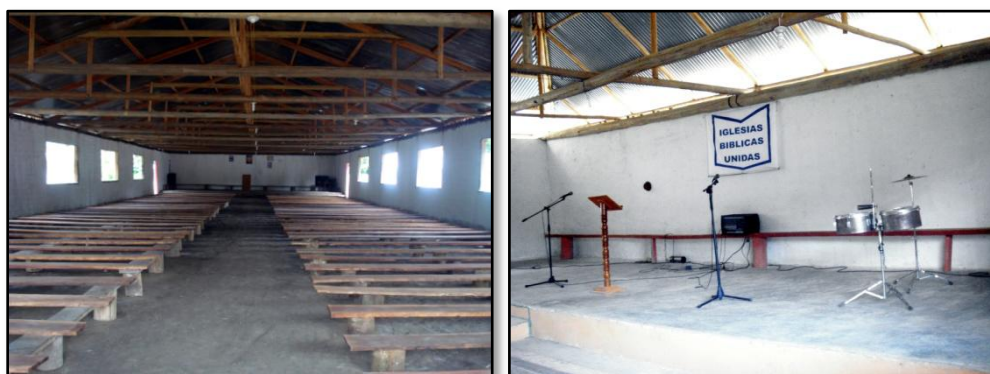
Un aspecto relevante en la vida de estos pueblos, es que la mayor parte de ellos fueron objeto de un proceso sistemático de evangelización por más de 50 años. Su protagonista, la misionera alemana Sofía Müller, hizo de esta región el principal enclave del trabajo que llevó a cabo de manera incesante durante la segunda mitad del siglo XX. Como fruto de esta labor, las comunidades indígenas de este Departamento sufrieron una drástica transformación de muchas de sus estructuras culturales, especialmente aquellas mediante las cuales se expresaba su universo simbólico y ritual.

“[...] a partir de 1945 se comenzó la evangelización sectaria introducida por la misionera estadounidense (sic) Sofía Müller. Este fue el peor tipo de aculturación, ya que con ella se mutiló la cultura, desaparecieron los mitos, y con ello los Kurripakos fueron perdiendo sus concepciones mágico-religiosas, sus relaciones políticas tradicionales, las cuales fueron sustituidas por la institucionalización del terror de la «condenación». Más recientemente también in-

<sup>85</sup> Cálculos elaborados con base en Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI, *Guainía en sus asentamientos humanos*. Bogotá, Colombia, 2006

fluyó la educación oficial del Estado colombiano, con su particular marco teórico/práctico que contribuye a la desorientación del indio Kurripako. Estos han sido los tres patrones: el colono cauchero, el colono evangélico y el colono educador. El primero de ellos deshizo los asentamientos y sometió a los indios al sistema de endeude y a la « Ley del Terror» económico y político. El segundo incorpora al indígena a un sistema ajeno, haciendo uso de la «Ley del Terror Espiritual», mientras que el tercero lo desorienta al enfrentar dos culturas diferentes”. (Zucchi, et al., 2000)<sup>86</sup>

De esta manera, las comunidades indígenas del Guainía incorporaron como eje de la vida individual y colectiva el culto evangélico al punto que en muchas de ellas pero especialmente las que se hallan sobre el río Inírida, han destinado buena parte de los recursos obtenidos por transferencias de la nación o por ingresos de la minería, a la construcción de grandes centros de culto que pueden albergar hasta 1.000 personas en comunidades cuya población no supera los 200 habitantes.



Casas de culto evangélico en las comunidades indígenas de Venado y Remanso. Foto: Diana Alexandra Mendoza, octubre 2012

Finalmente, en cuanto a las instancias de organización y representación social y política de las comunidades indígenas, debe mencionarse como un engranaje de primer nivel a las capitanías. El capitán es representante y vocero de cada comunidad o asentamiento y guardan identidad y correspondencia con otros capitanes de sectores homogéneos desde el punto de vista geográfico y cultural. En otros niveles de agrupamiento, se encuentran cinco organizaciones indígenas que representan sectores o regiones del Departamento para otros tipos de interlocución.

<sup>86</sup> Zucchi, Alberta, y Vidal, Silvia. Historia y Etnicidad en el Noroeste Amazónico. Instituto Venezolano de Investigación Científica y Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela, 2000



Tabla 11. Organizaciones Indígenas de segundo y tercer nivel en el Guainía

Consejo Regional Indígena del Guainía	ASOCRIGUA
Organización de Autoridades Indígenas del Medio Guaviare	ODAIMGUA
Organización Zonal Puinave	OPDGUA
Organización Zonal Curripaco	AICURIGUA
Cuenca Media y Alta del Río Inírida	CMARI

### 8.3.1. Derechos humanos y conflicto

Los indicadores de violencia y conflicto del Departamento del Guainía presentan unas de las cifras más bajas del País. En efecto, indicadores claves de la situación de derechos humanos y DIH tales como las tasas de homicidio, desplazamiento, desaparición forzada y otras violaciones, mantienen unos comportamientos constantes y discretos a lo largo de los últimos años.

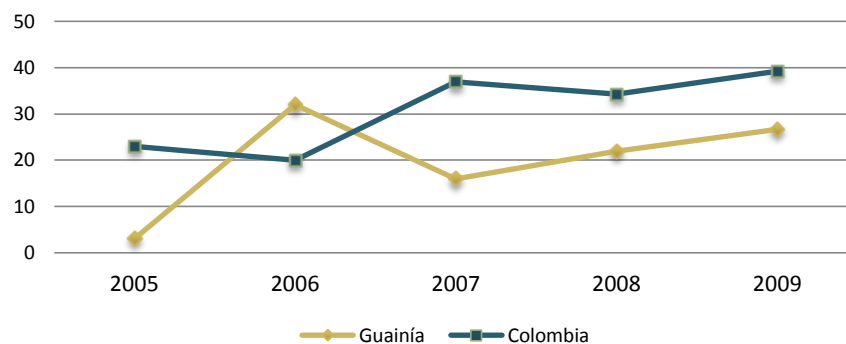
En cuanto a la intensidad de la confrontación en el marco del conflicto y la presencia de actores armados irregulares, se tiene las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Farc, ha tenido una presencia hegemónica durante las últimas décadas pero que mantienen un nivel bajo de beligerancia en esta región.

“[...] desde hace varios años, esta guerrilla ha mantenido siempre un muy bajo perfil bélico en el departamento por dedicarse a las diferentes etapas de producción y comercialización de alcaloides así como a la importación de armamento. De hecho, entre 1999 y 2006, las Farc llevaron a cabo 16 acciones armadas. Entre éstas, 11 fueron hostigamientos, acciones típicas de la guerra de guerrillas, de las cuales 9 acaecieron en Inírida. Entretanto, la iniciativa militar de la Fuerza Pública ha sido mucho mayor con 30 combates desarrollados durante este periodo, 20 de los cuáles fueron librados en el corregimiento de Barrancominas”. (Vicepresidencia, 2006)<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Vicepresidencia de la República, Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. *Diagnóstico Departamental Guainía*, 2006



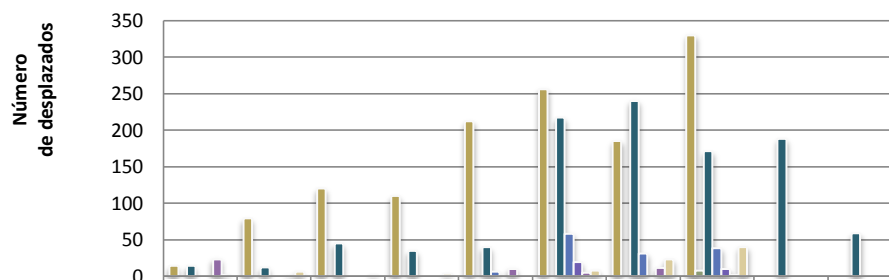
Gráfico 14. Tasa de homicidios x 100.000 habitantes - Guainía y Colombia 2005 a 2009



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Homicidios Colombia, 2006 a 2009<sup>88</sup>

La tasa de homicidios del Guainía es una de las más bajas del País, así como las cifras totales de desplazados, si bien entre los años 2005 y 2007 se presentó un inusual fenómeno de desplazamiento forzado y, en general, un aumento de las cifras globales de la violencia, como consecuencia del recrudecimiento en la confrontación entre la guerrilla y la fuerza pública por operativos contrainsurgentes focalizados en Barrancomina e Inírida, los dos municipios más afectados.

Gráfico 15. . Histórico de personas desplazadas en el Guainía – Periodo 2000 a 2009



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
■ Barrancomina	14	79	120	110	212	256	185	330		
■ Cacahual								8		
■ Inírida	14	12	45	35	40	217	240	171	188	59
■ Mapiripana					6	58	31	38		
■ Morichal						19		10		
■ Puerto Colombia	23	1			10	5	11	2		
■ San Felipe	2	6	2	3		8	23	40		

Fuente: Metadatos de Acción Social en SIGOT<sup>89</sup>

88 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Homicidios Colombia, 2006 a 2009. En [http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=60](http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=60)

Según el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia, luego de este periodo de intensificación del conflicto, los indicadores de violencia han retornado a los bajos históricos.



Ciudad de Inírida, puerto sobre el Río Inírida. Foto: Diana Alexandra Mendoza, octubre 2012

---

<sup>89</sup> Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial Nacional -SIGOT. En <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>

## 9. El extractivismo en el Guainía

Durante el último siglo, el Guainía ha sido un territorio azotado por diversas modalidades de extractivismo en sucesivas oleadas que, sin excepción, han generado impactos sociales y ambientales nunca compensados. Entre las principales actividades están la explotación de fibra de chiqui-chiqui, la pesca de especies ornamentales, la extracción de oro y, la más reciente, la extracción de tierras raras compuestas de varias mineralizaciones como el coltán, y elementos radiactivos como el uranio, aun sin explotar.

“Las consecutivas bonanzas de tipo extractivo que se han dado, generan circuitos económicos ocasionales que aparecen y desaparecen, con ciclos de euforia y depresión, que no permiten un proceso de acumulación, de ahorro e inversión. Existe alto desempleo y la demanda de trabajadores por parte de las empresas privadas y de las actividades de la población indígena (excedentes de productos), inciden en forma casi imperceptible en la economía departamental que depende en el 90% de los presupuestos de la gobernación, la alcaldía y las entidades del orden nacional”. (Sinchi, 2007)<sup>90</sup>

Y si bien es cierto que todas estas actividades se han desarrollado de manera espontánea, al gairete de los mercados y bajo las leyes de la oferta y la demanda nacional o internacional, el nuevo impulso del extractivismo minero ha hecho que los recursos no renovables de territorios como el del Guainía sean ahora vistos como pieza fundamental del plan extractivista nacional y que para su aprovechamiento exhaustivo se prevea la entrega a las empresas multinacionales.

### 9.1. La explotación del oro

La minería del oro en el Guainía se inició en los Ríos Inírida y Guainía durante la década de 1980, simultáneamente con la explotación en la zona del Taraira, Departamento del Vaupés. De hecho, esta actividad fue jalonada en ambos departamentos por mineros provenientes del interior (especialmente de Antioquia) y gente de origen brasileiro (*garimpeiros*) cuya presencia se ha mantenido hasta la actualidad. Los primeros carnets de “barequeros” se expedieron en el año 82<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. *Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Guainía. Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana*. 2007

<sup>91</sup> Información personal de Sergio Varón. Presidente de la Cooperativa de Mineros de Colombia. Inírida, octubre de 2012

Los rumores sobre yacimientos mineros tomaron mayor fuerza con los estudios geológicos que ratificaron el potencial de diversos minerales en territorio del Guainía. Se reportó oro en las Serranías de Naquén (formación Maimache) y Caranacoa; tantalita y columbita en el caño Maimachi, en caño Lata y en el camino entre caño Minas y Caranacoa; aluminio en los ríos Guainía y Negro; uranio en Maimachi; un depósito de diamantes en afluentes del caño Guayapito, y múltiples depósitos de minerales asociados en diferentes áreas del Departamento. (López, 1998, y Lobo-Guerrero, 2005)<sup>92</sup>

“Por información verbal de los mineros activos, para finales de 1980 [en la Serranía de Naquén] había unas 5.000 personas y para 1981 se registraron aproximadamente 8.000 individuos dedicados a la explotación de oro, hoy [1998] cerca de 300 personas trabajan directamente en la actividad minera, el número de explotadores aumenta en las épocas de verano”. (López, 1998)

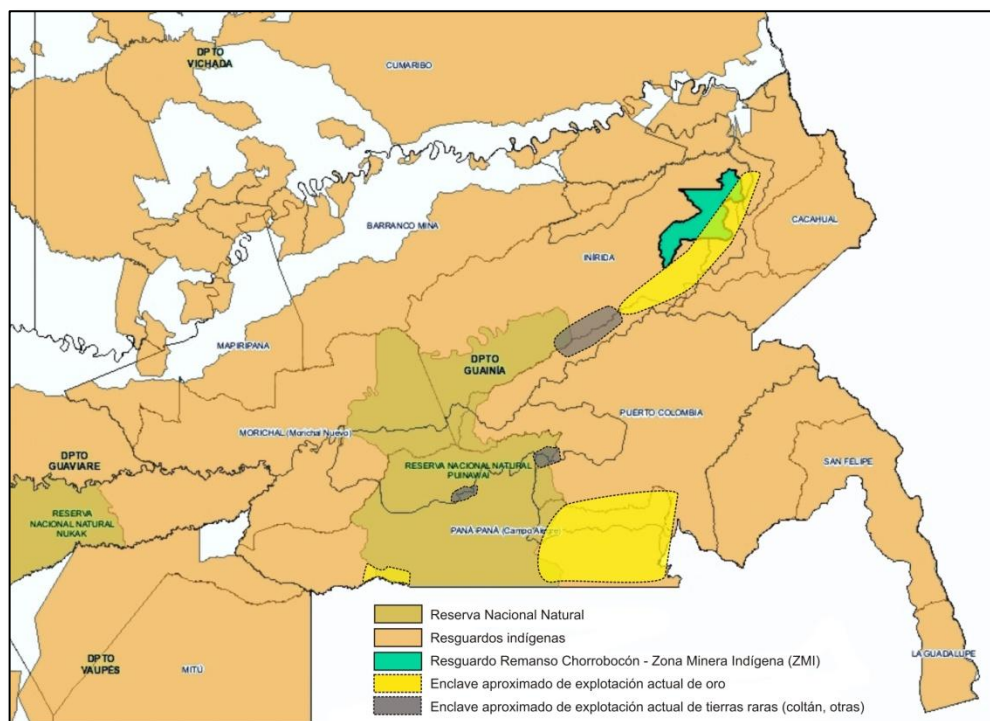
Por ese entonces, también acababa de adelantarse la constitución de la mayor parte de los resguardos indígenas del Guainía, razón por la cual, al formalizar la tenencia de los territorios tradicionales, las pesquisas y la extracción del oro llevadas a cabo por los mineros debieron negociarse con las comunidades indígenas acogiéndose al código minero vigente. Esta norma ya contemplaba la prelación y participación de las comunidades y grupos indígenas en las explotaciones mineras así como también el aval para contratar con terceros la totalidad o parte de las obras y trabajos necesarios. La validez de estos contratos dependía de la aprobación del Ministerio de Minas y Energía, previo concepto favorable de la División de Asuntos indígenas del Ministerio de Gobierno, actual Ministerio del Interior. (Decreto 2655 de 1988, Artículos 123 y 128)

Y como este código también previó la creación de las zonas mineras indígenas para concretar el derecho de prelación de los indígenas, las comunidades de Zamuro, Chorrobocón, Cerro Nariz y Remanso, sobre el río Inírida, solicitaron la constitución de la primera Zona Indígena Minera que se formalizó en el País en 1992 (ver Mapa 6). Sin embargo, la constitución de esta ZMI, lejos de afectar positivamente el ordenamiento de la actividad minera al menos en la zona del Río Inírida, puso en evidencia los conflictos existentes por la extracción y la desorientación de las comunidades indígenas que a lo largo de los años fueron dejando perder las licencias de explotación que les habían sido otorgadas por incumplimiento en la presentación de informes y en el pago del canon superficiario y de las multas que se les impusieron.

---

<sup>92</sup> Alberto Lobo-Guerrero, Geología y vocación minera del oriente del país. 2º seminario de ingeniería de la Orinoquia y el piedemonte llanero, Villavicencio, 2005

Mapa 7. Resguardos, ZMI y enclaves aproximados de explotación minera



Fuentes: Elaboración propia a partir de IGAC, 2012

Fue así como, ante las denuncias de las comunidades indígenas y autoridades locales, el Ministerio de Minas y Energía y la recién creada Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico CDA, abrieron varios procesos de investigación y emitieron actos administrativos mediante los cuales se suspendieron actividades mineras en los ríos Inírida, Guainía y sus afluentes.

Año	Entidad	Actuación
1993	Ministerio de Minas y Energía	Proceso especial 21212 - Suspende la explotación ilegal de oro en los ríos Inírida, Guainía y sus afluentes
1994	Fuerza Pública	Operativo militar para retirar a explotadores extranjeros (brasileros especialmente). A los colombianos con permiso se les permitió continuar.
1997	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (C.D.A.)	Providencia número 097/97 - Suspende actividades de explotación en el lecho, márgenes y zona forestal protectora del río Inírida
1998	Ministerio de Minas y Energía	Resolución 700159 - Suspende las explotaciones mineras en los raudales de Morroco y Buena Vista, en el río Inírida y el cierre de los respectivos frentes de trabajo
1998	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (C.D.A.)	Resolución 063 de Marzo de 1.998 – Ordena la suspensión de actividades mineras adelantadas en los caños y ríos de la zona baja, media y alta del río Guainía.

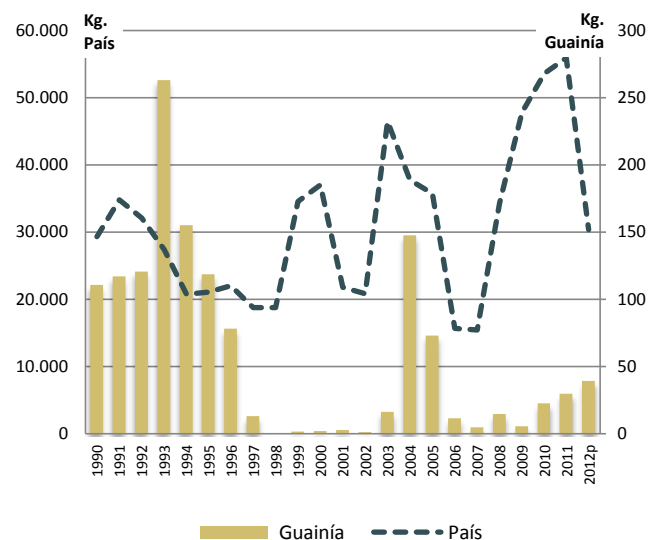
Fuente: Elaboración propia a partir de López, 1998

Sin embargo, pese a que la CDA y el Ministerio de Minas tomaban decisiones tendientes a la restricción de la actividad, el mismo Ministerio continuó recepcionando solicitudes y aprobando títulos y autorizaciones de explotación. Así, con el correr de la “fiebre minera”, llegaron a contarse 29 explotaciones legales de oro en el Guainía para el año 2003, y un número indeterminado de enclaves de minería de hecho.

“De acuerdo con la información suministrada por el DNP (2003), existen 29 explotaciones legales en el departamento del Guainía. Se extrae oro de los depósitos aluviales de los ríos Chamusi, Inírida, Guainía, Naquén, Isana-Cuyari y Colorado, y de algunos caños. Entre 1999 y 2000, se registró una producción de 2.000 gramos anuales, en el 2001 aumentó a 3.000 gramos”. (PNN, 2004)<sup>93</sup>

Tabla 12. Producción de oro nacional y Guainía (kg) – Periodo 1990 a 2012p

	Guainía	País	%
1990	110,6	29.352,3	0,38%
1991	116,8	34.832,7	0,34%
1992	120,6	32.113,4	0,38%
1993	262,9	27.468,6	0,96%
1994	154,9	20.759,7	0,75%
1995	118,7	21.136,0	0,56%
1996	78,1	22.072,7	0,35%
1997	13,0	18.810,5	0,07%
1998	0,4	18.810,8	0,00%
1999	1,6	34.598,6	0,00%
2000	1,8	37.018,4	0,00%
2001	2,6	21.812,6	0,01%
2002	1,0	20.823,4	0,00%
2003	16,1	46.514,6	0,03%
2004	147,6	37.738,7	0,39%
2005	73,1	35.786,3	0,20%
2006	11,3	15.682,8	0,07%
2007	4,7	15.481,6	0,03%
2008	14,5	34.321,0	0,04%
2009	5,5	47.837,8	0,01%
2010	22,4	53.605,7	0,04%
2011	29,7	55.907,8	0,05%
2012p	39,4	30.387,3	0,13%
	<b>1.347,2</b>	<b>712.873,2</b>	<b>0,19%</b>



Fuente: Elaborado a partir de UPME, 2011<sup>94</sup>

La dinámica de explotación aurífera se refleja parcialmente en los registros, tanto de la producción anual de oro, como del trámite de solicitudes, el otorgamiento de títulos, y las áreas entregadas en concesión. En cuanto a la producción, los datos oficiales indican que durante los últimos 20 años se han extraído en el Guainía (sin contar la producción “ilegal”) 1,34 toneladas

<sup>93</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia, Dirección Territorial Amazonia Orinoquia, *Línea Base para la Planificación del Manejo en la Reserva Nacional Natural Puinawai*, Inírida (Guainía), 2004

<sup>94</sup> Unidad de Planeación Minero Energética UPME. Anuario Estadístico Minero Colombiano, 2011

de oro, y que durante el periodo comprendido entre 1998 y 2002, hubo una drástica disminución de la producción (o al menos del registro oficial). De acuerdo con esta información, el Guainía ocuparía el puesto 12 entre los departamentos productores de oro.

Sin embargo, estos datos subestiman en mucho la producción de este departamento. Por información personal de mineros e indígenas consultados a propósito de este estudio, pudo establecerse que la producción durante la década de 1990 fue muy alta.

“En esa época había hasta 80 máquinas trabajando en el río Inírida. No solamente en la zona minera indígena, sino más arriba. Alcanzó a trabajarse hasta Guacamaya. Ya es el Parque Puinawai de ahí para arriba. Había mucho oro. Estamos hablando de que un día una persona podía sacarse un kilo de oro o más. La economía en este pueblo era abundante: comercio, locales de trago, billares. En diciembre la gente no daba abasto comprando cosas en los almacenes. A medida que pasó el tiempo fue disminuyendo el oro, pero la bonanza alcanzó a ser larga. La gente empezó a irse y ahora queda un número reducido de máquinas en el Río Inírida, entre 15 y 20. Hoy en día con dificultad estamos llegando a los 20 gramos de oro por lavada, es decir por 20 horas de trabajo” (Sergio Varón, información personal, 2012)

Esta información coincide aproximadamente con la aportada por indígenas y balseros, quienes describen cómo por esa misma época, las 16 balsas instaladas sólo en la comunidad de Venado sobre el Río Inírida llegaron a extraer 2,8 kilos en un día (un promedio de 175 gr por balsa)<sup>95</sup>. Siguiendo estos datos, el cómputo de la producción de oro durante los cinco años comprendidos entre 1990 y 1995, permitiría afirmar que sólo de esta zona salieron cerca de 45 toneladas, es decir que durante este periodo en el Guainía se habrían producido más de 9 toneladas de oro al año.

Sin embargo, atendiendo los cálculos más discretos aportados por López Africano en su estudio de 1998, quien se basa en un promedio de 20 dragas y una producción de 100 gr. diarios por cada una, se tendría que en el mismo periodo se extrajeron en esta área unas 12 toneladas, es decir, 2,4 toneladas al año.

Tabla 13. Producción aurífera en la ZMI según diversas fuentes

Periodo/año	Fuente	Dragas (promedio)	Días trabajo	Diario (gr)	Anual (gr)	Anual (Kg)
1990 a 1995	López Africano	20	120	100	240.000,0	2.400,0
1990 a 1995	Mineros	50	120	150	900.000,0	9.000,0
Año 2012	Mineros/verificación directa	18	120	20	43.200,0	432,0

<sup>95</sup> Información personal de Simón, minero brasilero del Río Inírida, octubre de 2012



Actualmente, de acuerdo con el registro de las comunidades indígenas y la información de los mineros, cada balsa produce un promedio de 20 gr por lavada, es decir que en un año se estaría produciendo alrededor de media tonelada sólo en la Zona Minera Indígena del Río Inírida.

“La mejor mandada que hay ahorita son por ahí 40 gramos... 27, 21 18... por ejemplo hoy sacamos 8,7. Cuando es de diez para abajo, no se paga un buzo porque sólo queda para gastos: se van dos pipinas de ACPM; se gastan 5 galones de gasolina; comida para 5 personas; pago de trabajadores...” (Minero del Río Inírida, octubre 2012)

Sobre el volumen de la producción de oro en Naquén y el Río Guainía no pudo obtenerse información de primera mano, pero la Policía indicó que en Puerto Colombia, Naquén, está en explotación la mina de El Profe y que por tratarse de filón el impacto ambiental es muy alto.

- **Técnicas de explotación**

Dado que los depósitos de material aurífero se encuentran en sus diversos estados, en el Guainía se han implementado diferentes técnicas de explotación:

Tabla 14. Tipos de depósito y técnicas de explotación de oro en el Guainía

Tipo de depósito	Técnica de explotación	Lugar
<b>Coluvión</b> Acumulación suelta e incoherente de fragmentos en los pies de las pendientes. El transporte de los fragmentos es por gravedad. El oro está contenido en la matriz arenosa.	<b>Barequeo:</b> se remueven los fragmentos rocosos y se concentra el mineral mediante bateas. Este método sólo permite la recuperación del oro libre. Se utilizaban draguetas, motores y motobombas.	Antiguas explotaciones en Maimachi, caserío Tigre, Caño Lata, Cochana y Caño 50, entre otros
<b>Aluvión</b> Depósitos dejados por las corrientes fluviales. Ocurren cuando la corriente pierde capacidad de carga de sedimentos, no los puede transportar y los deposita. Cubre todos los tamaños de grano. La acumulación puede ocurrir dentro o fuera del cauce.	<b>Dragado por succión</b> de los depósitos en los lechos de los ríos y, en raras ocasiones, en sus vegas. Se utilizan balsas con dragas. El material recolectado es llevado a la orilla del río donde es sometido a separación para la obtención de oro.	Ríos Inírida y Guainía
<b>Filón (veta)</b> Cuerpo de roca tabular o laminar que contiene depósitos de mena importantes, generalmente se presentan en formas de vetas junto con otros minerales asociados.	<b>Arranque de la roca y suelo</b> con barras, barretones y maquinaria. El mineral enriquecido es transportado y sometido a molienda. Se utiliza molino de barril con bolas de acero al tungsteno. Los molinos se mueven por motor.	Filones en área de Naquén

Fuente: elaboración propia a partir de López, 1998, y Minminas, 2003<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Ministerio de Minas y Energía. *Glosario técnico minero*. Bogotá, 2003



Actualmente, la principal técnica de explotación empleada en la Zona Minera Indígena es el dragado por succión del oro de aluvión en barcas individuales. Sobre el Río Inírida, entre los sitios de Paloma y Remanso, se encuentran trabajando entre 18 y 20 balsas mineras. Río arriba, y ya por fuera de la ZMI (Resguardo indígena de la Cuenca Media y Alta del Río Inírida), se sitúa eventualmente alguna balsa.

Estas balsas fueron desarrolladas e introducidas por los mineros brasileiros, no sólo en el Guainía, sino también áreas del medio río Caquetá en el Departamento del Amazonas. El trabajo de estas balsas requiere de 10 personas (dos turnos de cuatro personas que están bajo la coordinación de un buzo o administrador). Las comunidades indígenas, a su vez, eligen 12 de sus integrantes y los distribuyen en tres turnos de trabajo con cada balsa. De esta manera, las balsas están generando trabajo directo para cerca de 200 personas, muchas de ellas, indígenas.



Detalle de cama y canaletas en balsa minera. Foto: Diana Alexandra Mendoza, octubre 2012

En síntesis, el proceso de la extracción empieza con la succión de los sedimentos del lecho que son transportados mediante mangueras y canaletas a una cama cubierta de tapetes en los cuales quedan atrapadas las partículas pesadas (oro, platino, ilmenita, rutilo, circón, etc) mientras que las arenas

con menor densidad son arrastradas y vuelven al lecho del río (López, 1998). Cada 22 horas, aproximadamente, los tapetes se lavan y se extrae de ellos el concentrado de minerales pesados, oro y cristales de cuarzo, al cual se agrega el mercurio o azogue.



Paso de los sedimentos por el tapete y vuelta al lecho del río.

Actualmente la mezcla de mercurio y oro es cocinada en una retorta donde se somete a un proceso de destilación para obtener el oro. Estas retortas, que además permiten la reutilización de una parte del mercurio, fueron introducidas por la CDA durante los años 2004 a 2006, con el fin de apoyar la minería limpia mejorando la tecnología en la fase de beneficio del oro. Anteriormente, los vapores de mercurio producidos en la quema pasaban directamente al aire y los residuos quedaban en suelos y aguas cercanas al sitio de quemado (*ibídem*). Pero aunque esta solución ha mitigado los impactos de contaminación por mercurio, aun siguen depositándose los residuos que quedan en el material lavado cuya disposición final es mínimo 20 metros adentro de la ribera del río, en hoyos especiales abiertos para este fin.



Retortas introducidas por la CDA para separar el oro. Río Inírida, octubre 2002



Balsas mineras en el Río Inírida. Fotos: Diana Alexandra Mendoza, octubre 2012



Por su parte, en la zona del Naquén y Caranacoa donde se encuentran la mayor parte de los depósitos coluviales de oro, predomina la técnica del barequeo. Sin embargo, como se señaló anteriormente, en Puerto Colombia se han dado exploraciones y explotaciones subterráneas con maquinaria y actualmente están en explotación minas como la de *El Profe*.





## 9.2. Las tierras raras

Una de las afirmaciones sorprendentes de algunas de las personas e instituciones entrevistadas a propósito de este estudio, fue que la supuesta explotación y decomiso de coltán en el Guainía (noticia ampliamente difundida por medios de comunicación y por las mismas autoridades de policía<sup>97</sup>), no sería cierta.

“Lo que dicen los medios no es cierto. No se está obteniendo coltán. Se están sacando otros minerales. Las incautaciones se han hecho porque, en todo caso, es minería ilegal”. (Entrevista Teniente Zanabria, Policía Inírida, 2012)

Sin embargo, los estudios geológicos del Estado confirman que en esta región existen depósitos importantes, no sólo de Coltán, sino de otros minerales incluidos en la categoría de estratégicos.

En Colombia, en los departamentos de Vichada, Guainía y Vaupés, se reportan ocurrencias de Nb y Ta en el Cratón Amazónico asociadas a pegmatitas, granitos alcalinos y placeres aluviales, eluviales y residuales de meteorización profunda. Las áreas (4) identificadas (2.391.450 ha) con potencial para coltan se ubican en su totalidad en el Oriente de Colombia”. (Ministerio de Minas, 2012)<sup>98</sup>



Contenido de tierras raras extraídas en Cerro El Tigre, Alto Río Inírida.  
Foto: Sergio Varón, octubre 2012

<sup>97</sup> Ver <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-322554-policia-bloquea-intentos-de-farc-de-financiarse-mineria-ilegal>

<sup>98</sup> Ministerio de Minas y Energía, Servicio Geológico Colombiano. *Áreas con Potencial Mineral para Definir áreas de Reserva Estratégica del Estado*. Bogotá, 2012

Y efectivamente, en el Guainía se viene adelantando la explotación de estos yacimientos de polimetálicos y materiales cuya composición, aunque no exactamente establecida, incluyen minerales entre los que predominaría el tungsteno pero en asocio con óxidos de tantalio y niobio en concentraciones que probablemente superen el 20%, porcentaje que haría aun más rentable su explotación.

Actualmente, la principal área de explotación de estas tierras raras en el Guainía se localiza sobre el río Inírida, en inmediaciones de la RRN de Puinawai, yacimiento de Cerro Tigre, localidad de Zancudo, área que viene siendo explotada desde hace cerca de 4 años. Sin embargo, también se habla de explotaciones en Guarinuma y Caranacoa en el Río Guainía, hacia el centro y oriente de la RNN de Puinawai.



Área de explotación de tierras raras en Zancudo, Alto Río Inírida.  
Foto: Sergio Varón, octubre 2012

La explotación es a cielo abierto y requiere el descapote del bosque y excavaciones de profundidad variable. Los cálculos del área actualmente intervenida varían. Mientras hay quienes hablan de unas 8 hectáreas dedicadas a esta actividad, la Policía afirma que pueden superar las 100 hectáreas (se calcula que en un año se pudo haber ampliado un 90%). Esta misma fuente asevera que el volumen anual explotado se aproxima a 8 toneladas, y que la cantidad de mineros dedicados es de unos 500, en su mayor parte colonos.



Al respecto, una revisión de la imagen satelital del área intervenida en la zona de Zancudo permitiría afirmar que más de 1.000 ha habrían podido ser intervenidas, al menos en labores de tumba de bosque y descapote.



Fuente: Imagen satelital tomada de Google Maps, consulta octubre 2012

Estos sitios de extracción de tierras raras se ubican en el Resguardo Indígena Cuenca Media y Alta del Río Inirida (ver mapa 7). Esta zona presenta situaciones de mayor complejidad puesto que además de las comunidades indígenas y los mineros, se registra presencia de la guerrilla de las FARC.



La guerrilla cobra un impuesto sobre la producción. Por una tonelada que vale cerca de \$14 millones de pesos, cobra \$3 millones, pero no se reportan situaciones de “esclavitud” o trabajo forzoso auspiciados por las FARC (Entrevista Policía Inírida, octubre 2012).

De acuerdo con los cálculos de la misma fuente, el precio de estos minerales va escalando a medida que se mueven por el territorio: en la boca de mina una tonelada vale hoy \$9 millones; en Inírida vale \$14; llega valiéndolo a Bogotá entre \$70 y \$80 millones de pesos y, finalmente, se vende en el exterior por US\$160 el kg (\$291 mil pesos aproximadamente). Con base en este precio y volumen que dan las autoridades locales (8 toneladas por año), el mercado de tierras raras en el Guainía estaría moviendo cerca de \$2.000 millones de pesos al año, pero de este monto total, sólo unos \$112 millones de pesos se estarían quedando en el Departamento.

En cuanto a la certificación de legalidad de estas explotaciones, muchas están amparadas por títulos mineros que autorizan indistintamente la explotación de oro, coltán y otros minerales incluidos en la categoría de tierras raras, pero ninguna cuenta con licencia ambiental y, en consecuencia, el producido está permanentemente expuesto a las incautaciones de la policía por ser ilegal.



Tierras raras empacadas en el Alto Río Inírida.

Como es habitual en circunstancias en las que se unen la rentabilidad económica, el conflicto armado, la ausencia de Estado y la corrupción, se ha observado que los circuitos de producción y las redes de comercialización de las tierras raras incluyendo el coltán, han querido ser cooptados por la delincuencia transnacional organizada. Es así como hacia finales de 2010, como consecuencia de la amplia difusión sobre las investigaciones en contra del clan de los hermanos Cifuentes Villa y sobre su aparición en la Lista Clinton, se supo que algunas empresas vinculadas simultáneamente a la minería y al sector ambiental en los Departamentos de Guainía y Vichada, pertenecían a este clan, vinculado a su vez con el cartel mexicano de Sinaloa.

En las noticias divulgadas por los medios hablados y escritos, se menciona la penetración de este cartel en la actividad minera adelantada en los resguardos indígenas de esta región, eso sí, repitiendo errores clásicos de referenciación étnica y geográfica, y distorsiones sobre los hechos y su magnitud.

“[Jorge Milton Cifuentes Villa] Conocido también como Elkin de Jesús López Salazar, acaba de ser acusado por Estados Unidos como principal proveedor de cocaína del capo mexicano Joaquín Guzmán Loera, alias "El Chapo", máximo jefe del Cártel de Sinaloa de México. A través de la empresa Disercom S.A., los hermanos Cifuentes Villa... lograron que habitantes de los resguardos indígenas de las etnias Curripaco, Puniave, Nukak Macu, Guanano, Cubeo, Desano, Tucano y Piratapuyo y Guahibo, se convirtieran en socios del proyecto para extraer "arenas negras" que no identifican como coltán en sus páginas web. La amplia zona que incluye territorios en Vichada, Guainía y Vaupés fue declarada reserva minera indígena, y avanza en legalización del Contrato de Concesión No. IK2-08071X, cuyo objeto es la explotación de niobio, tantalio, vanadio o circonio y sus concentrados y demás minerales concesibles [...] A través de otra compañía, Metexcol, que arrancó operaciones en Julio de 2010, avanza en la exploración y explotación de "arenas negras" de la región amazónica del país, [...] Crearon una ONG también como fachada -la Fundación Salva la Selva, que también fue incluida en la Lista Clinton, y que busca "fomentar acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos de la Amazonía colombiana". (Primera Página, 2011)<sup>99</sup>

Las autoridades consultadas informan que, en efecto, algunas comunidades indígenas del Guainía y el Vichada quisieron ser utilizadas en maniobras de producción y comercialización de oro y tierras raras orquestadas por estas

---

<sup>99</sup> Noticia disponible en:

<http://www.primerapagina.net.co:9080/Primera/mostrarpagina.jsp?pagi=13&tipo=1&id=1&codigo=1273331#>



empresas que, en todo caso, estaban “legalmente” constituidas y se hallaban tramitando títulos mineros.

Por el momento, las autoridades informan que una parte de la producción de tierras raras estaría siendo transportada hacia el noroccidente del Departamento en límites con el Vichada, con el fin de hacerla pasar como producción de un área de explotación que sí cuenta con licenciamiento en ese Departamento. De esta manera, quedaría amparada legalmente para poder entrar en los mercados.

### 9.3. Títulos mineros y consultas previas en el Guainía y la amazonia colombiana

Pese a que existe un tácito reconocimiento de la minería tradicional de oro en algunas partes del Guainía, a que se han proferido actos administrativos que otorgan títulos mineros a los particulares, y a la vigencia de una Zona Minera Indígena, en este momento toda la minería de este departamento tiene el carácter de “ilegal” y peor, aun, ha caído en la lógica propagada por autoridades de gobierno, grandes empresas mineras y medios de comunicación que consiste en criminalizar toda forma de minería no formalizada (de hecho, artesanal o tradicional) y asociarla indefectiblemente con actividades o grupos delincuenciales.

“Lo más fácil para el Gobierno nacional es decirnos “ustedes son criminales”. Si nos volvemos mineros, somos criminales; si nos volvemos pescadores, también somos criminales; si nos volvemos constructores de casas indígenas, también somos criminales; si quemamos un pedazo de conuco... todo para nosotros es criminal. Entonces ¿cómo hacemos nosotros para sobrevivir?” (Ex presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana – OPIAC, octubre 2012)

De hecho, los problemas de licenciamiento que surgieron desde los inicios de la actividad minera en el Guainía, no impidieron que durante todos estos años se haya mantenido una explotación que siempre ha estado al borde de la ilegalidad. En efecto, y siguiendo la tendencia nacional según la cual la mayor parte de la producción aurífera proviene de la minería ilegal o de hecho<sup>100</sup>, el Guainía no es la excepción.

Pero es que desde la creación de la Zona Minera Indígena (ZMI) en este territorio, el Estado ha sido ambiguo y ha contribuido a generar situaciones anómalas en cuanto al estatus jurídico de la actividad minera. Por una parte, con la formalización de la ZMI y la entrega de licencias de explotación sobre el río Inírida, el Estado estimuló las expectativas de explotación de comunidades y pequeños mineros sin advertir las limitaciones que se imponen en el área por estar inmersa en la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia, y sin valorar suficientemente los conflictos de gobernabilidad que se generan sobre un territorio que ostenta la calidad de resguardo indígena.

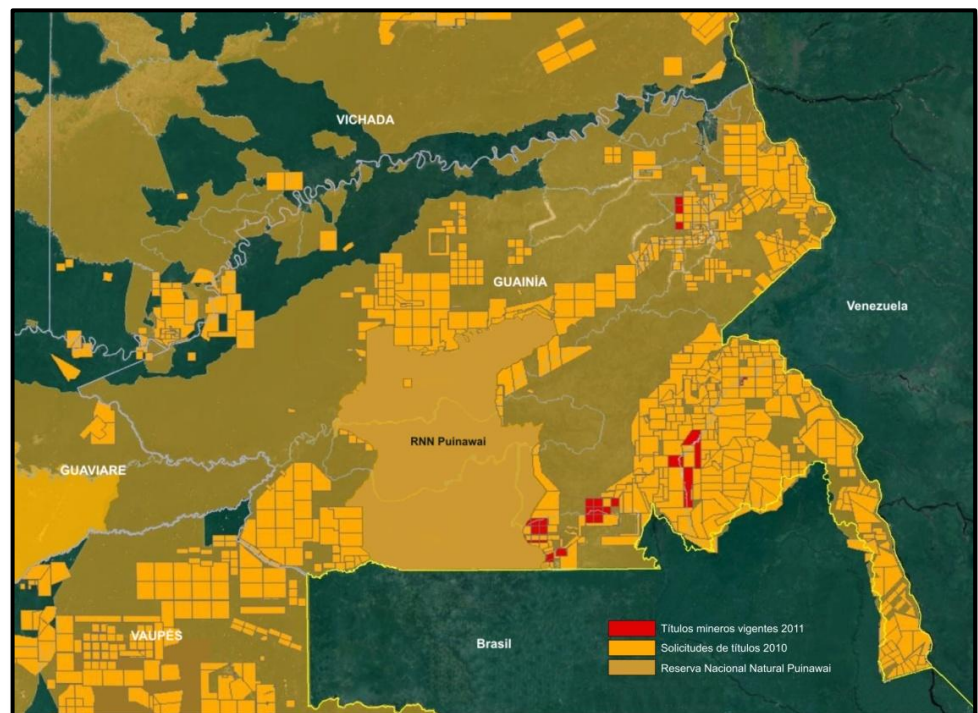
Por otra parte, en el área de la Serranía de Naquén, Corregimiento de Panapana, y en San Felipe, al sur del departamento (ver mapa 7), se han entrega-

---

<sup>100</sup> Ver Defensoría del Pueblo de Colombia. *Minería de hecho en Colombia*. Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, Diciembre de 2010

do títulos y concesiones a particulares sin tomar en consideración que, igualmente, estos derechos se otorgaban sobre áreas que pertenecen a resguardos indígenas y que están en Zona de Reserva Forestal. Pero peor aún, la autoridad minera habría otorgado derechos de explotación dentro de la RNN de Puinawai, títulos que en la cartografía oficial aparecen como colindantes de la RNN, pero que según informaciones de la CDA y de capitanes indígenas, se hallan dentro del área protegida<sup>101</sup> (ver mapa 7).

Mapa 8. Títulos mineros solicitados a 2010 y títulos vigentes a 2012 en el Guainía



Fuente: elaborado a partir de IGAC y Tierra Minada<sup>102</sup>

Tampoco ha resuelto el Estado el estatuto jurídico de los mineros que hacen presencia en esta zona desde hace más de 20 años, y que se agremiaron como productores tradicionales desde el año de 1997. Efectivamente, desde este año los mineros del Guainía que venían operando de manera continua e independiente en la explotación de oro, constituyeron la Cooperativa de Mineros del Guainía COLMICOOP, que desde entonces los agremia y representa.

<sup>101</sup> Entrevista al ingeniero Alfredo Gómez de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia Colombiana –CDA.

<sup>102</sup> Disponible en <https://sites.google.com/site/tierraminada/>

Esta Asociación, inicialmente denominada Asociación Cooperativa de Mineros, se creó para dar legalidad a la explotación y obtener títulos propios, independizándose así de las comunidades indígenas ya que los mineros siempre han trabajado al amparo de los títulos y licencias otorgados a estas comunidades<sup>103</sup> y por esta razón, en algunos momentos se han presentado tensiones.

Desde la época de su conformación, esta Cooperativa ha sido reconocida por las autoridades locales y ha procurado la formalización de su actividad acogiéndose a la definición del Código Minero, Ley 685 de 2001 y al Decreto 2715 de 2010, según la cual su actividad corresponde a la de minería tradicional:

**Artículo 1°.** Minería Tradicional. Para todos los efectos del trámite y resolución de solicitudes de legalización de que trata el Capítulo 11 de este Decreto, se entiende por minería tradicional aquella que realizan personas o grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten los siguientes dos (2) requisitos: a) que los trabajos mineros se han adelantado en forma continua durante cinco (5) años a través de la documentación técnica y comercial y b) una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de la Ley 1382 de 2010.

Puede afirmarse entonces que durante todos los años que han transcurrido desde el inicio de la actividad extractiva en el Guainía -la mayor explotación minera de toda la amazonia colombiana seguida del Vaupés-, el gobierno nacional ha desestimado la necesidad de culminar los procesos de formalización de la minería de hecho; no ha considerado las "barreras" ambientales para lograr el licenciamiento de esta minería; no ha acompañado el desarrollo de acuerdos entre indígenas y mineros, y no ha llevado a cabo ninguna consulta previa en relación con temas mineros<sup>104</sup>.

De hecho, en la región del noroeste amazónico que corresponde al área colombiana sólo se han adelantado consultas previas en materia de minería con comunidades indígenas del Departamento del Vaupés, y especialmente a propósito de la extracción de oro en la Serranía de Taraira a través de la concesión entregada a la multinacional canadiense Cosigo Frontier Mining Corporation (CFMC)<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> Entrevista a Sergio Varón, Presidente de la Cooperativa de Mineros, octubre 2012.

<sup>104</sup> De acuerdo con la información suministrada por Rafael Antonio Torres Martín, Director de Consulta Previa del Ministerio de Interior, no se han llevado a cabo consultas previas en torno a la minería en los Departamentos de Guainía, Vichada y Amazonas. Únicamente, se han adelantado en el Departamento del Vaupés. Octubre, 2012

<sup>105</sup> Contrato de Concesión minera número IH3-16001X el día 28 de septiembre de 2007 para la explotación y explotación de un yacimiento de minerales de oro y sus concentrados

Tabla 15. Consultas previas sobre minería en Departamentos de la Amazonia colombiana

Departamento: Vaupés				
Empresa	Proyecto	Comunidad indígena	Estado	Fecha
IPSE-GENSA S.A.	Construcción micro central hidroeléctrica de Mitú. Uso de área como escombrera (acopio de gran cantidad de piedra)	Indígenas cubeo, desano. Comunidades de Santa Cruz, Tayazú, Timbó (Gran Resguardo del Vaupés)	Protocolizado	24-Sep-07
COSIGO	Concesión minera	San Victorino	Protocolizado	10/05/2011
COSIGO	Concesión minera	Multiétnica	Protocolizado	11/05/2011
ASOMIVA	Explotación minera	San Victorino	Protocolizado	12/05/2011
ASOMIVA	Explotación minera	Multiétnica	Protocolizado	13/05/2011

Fuente: Ministerio de Interior, Consulta Previa, octubre 2012



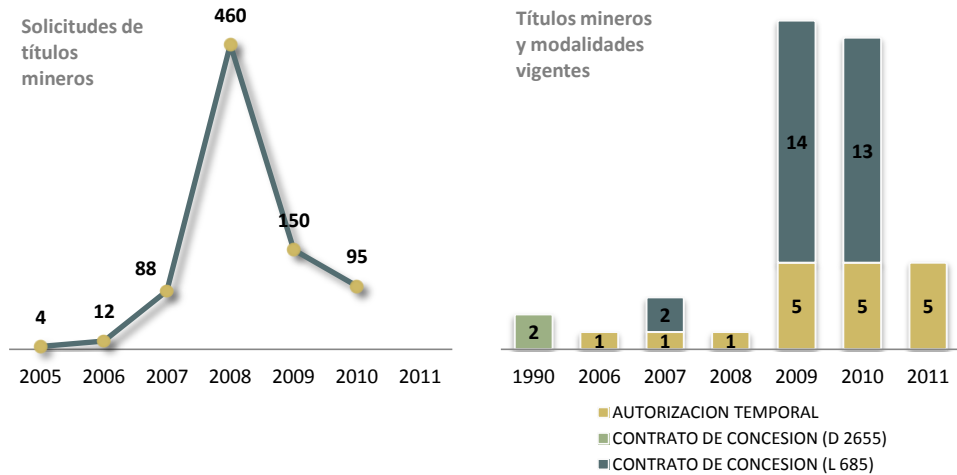
Niños del Taraira-Vaupés: oro por balones de fútbol. Foto tomada de Cosigo Resources Ltd. octubre 2012<sup>106</sup>

En el Guainía, entonces, el Gobierno nacional ha observado una pauta desordenada de recepción de solicitudes de títulos (salvo algunas suspensiones

<sup>106</sup> Disponible en <http://www.cosigo.com/s/PhotoGallery.asp>

provisionales<sup>107</sup>) y de otorgamiento de derechos mineros no sólo en los resguardos indígenas, sino también en la RNN de Puinawai. Actualmente, estarían vigentes 49 títulos mineros, 31 de los cuales son contratos de concesión, y 18 son autorizaciones temporales.

Gráfico 16. Títulos mineros solicitados y concedidos en el Guainía – Periodo 2005 a 2011



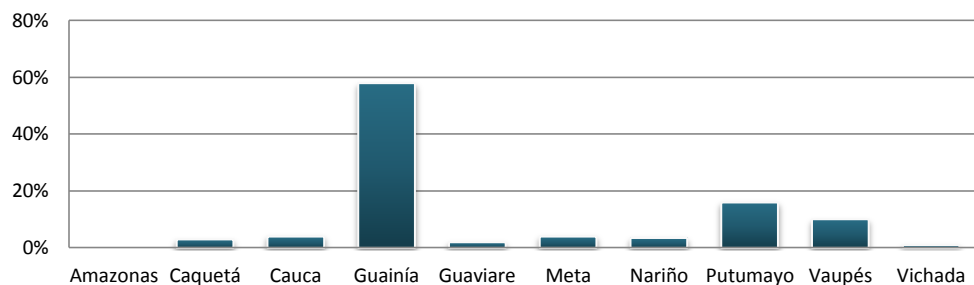
Elaborado a partir de UPME, 2011 y Catastro Minero, consulta 2012

Teniendo en cuenta que el derecho de explotación o de usufructo de una mina se perfecciona no sólo mediante el otorgamiento de un título o una concesión minera sino que igualmente requiere una licencia ambiental, es justo afirmar que los títulos nacidos de la autoridad minera son apenas la mitad del pleno derecho minero, y que seguirlos otorgando de manera inconexa con el ordenamiento ambiental y territorial indígena, evidencia un problema de naturaleza jurídica pero, igualmente, una premeditación administrativa que pone en jaque a las comunidades indígenas y a los mineros del Guainía, llevándolos a una situación permanente de ilegalidad que subsiste hasta hoy.

A esta falta de rigor y coherencia por parte de la autoridad minera, se atribuye que los territorios tradicionales indígenas del Guainía y de la Amazonia en general, no se hayan sustraído a la fiebre minera que se produjo a nivel nacional a partir de 2003, aproximadamente.

<sup>107</sup> El Ministerio de Minas ha suspendido provisionalmente la recepción de propuestas de contratos de concesión minera y de legalización de minería tradicional mediante actos administrativos tales como la Resolución 180099 de 2011.

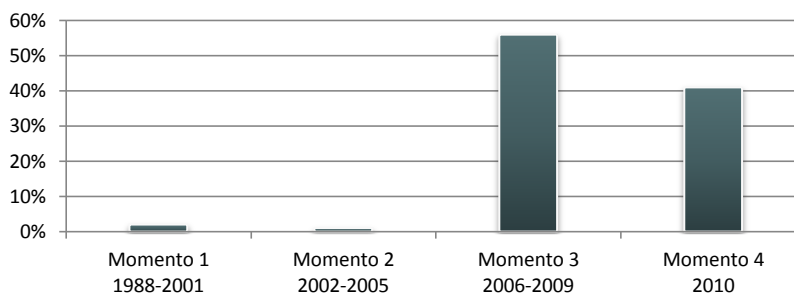
Gráfico 17. Distribución porcentual del área en concesión minera - Departamentos Amazónicos 2011



Y como resultado de esta dinámica, se han concesionado cerca de 115 mil hectáreas de la superficie de la Amazonia, la mayor parte de ellas, en territorios indígenas del Departamento del Guainía.

“El área en concesión en la Amazonia, en el curso de un cuarto de siglo, asciende a 114.936 hectáreas. Como se puede advertir en el gráfico [17], la actividad minera en la región cobró un impulso real al amparo de las estrategias de crecimiento económico del sector y desarrollo de las regiones mineras, a partir de 2006. Mientras la titulación se efectuó a razón de 209 hectáreas por año, en promedio, entre 1988 y 2005, en el siguiente cuatrienio, este estimativo se elevó a 16.000, y en el año 2010 alcanzó la cifra récord de cerca de 48.000”. (Fundación Alisos, 2011)

Gráfico 18. Porcentaje área concesionada para la minería en la Amazonia Periodo 1988-2010



Fuente: Tomado de Fundación Alisos, 2011<sup>108</sup>

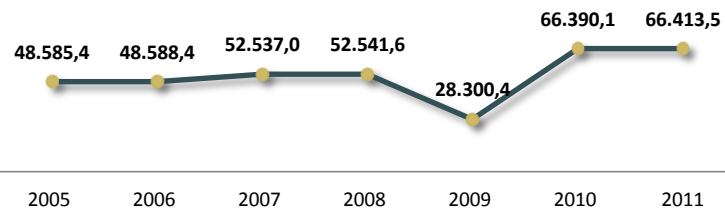
Así, sin contemplar ninguna medida de precaución por tratarse de un área forestal reservada, de resguardos indígenas y de áreas protegidas del sistema de partes nacionales, se aceptó para el Guainía la radicación de más de

<sup>108</sup> Fundación Alisos. Retos para un desarrollo sostenible. Transformaciones en la Amazonia colombiana. Estudio de la Amazonia colombiana, Bogotá, 2011



800 solicitudes (algunas de ellas para explotación en la Reserva Natural de Puinawai y sus inmediaciones), se entregaron nuevos títulos y se expidieron autorizaciones (gráfico 18) alcanzando a concesionar más de 66 mil hectáreas para la extracción minera en este Departamento.

Gráfico 19. Área entregada en concesión minera en el Guainía – Periodo 2005 a 2011



Elaborado a partir de UPME, 2011

A estas ambigüedades en la apertura de procesos de titulación y concesión, se añaden dos elementos que complejizan aun más la situación en el Guainía. Uno de ellos tiene que ver con los minerales concesionados. En una revisión general de los títulos mineros otorgados, se encuentra que, en orden de importancia, autorizan la explotación de:

- 1) Una combinación de minerales de oro y sus concentrados + demás concesibles + minerales de niobio, tantalio, vanadio, circonio y sus concentrados
- 2) Oro y demás concesibles
- 3) Arenas industriales y demás concesibles
- 4) Materiales de construcción

Resulta evidente que la autorización de explotación para la fórmula que combina varios minerales pertenecientes al grupo de "tierras raras" y oro, va en la línea de aprovechar el clima favorable que tienen el Coltán y otros minerales estratégicos en los mercados internacionales, sin descuidar las posibilidades siempre abiertas para el oro. Pero sin lugar a dudas, el otorgamiento de licencias de explotación de este tipo exigiría del Estado la toma de una serie de provisiones administrativas, evaluaciones sociales y garantías ambientales adicionales, toda vez que la extracción del oro y los demás minerales conllevan impactos ambientales y sociales particulares, y exigen diferentes soluciones técnicas.

El segundo elemento se refiere a que cerca del 90% de las 49 concesiones y autorizaciones mineras vigentes en el Guainía, tiene como titular, bien sea en solitario o en asocio de otras personas o empresas, el nombre de *Nicolás Andrés Rumie Guevara*. Las empresas y personas que aparecen vinculadas a este nombre de manera recurrente en los títulos y autorizaciones son:



#### Personas

- Nicolás Andrés Rumie Guevara
- Marilín Martínez Castro
- Alonso Rafael del Carmen Acosta Osio
- Fabián Eduardo Certuche Manzano
- Isabel Cristina Vega Geovanetty
- Pedro Alfonso Chequemarca García
- Saúl Gómez Guerrero

#### Empresas

- Colombian Strategical Minerals S.A. C.I.
- Ibut Niti S.A.S.
- Compañía Minera de los Andes - Minerandes Ltda
- Extracción y Comercialización Minera en la Selva Colombiana
- Consorcio Vías de Colombia G50

Esto significa que el desarrollo de la mayor parte de las actividades extractivas en las diversas áreas concesionadas en el Guainía, depende de un único grupo de personas. Coincide la investigación de la Fundación Alisos (Op. Cit.) al observar que, a nivel de la Amazonia, este nombre lidera la lista de los primeros 20 solicitantes de títulos mineros en toda la región.

En el momento actual, entonces, la legalidad de la minería en el Guainía se debate entre las decisiones de la autoridad minera respecto a los contratos y autorizaciones que están vigentes, al trámite de nuevos títulos mineros bajo el esquema de la Ley 685 de 2001, y a la constitución de nuevas zonas mineras indígenas solicitadas por otras comunidades indígenas.

“Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha encontrado que, en algunos casos, las autoridades mineras han dilatado injustificadamente la declaración de estas zonas mineras, como es el caso de la solicitud presentada por el pueblo indígena puinave del resguardo Cuenca Media y Alta del río Inírida, ubicado en jurisdicción del municipio de Inírida, Guainía, que desde el año 1994 solicitó la declaratoria de la Zona Minera Indígena ante el Ministerio de Minas y Energía, y a la fecha no se ha logrado esta declaración, como se analizará más adelante”. (Defensoría del Pueblo, 2010)<sup>109</sup>

Pero igualmente, se traba en los procesos de formalización de la minería de hecho y en la nueva discordancia jurídica que surge a partir de la expedición de la Resolución 0045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería sobre reservas estratégicas mineras, y la Resolución 1518 de 2012 del Ministerio del Ambiente que, a su turno, suspende por un tiempo el licenciamiento ambiental para la minería en la Amazonia (ver apartado sobre contexto jurídico).

<sup>109</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia. *Minería de hecho en Colombia*. Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, Diciembre de 2010

### 9.3.1. Regalías y otros ingresos por la explotación minera

La mayor parte del producido de esta actividad minera, al menos la de la Zona Minera Indígena de Remanso-Chorrobocón, entra al mercado a través de algunos compradores de la ciudad de Inírida. Sin embargo, la mayor parte de la producción no ingresa a las arcas nacionales por conductos oficiales y, por lo tanto, no paga impuestos ni contribuye al recaudo de regalías.

“Una tercera parte o menos de la producción del Guainía es declarada. Por lo menos aquí, los únicos que compran el oro son los dos paisas. Esa gente no declara ni una tercera parte de la producción. Claro que si uno vende allá, ellos le descuentan. La única forma para que todo el oro pagara impuestos, es que el gobierno montara una compra directa, o la Cooperativa. Anteriormente la Caja Agraria tenía un punto de compra, pero ya no compra más”. (Testimonio minero Río Inírida, octubre 2012)

Por su parte, 14 comunidades indígenas del sector del Río Inírida que se halla inmerso en la ZMI reciben una contraprestación o compensación por la explotación del oro que está pactado actualmente con los mineros en 1 gr de oro diario por balsa/draga.

Tabla 16. Cálculo de ingresos económicos directos en la ZMI por la minería - 2012

Dragas (promedio)	Días trabajo (lavadas)	Compensación diaria (en gr de oro)	Total anual (gr de oro)	Valor gramo de oro	Ingreso total anual en \$	Ingreso total por comunidad en \$
18	120	1	2.160,0	100.718,8	217.552.500,0	15.539.464,3

\* Valor gr de 24 kilates a Octubre de 2012

Fuente: elaboración propia a partir de información de mineros y comunidades, octubre 2012

En estas condiciones, cada comunidad de la ZMI recibe anualmente a través de su capitán, la suma aproximada de \$15 millones de pesos. Adicionalmente, las comunidades incluyen como otra de las ventajas de este modelo de explotación aurífera los ingresos directos que recibe cada familia cuando uno de sus miembros es contratado por los mineros para el trabajo en una balsa o en las demás labores domésticas, de transporte, etc., que requiere la actividad.

## 10. Las perspectivas del conflicto minero

A propósito del presente estudio, se llevaron a cabo dos jornadas de trabajo en las comunidades de Venado y Zamuro, lugares en los cuales se conversó con capitanes e integrantes de las 14 comunidades de la Zona Minera Indígena. La mayor parte de los habitantes de esta zona pertenecen a los pueblos curripaco y puinabe.



Mesa de trabajo sobre minería, comunidad de Venado, Río Inírida. Octubre 2012

En estas jornadas se llevó a cabo una aproximación sobre afectaciones, impactos y conflictos asociados con la actividad minera en el Departamento, pero con énfasis en la ZMI.

### 10.1. *ebuja ebòt* y *inucadea naiquii*: afectaciones y malos entendidos

#### 10.1.1. Sobre espacios y tiempos

Efectivamente, el desarrollo de la minería ha ocasionado impactos importantes en el ordenamiento y el manejo tradicional del territorio. La indagación general sobre este impacto permite advertir que la estructuración espacial ha sufrido cambios atribuibles tanto a la intensidad y modalidad de la explotación (balsas, barequeo o excavación), como a la permanencia de la actividad minera en una misma zona.

En la ZMI sobre el Inírida, el hecho de que las comunidades se hayan volcado aun más hacia el río, prioricen la actividad minera y otras labores asociadas a ella (transportes de productos, labores domésticas en campamentos, etc.), y densifiquen las relaciones que garantizan la continuidad de la explotación aurífera con mineros, comerciantes e instituciones, ha generado reacomodamientos en el territorio al punto que en este sector del río Inírida

han desaparecido algunas aldeas y se han conformado otras en función de la dinámica minera (caso de Santa Rosalía). La movilidad sobre el sector también ha sufrido importantes alteraciones.

“Anteriormente nosotros los indígenas del río no teníamos fronteras. Andábamos libres en todas partes donde vayamos a ir o a conocer”. (Mesa de trabajo, Zamuro)

Igualmente, la continuidad en el relacionamiento y la cohesión de las comunidades puinaves y curripacos del río Inírida, ha sufrido cambios atribuibles a la presencia redundante del oro en la vida de las comunidades y fácilmente se convierte en el eje de las relaciones, desplazando así otros motivos sociales y económicos de encuentro (cuidado de conucos, caza, pesca, recolección, festividades, conflictos extraterritoriales, etc.). De esta manera, la explotación aurífera ha operado una suerte de sustracción de las comunidades directamente implicadas en la actividad y en la ZMI, de los circuitos tradicionales productivos, sociales y políticos-jurisdiccionales.

Sin lugar a dudas, la constitución y operación de la ZMI ha ocasionado una nueva demarcación del territorio indígena a lo largo del Río Inírida y ha significado que la pertenencia a esta zona aisle del contexto regional en la medida en que introduce ciertas marcas económicas y simbólicas que difieren del resto de las comunidades. El hecho de que existan unas comunidades con un sentido de territorialidad distinto, de que tengan actividades económicas e ingresos adicionales y de que permanentemente se encuentren en situación de negociación con terceros en materia de orden territorial, ocasiona cierto extrañamiento que en ocasiones genera ruido en las relaciones con las demás comunidades y organizaciones indígenas del Departamento. Estas divergencias se expresan en “[...] la falta de comprensión de las organizaciones indígenas radicadas en Inírida y en otras partes del País... no hay entendimiento por parte de ellos de este proceso minero. Por eso debe haber diálogo fraterno entre hermanos”.

También en relación con las afectaciones sobre los espacios tradicionales, se mencionan tangencialmente algunos fenómenos más propios de saberes secretos que han resultado afectados por cuenta de la actividad minera en este territorio. Se trata específicamente de la extracción de oro en inmediaciones de los Cerros sagrados de Mavecure y en los rápidos de Zamuro y Kualet, Chorro Bocón. La interferencia sobre estos sitios sagrados de los puinaves, habría sido la causa de ahogamientos, caídas mortales desde la altura del cerro, y otros accidentes de indígenas y mineros. Pero no sólo en la ZMI se habla de la afectación de cerros sagrados.

Hacia el Alto Río Inírida en tierras del Resguardo Cuenca Media y Alta del Río Inírida, uno de los principales enclaves de explotación de tierras raras rodea el Cerro de El Tigre (inmerso en área de la RNN de Puinawai), igualmente sagrado para el pueblo Puinave. Mientras tanto, los cerros de Naquén que ostentan la calidad de sagrados para el pueblo curripaco, también se hallan intervenidos por la minería (ver imagen satelital en apartado sobre la empresa extractiva).

El manejo del tiempo individual y colectivo es otro aspecto que ha sufrido transformaciones, al menos por cuenta de la minería de aluvión y en relación con las actividades económicas tradicionales de la ZMI. Es el caso de la horticultura que en esta región responde al modelo amazónico de roza, tumba y quema de pequeños huertos familiares llamados conucos. Dado que en el caso del aluvión el régimen de lluvias es determinante tanto de los ciclos de la horticultura como de la minería, se produce una interferencia en los ciclos anuales productivos, especialmente en épocas más secas cuando la minería se realiza tiempo completo.

Gráfico 20. Interferencias en el calendario agrícola y minero indígena

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	
	Estación seca			Estación lluviosa									Seca
<b>Agricultura</b>	Tumba	Quema		Siembra	Limpieza y cuidado				Cosecha		Roza	Tumba	
<b>Minería</b>	Continuo			Parcial			Continuo			Parcial		Continuo	

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de calendarios anuales

Pero no sólo la minería de aluvión tiene efectos sobre el manejo del tiempo y las prioridades cotidianas de las comunidades indígenas. Durante las jornadas de trabajo pudo identificarse como uno de los impactos importantes asociados con la minería la deserción escolar de los jóvenes. La atracción que ejerce sobre ellos la actividad minera y la posibilidad de generar ingresos económicos se suman a la irregularidad y deficiente calidad en la prestación del servicio educativo que ofrece el Estado, desestimulando o cortando los procesos educativos.

### 10.1.2. Sobre algunos hábitos y valores sociales

Las afectaciones de tipo social que se derivan de la minería en el Guainía, no han sido permanentes ni homogéneas. Durante las primeras épocas de la minería, en la ZMI se presentaron múltiples problemas de expendio y consumo de alcohol y drogas, violencia interpersonal, asesinatos, violencia sexual y prostitución, asociados con el ingreso de los extranjeros a la zona.

Debe subrayarse que en su momento este tipo de situaciones ocasionaron aun más conmoción por tratarse de comunidades de filiación evangélica en las cuales, desde muchos años antes, se había erradicado el consumo de alcohol, drogas y prostitución mediante estrictos controles morales llevados al plano de la familia y de la comunidad.

Tan inadmisibles ha resultado ser esta situación, que desde la década de 1990 los capitanes indígenas de la ZMI han acordado suspender por algunos tiempos la actividad minera hasta tanto no logran resolver este tipo de problemas. De estas crisis de "insostenibilidad moral comunitaria" han nacido reglamentos internos que regulan la presencia, actividades y relacionamiento de las comunidades con los mineros.



Campamento minero Río Inírida, octubre 2012

En este marco, por ejemplo, se ha impedido que los mineros se establezcan en las comunidades y, en su lugar, se ordena que construyan sus campamentos temporales en otras riberas del Río. Los campamentos son construcciones provisionales para la cocina, alojamiento y depósito de materiales. Generalmente se alojan allí entre tres y diez personas de manera intermitente.

No obstante, el control sobre este tipo de situaciones no se da de igual forma en las demás áreas de explotación minera del Guainía. En las zonas más aisladas de los centros administrativos, las comunidades y autoridades indígenas no llegan a tener la misma incidencia y capacidad de control que se ha desarrollado en la ZMI.



### 10.1.3. Sobre la autonomía y la gobernabilidad del territorio colectivo

Antes de comentar la situación en la que se encuentran el derecho fundamental a la autonomía y a la gobernabilidad de los territorios colectivos del Guainía en los cuales se adelanta el extractivismo minero, pueden aproximarse algunos elementos que sirven como parámetros de verificación de su integridad. Efectivamente, existe una combinación de mínimos de cuya realización depende que pueda hablarse de mayores o menores niveles de autonomía y gobernabilidad de los resguardos indígenas<sup>110</sup>:

- La titularidad y el acceso real a la tierra y el territorio
- El control sobre sitios sagrados o reservados
- La incidencia en la administración de los recursos naturales
- La posibilidad de organización de los sistemas económicos y productivos comunitarios y garantizar la soberanía alimentaria
- La afirmación y el despliegue de la organización sociopolítica y el ejercicio de la jurisdicción especial indígena
- La ausencia de conflicto armado

Lejos de pretender agotar las posibles vertientes o variables de análisis, estos mínimos permiten orientar una lectura general de las afectaciones sobre la organización y gobernabilidad del territorio en las diferentes zonas del departamento en las cuales se adelanta la minería del oro o de tierras raras, advirtiendo entonces que difieren en naturaleza y magnitud.

El hecho de que las actividades extractivas sean disímiles, que se lleven a cabo en parte de 5 resguardos indígenas diferentes, y que involucren pueblos diversos con mayor o menor grado de implicación, plantea de entrada una serie de especificidades que deben tenerse en cuenta.

Tabla 17. Resguardos y principales etnias implicadas en la actividad minera del Guainía

Municipio/Corregimiento	Resguardo	Etnia predominante	Población	Área (ha)	Número Resolución y fecha constitución
Inírida	Cuenca Media y Alta Inírida	Puinave	2.582	2.762.500	84 - 26/sep/89
	Remanso-Chorro Bocón	Puinave	682	73.680	26 - 30/abr/86
Puerto Colombia	Parte Alta Río Guainía	Curripaco	666	477.200	80 - 26/sep/89
	Ríos Cuyarí e Isana	Curripaco	2.486	926.500	83 - 26/sep/89
San Felipe	Bajo Río Guainía y Río Negro	Curripaco	1.110	759.200	78 - 26/sep/89
<b>TOTAL</b>			<b>7.526</b>	<b>4.999.080</b>	

Fuente: IGAC, DANE

<sup>110</sup> Para la definición de estos mínimos de autonomía, se tomaron algunas de las aproximaciones planteadas en: Rocha, José Antonio, et al. *Autonomías indígenas como construcción de nación y fortalecimiento del Estado*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), 2007

Tal como puede observarse en la Tabla anterior., el resguardo indígena de menor extensión es el de Remanso Chorro Bocón, con una superficie de 73.000 hectáreas pero un área realmente intervenida por la actividad minera que no alcanza a igualar, ni siquiera, la extensión declarada como Zona Minera Indígena al interior de este mismo resguardo (47.769 ha). Por otra parte, el hecho de que el modelo extractivo que se desarrolla en este territorio gira en torno a la explotación aurífera aluvial, significa que la actividad conserva un patrón de intervención sobre el eje fluvial que coincide con el emplazamiento tradicional de las comunidades. A estas circunstancias, se suma el estatus jurídico de la Zona Minera Indígena que aunque en sí mismo no implica legalidad para la explotación minera ni representa prerrogativas adicionales de control sobre los territorios indígenas intervenidos, ha otorgado mayor capacidad de incidencia a los capitanes indígenas.

En este contexto, puede afirmarse que en la actualidad los mínimos sobre la titularidad y el acceso real a la tierra y el territorio se cumplen en este resguardo, aunque para las comunidades los controles permanentes de identidad y zarpe que lleva a cabo la fuerza pública constituyen una restricción que perturba la movilidad y el uso del territorio.

Igualmente, puede afirmarse que las autoridades indígenas han logrado ganar capacidad de control sobre zonas específicas del territorio pudiendo sustraer con relativo éxito el área de los Cerros de Mavecure y los chorros sagrados de la actividad minera.

En cambio, la incidencia real en la administración y manejo de los recursos naturales renovables, aunque pareciera un hecho cierto, fue un problema reiteradamente acusado por las comunidades consultadas a propósito de este estudio. La frecuente colisión entre la autoridad ambiental estatal en cabeza de la CDA, y la autoridad indígena en cabeza de los capitanes, se señala como un factor que estrecha el ejercicio de la autonomía y el gobierno sobre el territorio colectivo. Y peor aún se califica la incidencia sobre los recursos naturales no renovables. Para las comunidades de la ZMI cuya posición es de adhesión a la actividad minera (al menos en la modalidad en la cual se desarrolla actualmente), las incontables dificultades jurídicas para su legalización y abierto desarrollo, son consideradas como una limitación a la autonomía comunitaria y un menoscabo en el ejercicio de la gobernabilidad sobre los territorios propios.

La posibilidad de organización de los sistemas económicos y productivos comunitarios y garantizar la soberanía alimentaria, es una faceta de la gobernabilidad que resulta evidentemente afectada por la minería. Tal como se planteó en un apartado precedente, en la medida en que los tiempos y



espacios dedicados a la producción tradicional se han visto considerablemente alterados por las rutinas de la actividad minera en la ZMI, se debilita la organización y vitalidad de los sistemas económicos. Y aunque la pérdida de soberanía alimentaria se suple actualmente mediante la compra de comida con los dineros obtenidos por la participación de algún miembro de la familia en el trabajo minero, la falta o intermitencia de este ingreso ocasiona una disminución en la calidad y la cantidad de alimentos disponibles.

En cuanto a la afirmación y el despliegue de la organización sociopolítica y el ejercicio de la jurisdicción especial indígena, las comunidades de la ZMI consideran que tiene un balance positivo. A su juicio, los capitanes indígenas de las comunidades han ganado espacios de control y son vistos con respeto por parte de los mineros. La suscripción de convenios y acuerdos, y la expedición de una resolución interna emanada de las autoridades indígenas, han sido pasos en la consolidación de su capacidad de control sobre el territorio.

Finalmente, esta revisión de mínimos de autonomía y gobernabilidad en el resguardo de Remanso-Chorro Bocón/ZMI termina afirmando que, conforme a lo planteado por las comunidades y las autoridades locales, no se presentan graves situaciones asociadas al conflicto armado o los actores armados en este territorio.

Este balance, sin embargo, arroja resultados completamente diferentes en las demás áreas de explotación minera en el departamento localizadas en el Resguardo Cuenca Media y Alta del Río Inírida; Resguardo Parte Alta del Río Guainía; Resguardo Ríos Cuyarí e Isana, y Resguardo Bajo Río Guainía y Río Negro.

Acá, la capacidad de control efectivo por parte de las autoridades indígenas y su posibilidad de incidencia en la regulación de la actividad extractiva es débil por factores tales como la llegada masiva de mineros; la falta de controles estatales de apoyo ante las oleadas de migrantes que se desplazan e instalan en los territorios, y la presencia de la guerrilla en algunos sectores.

En estas circunstancias, las comunidades indígenas ven escalar los típicos problemas que a menudo se presentan con la llegada de extranjeros que buscan riqueza en sus territorios: la proliferación de alcohol, drogas, prostitución; el incremento de precios de artículos corrientes, el daño a los ecosistemas y el irrespeto a estructuras comunitarias y organizativas tradicionales, entre otras. Y como una forma de paliar las desventajas que imponen las circunstancias en este contexto, las autoridades indígenas han procurado “un trato de posiciones, de autoridad a autoridad”, para incidir por lo menos

de alguna manera en el control del alcohol, la prostitución, el consumo de drogas, etc. (Testimonio del Representante Legal del Resguardo Cuenca Media y Alta del Río Inírida, octubre 2012)

#### 10.1.4. Sobre la salud de la gente y del mundo

Por definición, la minería es una actividad extractiva incompatible con la noción de sostenibilidad que ha sido internacionalmente adoptada porque ante la extracción de un recurso natural no renovable, no hay actividad de renovación o restauración posible: un recurso no renovable no puede ser producido por el ser humano o regenerado por la naturaleza.

El informe Brundtland "Nuestro Futuro Común", establece que el desarrollo sostenible consiste en "satisface[r] las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Con base en este concepto, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo conmina a los Estados a reducir y eliminar las modalidades de producción insostenible, en tanto que la Constitución nacional incorpora la sostenibilidad y el valor de la conservación del mundo habitado en sus Artículos 79 y 80.

Pero a las cosmogonías indígenas -de curripacos y puinaves en este caso-, tampoco les son extrañas este tipo de previsiones que han estado plasmadas desde el inicio de los tiempos en mitos y sistemas axiológicos y de conocimiento, transmitidos con vigor durante milenios: una forma de precaver que siempre podrán desbocarse las necesidades o las ambiciones humanas.

"Para el indígena [puinave] el hombre no es el dueño del universo, y todos sus actos implican compromiso entre los distintos seres que lo pueblan; siempre hay de por medio relaciones religiosas; si al hombre no le pertenecen los frutos del monte, ni los animales, ni el agua, no puede disponer de estos recursos a su antojo y necesita de intermediarios con los seres sobrenaturales". (Triana, 1987)<sup>111</sup>

En este sentido es posible afirmar que la arquitectura axiológica y jurídica estaría dada para que ambos mundos enfrentaran la explotación minera con cautela. Sin embargo, tanto las proyecciones de explotación, como la desidia para valorar, cuantificar y prever el verdadero impacto ambiental de la actividad minera en estos territorios, ignoran la importancia de observaciones y datos para valorar el impacto.

---

<sup>111</sup> Triana, Gloria. *Puinave. Introducción a la Colombia Amerindia*. Instituto Colombiano de Antropología, Bogotá, 1987

En materia de posibles afectaciones en la salud humana por las condiciones de trabajo y el uso del mercurio durante el beneficio del oro, por ejemplo, existe un estudio de 2001 donde se indica que efectivamente toda la población involucrada directamente en las labores mineras, y aun sus familiares cercanos, presentaban niveles variados de concentración de mercurio en sangre y cabello.

“El ambiente laboral de estos individuos es muy precario. El tipo de azogadero más frecuente es el individual (89,19%). El lugar donde realizan al amalgamamiento generalmente es al aire libre (83,78%) y sólo en el 16,22% de los casos se encuentra un extractor de vapores, que los mineros no suelen utilizar. Únicamente el 13,51% refiere el uso de una mesa especial para la realización de su trabajo. Los elementos de protección personal también son escasos; sólo el 8,11% dice usar guantes; el 16,22%, tapabocas, y el 5,56%, blusa de trabajo. La gran mayoría de los trabajadores (80%) refiere que lava la ropa de trabajo en el propio río donde trabajan. Los individuos encuestados informan en un 85,71% que los desechos de mercurio son enterrados; sin embargo, sólo el 40% informa que los desechos con mercurio son almacenados en envases plásticos antes de ser enterrados, lo que permite suponer que el mercurio se está dejando libremente en el suelo en un gran número de ocasiones”. (Idrovo, et al., 2001)<sup>112</sup>

Es presumible que en el Río Inírida la exposición directa al mercurio haya disminuido gracias a la introducción de las retortas para el proceso de azogue por parte de la CDA (descritas en apartado anterior). Sin embargo, las condiciones laborales descritas en el estudio se mantienen, así como también continúa enterrándose a pocos metros de la orillas del río, el material lavado y mezclado con mercurio.

Respecto al vertimiento de mercurio y otros químicos y detergentes necesarios en los diferentes procesos de producción aurífera, también queda por documentar la acidificación de aguas receptoras a todo lo largo de las redes hidrológicas implicadas y el impacto que trae la bioacumulación de mercurio en peces migratorios que son consumidos en otras regiones, situación que afectaría no sólo a poblaciones colombianas sino, en general, a los habitantes de otras zonas en las macro-cuencas Amazonia y Orinoquia. (PNUMA, et al., 2009)<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Idrovo, Alvaro J., et al. Niveles de mercurio y percepción del riesgo en una población minera aurífera del Guainía (Orinoquia colombiana). Departamento de Salud Pública y Tropical, Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001

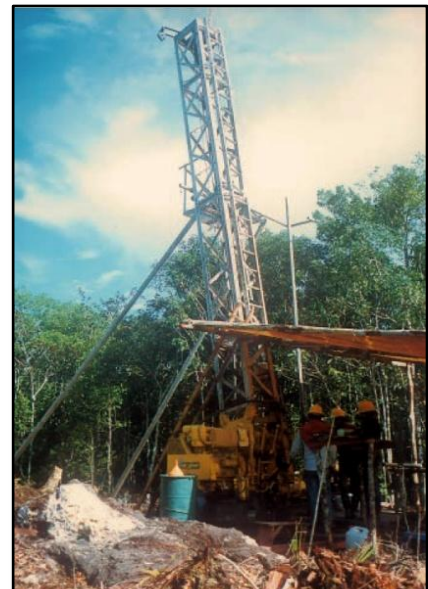
<sup>113</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). *Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía GEO Amazonia*. Lima, 2009

Otras afectaciones a la salud humana directamente relacionadas con la minería en el Guainía fueron referidas en las conversaciones comunitarias (intoxicaciones, ahogamientos y otros accidentes), aunque no fue posible obtener estudios o estadísticas.

Finalmente, no fue posible actualizar ni documentar con mayor detalle aspectos diferenciales del daño ambiental derivado, tanto de las distintas modalidades de explotación de oro, como de las tierras raras. Sin embargo, el siguiente repaso y enunciación de algunos de los impactos identificados por el Ministerio del Medio Ambiente en el 2002, se ajusta básicamente al momento actual.<sup>114</sup>

#### Afectación sobre el recurso hídrico y ecosistemas acuáticos

- Alteración de la morfodinámica fluvial
- Deterioro de la calidad del agua
- Producción de sedimentos por arranque del mineral, disposición de residuos, estériles y por procesos erosivos
- Degradación en lechos y márgenes de las corrientes de agua, generando,
- Vertimiento de cargas orgánicas de instalaciones sanitarias, vegetación bajo agua, materia putrefacta y servicios de las explotaciones
- Drenajes ácidos en minería subterránea
- Derrames de aceites, grasas, combustibles y lubricantes
- Contaminación por metales (mercurio (Hg) y cianuro (Cn))
- Daño sobre ecosistemas acuáticos



Maquinaria para exploración de oro en Maimachi, Naquén. Foto: Ministerio de Medio ambiente, 2002

#### Afectación sobre la atmósfera

- Deterioro por material particulado producido en operaciones de perforación y arranque del mineral, áreas de apilamiento, disposición de estériles y el tráfico de vehículos o maquinaria
- Deterioro por gases
- Deterioro por ruido

<sup>114</sup> Ministerio del Medio Ambiente, Dirección General Ambiental Sectorial. Diagnóstico y proyecciones de la gestión minero ambiental para las regiones auríferas de Colombia. Bogotá, 2002

### Afectación sobre suelo, paisaje y ecosistemas terrestres

- Daños por descapote o movimiento de mantos superficiales
- Pérdida de suelos por campamentos, talleres, bodegas
- Daños por movimiento de maquinaria pesada
- Daños por remoción y apilamiento de material
- Acumulación de arenas con mercurio y cianuro o estériles como lodos producto del proceso de beneficio
- Acumulación de material en escombreras
- Impactos por no reconformación de zonas explotadas
- Pérdida de capacidad productiva
- Conflictos de uso del suelo
- Deforestación

### 10.1.5. Incidencias institucionales

Todas las negociaciones, manejos y acuerdos entre las comunidades indígenas y los mineros localizados en los resguardos, han madurado a lo largo de dos décadas de explotación, particularmente en la ZMI. Actualmente, la actividad de los balseros del Río Inírida está autorizada por las comunidades indígenas y se ampara, a duras penas, en la vigencia de la Zona Minera Indígena y en la noción de *minería tradicional*.

La evolución de esta relación ha conducido a que las autoridades indígenas de las comunidades de Remanso-Chorrobocón (resguardo y ZMI) hayan afinado ciertos mecanismos y acuerdos con los mineros quienes pueden desarrollar la minería sobre el río Inírida siempre y cuando cumplan requerimientos tales como:

1. Pagar un porcentaje diario de lo producido a los capitanes indígenas. Sobre un promedio de producción actualmente calculado en 20 gr, los mineros pagan 1 gramo diario (por lavada).
2. Construir los campamentos temporales por fuera del área de las comunidades indígenas
3. No ingresar ni consumir alcohol o drogas en la ZMI
4. No promover la prostitución en la ZMI
5. Obedecer las indicaciones de los capitanes de las comunidades
6. Contratar personal indígena para el desarrollo de las actividades de explotación

Pero paradójicamente, la falta de acompañamiento gubernamental y la ausencia de marcos jurídicos y políticas sociales, mineras y ambientales coherentes, ha llevado a que indígenas y mineros vayan creando una especie de frente común de resistencia como reacción a los desatinos institucionales en el manejo de la actividad minera, pero también como respuesta ante el creciente embate del Gobierno contra la minería ilegal que viene siendo auspiciado por las grandes empresas<sup>115</sup> para quienes la minería tradicional o informal, debería renunciar y ceder sus espacios de explotación a una industria más certera en la explotación y eficaz en el margen de lucro.

“La relación entre las grandes empresas y los mineros de hecho es una fuente de malentendidos y, a menudo, se ve obstaculizada por la desconfianza

---

<sup>115</sup> “Estas grandes empresas -entre las que se encuentran Kedahda/Anglo Gold Ashanti, Muriel Mining Corporation, Mineros SA, Greystar Resources- también están optando a la mayor parte de las titulaciones para extraer oro o explotar yacimientos polimetálicos asociados”. Ver: Tierra Profanada 2. *Impacto de los megaproyectos en Territorios Indígenas en Colombia. Diagnóstico sobre la minería en territorios indígenas en Colombia*. Junio 2011. Disponible en: [www.podion.org/apc-aa-files/a90cd6445b5e2203c85a247e7fa21751/Diagn\\_sti..\\_1\\_\\_1\\_.pdf](http://www.podion.org/apc-aa-files/a90cd6445b5e2203c85a247e7fa21751/Diagn_sti.._1__1_.pdf)

mutua y, a veces, por conflictos. Las grandes empresas consideran que los mineros de hecho son 'intrusos', mientras que para estos últimos el otorgamiento de una concesión a una empresa grande significa ser despojados de sus tierras y medios de subsistencia. Aunque comienzan a verse ejemplos de relaciones más positivas, todavía surgen acusaciones de que los gobiernos y las grandes empresas mineras, a veces confabulados, obligan a los mineros en pequeña escala a dejar sus tierras. [...] En estos casos, los títulos legales son otorgados a las grandes empresas, y los mineros tradicionales, con frecuencia, son forzados a trabajar en la ilegalidad. En algunos casos, se emprende un proceso legítimo de reasentamiento y compensación para permitir la minería en gran escala. Sin embargo, en otros se usa la intervención de los gobiernos o, incluso, de la fuerza pública para hacer valer los derechos de la empresa". (Defensoría del Pueblo, 2010)

Al montaje argumental que insiste en la baja rentabilidad de la minería tradicional, en que no paga impuestos ni regalías importantes, y en que ahora termina siendo la financiadora de los grupos ilegales en el país, se añade, sin ningún tipo de sustento científico, que la pequeña minería produce un daño ambiental mayor que el ocasionado por las gran industria minera.

"En general, vale la pena resaltar que el principal argumento que se ha usado para desacreditar la pequeña minería es afirmar que este tipo de minería de hecho desangra económicamente el país, que no se preocupa por cuidar el ambiente y que contamina más por el uso de tecnología obsoleta, un argumento que no se aleja demasiado de los problemas detectados en algunas grandes empresas mineras". (*Ibidem*)

De esta manera, la nunca resuelta "ilegalidad" de la minería tradicional en el Guainía ha conducido a que se distancie y militarice la relación entre el Estado, los indígenas y los mineros toda vez que el único camino posible en esta interacción está planteado, previa criminalización de la comunidad, en términos de que uno de los interlocutores es inviable: el criminal, en este caso, la comunidad y los mineros.

Esta asimetría impuesta por la miope lógica institucional (permanente generadora de "malos entendidos" con las comunidades del Guainía), ha homogenizado la naturaleza jurídica de toda la actividad minera que se lleva a cabo actualmente, igualando por esta vía a comunidades indígenas, mineros tradicionales y delincuentes transnacionales.

Otro fenómeno que ocasiona graves distorsiones e impide mayores avances en el manejo de las situaciones conflictivas asociadas con la minería, es la concentración y centralización de las políticas y decisiones en las instituciones del nivel nacional. Este desmonte paulatino de la descentralización político-administrativa concebida constitucionalmente como un factor inherente



al bienestar y la equidad de las regiones, es causa de mayores dificultades en el manejo de conflictos locales y, en el caso de Departamentos con mayoría indígena como lo es el Guainía, un motor invisible pero implacable de homogenización e integración de los pueblos indígenas.

## 10.2. Minería en la frontera y más allá



Ciudad de Inírida sobre el río del mismo nombre. Foto: Diana Alexandra Mendoza, octubre 2012

Tiende a pensarse que las vicisitudes de la minería en el Guainía, y en general en la Amazonia/Orinoquia, son cosa de País, pero no es así. La continuidad geográfica y geológica en el noroeste Amazónico conecta igualmente los fenómenos sociales, ambientales, jurídicos, geopolíticos y financieros que se asocian a la minería en países como Venezuela y Brasil, por no mencionar otros proyectos extractivos en la Amazonia boliviana, peruana y ecuatoriana, más distantes del área del presente estudio pero no por esto menos imbuidos en la dinámica global.

Esta intimidad multinacional ha hecho que las noticias del extractivismo minero en la zona de frontera incluyan tópicos recurrentes como la extrema pobreza y la marginalidad de los mineros artesanales (o ilegales según sea el ancho de las normas); el paso ilegal de mineros brasileños a Colombia; la afluencia ilegal de mineros colombianos en Venezuela; la afectación de pueblos indígenas venezolanos o colombianos por parte mineros brasileños; la venta de oro y tierras raras colombianas en Venezuela y viceversa, o el



intercambio tecnológico que ha representado la adopción de las balsas-dragas brasileiras en la minería de la Amazonia colombiana.

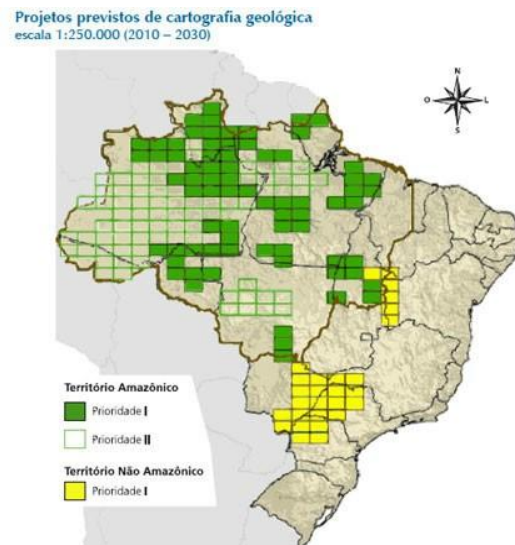
Pero las vicisitudes compartidas van más allá de estas situaciones propias de la porosidad de las fronteras multilaterales. De hecho, definiciones cruciales como las que se vienen dando en Colombia alrededor de los ajustes de las legislaciones mineras y ambientales, o las decisiones administrativas en torno a la minería, también ocurren en Brasil, como si de naciones gemelas se tratara. En este momento, Brasil también trabaja en la reforma del código minero, también pretende remover los obstáculos para la explotación minera en territorios indígenas y, al igual que en Colombia, se espera llevar a subasta internacional 174 cuadrantes previamente declarados como reservas mineras.

“Brasil tiene unas 688 regiones indígenas, que ocupan cerca de 13% del territorio. Las tierras, la mayoría de las cuales se hallan en la región amazónica, poseen una gran variedad de minerales, entre los que están el oro, el mineral de hierro, el níquel y el diamante. [...] la Constitución de Brasil de 1988, que reconoce a los grupos indígenas “derechos inalienables” sobre las tierras, prohíbe la minería hasta que haya legislación para regular la actividad y proteger los derechos de los nativos. El Congreso

quiere promover ahora un proyecto de ley que busca sortear esa norma y poder explotar las reservas mineras. De hecho, Brasil quiere subastar 174 nuevas áreas para exploración y explotación de petróleo y gas en mayo para 2013 y piensa tener la mitad en tierra y el resto en aguas profundas del Atlántico, según anunció el ministro de Minas y Energía, Edison Lobão. El Congreso recibirá el nuevo código de minería de Brasil para su debate en las próximas dos semanas [...]” (Peruminería, Sep 2012)<sup>116</sup>

Tantas coincidencias en las ocupaciones y preocupaciones de los gobiernos de estas naciones, se deben a la racionalidad económica extractivista que se

Mapa 9. Prioridades de explotación minera en territorios de la Amazonia Brasileira



Tomado de: Peruminería, Septiembre 2012

<sup>116</sup> Disponible en <http://perumineria.wordpress.com/2012/09/27/nuevo-codigo-de-mineria-de-brasil/>

impone a los países Latinoamericanos en el orden global. Esta lógica explica también las presiones y urgencias que sobrevienen a estos gobiernos para que den solución de continuidad a la proliferación de la minería artesanal (cada vez menos artesanal y más criminal a los ojos de estos Estados y de las grandes empresas), o a la reglamentación de la consulta previa a pueblos indígenas considerada otro obstáculo en las perspectivas comunes sobre este modelo de desarrollo.

Pero sobre todo, aporta evidencias claras de que la soberanía de los Estados de América Latina en materia minero-energética y, por ende, en asuntos sociales y ambientales críticos, no es plena y que se moldea de acuerdo con las demandas de las empresas, de los organismos internacionales, del sector financiero transnacional, y conforme a los movimientos de países que como la China, definen la balanza del escenario económico internacional.

“Los patrones crecientes de consumo de China se dan en un contexto en el que ese país no sólo está expandiendo su infraestructura de manera inusitada, sino además en el que apuesta por desarrollar tecnologías de frontera que demandan minerales específicos. De ahí que, por ejemplo, decidiera dar un giro nacionalista con respecto a la gestión de sus reservas de tierras raras -las más importantes del mundo dado el alto grado de concentración de las mismas y por tanto por su comparativamente bajo costo de producción. En tal Panorama, América Latina figura como una región relevante en tanto que cuenta con recursos no despreciables y, en algunos casos, en gran abundancia”. (Delgado, 2012)<sup>117</sup>

Lo que no se saca allá, ahora saldrá de acá, y lo que no se procesa acá, se procesará allá. En efecto, las decisiones de la China, han repercutido específicamente en los mercados mundiales de los minerales conocidos genéricamente como “tierras raras” o “arenas negras”, pero también lo han hecho las regulaciones emergentes tendientes a controlar los mercados ilegales de oro, estaño, tungsteno, tantalio, etc., extraídos en África central.

Debe recordarse que el creciente interés por las tierras raras y entre ellas el Coltán no se atribuye, como en el caso del oro, a que sean muy escasas en la naturaleza. Su popularidad radica en que se han vuelto indispensables para el desarrollo de las nuevas tecnologías pero su explotación es viable y rentable sólo en algunos ambientes geológicos donde se hallan concentrados. Es por esto que actualmente sus menas<sup>118</sup> son consideradas como “mi-

---

<sup>117</sup> Delgado Ramos, Gian Carlo. *Extractivismo, fronteras ecológicas y geopolítica de los recursos*. En Revista del Centro Estratégico de Pensamiento Alternativo, CEPA. Año VII, Volumen III, Número 15, Agosto-Diciembre de 2012

<sup>118</sup> Mena: Una mena es un mineral que contiene un elemento químico en cantidad suficiente como para ser aprovechado. “Se dice que un mineral es mena de un elemento químico, o más concreta-

nerales estratégicos”, y su precio en los mercados internacionales tiende a aumentar.

Esta situación de demanda creciente es igualmente impulsada por el hecho de que la mayor parte de la producción actual del Coltán proviene de África central, especialmente del Congo, región en la cual su extracción se asocia con la financiación de grupos armados y con la profundización de un conflicto social y político muy sangriento que ha venido siendo monitoreado por la comunidad internacional, dando lugar a sanciones y medidas internacionales tendientes al control de los mercados de estos minerales.

“Una vez documentadas las relaciones entre los grupos armados ilegales, comerciantes locales y empresas extranjeras en muchos informes, el Consejo de Seguridad [de Naciones Unidas] aprobó la Resolución 1856 en el año 2008 se pide a todos los Estados a tomar las medidas necesarias para acabar con el comercio ilegal de minerales en la República Democrática del Congo. Sin embargo, este sistema de identificación internacional y las sanciones contra los comerciantes y empresas que se ocupan de los grupos armados no ha demostrado ser muy eficaz. En primer lugar, el comité de sanciones tiene una política muy restrictiva y sólo ha aprobado 31 individuos y empresas en cinco años, en segundo lugar, la falta de voluntad política de los estados ha significado que las sanciones impuestas a menudo quedan en letra muerta. Por último, las empresas mencionadas por el grupo de expertos cambian rápidamente su identidad comercial”. (Vircoulon, 2011)<sup>119</sup>

Así, la preocupación internacional por el control de estos, también llamados “minerales de sangre”, ha ocasionado cambios en la estrategia geopolítica para su extracción y ha contribuido a desatar otros fenómenos tales como el cambio en la identidad, la fusión de las empresas o el “cambio de manos” entre mineras “junior”<sup>120</sup>, de manera que se dificulta su trazabilidad internacional. En este sentido, el cambio de identidad empresarial que no siempre obedece a razones comerciales, también responde a una estrategia para evadir responsabilidades en materia de violaciones a derechos humanos, problemas fiscales, o proximidad a redes internacionales de delincuencia ligadas a la minería, entre otras.

---

mente de un metal, cuando mediante un proceso de extracción a base de minería se puede conseguir ese mineral a partir de un yacimiento y luego, mediante metalurgia, obtener el metal a partir de ese mineral”. En [http://es.wikipedia.org/wiki/Mena\\_%28miner%C3%ADa%29](http://es.wikipedia.org/wiki/Mena_%28miner%C3%ADa%29)

<sup>119</sup> Vircoulon, Thierry. *Detrás del problema de los minerales del conflicto en la RD del Congo*. En Crisis Group, Agenda Consolidación de la Paz de África, abril 2011. Disponible en [http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/behind-the-problem-of-conflict-minerals-in-dr-congo-governance.aspx&usg=ALkJrhPByJ-3CzTVOgdpVgf1rOXiiLZKQ#\\_edn2](http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/behind-the-problem-of-conflict-minerals-in-dr-congo-governance.aspx&usg=ALkJrhPByJ-3CzTVOgdpVgf1rOXiiLZKQ#_edn2)

<sup>120</sup> Ver caso de la minera Corriente Resources traspasada al consorcio chino CRCC/Tongguan en el Ecuador. Comisión Ecuatólica de Derechos Humanos -CEDHU, Federación Internacional de Derechos Humanos -FIDH. *Intervención Minera a Gran Escala en Ecuador y Vulneración de Derechos Humanos*. Diciembre 2010.

## 11. Reflexiones finales

Examinar el caso del extractivismo minero en el noroeste amazónico colombiano, específicamente en territorios de pueblos indígenas del Guainía, da pie para refrendar un sinnúmero de advertencias que provienen de sectores comunitarios, académicos y medios de comunicación independientes, luego de que han indagado en la zona gris de la *locomotora minero-energética*, la industria extractiva más promocionada por el Gobierno nacional y por las empresas como la única medicina disponible para curar las inequidades nacionales y prevenir el contagio de la enfermedad del sistema económico global.

Con este nuevo escrutinio, por ejemplo, se ha podido verificar que todo el repertorio jurídico, los planes y políticas públicas, y el diseño institucional colombiano se han venido adecuando durante la última década para servir a la irrupción de la minería en todo el territorio nacional, cosa que también ha ocurrido en los países circunvecinos. En nuestro caso, esto ha requerido que incluso valores y principios tutelares establecidos por la “Constitución ecológica” de la Nación, queden subordinados a las demandas y reglas que resulten más favorables a la industria minero-energética.

“La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”.  
(Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2000)

Pues bien. La industria minería ha hecho girar la rueda y ha logrado que decline, entre otras prioridades del Estado, la defensa del medio ambiente como un objetivo de principio. Apoyada en el subterfugio jurídico mediante el cual, con el aval del legislador, la minería pasó a ser un asunto de utilidad pública e interés social<sup>121</sup>, esta industria y su institucionalidad dan ahora la pauta del ordenamiento ambiental y territorial de la nación (Artículos 13, 34,

---

<sup>121</sup> Atendiendo los principios del Estado Social de Derecho, la facultad que otorga la Constitución para que el legislador determine cuáles asuntos deben ser considerados de utilidad pública e interés social no puede entenderse en el sentido de que el legislador, a capricho, estime que un asunto es de utilidad pública e interés social aunque sea contrario a derechos fundamentales o, como ocurre en este caso, refute la “Constitución Ecológica”, tal como la ha llamado la Corte Constitucional en su jurisprudencia

37 y 38 de la Ley 685 de 2001), pero igualmente fijan el destino de pueblos indígenas, afrodescendientes y otras comunidades locales.

En este sentido, no es excesivo afirmar que la posición del Estado en el contexto de la industria minera se ha caracterizado por pasar de la obligatoriedad en cuanto a la garantía y la protección de intereses o derechos individuales, de grupo y derechos colectivos de pueblos indígenas, comunidades negras y ciudadanía en general, a la reglamentación y priorización de acciones para la seguridad jurídica de la industria minera y sus empresas.

No cosa diferente se deduce de la extravagante conducta institucional que ha consistido en la entrega de miles de títulos mineros que generan derechos aun en áreas ambientalmente protegidas o en territorios colectivos de pueblos indígenas o comunidades negras, sin prever que al otorgar un derecho minero donde había que allanar requisitos de licenciamiento ambiental o de consulta previa a las comunidades locales, es el mismo Estado el que precipita las condiciones de los conflictos sociales en las áreas de explotación o explotación minera.

Pero no menos singular resulta la dinámica legislativa en torno a los temas mineros y ambientales. Gracias a esta profusión normativa, las empresas van afianzando sus prerrogativas mientras que las comunidades y los pequeños mineros se alejan a grandes pasos de las opciones de legalidad, y van cayendo en el vacío de otra extravagante afirmación según la cual la pequeña minería, la artesanal o la tradicional, ocasiona mayores impactos ambientales y sociales que la gran minería. Pero el caso Guainía, sin duda alguna, controvierte este tipo de afirmaciones.

La aproximación a los patrones extractivos esta región y, en especial, al modelo de la Zona Minera Indígena de Remanso Chorrobocón, permitió identificar una serie de "*inucadea naiquii*" o *malos entendidos*, término que los puinave eligieron para referirse a los conflictos mineros porque no consideran que exista una confrontación grave entre los diferentes actores involucrados en la minería: "aquí no hay problemas graves, sino más bien *malos entendidos*, eso sí, algunos más profundos que otros".

Durante las conversaciones llevadas a cabo en la ZMI, los puinave, curripacos y tukanos consultados, coincidieron en subrayar los problemas jurídicos que rodean la actividad minera que se lleva a cabo en su territorio porque consideran que este es el primer malentendido entre las comunidades indígenas y el Gobierno. Y es que no es fácil entender la lógica que subyace a las decisiones de Estado y de Gobierno cuando, por una parte, se elevan a valores constitucionales y legales el derecho colectivo que tienen los indí-

genas sobre sus territorios y la obligación de proteger sus recursos; el derecho a gobernarse y auto determinarse; el derecho a ser consultados cuando se van a tomar decisiones legislativas o administrativas que los afecten directamente; el derecho a que les constituyan Zonas Mineras Indígenas al interior de sus territorios y a que, por consiguiente, puedan tener la iniciativa de explotación o asociarse con terceros para llevarla a cabo. Pero con la misma pluma, la autoridad minera puede disolver todas estas garantías bien sea otorgando un nuevo derecho minero a un tercero, bien criminalizando la minería que se viene adelantando durante años y que, paradójicamente, fue la que dio lugar a la constitución legal de la ZMI.

En la aproximación a la situación de la ZMI del Guainía, se pone de presente que un peculiar proceso de auto organización comunitaria ha ocurrido en este territorio a fuerza de enfrentar las vicisitudes del extractivismo minero y a expensas de la brizna de legalidad que otorgó el Estado con la constitución de los Resguardos y la ZMI. Sin embargo, aspectos muy valiosos de este proceso se pierden por el parámetro homogenizante de la ilegalidad y la criminalización que ha terminado igualando a los puinaves y curripacos del Inírida con el cartel de Sinaloa.

Otro mal entendido tiene que ver con la elección de la minería como una actividad viable entre estas comunidades indígenas porque si bien a ellas no les es desconocido que toda actividad minera sistemática (aunque sea de discreta magnitud como afirman las autoridades en este caso), conlleva transformaciones más o menos radicales de las redes y estructuras sociales, económicas, políticas y ambientales, optar por su desarrollo se debe a que es la única actividad que provee unos ingresos necesarios para suplir las necesidades básicas de las familias de indígenas y mineros. En otras palabras, debe entenderse que aquí la opción minera no nace del ánimo de lucro, sino que es la consecuencia de la desigualdad social y la falta de otras opciones productivas que bien pudieran solventar las necesidades moderadas que tienen estas poblaciones.

Es cierto que a lo largo y ancho de la geografía del Guainía se han registrado procesos de actividad minera de oro y ahora tierras raras con distintos protagonistas, intensidades e impactos desde los años 80. Pero indefectiblemente, en todos los momentos de la explotación minera en este Departamento se ha observado el vacío de un enunciado democrático y garantista, y la falta de claridad jurídica y política por parte, especialmente, de las autoridades del Estado.

En cuanto a la perspectiva de pervivencia e integridad territorial de los pueblos indígenas, el caso Guainía hace pensar que el examen más provechoso no consistirá en determinar si la minería afecta de manera importante o no (es un hecho irrefutable que lo hace), ni qué tan grande es el daño para ponerle precio a la compensación, sino cuál es el límite de tolerancia frente al extractivismo minero, donde está el *punto de bifurcación* en el rumbo de estas sociedades, sus culturas y territorios, que podría conducir a la disolución. Luego, vendría quizá la reflexión sobre el vacío axiológico que puede generar el extractivismo en esta, en las pasadas y en las futuras generaciones indígenas, porque un cambio en el sistema y las reglas de ordenamiento del mundo deberá ser lo suficientemente elaborado como para que no se convierta en un boomerang cosmológico.

Por supuesto, la solución a estas preguntas se escapa de la voluntad y la capacidad de empresas y gobiernos que desconocen por completo la historia, la estructura y el desarrollo de los sistemas sociales con los cuales negocian. Más aun, ignoran muchas veces que dependiendo del pueblo indígena con el que dialoguen, puede llegar a ser inviable la traductibilidad de las intenciones y argumentos que se presentan para justificar una propuesta extractiva, tal como ocurrió al pretender caracterizar el "conflicto minero" en el Río Inírida.

Finalmente, es evidente que a bordo de la locomotora minero-energética el Gobierno ha olvidado el valor predictivo de la Constitución y de los mitos fundacionales, desmantelando paulatinamente capacidades de los pueblos indígenas para existir y gobernarse a sí mismos y a sus territorios. En estas condiciones, no será raro que se produzca un nuevo "*inucadea naiquii*" cuando las pequeñas y frágiles sociedades indígenas amazónicas vean la subasta de sus territorios ahora connotados por ser también reservas estratégicas mineras.

### 11.1. Exhortaciones desde el territorio

Como la Amazonia colombiana es una región de altísimo valor cultural y ambiental pero también de extrema fragilidad, el Estado debería contemplar su declaratoria, mejor, como *Reserva Ambiental Estratégica* y promoverla en los mercados de carbono, mercados verdes y mercados sostenibles.

Debería pasarse de un reconocimiento anecdótico sobre la vulnerabilidad y el riesgo de los pueblos indígenas, a una afirmación de implicaciones jurídicas y administrativas que garantice el derecho a la vida colectiva, a su espe-



cificidad, y a su materialización en los territorios expuestos al extractivismo minero, en este caso, de la región Amazonia-Orinoquia.

Deberán adelantarse diálogos exhaustivos y desarrollarse herramientas apropiadas para evaluar el nivel de amenaza y riesgo por cuenta de la actividad minera para cada pueblo indígena y aplicar el principio de precaución en los procesos de consulta previa.

Antes de cualquier decisión administrativa relacionada con titulación, contratos de concesión o licenciamiento ambiental para minería, debería, junto con la consulta previa, verificarse la situación jurídica del territorio colectivo y, en caso de no estar resuelta, proceder a su constitución como resguardo, ampliación o saneamiento.

Se requiere diseñar y configurar una política pública y una institucionalidad fuerte y honorable que provea toda la seguridad y garantía a los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, de los pequeños mineros y de las comunidades locales.

Se deberían sistematizar y estimular los modelos de auto organización, diálogo, negociación, diseño de acuerdos, y formas de monitoreo y control que han sido construidos, ajustados y validados entre pequeños mineros tradicionales y comunidades indígenas del Guainía.

Las declaraciones y contenidos de principios sobre responsabilidad social empresarial que han venido configurándose en el seno de las Naciones Unidas, deberían comenzar por exigir los derechos y ratificar las salvaguardas que hacen parte del bloque de constitucionalidad de cada país y, en casos como el de Colombia donde se han ordenado planes especiales de salvaguarda para pueblos en riesgo de extinción, procurar que los controles y regímenes sancionatorios a que haya lugar en el plano internacional tomen en cuenta estas medidas y el peligro que se cierne sobre estos pueblos.

Debería diseñarse una guía comunicacional oficial que fije parámetros para el manejo del lenguaje público, de manera que se proteja la dignidad y la cultura de pueblos milenarios que ahora son llamados obstructores del desarrollo, ilegales o criminales por cuenta de funcionarios públicos y de empresas mineras.

## 11.2. Índice de mapas

Mapa 1. Resguardos indígenas y áreas naturales protegidas.....	16
Mapa 2. Área Estratégica Minera - Zona Oriente .....	51
Mapa 3. Resguardos indígenas del Guainía.....	69
Mapa 4. Geología del Departamento del Guainía .....	70
Mapa 5. Biomas del Departamento del Guainía.....	71
Mapa 6. Vertientes hidrográficas, cuencas y principales ríos del Guainía.....	72
Mapa 7. Resguardos, ZMI y enclaves aproximados de explotación minera.....	83
Mapa 8. Títulos mineros solicitados a 2010 y títulos vigentes a 2012 en el Guainía.....	97

## 11.3. Índice de Tablas

Tabla 1. Resguardos y reservas indígenas en Colombia .....	13
Tabla 2. Traslapos entre áreas naturales protegidas del SPNN y resguardos indígenas.....	15
Tabla 3. Algunas empresas y títulos mineros en Parques Naturales .....	37
Tabla 4. Área aproximada que se excluye para la industria minera en Colombia (áreas ambientales protegidas del SPNN y Humedales Ramsar).....	42
Tabla 5. Zonas Mineras Indígenas en Colombia .....	46
Tabla 6. Categorías de ordenamiento de territorios y ambiente en el Guainía.....	69
Tabla 7. Estado de la cobertura de la tierra en el Guainía.....	72
Tabla 8. Sitios RAMSAR en Colombia .....	74
Tabla 9. Ocupación indígena sobre las principales cuencas hidrográficas del Guainía.....	76
Tabla 10. Organizaciones Indígenas de segundo y tercer nivel en el Guainía.....	78
Tabla 11. Producción de oro nacional y Guainía (kg) – Periodo 1990 a 2012p.....	84
Tabla 12. Producción aurífera en la ZMI según diversas fuentes.....	85
Tabla 13. Tipos de depósito y técnicas de explotación de oro en el Guainía.....	86
Tabla 14. Consultas previas sobre minería en Departamentos de la Amazonia colombiana.....	99
Tabla 15. Cálculo de ingresos económicos directos en la ZMI por la minería - 2012 .....	104
Tabla 16. Resguardos y principales etnias implicadas en la actividad minera del Guainía.....	109

## 11.4. Índice de gráficos

Gráfico 1. Familias lingüísticas y número de lenguas indígenas por familia.....	12
Gráfico 2. Algunas modalidades y sucesiones en la organización y representación de pueblos y comunidades indígenas .....	19
Gráfico 3. Certificaciones de presencia de grupos étnicos - Periodo 2009-2012.....	33
Gráfico 4. Organismos competentes para otorgar licencias ambientales.....	38
Gráfico 5. Resoluciones sobre minerales y áreas estratégicas mineras.....	50
Gráfico 6. Inversión extranjera en minería y petróleo - Periodo 2000 a 2011.....	60
Gráfico 7. IED Nacional – Comparativo Segundo trimestre de 2003 a 2012p.....	60
Gráfico 8. Regalías generadas por la minería - Periodo 2000 a 2011 .....	61
Gráfico 9. Participación de la minería en el PIB nacional - Periodo 2000 a 2011.....	63
Gráfico 10. Colombia PIB y empleo por rama de actividad - 2011 .....	63
Gráfico 11. Guainía - Población por municipio/corregimiento año 2011.....	75
Gráfico 12. Porcentaje de participación de la población por grupos étnicos.....	75
Gráfico 13. Familias lingüísticas y pueblos indígenas del Guainía.....	76
Gráfico 14. Tasa de homicidios x 100.000 habitantes - Guainía y Colombia 2005 a 2009.....	79
Gráfico 15. . Histórico de personas desplazadas en el Guainía – Periodo 2000 a 2009.....	79
Gráfico 16. Títulos mineros solicitados y concedidos en el Guainía – Periodo 2005 a 2011.....	100
Gráfico 17. Distribución porcentual del área en concesión minera - Departamentos Amazónicos 2011.....	101
Gráfico 18. Porcentaje área concesionada para la minería en la Amazonia Periodo 1988-2010 .....	101
Gráfico 19. Área entregada en concesión minera en el Guainía – Periodo 2005 a 2011.....	102
Gráfico 20. Interferencias en el calendario agrícola y minero indígena .....	107

11.5. Anexo 1: mapeo general de casos y conflictos