

2008



MANUAL DE GESTIÓN PARA LA
EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN DE
HIDROCARBUROS EN ÁREAS SOCIALMENTE
SENSIBLES

Área de Comunidades y Medio Ambiente

ANH 
AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS



Presidente de la República
ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Ministro de Minas y Energía
HERNÁN MARTÍNEZ TORRES

Director General ANH
JOSÉ ARMANDO ZAMORA REYES

Coordinadora Relaciones Externas
CLAUDIA LAFAURIE TABOADA

Coordinadora Área Comunidades y Medio Ambiente
ADRIANA OSPINA ZAPATA





AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS

Calle 99 No. 9 A – 54 (piso 14) – Bogotá, Colombia

Teléfono: (571) 593 1717 – Fax: (571) 593 1718

www.anh.gov.co

info@anh.gov.co

Línea Gratuita Nacional 018000 953 000

Editado y compilado por: ANH

Elaborado para la ANH por:

María Isabel Escobar

Miguel Ángel Santiago

Producido por: Área de Comunidades y Medio Ambiente – ANH

Consorcio Política Internacional

Copyright © 2008

Impreso en Bogotá - Colombia

2008





Tabla de Contenido

1	PRESENTACIÓN.....	1
2	INTRODUCCIÓN	2
3	OBJETIVOS Y ALCANCE.....	3
	3.1 Objetivo General	3
	3.2 Objetivos Específicos.....	3
	3.3 Alcance	3
4	ANTECEDENTES	4
	4.1 Pueblos indígenas.....	4
	4.2 Grupos étnicos de la población indígena.....	7
	4.3 Comunidad afrocolombiana	9
	4.4 Población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	11
5	NIVELES ORGANIZATIVOS Y FIGURAS DE AUTORIDAD	13
	5.1 Organizaciones y autoridad indígena.....	13
	5.2 Organizaciones de la comunidad afrocolombiana	14
6	TERRITORIOS ÉTNICOS EN COLOMBIA.....	17
	6.1 El sentido de territorio y resguardos indígenas.....	17
	6.2 Territorialidad afrocolombiana.....	22
	6.3 Situación actual de territorios entregados a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.....	23
7	SENSIBILIDAD SOCIO CULTURAL	25
8	LA CONSULTA PREVIA.....	27
	8.1 Marco conceptual de la consulta previa.....	27
	8.2 Marco Legislativo de la Consulta Previa.....	28
	8.3 Definición sobre requerimiento de Consulta Previa	28
	8.4 Principios para la Consulta Previa	29
	8.5 Preparación de la Consulta Previa.....	30
	8.6 Proceso de Consulta previa.....	32
	8.7 Recomendaciones para la realización de la consulta previa	36
	8.8 El tiempo de la Consulta Previa.....	36





9	GESTIÓN SOCIAL EN ÁREAS DE SENSIBILIDAD SOCIO CULTURAL	38
9.1	Gestión social.....	38
9.2	Plan de Manejo Social	39
10	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43
11	BIBLIOGRAFÍA	45





Lista de Tablas

	Página
Tabla No. 1: Población Indígena en América Latina	4





Lista de Mapas

	Página
Mapa No. 1: Localización aproximada de los grupos étnicos de Colombia – 2001	8
Mapa No. 2: Ubicación aproximada de los resguardos indígenas en Colombia	21
Mapa No. 3: Territorios de Comunidades Negras Titulados – 2001	23





Lista de Gráficos

	Página
Gráfico No. 1: Resguardo y Organizaciones internas	18
Gráfico No. 2: Otro caso de territorialidad y organización indígena	19
Gráfico No. 3: Títulos individuales dentro de territorio comunitario	19
Gráfico No. 4: Etapas de la consulta previa en la Dirección de Etnias	34
Gráfico No. 5: Proceso de Consulta Previa. Decreto 1320 de 1998	35
Gráfico No. 6: Proceso de Consulta Previa. Decreto 1320 de 1998	35





1 Presentación

El presente manual, hace parte del desarrollo de los lineamientos de Responsabilidad Social de la AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS y, al igual que los demás manuales, sirven como guía a las empresas contratistas del sector de hidrocarburos para el desarrollo de sus actividades en armonía con el entorno social, político, económico y cultural de sus proyectos.

En el presente documento se encuentran compilados aquellos temas referentes a la actividad de exploración y producción en zonas con presencia de minorías étnicas consideradas, por sus características específicas, como socio culturalmente sensibles.

Cabe anotar que, el desarrollo normativo de algunos temas por parte del Gobierno Colombiano, es cambiante en la medida en que aún hoy se debaten aspectos, sobre todo referentes a la Consulta Previa.



2 Introducción

Colombia ha sido reconocida como un país de gran riqueza por su biodiversidad y por su patrimonio cultural inmaterial. Según la UNESCO *“se entiende por patrimonio cultural inmaterial las prácticas, representaciones y expresiones, los conocimientos y las técnicas que dan a las comunidades, los grupos e individuos un sentimiento de identidad y continuidad. Los instrumentos, herramientas, objetos, artefactos y espacios culturales asociados a esas prácticas forman parte integrante de este patrimonio. El patrimonio cultural inmaterial, transmitido de generación en generación, lo recrean permanentemente las comunidades y los grupos en función de su medio, su interacción con la naturaleza y su historia. La salvaguardia de este patrimonio es una garantía de sostenibilidad de la diversidad cultural.”*

Hacen parte de este patrimonio cultural inmaterial, todas las tradiciones, culturas, lenguas, costumbres, leyendas, fenotipos, sistemas especiales de relacionamiento con el entorno, sistemas propios organizacionales, etc., que distinguen a las diferentes etnias que habitan el territorio nacional.

La consciencia sobre la riqueza patrimonial colombiana en términos de biodiversidad y patrimonio cultural inmaterial, ha ido acrecentándose en los últimos 30 años, produciendo cambios radicales en la estructura social y política del país. Es así como Colombia inicia el proceso de reconocimiento, conservación y protección de las variadas etnias que habitan el territorio y el tema de sus derechos genera todo un desarrollo jurídico que desde antes de la Constitución Política de 1991 venía sentando precedentes y que ahora, convierte a Colombia en uno de los países de mayores avances legislativos y normativos en el reconocimiento y protección de esta riqueza.

3 Objetivos y Alcance

3.1 Objetivo General

Brindar elementos para la gestión social y cultural del sector de hidrocarburos en el desarrollo de los proyectos de exploración y producción que tengan lugar en el entorno de áreas de sensibilidad socio cultural.

3.2 Objetivos Específicos

- Identificar el marco normativo e institucional que regula las intervenciones en territorios de grupos étnicos.
- Informar a los operadores del sector de hidrocarburos sobre los principales aspectos a tener en cuenta en el desarrollo de proyectos en zonas de sensibilidad socio cultural.
- Brindar una guía para el desarrollo de los procesos de consulta previa.
- Mostrar las diferentes problemáticas que se pueden presentar en el tema de territorialidad étnica.

3.3 Alcance

Este manual orienta a los operadores petroleros sobre el alcance espacial, jurídico y social de las áreas de sensibilidad socio cultural en Colombia y sobre las mejores prácticas para desarrollar relaciones y procesos de trabajo conjunto con los habitantes de dichas áreas, de forma que se pueda lograr viabilidad para posproyectos y desarrollo local y regional. Sus recomendaciones constituyen una guía de actuación a los operadores, que no sustituye ni modifica los requerimientos legales expedidos por las autoridades competentes

4 Antecedentes

4.1 Pueblos indígenas

Según datos de la OIT¹, se estima que la población indígena del mundo asciende a 350 millones de personas. En el Continente Americano y en especial, en América Latina, vive una numerosa población indígena descendiente de los pueblos originarios que habitaban en América antes de la conquista y colonización europea. La Tabla No. 1 muestra una relación de la población indígena en los distintos países de esta región. En México, Perú, Guatemala, Bolivia y Ecuador, con cerca de 40 millones de indígenas, habita el 85% de la población indígena del continente.

Tabla No. 1: Población Indígena en América Latina²

País	Población	%	No. de pueblos o grupos
Argentina	800.000	2,0	22
Belice	57.000	15,0	
Bolivia	5.800.000	70,0	35
Brasil	347.000	0,22	218
Chile	1.700.000	13,0	16
Colombia	780.000	1,5	84
Costa Rica	63.876	1,7	8
Ecuador	4.200.000	35,0	13 Nacionalidades, 14 pueblos
El Salvador	732.000	12,0	3 Grupos
Guatemala	4.945.000	70,0	23 Grupos
Guayana Francesa	19.000	12,0	6 Grupos
Guyana	49.293	6,8	9 Grupos
Honduras	500.000	12,8	7 Grupos
México	12.700.000	13,0	62 Grupos
Nicaragua	537.757	9,5	6 Grupos
Panamá	285.231	10,0	7 Grupos
Paraguay	85.674	2,06	17 Grupos
Perú	9.300.000	47,0	70 lenguas

¹ Revista Trabajo. No. 52

² Instituto Indigenista Interamericano y Barie, C. G. (2003). (Datos comprendidos entre 1999 y 2002).

País	Población	%	No. de pueblos o grupos
Surinam	25.000	6,0	6 Grupos
Uruguay			
Venezuela	316.000	1,8	28 Grupos
Total	43.242.831	11,75	

Más allá de los datos, es evidente la diversidad étnica que la población indígena constituye en muchos de los países de América Latina. La riqueza cultural de la cual gozan muchos de estos países se basa en la multiplicidad de pueblos que allí habitan y en la diversidad de lenguas que representan para los mismos un valioso patrimonio.

Los países latinoamericanos, sensibles y reconocedores de esta riqueza cultural, han consagrado en su legislación y en algunos casos en sus cartas constitucionales derechos especiales para los pueblos indígenas que habitan en sus territorios. Países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Venezuela se han identificado en sus constituciones como naciones multiétnicas y pluriculturales³.

En Colombia, el decreto 2164 de 1995, define las comunidades o parcialidades indígenas como agrupaciones de descendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres culturales, formas de gobierno y sistemas normativos propios que las distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad sobre la tierra.

- De acuerdo con información oficial, la población indígena en Colombia ascendía en el 2001 a 785.356 habitantes⁴. Esta población hace parte de 82 pueblos y habita en la mayoría de los departamentos y municipios del país. Los 638 resguardos legalmente constituidos ocupan el 27% del territorio nacional, con un total de 31,3 millones de hectáreas tituladas a su favor. Sólo 13% de la población indígena vive en territorios sin titular como resguardo. El mayor peso poblacional indígena se encuentra en zonas de importancia ambiental: la Amazonia, la Orinoquía, el Litoral Pacífico, La Guajira, Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta. El 90% de los indígenas habita en zonas rurales.
- Según el Censo de 1993 los grupos indígenas se encontraban residenciados en 458 municipios, es decir en el 43,4% del territorio colombiano. El 63,4% estaban ubicados en los departamentos de Guaviare (6,9%), Chocó (8,3%), Putumayo (8,5%), Cauca (13,3%), La Guajira (25,5%), Amazonas (44%), Vichada (48%), Guainía (66%) y Vaupés (81,7%), donde además había 313 resguardos titulados. Los demás grupos están distribuidos en el resto del país.
- Los departamentos de Cauca, La Guajira y Nariño concentran el 54,2% del total de la población indígena nacional. El 45,8% restante se distribuye en núcleos más pequeños en el resto del país. Sin embargo, de acuerdo con los datos censales los grupos más numerosos,

³ Esmap. (2002). El Programa Energía, Ambiente y Población. Washington: Banco Mundial

⁴ Tomado de: "Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio". Departamento de Planeación Nacional.



en orden descendente son: los nasa (paéz) con 96.165 personas, residentes en su inmensa mayoría en el Departamento del Cauca; los wayuu con cerca de 94.000 miembros, residentes en La Guajira; los embera un poco más de 50.000 ubicados en su mayoría en Chocó, Antioquia, Caldas y Risaralda; los quillasinga en Nariño con 45.600 individuos; los senú en Córdoba con cerca de 39.000 personas y los sikuni repartidos en la Orinoquia y la Amazonia con cerca de 20.500 personas. Otros grupos aún numerosos (entre 10.000 y 18.000 miembros) son los yanacunas, guambianos, ingas, cañamomos, awa (kwaiker) arhuacos y coyaimas. Hay 21 grupos menores con poblaciones entre 1.000 y 7.000 habitantes. Por último hay 46 grupos étnicos con poblaciones inferiores a las 1.000 personas.⁵

- La diversidad étnica de nuestro país ha posibilitado la existencia en territorio colombiano, de más de 64 idiomas hablados, los cuales se han clasificado en las familias lingüísticas chibcha, caribe, arawak, uitoto, tupí, tucano, bora, maku puinave, yaguas pebas y cerca de una decena de lenguas aisladas que se encuentran sin clasificar y que quizás son rastros de familias lingüísticas desaparecidas.⁶

Las características de los pueblos indígenas en Colombia se pueden enumerar como sigue:

- Diferencias culturales: Colombia es el país de América, que después de Brasil, tiene más etnias indígenas.
- Diferentes formas de “contacto” con la sociedad mayor.
- Diferentes intereses: en unas zonas la prioridad es la recuperación de territorio, en otras zonas la prioridad es la conservación de la biodiversidad.
- Diferentes formas organizativas.



Etnia Wayuu en la Guajira



Etnia Inga en Putumayo

⁵ Idem.

⁶ Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Capítulo III. Construir Equidad Social.



Los pueblos indígenas de Colombia, como los de toda América Latina, son portadores de culturas, cosmovisiones y modos de organizar su vida social, política y económica. http://www.planetapaz.org/sectores/indigenas_bojaya.htm

4.2 Grupos étnicos de la población indígena

En el transcurso de los últimos años se han presentado discusiones a nivel gubernamental, sobre cuáles son los criterios para determinar quien pertenece a un grupo étnico. Los criterios tenidos en cuenta por el DANE son:

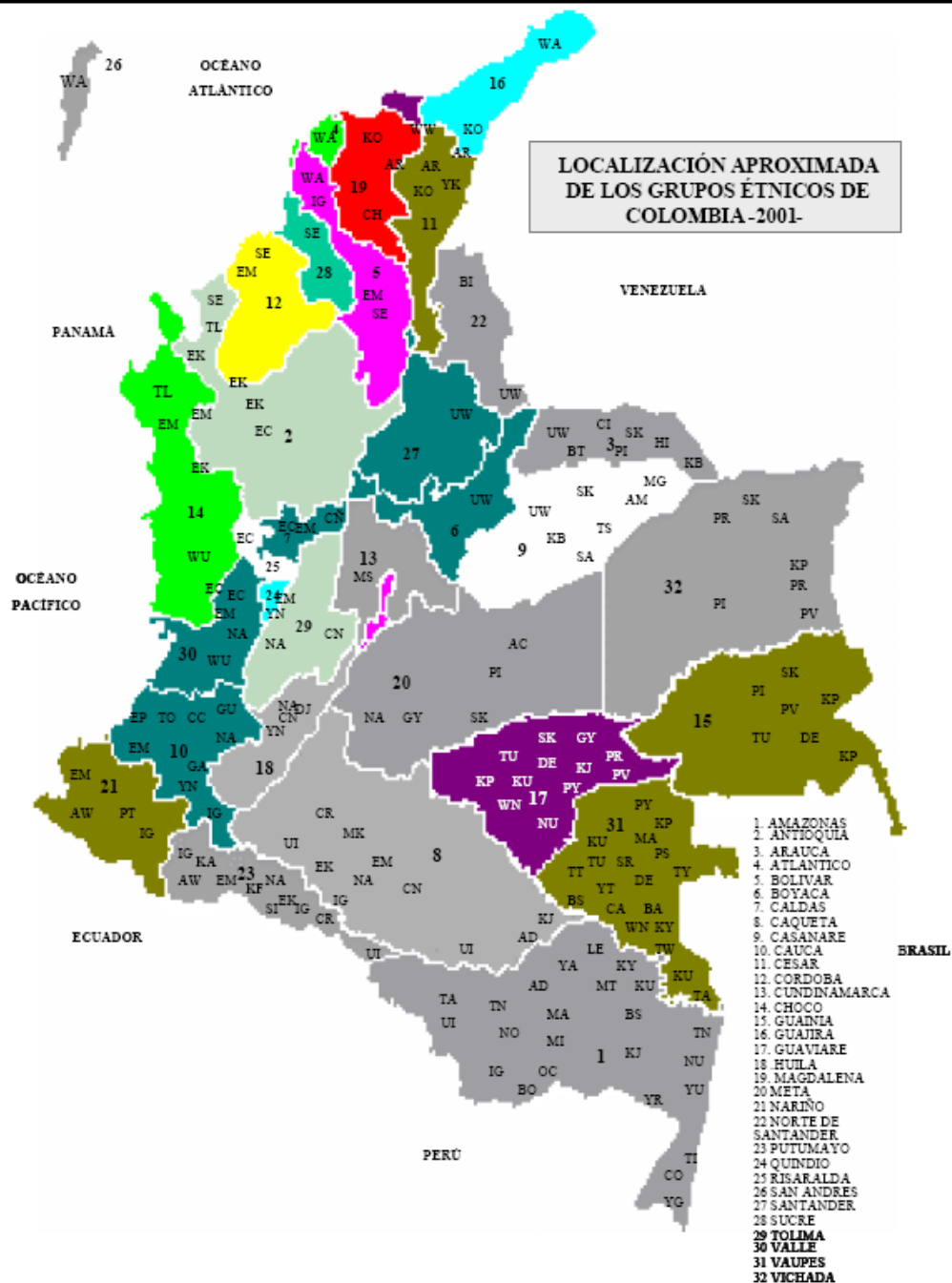
- Criterio lingüístico: Se clasifica la población como perteneciente a un grupo étnico por el hecho de hablar el idioma ancestral.
- Criterio territorial: Quienes viven en territorios con delimitaciones geográficas reconocidas y perteneciente a un grupo étnico; en este caso los resguardos indígenas.
- Criterio racial: se adopta el color de la piel y otros rasgos fenotípicos como indicadores de la pertenencia étnica.
- Criterio de identidad: está basado en la auto identificación o auto reconocimiento, refiriéndose al sentido de pertenencia que expresa un individuo frente al grupo.

El DANE concluyó que los grupos étnicos son: “...colectivos que se diferencian de la sociedad hegemónica por el hecho de compartir rasgos comunes en cuanto a sus formas particulares de comunicación, socialización y trabajo, derivados de ordenamientos tradicionalmente heredados, de acuerdo con las complejas interacciones dadas entre los conocimientos y saberes, las organizaciones, las necesidades y el entorno de un pueblo, que se constituye en el fundamento de su existencia”. Sobre esta base definió el “grupo étnico” como “un conjunto de personas que se perciben como asociadas a un grupo específico porque comparten su cosmovisión, sus costumbres, su lengua y sus códigos relacionales”.



Mapa No. 1: Localización aproximada de los grupos étnicos de Colombia – 2001

Localización Aproximada de los Grupos Étnicos de Colombia -2001-



4.3 Comunidad afrocolombiana

Por otra parte, Colombia cuenta con una población de raza negra, que sobre la base del censo de 1993, fue muy difícil de calcular, puesto que se publicaron resultados que mostraban cifras inferiores (alrededor de 930.000, lo que equivale al 2,75% del total de la población). El grupo consultor Cowater International Inc., en un estudio realizado en 1996 por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo, en el que se utilizó una definición más amplia del término afrocolombiano, se calculó que los colombianos de esta etnia, constituyen alrededor del 30% de la población nacional.⁷ Según el Departamento Nacional de Planeación, los afrodescendientes son en Colombia el 26% del total de la población, calculada en 40 millones de habitantes.

El Artículo 2 de la Ley 70 de 1993, define a la comunidad afrodescendiente como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad, que las distinguen de otros grupos étnicos.

- La población afrocolombiana se encuentra localizada en casi toda la geografía nacional. Muestra una gran concentración en los departamentos costeros de la región del Pacífico y del Caribe. Esta población también se encuentra ubicada en las zonas bajas de los valles de los ríos Magdalena, Cauca, San Jorge, Sinú, Cesar, Atrato, San Juan, Baudó, Patía y Mira. Además existen algunos enclaves de antiguos palenques, haciendas, minas, o plantaciones bananeras y centros petroleros en casi todas las regiones del país.
- Históricamente, los antepasados de los afrocolombianos procedían de vastos territorios del continente Africano. Su llegada al actual territorio colombiano está asociada al descubrimiento de los yacimientos de oro realizados en el Nuevo Reino de Granada entre 1580 y 1592 (Zaragoza, Nueva Remedios y Cáceres). Para la explotación de estas minas la Corona Española recurrió a la mano de obra negra, en reemplazo de la población aborigen que había sido diezmada por los efectos de la guerra, las enfermedades y el trabajo forzado. Este lucrativo comercio, legitimado jurídicamente mediante el llamado "*Asiento de negros*" se realizó a través de la ciudad de Cartagena de Indias que, desde entonces, se convirtió en el principal puerto negrero de toda la América Hispana y el punto de contacto geográfico y cultural entre África y los territorios españoles de la América Meridional. No existe un consenso en torno al número de negros que llegaron al territorio que hoy es Colombia⁸. Según estudios demográficos realizados por Enriqueta Vila entre 1595 y 1640 fueron importados, a través del puerto de Cartagena, 135 mil esclavos, lo que supondría un total de 3000 esclavos por año para este período.

La resistencia opuesta por los negros africanos y sus descendientes a este ignominioso sistema de explotación, dio lugar a los primeros movimientos de liberación contra el colonialismo español. Protagonista de estas luchas fue el rey africano Benkos Bioho, en un largo proceso que se conoció como el "*cimarronaje*" que dio vida a los palenques –quilombos en otras regiones del continente–

⁷ Cowater International Inc., Sánchez y Franklin, editores, Comunidades de Ancestría Africana, Capítulo 8, "Diagnóstico de las Comunidades Negras de Colombia", 1997, pág. 127.

⁸ Friedemann, Nina S. de., 1986

(Aquiles Escalante, 1954 y Roberto Arrázola, 1970). Como testimonio vivo del fenómeno de resistencia del cimarronaje en Colombia se encuentra el Palenque de San Basilio, un poblado de alrededor de 3.000 descendientes de africanos rebeldes, ubicados al pie de los Montes de María a 70 kms del puerto de Cartagena.

El Palenque de San Basilio es una comunidad fundada por los esclavizados que se fugaron y se refugiaron en los palenques de la Costa norte de Colombia desde el siglo XV. El término palenque se define como aquel lugar poblado por cimarrones o esclavizados africanos fugados del régimen esclavista durante el período colonial. De ahí que se convirtió en sinónimo de libertad ya que toda persona que llegaba a formar parte de un palenque era automáticamente libre. De los numerosos palenques existentes en la Colonia, San Basilio es el único que ha permanecido hasta nuestros días. De ahí que Palenque de San Basilio sea cuna y testimonio de la riqueza y trascendencia cultural africana en el territorio colombiano.

La comunidad de Palenque de San Basilio conserva una conciencia étnica que le permite entenderse como pueblo específico, con la única lengua criolla con base léxica española en la diáspora africana en el continente americano, una organización social sui generis basada en los *ma-kuagro* (grupos de edad), así como complejos rituales fúnebres como el *lumbalú* o prácticas médicas tradicionales que evidencian un sistema cultural y espiritual excepcional sobre la vida y la muerte en la comunidad de Palenque.

Tanto el Estado colombiano como la comunidad de Palenque han formulado y desarrollado varias acciones en favor de la preservación, conservación y protección de diferentes expresiones y saberes que constituyen la base de la identidad palenquera.

Los *kuagro* son articulaciones de organización social bastante escasos en el mundo en general. África es el continente con mayor número de reportes etnográficos sobre la presencia de grupos de edad: “De una muestra etnográfica del mundo que incluye 547 culturas, solamente un cuatro por ciento tiene grupos de edad, y dieciséis de las veintitrés culturas que los tienen se encuentran en África”. Entre la literatura de la diáspora africana en el continente Americano, Palenque de San Basilio es el único caso reportado sobre la existencia y centralidad de los grupos de edad. La supervivencia de estas formas de organización social en Palenque constituye verdaderas estrategias adaptativas desarrollados por los palenqueros en la defensa de su territorio y autonomía frente a los efectivos o posibles ataques de los esclavizadores durante los más de trescientos años del régimen colonial. Los procesos de socialización así como el entramado de derechos y deberes que inscriben a un individuo específico en la cultura palenquera pasan por su pertenencia al *kuagro*.⁹

⁹ Friedemann, Nina S. de.; Dieck, Marianne.



Palenque de San Basilio

Los afrodescendientes usaron y transformaron creativamente sus vivencias y recuerdos culturales, en las danzas rituales, en las celebraciones, en imágenes e imaginaria, en los ritmos de poesía y música. Numerosos estudios en torno a la religión, las danzas rituales y profanas, las fiestas, los instrumentos musicales, las artes plásticas, la literatura oral y escrita, han colocado de presente estas huellas africanas. (Jaime Arocha, 1997). El español hablado por algunas comunidades afrocolombianas constituye dialectos que están siendo reivindicados en las experiencias de etnoeducación.

La Comisión para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la población afrocolombiana presenta la siguiente información: *“En términos relativos, o sea, en proporción porcentual frente al total de la población departamental, el departamento con mayor porcentaje de afrocolombianos es el Chocó (con un 85% aproximadamente), seguido por Magdalena (72%), Bolívar (66%), y Sucre (65%). En términos absolutos, los departamentos con mayor número de habitantes afrocolombianos son, Valle (1.720.257 habitantes aproximadamente), Antioquia (1.215.985) y Bolívar (1.208.181), seguidos por Atlántico (956.628), Magdalena (872.663) y Córdoba (801.643)”*.¹⁰

4.4 Población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El pueblo raizal isleño habita el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ubicado a 480 millas al noroeste del territorio continental de Colombia, en el Mar Caribe. El Archipiélago que tiene menos de 45 kilómetros cuadrados de tierra, alberga por lo menos 80,000 habitantes de los cuales tan sólo 25 mil son raizales¹¹. El pueblo raizal ha conservado un idioma propio, el criol sanandresano cuya base es el inglés, utilizando muchas expresiones dialectales y gramaticales africanas y propias. Actualmente, el esfuerzo de la etnia se concentra en construir su propia escritura criol.

Durante el siglo XVII el archipiélago fue colonizado por el imperio Británico, aunque formalmente nunca dejó de ser posesión de la Corona española, que inició la producción de tabaco y algodón.

¹⁰ Departamento Nacional de Planeación. Comisión para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la población afrocolombiana “1998.

¹¹ Sitio Web de la Fundación Hemera



Para ello fueron traídos de África y Jamaica gran cantidad de negros esclavos, los cuales se constituyen en los antepasados del pueblo raizal. Hacia el año de 1834, cuando se produce un movimiento emancipador, los raizales ocupan todo el territorio de las islas.

El Archipiélago es una posesión de Colombia que está a unos 200 kilómetros al este de Nicaragua. En 1822 se produce la adhesión del archipiélago al territorio colombiano; sin embargo, fue en 1912 cuando la institucionalidad hace presencia real en las islas. En ese año el gobierno central convierte el archipiélago en Intendencia.

Uno de los temas que convierten esta región del país en altamente sensible socio culturalmente, es la superpoblación generada por la alta migración de población continental hacia las islas, durante varios decenios y la consecuente degradación ambiental que esta sobrepoblación ha producido. Los efectos culturales de esta migración sobre la población raizal, se pueden enunciar como la pérdida de su sistema económico, sustentada en la pesca, así como de gran parte de su cultura.

En marzo de 1984, en la isla de San Andrés, fue fundada la organización Raizal Isleña, The Sons of the Soil Movement, **S.O.S.** que con la consigna "justice, respec, prosperity and self-determination for the native people of St. Andrew, Old Providence and Catalina Island's", comienza a levantar la bandera de sentidas reivindicaciones de la población nativa isleña. Su origen por consiguiente está relacionado con una lucha por preservar el espacio étnico de los Raizales Isleños. Este movimiento **S.O.S.** ha sido en la historia del Archipiélago el de más larga duración y el que ha conseguido involucrar importantes sectores y actores del pueblo Raizal Isleño. Igualmente este movimiento se ha preocupado por relacionarse con organizaciones étnicas del continente, como la de los indígenas y afrocolombianos, lo que la ha proyectado a nivel nacional.



5 Niveles organizativos y figuras de autoridad

5.1 Organizaciones y autoridad indígena

Las comunidades indígenas poseen sistemas de organización que en su estructura social connotan una base comunitaria constituida para establecer un orden y control social, institucionalizando las relaciones sociales, los niveles de parentesco, la organización política y el ejercicio del poder. Cada pueblo en general presenta formas de organización social diferenciadas, que se manifiestan de acuerdo a las regiones y etnias.

En la mayoría de comunidades indígenas existen claramente definidos dos tipos de autoridad, los cuales ejercen su función en orden a las circunstancias que les competen y se complementan entre sí.

- Una forma de poder y autoridad la ejercen los chamanes, médicos tradicionales o en general sabios o figuras de autoridad tradicional.
- Otra figura de autoridad legítima en las comunidades indígenas es el cabildo. Elegido por las comunidades para gobernar durante un año, ejerce su misión con relación a la adjudicación, conservación y defensa de las tierras de los resguardos. Es también de su competencia la resolución de problemas legales y la imposición de castigos. La estructura de los cabildos está conformada por una autoridad mayor que es el gobernador o cacique mayor o cabildo mayor¹². El número de cabildantes (cabildos menores, capitanes, capitanes menores, etc., según la etnia) depende de la extensión de su jurisdicción, cada comunidad o agrupación tiene derecho a elegir un cabildante. Aunque cada cabildo siempre tiene el respaldo de sus respectivas comunidades para tomar las decisiones, su función principal es la de viabilizar la participación de toda la comunidad. En ese sentido el cabildo es una instancia democratizadora. Estos dirigentes por lo general cuentan con la asesoría de los ancianos conocidos como sabios, capitanes, entre otros. Sin embargo, existen etnias como la Wayuu, cuya organización y forma de autoridad es diferente, girando alrededor de la familia, en la cual la persona con mayor autoridad es el hermano mayor de la madre. Esta organización es compleja en sus formas de relacionamiento y en este caso específico, las relaciones de poder entre los mayores o ascendentes de las diferentes familias es diferente a otras etnias.

En Colombia, *“El decreto 2164 de 1995 definió los cabildos en el artículo 2 como: una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que les atribuyan las leyes, los usos, las costumbres y el reglamento interno de cada comunidad”* (Arango-Sánchez: 1998).

¹² Nombres diferentes dependiendo de la etnia

Adicional a los sistemas organizativos internos de las comunidades indígenas, existen organizaciones a nivel regional y nacional. Las organizaciones a nivel regional pueden originarse en un conjunto de cabildos de la misma etnia o, en un conjunto de comunidades indígenas, de diferentes etnias, localizadas en la misma región o departamento.

Estas organizaciones son frágiles y cambiantes, es decir con frecuencia se crean unas nuevas, o las existentes se dividen dando origen a otras o simplemente desaparecen debido a la falta de apoyo para su supervivencia o a conflictos internos originados por diferentes posicionamientos frente a temas de interés general. Sin embargo se reconoce la existencia de organizaciones actuantes a nivel nacional y nivel internacional.

5.1.1 La Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica –COICA-

Es una organización indígena creada en el Primer Congreso de pueblos indígenas amazónicos realizado en Lima, Perú, en marzo de 1984, ciudad donde funcionó hasta 1992. Se constituye así en un espacio de coordinación de las organizaciones indígenas que agrupan a sus respectivos pueblos habitantes de la cuenca amazónica. Hoy es una organización de derecho privado, sin ánimo de lucro, que actualmente tiene su sede en Quito en donde es legal y jurídicamente reconocida por el Gobierno Ecuatoriano.

5.1.2 La Organización Nacional Indígena Colombiana

La existencia de organizaciones regionales, cada una con programas y estrategias para atender sus problemas, dio paso en 1982 a la creación de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC. En la actualidad son integrantes de la ONIC alrededor de 30 organizaciones de los distintos grupos étnicos o pueblos indígenas¹³. Para su tercer congreso en Julio de 1990, había logrado abarcar a más del 90% de las etnias indígenas de Colombia.

5.2 Organizaciones de la comunidad afrocolombiana

En los años 80s se inicia la conformación de organizaciones campesinas afrodescendientes que reclaman su derecho al territorio. Antecedente importante de ésta expresión es el movimiento que se constituye alrededor de la Asociación Campesina Integral del Atrato ACIA, la cual desde Quibdó y a lo largo de la región media del Atrato, en oposición al avance de la explotación forestal, inicia un proceso de movilización, para que el Estado le garantice sus derechos territoriales en las áreas definidas en ese momento como “*bosques comunales*”. Este proceso pronto se extenderá hacia otras regiones del Chocó, donde igualmente la población rural se moviliza en procura de defender su aspiración territorial, de tal forma que en el año de 1991, la experiencia de ACIA se convierte en el

¹³ El nombre de Pueblo Indígena es utilizado por las organizaciones indígenas como una forma de reconocimiento a las diferencias étnicas. La ONIC se refiere siempre a los pueblos indígenas, llegando incluso a hablar de nacionalidades indígenas que para muchos de los líderes y etnias, está por encima de la nacionalidad colombiana. Es decir, los pueblos indígenas pertenecen a nacionalidades indígenas y este sentido de pertenencia está por encima del reconocimiento de la nacionalidad colombiana que tienen por habitar territorio colombiano. Esto demuestra las grandes brechas que existen hoy en los conceptos de nacionalidad, desarrollo, deberes y derechos entre las etnias indígenas y el Gobierno Colombiano.

fundamento del reconocimiento territorial manifiesto en el Artículo Transitorio 55 de la nueva Constitución.

La Ley 70 de 1993 prevé la formación de consejos autónomos de planificación territorial y de asambleas regionales. La participación comunitaria de los segmentos afectados son ingredientes importantes del Plan. De manera que las organizaciones comunitarias tienen posibilidades de hacerse oír y de que se tengan en cuenta sus opiniones dentro de ese Plan.

El decreto 1371 de 1994 conformó la Comisión consultiva de alto nivel, en desarrollo del artículo 45 de la Ley 70 de 1993. Esta Comisión estaba conformada por: *“El Viceministro de Gobierno, quien la presidirá; El Viceministro del Medio Ambiente; El Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Desarrollo Económico; - El Viceministro de Minas y Energía; El Director del INCORA; El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; El Director del Instituto Colombiano de Antropología; El Director Ejecutivo del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República; - El Jefe de la Unidad de Planeación Regional y Urbana del Departamento Nacional de Planeación; -El Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio de Gobierno; Cinco (5) representantes de las Comunidades Negras por el Departamento del Chocó; Cuatro (4) representantes de las Comunidades Negras por la Costa Atlántica; - Tres (3) representantes de las comunidades Negras por cada uno de los Departamentos de Valle, Cauca y Nariño; Un (1) representante de las Comunidades Negras por el Departamento de Antioquia; Un (1) representante de los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; Un (1) representante de las comunidades negras por cada uno de los Departamentos distintos de los mencionados que constituyan Comisiones Consultivas Departamentales de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del presente Decreto; Dos (2) representantes a la Cámara elegidos por circunscripción especial para las comunidades negras, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 70 de 1993”.*

- Las funciones de la Comisión Consultiva de Alto Nivel son: *“Servir de instancia de diálogo entre las Comunidades Negras y el Gobierno Nacional; Constituirse en mecanismo de difusión de la información oficial hacia las comunidades negras y de interlocución con niveles directivos del orden nacional; Promover, impulsar, hacer seguimiento y evaluación a las normas que desarrollan los derechos de las comunidades negras; Contribuir a la solución de los problemas de tierras que afectan a las Comunidades Negras, para impulsar programas de titulación y dotación de tierras en su beneficio, de acuerdo con la ley; Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades y entidades nacionales y territoriales para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, políticos, culturales y territoriales de las Comunidades Negras; Buscar consensos y acuerdos entre las comunidades negras y el Estado, dentro del marco y sin detrimento de la autonomía de la administración pública y de la utilización de los mecanismos de participación ciudadana; En materia de reglamentación de la Ley 70 de 1993, constituirse en el espacio para que las Comunidades Negras presenten y debatan con los representantes del Gobierno Nacional las recomendaciones pertinentes, antes de que los proyectos respectivos sean expedidos por el Presidente de la República. Dentro de estos parámetros, la Comisión Consultiva de Alto Nivel deberá promover la difusión, consulta y participación de las Comunidades Negras y sus organizaciones en la reglamentación de la Ley 70 de 1993. Así mismo realizará el seguimiento y evaluación del desarrollo de la Ley”.*

- De igual forma se constituyeron las Comisiones Consultivas Departamentales, en los departamentos en donde exista una organización de base que represente las comunidades negras.

Posteriormente el Decreto 2248 de 1995 subroga el Decreto 1371 de 1994 y establece los parámetros para el registro de Organizaciones de las Comunidades Afrodescendientes. En términos generales, este Decreto modifica la conformación de la Comisión Consultiva de alto nivel, ampliando la representación regional de las mencionadas comunidades. Es así como hoy, la Dirección Nacional de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia cuenta con el Registro Único de Organizaciones de Comunidades Afrodescendientes.

Dentro de este marco normativo, se inicia el proceso de creación de los Consejos Comunitarios Mayores, a quienes el INCORA entrega los territorios. Sin embargo, al interior de dicha organización, pueden existir Consejos Comunitarios Menores, que pueden estar o no de acuerdo con los lineamientos de uso territorial que impartan los Consejos Mayores.

6 Territorios étnicos en Colombia

6.1 El sentido de territorio y resguardos indígenas

Para muchos de los pueblos indígenas la tierra tiene un profundo valor cultural. No es simplemente un factor productivo, tampoco un inmueble comerciable. La tierra se considera para muchos pueblos como Madre. Se habla de territorio ancestral. Las relaciones con el territorio, es decir, la tierra y sus recursos incluyendo el paisaje, están cruzadas por tradiciones y rituales.

Los pueblos indígenas no suelen hacer una separación entre el suelo y sus recursos tal y como lo hace el derecho occidental. La tierra y sus recursos constituyen una unidad. En algunas cosmogonías se considera que existe un enlace entre la sociedad, la naturaleza y el mundo espiritual. El territorio es lugar de los ancestros y morada de los dueños o amos de las plantas y los animales. Las culturas amerindias no solamente consideran la tierra como la madre, el territorio tradicionalmente ocupado constituye la base para su reproducción biológica y cultural.

Los derechos territoriales indígenas han tenido reconocimiento mediante las siguientes formas legales: Resguardos de origen colonial, resguardos republicanos, resguardos creados por el INCORA después de 1961, reservas indígenas y títulos individuales o por parcialidad. En 1980 se consolida una política de Estado sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, con el carácter legal de resguardo. Esta política fue reafirmada en el texto de la Constitución de 1991, al establecer que las tierras de resguardo son de propiedad colectiva, no enajenable, imprescriptible e inembargable (Artículo 63, 329 de la Constitución)

La ley define los resguardos como: *“una institución legal y sociopolítica de carácter especial conformada por una o más comunidades indígenas que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y/o se rigen por el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y sus sistemas normativos propios”* - Artículo 21 Decreto 2164 de 1995.

El resguardo indígena está conformado por los siguientes elementos básicos:

- a) Un territorio delimitado.
- b) Un título de propiedad comunitaria registrado.
- c) Una o varias comunidades que se identifican a sí mismas como indígenas.
- d) Una organización interna que se rige por sus propias regulaciones internas.

Es importante tener en cuenta que aún persisten comunidades indígenas a quienes no les han sido legalizadas sus tierras por parte del INCORA o INCODER. Estas comunidades se encuentran principalmente en la Costa Pacífica, parte de la Orinoquía, la Amazonía y en el Departamento de Antioquia. En esta situación se encuentran 29.863 indígenas aproximadamente.

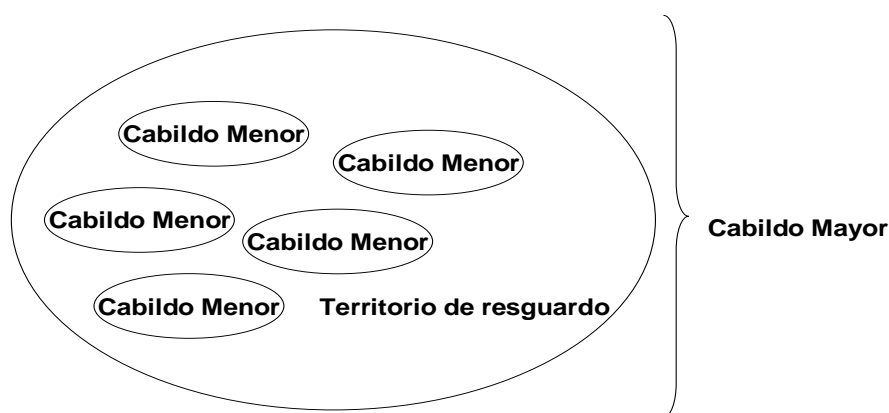
En algunos resguardos se han identificado problemas como:

- a) Demarcación imprecisa
- b) Ocupación ilegal por parte de campesinos colonos
- c) Ocupación por actores armados y personas dedicadas a cultivos ilícitos o a la extracción de recursos naturales.
- d) Dificultades en el saneamiento territorial: por presencia anterior a la constitución del resguardo, de títulos individuales o derechos de posesión de personas no pertenecientes al grupo indígena titular del resguardo, que no fueron desenglobadas en el momento de constitución del mismo.

A continuación se muestra gráficamente para mejor comprensión del lector, algunas de las formas de relación entre cabildo y resguardo.

En el Gráfico No. 1, el Territorio de resguardo es único, fue concedido por una resolución del INCORA, a una comunidad organizada y su beneficiario fue el Cabildo Mayor. Al interior de este territorio, la organización indígena realizó una distribución de áreas para cada comunidad, constituyéndose éstas en cabildos menores. La capacidad de decisión sobre usos del suelo dentro del territorio del resguardo está legítimamente en el Cabildo Mayor, quien debe tomar dichas decisiones democráticamente, mediante consultas con los líderes de cada cabildo menor.

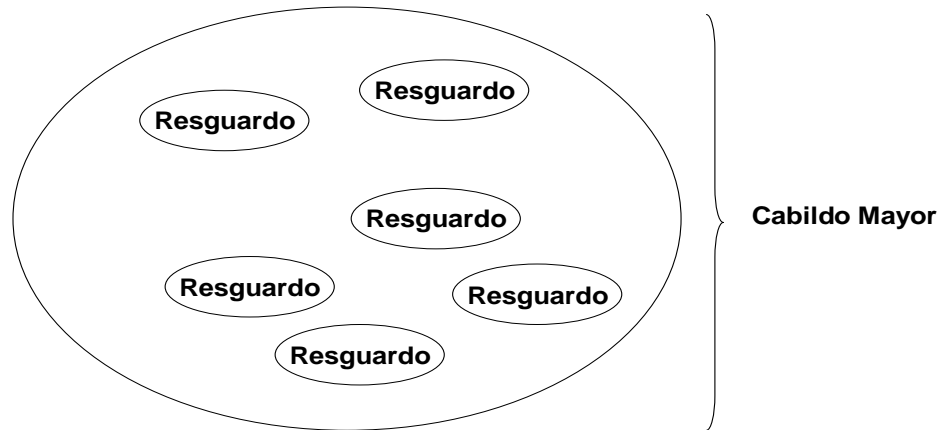
Gráfico No. 1: Resguardo y Organizaciones internas



En el Gráfico No. 2, el territorio de resguardo fue entregado por medio de Resolución del INCORA a comunidades indígenas (cabildos menores), que se agrupan en un Cabildo Mayor. Aunque las decisiones sobre uso del suelo dentro del área de resguardo pueden ser tomadas por los líderes de los cabildos menores, en su calidad de titulares de la Resolución del INCORA, estos, en pocos casos actúan autónomamente. Por lo general, las decisiones son tomadas por el Cabildo Mayor, aunque este no sea titular ni beneficiario de ningún territorio de Resguardo.

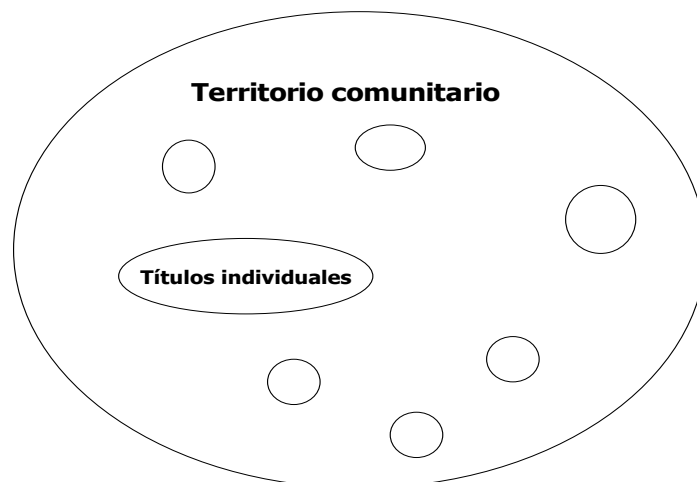


Gráfico No. 2: Otro caso de territorialidad y organización indígena



En el Gráfico No. 3 se observa una problemática muy común en territorios de resguardo o de comunidad afrocolombiana, la existencia de títulos individuales de particulares existentes previamente a la adjudicación del territorio del resguardo indígena por parte del INCORA. En estos casos es importante certificar que dichos títulos individuales fueron desenglobados del territorio adjudicado, puesto que en caso de no haberlo sido, la decisión sobre el uso del suelo recae en la comunidad indígena o afrocolombiana beneficiaria de la adjudicación y por lo tanto es común la presencia de conflictos entre la etnia y los particulares.

Gráfico No. 3: Títulos individuales dentro de territorio comunitario





En el caso de comunidad afrocolombiana, es probable que los títulos individuales estén a nombre de personas de la misma etnia pero que, en todo caso, pueden tener diferencias ideológicas respecto a la utilización del suelo y a la explotación de recursos naturales del subsuelo.

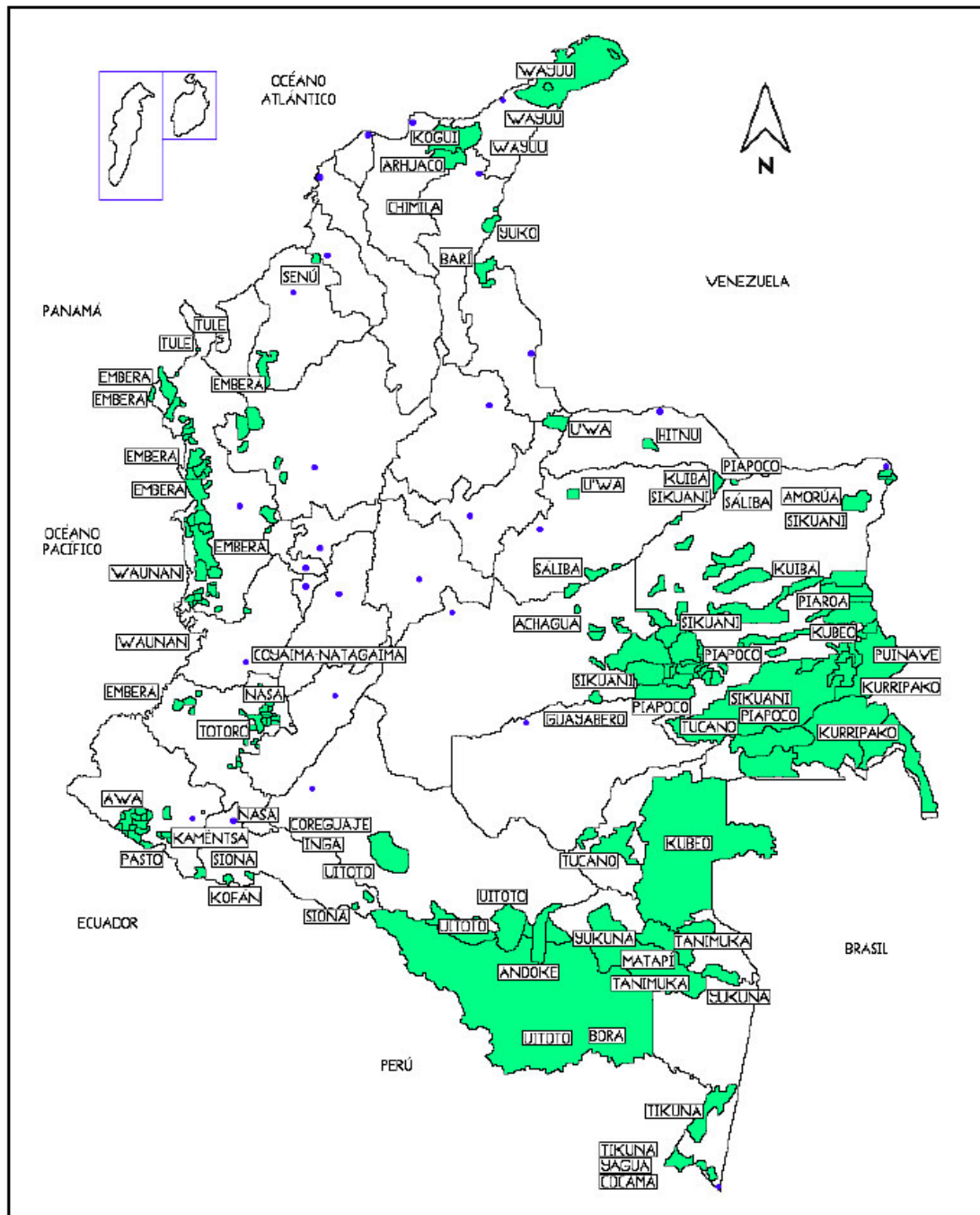
La claridad sobre la titularidad del territorio, la organización de base o superior que tiene la autonomía para la toma de decisiones sobre el uso del suelo y la explotación de recursos del subsuelo es de gran importancia para los proyectos de exploración y producción de hidrocarburos, pues el manejo de este tipo de situaciones debe responder a una estrategia concertada con las instituciones gubernamentales y las comunidades, etnias y propietarios particulares que se encuentran en el territorio.

Con respecto a la territorialidad étnica y a las divisiones político administrativas colombianas como son los entes municipales y departamentales es importante aclarar que los títulos pueden cubrir uno o varios municipios y que por lo tanto las áreas sobre las cuales rigen las comunidades beneficiarias o sus organizaciones no corresponden necesariamente a las áreas político administrativas municipales.



Mapa No. 2: Ubicación aproximada de los resguardos indígenas en Colombia

Ubicación aproximada de los resguardos indígenas en Colombia -2001-



Fuente: Arango y Sánchez, "Los Pueblos Indígenas de Colombia, 1997", actualizado con base en Dgai, 2001. Los resguardos coloniales corresponde a trabajos realizados por los autores en 1987, con base en archivos de entidades privadas, parte del Incora y Ministerio del Interior



6.2 Territorialidad afrocolombiana

Al empezar la década de los años 90 en la Cuenca del Pacífico Colombiano avanzaba un proceso de definición territorial a favor de diversos actores institucionales y comunitarios. De los 10,6 millones de hectáreas que conforman la cuenca, ya se habían adjudicado y reservado más de 5.000.000 de hectáreas, sin que las comunidades afrocolombianas tuviesen acceso a la propiedad de la tierra por la prohibición expresa de la Ley 2da de 1959 que declaró la cuenca del pacífico como zona de Reserva Forestal. Para resolver esta situación de inequidad, el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991 ordenó la expedición de una Ley especial que reconociera los derechos territoriales de estas comunidades. De manera que en 1993 el Congreso aprobó y el Ejecutivo promulgó la Ley 70 que estableció dentro del Plan de desarrollo nacional, el Plan de desarrollo afrocolombiano.¹⁴

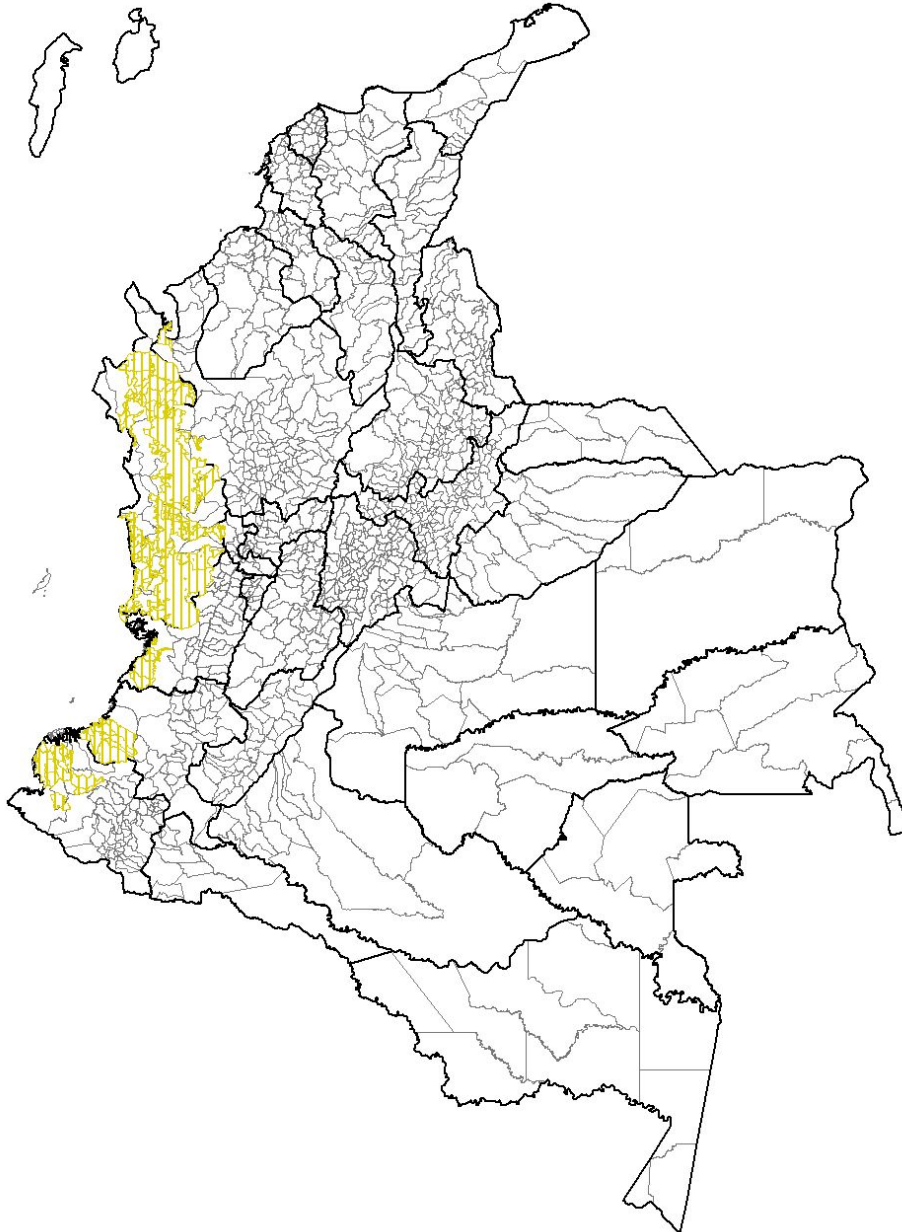
- La Ley 70 de 1993 ordenó la titulación colectiva de los territorios tradicionales de las comunidades afrodescendientes en la Cuenca del Pacífico y en otras regiones del país con condiciones similares de ocupación. El Decreto 1745 de 1995 adoptó el procedimiento de titulación colectiva y le asignó la competencia al INCODER para adjudicar los territorios colectivos.
- Además, la política de titulación colectiva para las comunidades afrodescendientes se planteó como una estrategia de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural; de fortalecimiento organizativo para garantizar su participación, su autonomía y el gobierno propio de sus territorios tradicionales; de protección ambiental de los recursos naturales existentes en estos territorios y como un mecanismo para estimular el desarrollo productivo orientado a mejorar las condiciones de vida de estas comunidades.

Para que dichas comunidades puedan recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, deben conformar un consejo comunitario como forma de administración interna.

¹⁴ Tomado de Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Porto Alegre Brasil 7 al 10 de marzo del 2006



Mapa No. 3: Territorios de Comunidades Negras Titulados – 2001¹⁵



6.3 Situación actual de territorios entregados a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas

En resumen, la política de titulación colectiva de tierras para comunidades afrodescendientes, y de constitución, ampliación y saneamiento de Resguardos para las comunidades indígenas, impulsada

¹⁵ Fuente INCODER 2004



por el Gobierno Colombiano en los últimos 15 años, cuyo resultado ha sido la entrega de 36.336.807 has. a estas comunidades, que representan el 32,2% del territorio nacional, se ha convertido en una de las mayores y más trascendentales reformas agrarias, realizada en cualquier parte del mundo a favor de los grupos étnicos.¹⁶

En el pasado, con la constitución de los resguardos indígenas y, al no existir una normatividad que permitiera el reconocimiento territorial a las comunidades afrodescendientes, se generaron situaciones de conflicto, es así como en algunos casos tierras tradicionalmente de comunidades afrodescendientes quedaron insertas en áreas de resguardos. Estos conflictos deben ser solucionados por el INCODER, entidad que debe entrar a delimitar los territorios, realizando las correcciones a que haya lugar en las Resoluciones de adjudicación a los grupos étnicos, buscando siempre el acuerdo entre ellos.

¹⁶ Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Departamento de Planeación Nacional

7 Sensibilidad socio cultural

El concepto de sensibilidad socio cultural está íntimamente ligado al concepto de vulnerabilidad y esta se genera básicamente por factores de desigualdad respecto a otros grupos humanos. Los factores que dan origen a la desigualdad pueden ser de orden histórico, económico, cultural, político y ambiental.

Para efectos de este manual, consideraremos como vulnerables o sensibles socio culturalmente, grupos étnicos como los pueblos indígenas, la comunidad afrocolombiana y la comunidad raizal, debido a que todos estos grupos se encuentran en riesgo de pérdida de sus valores tradicionales, su cultura o sus medios de supervivencia.¹⁷

La vulnerabilidad de estos grupos étnicos se refiere específicamente a poblaciones que presentan las siguientes condiciones:

- Institucionales
 - Poca o nula presencia del o en el Estado o acceso a los servicios que éste debe prestar.
 - Carencia de un desarrollo institucional a nivel local y regional que atienda las necesidades básicas de las poblaciones.
 - Dificultades de comunicación y relaciones de dependencia y desequilibrio con la economía de mercado.
 - Asentamientos en zonas de difícil acceso y de alto riesgo, rurales dispersas o urbano marginales.

- Ambientales y del entorno
 - Ausencia de manejo sostenible del medio ambiente, deterioro de ecosistemas por fenómenos de extracción indiscriminada de recursos naturales.
 - Presencia de cultivos ilícitos que degrada los ecosistemas intensificando todo tipo de problemas económicos, sociales y culturales.
 - Presencia de condiciones de extrema pobreza.
 - Expansión de situaciones de violencia armada y desplazamiento forzoso.
 - Para zonas de frontera, factores como la falta de documentación y el contrabando.

- Salud
 - Problemas graves de seguridad alimentaria.
 - Altos índices de mortalidad, que afectan especialmente a niños y niñas, mujeres y ancianos.

¹⁷ Tomado de la página Web de Etnias de Colombia. Fundación Hemera.

- Culturales
 - Situación de riesgo de extinción no sólo en términos biológicos sino sociales y culturales, como poblaciones y como individuos.
 - Afectaciones a la integridad y a la capacidad de pervivir y transformar condiciones de vida y lograr legitimidad en su interacción con el resto de la sociedad, sin perder su cohesión, autonomía e identidad.

- Educativas
 - Bajos índices de escolaridad y de eficiencia interna.

Cabe resaltar que el fenómeno de violencia colombiano se presenta con mucha frecuencia en territorios habitados por grupos étnicos, afectando sus organizaciones internas, su vida, sus sistemas de producción y su entorno ambiental. Por efecto de este fenómeno se han visto desplazadas comunidades enteras tanto de etnias indígenas como de comunidades afrocolombianas. Sus líderes han sido atacados, asesinados o desaparecidos, incrementando la vulnerabilidad de la comunidad y el riesgo de pérdida de los valores que la caracteriza, llegando casi a producir la desaparición de algunos grupos.

Son especialmente vulnerables o sensibles socio culturalmente, aquellas etnias que han ido perdiendo sus valores, cultura y tradición. También son especialmente sensibles las etnias nómadas, puesto que sus territorios no están definidos y dependen básicamente de los recursos naturales, la pesca y la caza para su supervivencia. Otros grupos se consideran de mayor vulnerabilidad, por estar compuestos de un pequeño número de individuos, factor que los hace susceptibles a la desaparición, llevándose con ellos las riquezas que representan su cultura y tradición.

8 La Consulta Previa

8.1 Marco conceptual de la consulta previa

Tal y como se vio en el capítulo de Marco Institucional y Normativo, el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Colombiana de 1991 y todos los desarrollos legales posteriores, establecen principios de reconocimiento de existencia y derechos de toda índoles y sobre todo territoriales a los diferentes grupos étnicos en Colombia.

Es así como nace la *Consulta Previa*. Esta herramienta de participación, generada para abrir espacios de diálogo con las comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales, en los cuales se puedan discutir abiertamente los efectos de proyectos de desarrollo a ejecutarse en los territorios adjudicados o habitados por dichas comunidades, ha sido uno de los mayores avances en materia de aplicación del Convenio 169.

Es importante anotar, que la legislación Colombiana establece que la propiedad del subsuelo es de la Nación, razón por la cual, también es la Nación la dueña de los recursos naturales allí existentes. Entonces, los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrocolombianas, son solamente sobre la propiedad del suelo.

La Consulta es de doble dirección: por un lado, la empresa informa a la población de todos los aspectos del proyecto que tienen un impacto socio económico y por otro recibe las preocupaciones de la comunidad y otros agentes y las toma en cuenta para el diseño del proyecto. La empresa debe permitir que ese diálogo influya en aspectos como el análisis de alternativas durante el diseño del proyecto, la identificación de impactos y las medidas de manejo y la definición de la política de Responsabilidad Social de la empresa.¹⁸

Uno de los objetivos de la Consulta es optimizar la información que la empresa incluye en su proceso de toma de decisiones, para así mitigar los impactos negativos. La Consulta es además el mejor mecanismo para evitar conflictos con una comunidad al facilitar información que permite desvirtuar los temores y expectativas que surgen alrededor de un proyecto.

Es importante anotar que, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y la legislación colombiana, la Consulta Previa en ninguno de los casos, es vinculante, es decir, no da a la comunidad el derecho de veto al proyecto y la Licencia Ambiental cuando se requiera, continúa siendo una decisión autónoma del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien podrá negar o aprobar la licencia, luego del análisis juicioso de los impactos tanto ambientales como sociales, económicos y culturales que el proyecto pueda causar. Es importante incluir los planteamientos o inquietudes realizados por la comunidad durante la Consulta en los planes de manejo de la empresa.

¹⁸ Guía de Relaciones Comunitarias. Ministerio de Minas y Energía del Perú.

Es fundamental que la comunidad consultada entienda que la Consulta Previa no es un proceso de negociación en el cual se dan aprobaciones de ingreso al territorio a cambio de bienes materiales, proyectos comunitarios o prebendas para los representantes de la comunidad. La Consulta es un proceso en el cual, la empresa, el Estado y la comunidad consultada analizan cada una de las actividades de un proyecto, identifican los posibles impactos ambientales, sociales, económicos y culturales y definen medidas de manejo para dichos impactos. Es probable que muchas de las medidas de manejo involucren a las diferentes instituciones gubernamentales, como alcaldías y a la misma comunidad, puesto que puede haber medidas a adoptar, en las cuales la empresa, como ente privado, no puede ejercer actividad o autoridad.

8.2 Marco Legislativo de la Consulta Previa.

La Ley 99 de 1993, crea el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y le asigna entre sus funciones la de emitir las Licencias Ambientales para la ejecución de proyectos de desarrollo. Entre los proyectos cubiertos por esta norma, se encuentran los de exploración y producción de hidrocarburos. Como uno de los pasos del proceso de licenciamiento ambiental, se encuentra la realización de la Consulta Previa, cuando los proyectos se deban realizar en territorios pertenecientes o con presencia de minorías étnicas.

En posteriores desarrollos legislativos y normativos, la etapa de exploración deja de requerir licencia ambiental expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el ánimo de incentivar la inversión en estos sectores y de agilizar los trámites, generándose las guías ambientales para actividades de exploración. Es en este momento cuando el proceso de Consulta Previa queda en un limbo, solucionado posteriormente por el Decreto 1320 de 1998.

Por lo anterior hoy se tienen dos tipos de Consulta Previa:

- a) Consulta Previa para proyectos de exploración sísmica. En este caso, es la Dirección Nacional de Etnias del Ministerio de Interior y de Justicia, el organismo encargado de llevar a cabo el proceso de Consulta Previa.
- b) Consulta Previa para proyectos de producción de hidrocarburos. En este caso, la Consulta Previa es parte del proceso de Licenciamiento Ambiental y es el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el organismo encargado de llevarla a cabo.

8.3 Definición sobre requerimiento de Consulta Previa

En principio, cuando una empresa va a iniciar actividades de cualquier tipo en un área adjudicada para exploración o producción de hidrocarburos, debe consultar al INCODER, la existencia de resguardos indígenas o territorios comunitarios de comunidades afrocolombianas en el área.

También se debe elevar consulta a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, sobre la existencia de comunidades o pueblos indígenas o de organizaciones de comunidades negras registradas.

Sin embargo y, aunque la respuesta dada por ambas entidades sea negativa y al ingreso a la zona, la empresa encuentre población indígena o afrocolombiana, está obligada por el Decreto 1320 de 1998 a informar a la Dirección Nacional de Etnias.

En ambos casos: territorios titulados o no a minorías étnicas, se debe realizar el proceso de consulta previa.

8.4 Principios para la Consulta Previa

La sentencia SU-039 de 1997 ofrece unos principios orientadores para que el proceso de consulta entre los representantes de las partes involucradas, se desarrolle adecuadamente. Estos son:

- c) “Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridas para ponerlos en ejecución.
- d) Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos pueden llevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.
- e) Que se le de oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierne a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que debe adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada. Cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena.”

La filosofía de la Consulta Previa establece que los Estudios de Impacto Ambiental deben realizarse con participación de la comunidad indígena o afrocolombiana habitante de la zona en que se va a desarrollar el proyecto, con el fin de establecer los planes de manejo para la empresa o el Estado, en los cuales se tenga en cuenta el respeto por la comunidad, su cultura, tradición y entorno ambiental. Por lo tanto se concibe como un proceso de construcción conjunta cuyos principios son los siguientes:

- Legitimidad
- Transparencia
- Participación
- Representatividad
- Entendimiento Intercultural y Bilingüismo
- Unidad e Integralidad
- Oportunidad

- Pluralismo Jurídico

8.5 Preparación de la Consulta Previa

8.5.1 Identificación de interlocutores para la realización de la Consulta Previa

En un primer momento, la empresa responsable por el proyecto de exploración y/o producción de hidrocarburos, luego de haber identificado la existencia de grupos étnicos en la zona de interés, (numeral 6.3 de este documento) debe adelantar un proceso de conocimiento de la etnia, su organización interna, su forma de vida, incluyendo tradiciones, cultura y relación con su medio ambiente.

En el caso de presencia de indígenas en la zona y, ya definido el tema de titularidad sobre territorio por el INCODER e informada a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y Justicia sobre la presencia de la comunidad, se debe:

- Solicitar a la respectiva alcaldía la certificación de representación de la organización comunitaria, sea cabildo mayor, menor o consejo comunitario mayor o menor según sea el caso de comunidades o pueblos indígenas o comunidades afrocolombianas respectivamente.
- Analizar la organización interna de la comunidad para identificar los líderes y representantes legales en caso de que la alcaldía no tenga dicha certificación.
- Analizar la relación existente entre la organización local o cabildo con la organización regional a la que corresponda la zona del proyecto.

8.5.2 Proceso de Información previo a la consulta

La empresa responsable por el proyecto, deberá adelantar un proceso informativo sobre la empresa, sus políticas, el proyecto y las actividades técnicas y de soporte que se desarrollarán. Este proceso debe ser dirigido a:

- Autoridades Locales
- Líderes de la comunidad
- Instituciones gubernamentales presentes en la zona
- Corporación regional
- Defensoría del Pueblo regional

La información que se suministre debe ser:

- Presentada de forma sencilla y comprensible para la comunidad
- En caso de que la comunidad no entienda el idioma castellano, debe contarse con el apoyo de un traductor a la lengua tradicional de la comunidad
- Debe utilizarse ayudas gráficas que ayuden a la mejor comprensión de las etapas del proyecto técnico.

- Se debe informar sobre los posibles impactos ambientales, sociales, económicos y culturales que hayan sido identificados previamente por la empresa y las medidas de prevención, mitigación y compensación a que haya lugar.
- Debe ser muy claro el alcance del proyecto, con el fin de no abrir expectativas en la comunidad, que dificulten el proceso.

Para dar respuesta a la filosofía de la consulta previa, se deben abrir espacios para que la comunidad presente sus inquietudes sobre el proyecto y sus impactos, sus temores sobre el mismo y trabajar con ella, de forma participativa, la solución a dichos temas.

Es importante en esta etapa, que la comunidad pueda tener una idea muy clara del sitio del proyecto e, identificar los lugares importantes para ella, que podrían ser afectados por el proyecto, como son cementerios, sitios míticos, de celebración de rituales, de pesca, caza, cultivo, comercio, caminos, etc. Esta identificación de elementos importantes para la comunidad, permite en esta etapa modificar en lo posible el diseño del proyecto, de forma que la afectación sea menor. De otra forma, este proceso también permite definir conjuntamente las medidas a adoptar medidas de protección, prevención o mitigación de los impactos, de una manera concertada por las partes.

Este proceso debe ser participativo y se aconseja la realización de talleres de trabajo, en los cuales ambas partes se coloquen al mismo nivel, es decir ambas partes estén dispuestas a aprender una de la otra, con el fin de obtener la mayor cantidad de información posible sobre el sitio, la comunidad y todos los elementos que eventualmente podrían ser afectados por el proyecto.

En fin, en esta etapa se trata de entablar una relación con la comunidad sustentada en el respeto por su cultura, tradición y derechos, el conocimiento mutuo, la claridad, transparencia y diálogo permanente.

Simultáneamente, se debe informar sobre el proyecto y todos sus aspectos a las organizaciones de segundo nivel, como asociaciones, organizaciones regionales indígenas y todas aquellas que se vayan detectando que tienen importancia o injerencia en la comunidad local.

Es importante también tener en cuenta en el proceso de información a organismos gubernamentales como la Defensoría del Pueblo para los derechos indígenas y de minorías étnicas, la procuraduría para la defensa de los derechos indígenas y de minorías étnicas y las ONGs que estén presentes en la zona y que desarrollen actividades de apoyo para las comunidades locales. Se incluye también en este grupo a los movimientos religiosos, Arquidiócesis, pastorales, etc.

Es aconsejable que en esta etapa de información y conocimiento, se brinde a la comunidad información sobre el Convenio 169 de la OIT, los derechos y deberes que este establece, la legislación colombiana desarrollada para dar cumplimiento a este convenio y en general, desde los principios constitucionales hasta la legislación, reglamentación y normatividad referenciada, con el fin de aclarar a la comunidad el alcance de la consulta.

De igual forma, es importante la motivación para la asistencia a las reuniones de consulta y la participación activa en el proceso, puesto que algunas etnias consideran que la no asistencia a las

reuniones es en sí un veto al proyecto. Por lo tanto, es importante aclararles que la no asistencia es una pérdida de espacios de participación en los procesos de toma de decisión sobre el desarrollo local y regional.

8.6 Proceso de Consulta previa.

8.6.1 Para proyectos de exploración

Liderada por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia para proyectos de exploración La Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, ha desarrollado el procedimiento específico para el desarrollo de la Consulta Previa, que a continuación enunciamos:

Etapas I: Preparación integral de la consulta previa

En esta etapa, se realiza una primera reunión, considerada como de información a la comunidad sobre el proceso de consulta, el marco jurídico y los roles que cada participante tiene. Asisten la Empresa, la Dirección de Etnias y la Comunidad y son invitadas otras instituciones de control como la Defensoría, Procuraduría, Corporación Regional y alcaldía.

La Dirección de Etnias circula las invitaciones a los líderes de la comunidad registrados oficialmente en la alcaldía correspondiente, como representantes legales de Consejo Comunitarios y de Cabildos. Es importante que la Empresa colabore con la Dirección de Etnias, en el suministro de información sobre la dinámica social de la comunidad, sus relaciones institucionales y otras, como son las relaciones con las organizaciones regionales indígenas, las ONGs, la Arquidiócesis, pastorales y demás organismos con influencia en la comunidad.

Si bien la consulta previa se realiza con la comunidad debidamente representada, habitante de la zona de interés, no se debe desconocer la influencia de otros organismos y organizaciones. Por lo tanto y, en caso de que dicha influencia sea importante, estas deben ser invitadas, sea por la Dirección de Etnias, por la Empresa o por la propia comunidad interesada. El rol de estas organizaciones dentro del proceso es de asesoras de la comunidad, no están legitimadas para representar a la comunidad en el proceso y no están autorizadas para firmar las Actas que de dichas reuniones se generen, sino en calidad de testigos de los acuerdos a que se llegue.

Para esta reunión, se espera que la Empresa haya realizado el proceso de información sobre el proyecto y que, en general, se tenga ya establecida una relación con la comunidad y sus autoridades.

Etapas II: Apertura del Proceso de Consulta Previa – Reunión

En esta segunda reunión, el objetivo es realizar el análisis de los posibles impactos ambientales, sociales, económicos y culturales del proyecto y definir las medidas de manejo de los mismos. Esta reunión puede llegar a abrir un proceso de reflexión interna de la comunidad, que implique la suspensión de la reunión temporalmente (un espacio de tiempo indefinido), de forma que los

representantes de la comunidad cuenten con el respaldo de la misma para el planteamiento de los temas de inquietud y las medidas de manejo.

Es posible también que en esta reunión se establezca un programa de trabajo entre la empresa y la comunidad, que implique la realización de talleres de capacitación para que la comunidad entienda a cabalidad el proyecto y sus impactos y su participación sea más cualificada.

Etapa III: Protocolización de la Consulta Previa-Reunión

En esta etapa se hace un recuento de las actividades realizadas desde la primera reunión y se acuerdan las medidas de manejo de los impactos, se definen los compromisos adquiridos por las partes (empresa, comunidad y autoridades), el cronograma de trabajo para la ejecución y los responsables y, finalmente, se elabora un acta de protocolización de la consulta, que firman los representantes de la Empresa, la Dirección de Etnias y de la Comunidad.

De igual forma se establecen los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los compromisos, que normalmente implican la conformación de un equipo interdisciplinario e interinstitucional, que cuente con la presencia de miembros de la comunidad, de la Corporación Ambiental Regional y de la Dirección de Etnias, que periódicamente se reúna para verificar y monitorear el cumplimiento de los compromisos.

En resumen, si bien la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia ha establecido el anterior proceso para la realización de la Consulta Previa con comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales, que consta de tres (3) reuniones, dependiendo de muchos factores pueden ser menos o más reuniones.

Factores que pueden modificar el número de reuniones y el tiempo de la consulta:

- Comunidades con un nivel mayor de comprensión de los beneficios que puede generar el proyecto, pueden llegar a la protocolización de la consulta en una sola reunión.
- Comunidades más preparadas para la Consulta Previa por el proceso de información y trabajo previo de acercamiento realizado por la empresa, pueden disminuir el número de reuniones.
- Comunidades con experiencias tortuosas en el desarrollo de otros proyectos, sean del sector de hidrocarburos o no, pueden aumentar los tiempos y el número de reuniones.
- Comunidades con influencia por grupos externos con otros intereses, pueden incrementar los tiempos y número de reuniones o simplemente negarse a asistir.
- Comunidades con problemas de violación de Derechos Humanos y con medidas precautelativas de protección establecidas por el Consejo Internacional de Derechos Humanos de la OEA, pueden requerir de más tiempo de discusión y más reuniones.

Gráfico No. 4: Etapas de la consulta previa en la Dirección de Etnias



8.6.2 Para proyectos de producción

En este caso, la Consulta Previa es liderada por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como parte de un proceso de licenciamiento ambiental.

El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial espera que en el proceso de elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, los términos de referencia de los mismos, sean consultados y analizados por la empresa con la comunidad y que a la presentación que hace la empresa de este documento, así como del Plan de Manejo Ambiental y social al Ministerio para la obtención de la Licencia respectiva, se haya surtido el proceso de información a la comunidad adecuadamente y que esta haya participado en la definición de las medidas de manejo de los posibles impactos. Por lo tanto, la reunión de Consulta Previa que se realiza dentro de este proceso es de verificación por parte del Ministerio, del cumplimiento de los requisitos establecidos en el proceso de licenciamiento ambiental del proyecto.

En la consulta deben participar: el responsable del proyecto, el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales de la jurisdicción, el Ministerio del Interior, el INCODER, el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personeros Municipales), representantes de la comunidad consultada, otras entidades del Estado que tengan



interés en el asunto, representantes de las organizaciones indígenas nacionales o regionales, y representantes de la Consultiva de Alto Nivel en los casos de consulta a comunidades negras. El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial recoge los comentarios realizados por la comunidad sobre posibles impactos e incluye dentro de la licencia ambiental, obligaciones tendientes a minimizar dichos impactos.

Gráfico No. 5: Proceso de Consulta Previa. Decreto 1320 de 1998

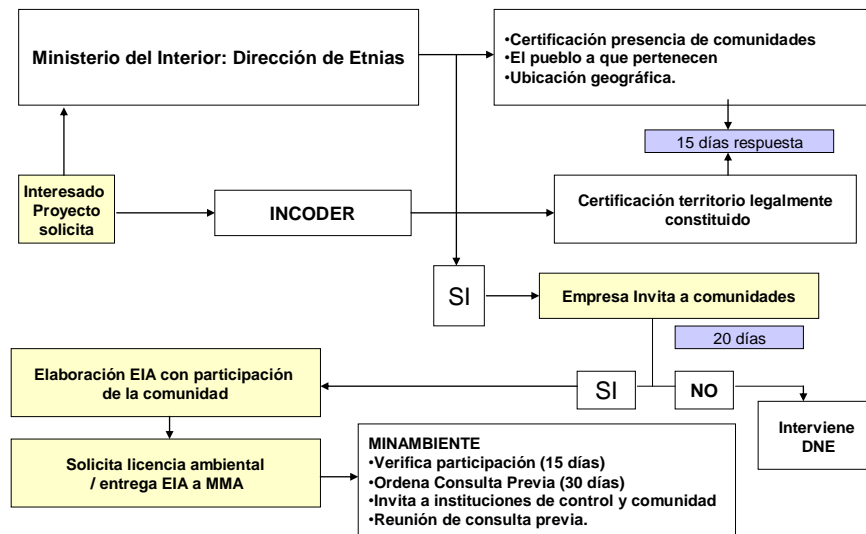
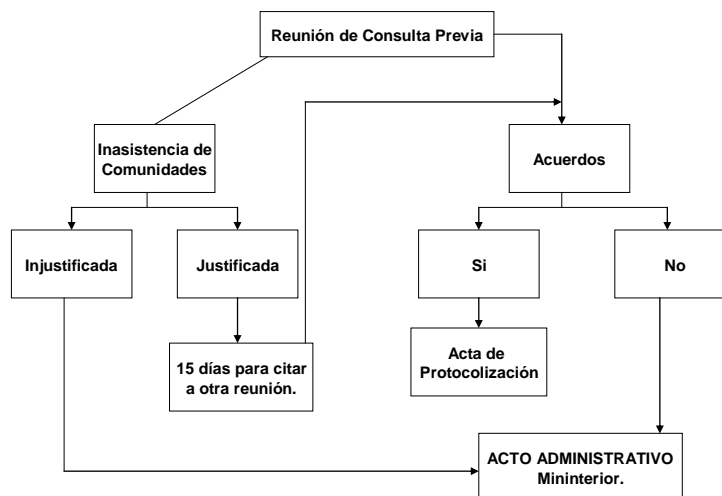


Gráfico No. 6: Proceso de Consulta Previa. Decreto 1320 de 1998



8.7 Recomendaciones para la realización de la consulta previa

Es importante que dentro de sus procesos de Consulta Previa, se tengan en cuenta algunas de las siguientes recomendaciones:

- Realizar las reuniones de Consulta en lengua nativa con traducción al castellano.
- Invitar a los miembros de la comunidad a que observen ejemplos de las actividades de la compañía en otras zonas, cuando se considere conveniente.
- Realizar las reuniones de Consulta en lugares que faciliten la presencia de todos los Grupos de Interés identificados.
- Procurar que las fechas de las reuniones no coincidan con actividades económicas y culturales importantes que impidan la asistencia de la comunidad.
- Invitar por igual a todas las organizaciones tanto indígenas como afrocolombianas que representen, apoyen o asesoren a la comunidad local consultada.
- Evitar dar mayor importancia a una organización sobre otra (s) pues se pueden profundizar los conflictos de poder dentro de las comunidades y organizaciones.
- Mantener informados sobre el proceso a entidades tales como la Defensoría del Pueblo y especialmente al Defensor de los Derechos Indígenas y de Minorías étnicas.
- Cerciorar mediante la obtención de certificaciones de la alcaldía, la legitimidad de los líderes comunitarios a quienes se invite. Puede suceder que quienes se encuentren inscritos en la alcaldía como representantes legales del Cabildo no sean los mismos con quienes la empresa y la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia adelanten el proceso de consulta.
- Evitar realizar reuniones con líderes comunitarios a puerta cerrada, puesto que estos pueden ser acusados por su comunidad de venderse a los intereses del proyecto, perdiendo legitimidad como representantes de la comunidad y desvirtuando el proceso. Se debe propiciar la asistencia de la mayor cantidad posible de miembros de la comunidad consultada.
- Se debe, en lo posible, filmar las reuniones, previo permiso solicitado a la comunidad y a sus dirigentes. El registro filmico es de gran ayuda posteriormente para certificar la asistencia de la comunidad y, aunque se haya firmado Acta, para saber que fue exactamente lo hablado durante las reuniones.
- Para el caso de coexistencia de dos etnias diferentes en el área de un proyecto, sean ambas indígenas o indígena y afrocolombiana, se debe analizar previamente la conveniencia de realizar una misma consulta para las dos etnias. En este análisis debe incluirse el estudio de la relación que históricamente hayan tenido las dos etnias, los conflictos anteriores y existentes, las diferencias de opinión que puedan tener frente al desarrollo del proyecto y, en general todos aquellos factores que las relacionan.

8.8 El tiempo de la Consulta Previa

El tiempo que puede tomarse un proceso de Consulta Previa en Colombia no está definido por ninguna de las normatividades existentes. Este es uno de los factores que más afecta a las empresas interesadas en el desarrollo de proyectos de exploración y producción del sector de hidrocarburos.

Una consulta Previa puede durar desde un día hasta un tiempo indefinido. La Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia tiene como tiempo promedio para la realización de una consulta previa un mes. Sin embargo y, dado que los tiempos no están reglamentados, esto depende de la comunidad, de la zona del país donde se pretende realizar el proyecto y sobre todo, de la posición previa que tenga la etnia interesada en el desarrollo de las llamados “megaproyectos”.

La comunidad a consultar, sobre todo si es indígena, puede argumentar períodos de ayuno, de reflexión interna, existencia de compromisos previos, o cualquier otra excusa, para no asistir, solicitar el aplazamiento o realizar la planeación de las reuniones de Consulta, generando procesos largos, que en el fondo lo que buscan es desanimar a las empresas. Es por esto que las empresas deben tener en cuenta este aspecto, para la planeación de sus actividades técnicas, de contratación, de pagos de obligaciones adquiridas en los contratos que le dan el derecho de realizar el proyecto y con los contratistas y subcontratistas que deban desplazarse a la zona a realizar los trabajos directamente.

En general, el tiempo, es uno de los factores que más diferencia la cultura empresarial de la cultura indígena. La interacción con los pueblos indígenas está marcada por la forma como estas comunidades miden el tiempo. Esto contrasta con la importancia y valor económico que tiene el tiempo en la planeación, desarrollo y producción de los proyectos de hidrocarburos.

9 Gestión Social en áreas de sensibilidad socio cultural

9.1 Gestión social

En el momento en que una empresa decide ingresar a una zona para realizar cualquier actividad de la industria de hidrocarburos, se inicia la gestión social, con la consulta a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia y al INCODER sobre la existencia de etnias y de territorios colectivos.

En caso de que la respuesta de las anteriores instituciones sea positiva, la gestión social continúa con la realización de investigaciones sobre la etnia existente, su historia, su cultura, su sistema de vida, sistemas de producción y sobre todo, los conflictos anteriores o presentes con proyectos del sector de hidrocarburos o con otro tipo de proyectos que hayan sido desarrollados en el territorio o en otros habitados por la misma etnia. Esta investigación, debe hacerse antes de ingresar a la zona, con el fin de que el diseño de la estrategia de entrada, sea el adecuado. Es válido consultar con instituciones gubernamentales, ONGs, universidades, Internet y sobre todo, con otras empresas que hayan realizado proyectos en zonas de sensibilidad socio cultural.

La gestión social también comprende la coordinación y relación interinstitucional para el diseño de la estrategia, conocer las instituciones que hacen presencia en la comunidad, sus programas, sus experiencias, sus recursos, en fin, la coordinación de actividades preparatorias de la Consulta Previa, etc.

Un aspecto complejo de la gestión social, es el de coordinación de los tiempos. Esto quiere decir, lograr que las áreas técnicas de la empresa, supediten los tiempos del proyecto a los tiempos que se requieren para el acercamiento con la comunidad y la realización de la consulta, teniendo en cuenta los diferentes factores que inciden en ella.

Posterior a la consulta, la gestión social continúa con la divulgación dentro de la empresa y de los contratistas, de los compromisos adquiridos con la comunidad, de los principios de comportamiento a asumir en la zona, las limitantes que se establezcan para la presencia en la zona, como por ejemplo el no ingreso a lugares sagrados, el no contacto con las mujeres indígenas, la participación o no de los hombres de la comunidad en el empleo que se genere, la localización de algunas partes del proyecto por fuera de las zonas que defina la comunidad, etc.

Es así como todas las características de la comunidad, limitantes de movimiento en la zona, códigos de comportamiento y medidas especiales a tomar, deben ser difundidas, a todo el personal. Estos temas deben ser de obligatoria inclusión en todos los procesos de inducción del personal, deben ser evaluados en su cumplimiento periódicamente y en lo posible, la empresa debe establecer medidas punitivas para el personal que incumpla con estos requisitos.

De igual forma, la gestión social debe evaluarse de forma periódica, preferentemente con participación de los líderes de la comunidad, de funcionarios de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia que participaron en el proceso de consulta y de las ONGs y demás organizaciones con influencia en la zona. Los resultados de estas evaluaciones, deben ser también divulgados al interior de la empresa y compartidos con los contratistas, definiendo las medidas correctivas a que haya lugar, con el ánimo de lograr el desarrollo del proyecto cada vez con menos dificultades.

La responsabilidad por el cumplimiento de las normas que se establezcan para el desarrollo de proyectos en estas zonas, no debe reposar en el grupo de manejo social, debe ser una responsabilidad que desde la alta gerencia se ejerza, de forma que la importancia de estos temas sea sentida por la empresa en general y por sus contratistas y empleados de los mismos.

Es importante que la empresa conozca los riesgos a que se expone con el incumplimiento de los acuerdos, pues en cualquier momento la comunidad puede presentar quejas por incumplimiento de compromisos, por sí misma o a través de sus organizaciones y ONGs, poniendo en riesgo la Licencia y el desarrollo mismo del proyecto.

Si bien la gestión social en una empresa debe ir siempre en coordinación con la gestión ambiental, en las zonas de sensibilidad socio cultural, esta coordinación debe ser aún más estrecha, debido a la relación que tienen las diferentes etnias con su entorno, sus sistemas de manejo de los recursos naturales y los temores que ellas presentan por la afectación que el proyecto pueda representar para el medio ambiente.

Por último, la Gestión Social diseña, implementa y evalúa el Plan de Manejo que se deba aplicar a dichas zonas.

9.2 Plan de Manejo Social

El Plan de Manejo Social para las zonas de sensibilidad socio cultural, es en gran parte, el resultado de las concertaciones que se hayan realizado durante el proceso de consulta previa. Sin embargo y, ante las expectativas que pueda tener la etnia, con respecto a su propio desarrollo, es importante conformar con representantes de la comunidad, grupos de trabajo y planeación, que diseñen procesos integrales de desarrollo a mediano y largo plazo, en los cuales prepondere la preservación y recuperación de las características culturales y tradicionales de la etnia. Aspectos como la salud, la educación, la producción y el intercambio comercial deben ser proyectados para su mejoramiento, teniendo en cuenta la cultura de la etnia, sus tradiciones, su lengua, etc.

De igual forma, no se puede desconocer el trabajo avanzado en estos temas, por las organizaciones, tanto regionales como nacionales y por el mismo Estado Colombiano, por lo cual la planeación de este desarrollo debe realizarse con participación de todos los entes que han trabajado sobre el tema, incluyendo las ONGs y grupos religiosos, quienes adicionalmente pueden contar con recursos externos para invertir en proyectos sociales tendientes al mejoramiento del nivel de vida de la etnia.

A continuación se presentan algunos programas que han sido aplicados en proyectos de alta sensibilidad ambiental y socio cultural. Sin embargo todas las actividades, programas y acciones que se considere deban realizarse en pro de proteger los valores socio culturales y el medio ambiente, deben ser el resultado de la concertación entre la empresa y la comunidad, que en la mayor parte de las veces tendrá como representantes a organizaciones indígenas o a ONGs.

9.2.1 Programa de control de migraciones

Uno de los temas que mas inquieta a las comunidades indígenas, es el temor de ver sus territorios invadidos por migraciones masivas de foráneos en búsqueda de las oportunidades de empleo y otras que generan los proyectos de exploración y producción de hidrocarburos. En estos casos, la Empresa debe acordar una estrategia integral con la comunidad y las autoridades locales y regionales, que permita la prevención y mitigación de este impacto. Es en este marco, como se generan programas de control de migraciones, sobre todo para proyectos que se desarrollan en zonas remotas y de selva, donde se ha presentado poca penetración de la civilización. Estas estrategias de desarrollo con responsabilidades compartidas entre el Estado, la empresa y la comunidad, normalmente se componen de elementos como:

- Convenios con el ente estatal encargado (en este caso INCODER), para titulación a nombre de la etnia de los territorios por ella ocupados en caso de que no hayan sido aún legalizados. En caso de que no sean claros los límites del resguardo o, existan títulos individuales inmersos en el área de resguardo o, existan colonos dentro del área titulada o en proceso de reclamación por parte de la etnia, la actividad del ente encargado debe estar orientada a sanear la propiedad a nombre de la comunidad respectiva, con el ánimo de evitar conflictos o procesos de colonización por parte de foráneos. Este programa produce claridad sobre la titularidad, lo cual facilita a la empresa sus proyecciones, pues sabe con quien debe negociar, teniendo en cuenta que los territorios comunitarios titulados son inalienables.
- Política de empleo por parte de la empresa, favoreciendo el empleo local. Sin embargo, en caso de que no se cuente con suficiente oferta de mano de obra local no calificada, la empresa deberá establecer su centro de contratación de personal en un sitio alejado de la zona del proyecto, informar sobre este sitio ampliamente a través de medios masivos de comunicación, aclarando que no se contratará a nadie en el sitio del proyecto.
- La empresa deberá diseñar una logística especial para el desarrollo de sus actividades de forma que la mano de obra semi o calificada, sean conducidos al sitio de trabajo y fuera de este, en los medios de transporte propios de la empresa, sin permitir que estos deambulen durante los períodos de descanso por la zona.
- En este tipo de regiones, en caso de no existir carreteras, se deberá evitar la construcción de vías, puesto que estas son la más fácil forma de producir procesos migratorios.
- Para el caso de transporte fluvial, la empresa deberá contar con sus propias embarcaciones y deberá establecer sistemas de control que garanticen que en ellas solo se movilice personal autorizado por la empresa.
- Por otra parte, se debe promover la generación de sistemas de control de migraciones por parte de las propias autoridades locales, regionales y de la comunidad misma. Es claro que todo ciudadano tiene el derecho de movilizarse por todo el territorio colombiano, sin

embargo se pueden utilizar estrategias de comunicación a través de los medios, con el ánimo de desanimar la migración hacia estas zonas.¹⁹

9.2.2 Programa de protección al medio ambiente

Otro de los aspectos que preocupa a la mayoría de las etnias afectadas por un proyecto de exploración y producción de hidrocarburos, en zonas alejadas y selváticas, es el impacto ambiental.

Para el manejo de estas inquietudes no es suficiente con la divulgación y aplicación estricta del Plan de Manejo Ambiental, también debe involucrarse a la comunidad, con el ánimo de que ella misma verifique el cumplimiento de la empresa y colabore en el mejoramiento continuo de esta.

Es así como se debe desarrollar un programa especial de capacitación, para que la comunidad, a partir de los elementos ambientales que mayor importancia tienen para su cultura, tradición y supervivencia, cuente con elementos de juicio que le permitan informar oportunamente a la empresa sobre posibles fallas en la aplicación de las medidas de control ambiental.

9.2.3 Programa de comunicación con la etnia

Para el caso de etnias aisladas, el contacto con el hombre blanco presenta riesgos de salud, de pérdida de la cultura y otros. En estos casos se recomienda concertar con la propia comunidad o sus representantes, un sistema de comunicación que respete las circunstancias en las que se encuentra la comunidad y no cause riesgos a la etnia.

Muchas empresas han desarrollado códigos especiales de comportamiento para el contacto con este tipo de etnias, sobre todo aquellas que han realizado proyectos en la región amazónica. Los fracasos o éxitos de estos códigos dependen de la forma como hayan sido construidos, mostrando resultados importantes, cuando han sido establecidos de forma participativa con la propia comunidad o sus representantes.

9.2.4 Programas de recuperación y conservación de la cultura y tradición

Es probable que la comunidad solicite acciones tendientes a proteger y recuperar algunos aspectos de su cultura y tradición. También es común que la empresa decida realizar actividades en este sentido. El trabajo de recolección de información sobre tradiciones medicinales y uso de plantas, rituales, etnoeducación, sistemas constructivos, sistemas agrícolas, etc. y la publicación de este tipo de información es valioso para la ciencia, como resultado de investigación, siempre y cuando se cuente con el permiso de la comunidad y se le den los créditos que le corresponden.

¹⁹ Ver plan de Control de Accesos. Proyecto Camisea. Perú. Web: www.camisea.com

9.2.5 Empleo y participación de la etnia en el proyecto

Es normal que la comunidad exija su participación en el proyecto a través del empleo que este puede generar. En estos casos debe hacerse claridad con la comunidad sobre las normas de trabajo, horarios, remuneraciones, exigencias de seguridad industrial, rendimientos de obra, etc.

En otros casos, la comunidad no solicita participar en el proyecto a través del empleo, pero si en sus beneficios durante la etapa de producción. En esos casos se deben analizar las alternativas existentes a través de las transferencias de la Nación, de la Ley de Regalías u otras, con el fin de garantizar a la comunidad beneficios sobre el proyecto.

9.2.6 Otros programas

Dadas las condiciones de vida de la comunidad indígena, es normal que en los procesos de consulta previa y, aunque ese no es el sentido de este proceso, se terminen acordando acciones de apoyo a su mejoramiento de nivel de vida. Se debe evitar en estos casos el paternalismo.

En general el Plan de Manejo debe contener todos aquellos programas, planes y acciones que se identifiquen como necesarios para prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales que se puedan causar en el desarrollo de proyectos en zonas de alta sensibilidad socio cultural.

10 Conclusiones y Recomendaciones

- Si bien, los niveles de dificultad en el desarrollo de proyectos en zonas de sensibilidad socio cultural y ambiental son mayores, se ha demostrado que es posible su realización mediante adecuadas estrategias de relacionamiento con la comunidad y con los entes que están cerca de ellas como organizaciones y ONGs.
- En estas áreas, mucho más que en otras, todo lo que se planee debe ser acordado y concertado con la comunidad y con las organizaciones sociales y ONGs que se encuentren en la zona, si es del caso.
- El reconocimiento de las diferencias culturales y el respeto por la territorialidad de la etnia, manifestado desde el inicio del proyecto, es decir desde el primer ingreso que se realice a la zona, ayuda a minimizar los temores de la comunidad.
- En las áreas de sensibilidad socio cultural debe tenerse mucho cuidado de no acordar con la comunidad proyectos que aunque ella misma solicite, puedan de alguna manera afectar el medio ambiente. Es el ejemplo de aprovechamiento forestal, muchas comunidades indígenas se ofrecen o exigen a las empresas suministrar la madera que estas requieran en el desarrollo de sus proyectos, sin embargo, esto puede provocar tala masiva de bosques por parte de la propia comunidad y el inicio de actividades comerciales a partir de la explotación inadecuada de dichos recursos naturales.
- Dado que la protección de los derechos humanos y de territorialidad de las etnias son un compromiso del Estado Colombiano, las empresas que actúen en territorios habitados por etnias con o sin titularidad sobre el territorio, deben tener especial cuidado de adelantar sus actividades en estrecha coordinación con organismos gubernamentales.
- La intervención de las ONGs de derechos humanos, indigenistas o protectoras del medio ambiente en estas zonas es normal, por lo cual se aconseja a la empresa diseñar una estrategia para el manejo de estas organizaciones, sustentada en la transparencia y la comunicación permanente.
- En zonas de alto nivel de conflicto en Colombia, la presencia de un proyecto de exploración o producción de hidrocarburos puede profundizar el conflicto. La transparencia, el seguimiento exacto de la Ley y de la normatividad existente, el agotamiento de todas las instancias en los procesos de consulta y en general el respeto por la comunidad, deben ser principios rectores en el desarrollo de las actividades de la empresa.²⁰
- El tema de la seguridad del proyecto y de la empresa, debe ser tratado con mesura. En estas zonas, la presencia del ejército es un factor más de impacto para la comunidad, no solo por el ingreso a su territorio, sino por el desencadenamiento de actos de violencia contra la comunidad por parte de cualquiera de los actores armados presentes. El ingreso de las fuerzas armadas en estas zonas debe ser tratado durante el proceso de consulta y posiblemente se deban establecer medidas especiales de comportamiento de los militares

²⁰ Se recomienda revisar los códigos de comportamiento para empresas actuantes en este tipo de regiones, producidos por la Organización Internacional Alert.

con respecto a la comunidad, de forma que no se generen conflictos ni violaciones a los derechos especiales de las minorías étnicas.

- Algunas de las zonas de interés para el desarrollo de proyectos del sector de hidrocarburos, por el hecho de ser zonas de enfrentamiento armado entre los diferentes actores, pueden estar siendo objeto de vigilancia por parte de entidades internacionales como el Comité Interamericano de Derechos Humanos de la OEA, pueden estar incluso protegidas por medidas precautelativas originadas por el mencionado organismo o por otros, pueden estar siendo objeto de cuidados especiales por parte del Gobierno Colombiano o de ONGs, internacionales. Todos estos factores deben ser de conocimiento de la empresa interesada en el proyecto y objeto de análisis profundos en el diseño de las estrategias de intervención en la zona.²¹

²¹ Se recomienda revisar este tema con la Dirección de Etnias y la División de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Igualmente la página web del Comité Interamericano de Derechos Humanos.

11 Bibliografía

- Página Web del Ministerio de Cultura. Patrimonio Inmaterial Colombiano. Definición de la UNESCO.
- Página Web del Ministerio de Cultura. Patrimonio Inmaterial Colombiano. Palenque de San Basilio
- “Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio”. Página Web del Departamento Nacional de Planeación:
- Página Web de la Fundación Hemera. Etnias de Colombia.
- “Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006”. Capítulo III. Construir con Equidad Social.
- “Diagnóstico de las Comunidades Negras de Colombia Comunidades de Ancestría Africana”. Cowater International Inc., Sánchez y Franklin, editores,.
- Departamento Nacional de Planeación. Comisión para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la población afrocolombiana “1998.
- “Alcances y desarrollo del Convenio 169 de la OIT en el ordenamiento jurídico colombiano”. Procuraduría General de la Nación. Marzo 2006. Bogotá.
- “Décimo y Onceavos Informes Combinados al Comité para la eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial”. Ministerio del interior y de Justicia. Dirección de Etnias. Bogotá D.C. Marzo de 2003.
- Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Porto Alegre Brasil 7 al 10 de marzo del 2006
- “Guía de Relaciones Comunitarias”. Ministerio de Minas y Energía del Perú.
- “Manual de relaciones comunitarias”. Maxus Ecuador.
- Actualidad Étnica. Julio 16 de 2005 (<http://www.etniasdecolombia.org>)
- “El precio del petróleo: Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica”. Fontaine, G. (2003). Quito, FLACSO.
- Hoy Petroecuador
- ONIC y ANH. Convenio de Cooperación No. 2050122. Bogotá: Ediciones Antropos, septiembre de 2005.
- Ley 756 de 2002, llamada de Regalías por la explotación de recursos naturales no renovables.
- <http://www.OLADE.org.ec/redeap>
- “El Diálogo Tripartito”. ARPEL. (2004). Montevideo
- “La azarosa situación gobierno – industria petrolera – pueblos indígenas”. Doc. Sánchez B., Esther. (2005).
- “Consideraciones Ambientales y Sociales de las Operaciones del Sector Petróleo y Gas en zonas sensibles de la Cuenca Sub-Andina”. Documento ESMAP 217/99. (Julio 1999).
- “El Programa Energía, Ambiente y Población”. Esmap. (2002). Washington: Banco Mundial
- Revista Trabajo. No. 52
- Instituto Indigenista Interamericano y Barie, C. G. (2003). (Datos comprendidos entre 1999 y 2002).