

# Límites a la autonomía indígena en la Amazonia colombiana

Limits to indigenous autonomy in Colombian Amazonia

*Limites à autonomie indigène na Amazônia colombiana*

**François Correa Rubio\***

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

Cómo citar este artículo: Correa, F. (2014). Límites a la autonomía indígena en la Amazonia colombiana. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), 65-90.

Este trabajo se encuentra bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0.

---

Artículo de investigación.

Recibido: 10 de noviembre del 2014.

Aprobado: 10 de febrero del 2015.

\* Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Etnología, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, Francia. Profesor titular del Departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: fcorrear@unal.edu.co

## Resumen

En las últimas tres décadas, la imagen del Estado sobre la Amazonia se ha transformado. De considerarla como una región que solo producía gastos al erario público, las prospecciones minero-energéticas demuestran la presencia de recursos ávidamente demandados por el mercado mundial que aclimatará la política de reprimarización de la economía y la privatización de los procesos extractivos, en manos de empresas transnacionales, amparado en la propiedad estatal del subsuelo y en el de interés nacional con respecto a sus bienes. Paradójicamente, durante el mismo periodo, las normas nacionales e internacionales han reconocido la autonomía de los indígenas, como un derecho fundamental, que promovió su reorganización, bajo una entidad panétnica, con vínculos nacionales e internacionales, que participa de escenarios de concertación política con el Estado, en defensa de sus derechos colectivos, articulándolos con reivindicaciones populares regionales. Aunque la autonomía no se restringe al control territorial, como siempre ocurre con las economías de enclave, su oneroso impacto se descargará sobre el territorio y sus pobladores, que en la Amazonia incluye más del 60 % de los grupos indígenas del país. Este artículo introduce la tensión sobre las expectativas y el reciente impacto de las políticas de intervención del Estado en la Amazonia y el proceso de reorganización del movimiento indígena.

Palabras clave: Amazonia, autonomía indígena, Colombia, economía extractiva.

### Abstract

In the last three decades, the state's view of Amazonia has been transformed. While it was once viewed as a region that only resulted in expenses to the public treasury, mineral and energy prospecting have revealed the presence of resources eagerly demanded by the world market that will acclimate the policy of reprimarization of the economy and the privatization of extractive processes in the hands of transnational companies based on state ownership of the subsoil and the national interest in its goods. Paradoxically, during the same period, recognizing autonomy as a fundamental right of indigenous peoples has become a national and international norm that promoted their reorganization into a pan-ethnic entity with national and international links that consults with the state politically in defense of its members' collective rights to connect them with regional popular demands. Although autonomy is not restricted to territorial control, as always occurs with enclave economies, its onerous impact will fall on the territory and its residents, which in Amazonia includes more than 60% of the country's indigenous groups. This article discusses the tension behind their expectations, the recent impact of policies governing intervention by the state in Amazonia, and the process of reorganizing the indigenous movement.

Keywords: Amazonia, indigenous autonomy, Colombia, extractive economy.

## Resumo

Nas últimas três décadas, a imagem do Estado sobre a Amazônia transformou-se. De considerá-la como uma região que só produzia gastos às finanças públicas, as prospecções de mineração e de energia demonstram a presença de recursos avidamente demandados pelo mercado mundial que aclimatará a política de reprimarização da economia e da privatização dos processos extrativos, em mãos de empresas transnacionais, amparado na propriedade estatal do subsolo e no interesse nacional com relação a seus bens. Paradoxalmente, durante o mesmo período, as normas nacionais e internacionais reconheceram a autonomia dos indígenas, como um direito fundamental, que promoveu sua reorganização, sob uma entidade pan-étnica, com vínculos nacionais e internacionais, que participa de cenários de negociação política com o Estado, em defesa de seus direitos coletivos, articulando-se com reivindicações populares regionais. Ainda que a autonomia não se restrinja ao controle territorial, como sempre ocorre com as economias de enclave, seu oneroso impacto será descarregado sobre o território e sobre sua população, que na Amazônia inclui mais de 60% dos grupos indígenas do país. Este artigo introduz a tensão sobre as expectativas e o recente impacto das políticas de intervenção do Estado na Amazônia e no processo de reorganização do movimento indígena.

Palavras-chave: Amazônia, autonomia indígena, Colômbia, economia extrativa.

El Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consagró la autonomía de los pueblos indígenas como “el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo [...] económico, social y cultural”, y “a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas nacionales o regionales que les afecten directamente” (art. 7.º). Esta formulación en doble vía, como derecho a decidir su futuro conforme a sus propios fundamentos socioculturales y de participar en aquellos formulados por el Estado, fue precisado por la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007, como derecho a la libre determinación (art. 3.º).

La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoció los territorios indígenas como entidades territoriales (art. 286) que, gobernados por autoridades propias, gozan de autonomía para ejercer las competencias y funciones político-administrativas que les correspondan (arts. 286 y 330), participando de autonomía presupuestal en el manejo de las rentas nacionales transferidas a sus miembros (arts. 287 y 357), y facultando a sus autoridades para aplicar justicia dentro de sus territorios (art. 246). La Constitución asigna a las autoridades indígenas funciones propias de las autoridades ambientales y ordena que la explotación de los recursos naturales en sus territorios debe realizarse “sin desmedro de la identidad cultural, social y económica de las costumbres indígenas”, que previó el derecho de consulta en las decisiones que se adopten (art. 330).

La Corte Constitucional colombiana, en varias sentencias, ha señalado que ni el Gobierno nacional, ni las autoridades eclesiásticas, ni ninguna autoridad están autorizadas para intervenir en la esfera del gobierno indígena<sup>1</sup>, pero la expresión más comprensiva de la autonomía indígena fue emitida en los siguientes términos:

Son diversos los ámbitos que ha identificado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que hacen referencia a los límites al derecho fundamental a la autonomía indígena. Los límites a la autonomía se refieren a lo verdaderamente intolerable desde el punto de vista de los derechos humanos, a partir de un consenso intercultural lo más amplio posible: el derecho a la vida, la prohibición de tortura, la prohibición de esclavitud y el principio de legalidad, especialmente en materia penal. Ha destacado que los límites están determinados por (i) “el núcleo duro de los derechos humanos”, junto con el principio de legalidad como garantía del debido proceso y (ii) por los derechos fundamentales como mínimos de convivencia, cuyo núcleo esencial debe mantenerse a salvo de actuaciones arbitrarias. Esta formulación, ha llevado a la Corte a preguntarse si, en últimas, no son todos los derechos fundamentales los límites a la autonomía, teniendo en cuenta que allí también se encuentra el mencionado núcleo duro o contenido esencial. (Sentencia T-601 del 2011)

1. Véanse, por ejemplo, las sentencias: T-254, 30-05-94; C-139, 8-04-96; T-371, 29-03-00.

De los anteriores enunciados, es claro que la autonomía indígena no solo constituye un derecho fundamental, sino que bajo su ámbito se realiza un amplio espectro de derechos económicos, sociales y culturales, cuyos límites, como señala la Corte, abarcan *todos los derechos fundamentales*. Además del *núcleo duro de los derechos humanos*, señala que los derechos fundamentales constituyen *mínimos de convivencia*, cuyo ejercicio descansa en el reconocimiento de propias tradiciones socioculturales que deben ser garantizadas por el Estado. El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas debe, pues, entenderse como derecho al control sobre los medios sociales y culturales, materiales y no materiales, que garantizan la producción y reproducción de sus sociedades y culturas. Aunque la autonomía no se reduce al control territorial, de él ha dependido su reproducción como *pueblos*, como atestigua la historia de los indígenas americanos. En este escrito concentraré la atención en el reciente impacto de la intervención de la sociedad estatalizada sobre los territorios y las respuestas del movimiento indígena amazónico.

Es que, al mismo tiempo, la Constitución aclimató la política neoliberal transfiriendo responsabilidades del Estado a las entidades privadas que han coadyuvado en países del Tercer Mundo a su retorno a la condición de abastecedores de materias primas para el mercado mundial. Para garantizar el incremento de los ingresos fiscales, estos países se han comprometido a flexibilizar las fronteras que permiten la intervención de empresas transnacionales, la minimización de los aranceles y tributos, la liberación de las transacciones y la circulación de capital hacia el mercado internacional: el *libre comercio*. Esta situación es relativamente generalizada en los países andinos que participan de territorios amazónicos, con particularidades en Ecuador y Bolivia, que pretenden aprovechar el mercado mundial para el fortalecimiento de sus sociedades, pero en Colombia viene siendo apoyada bajo una política que no solo legitima la extracción de recursos, sino que produce procesos de expulsión del territorio de los sectores rurales vulnerables. Aunque la economía amazónica siempre ha dependido del descubrimiento de productos provisorios para el mercado internacional, regionalmente denominadas “bonanzas”, este nuevo ciclo no solo agudiza su explotación bajo esa economía de enclave, sino que cuenta con la legitimación del Estado.

Con el fin de evidenciar la tensión entre el reconocimiento a la autonomía indígena y la erosión ocasionada por las expectativas de la economía extractiva, auspiciada por el Estado colombiano, en este texto realizaré un sintético panorama de las recientes transformaciones en la Amazonia.

### Transformaciones organizativas indígenas

La Amazonia colombiana comprende un área de 402.285 km<sup>2</sup> e incluye seis departamentos (Amazonas, Vaupés, Guainía, Putumayo, Caquetá y Guaviare)<sup>2</sup>, que albergan 44 municipios y 20 corregimientos. Según el

2. Algunos estudios extienden la Amazonia colombiana un poco más allá de la selva tropical húmeda, incluyendo áreas de los Llanos Orientales (Vichada y Meta)

DANE (2005) la población total de estos departamentos asciende a 1.210.549 habitantes (2,82 % del total nacional), de los que más de la mitad habita áreas urbanas y el 60,8 % en los departamentos de Caquetá y Putumayo.

Del total poblacional amazónico se reconocieron como indígenas 135.285 habitantes (11,1 %), predominantes en los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas, la zona más oriental de la Amazonia. Se hallan agrupados en 51 pueblos indígenas (53,6 % de los 95 reconocidos por el Estado), asociados a siete familias lingüísticas, seis lenguas autónomas y una lengua no identificada (yuri). La mayoría posee la totalidad de su población en la Amazonia colombiana, pero otros constituyen segmentos cuya población predomina en regiones colindantes de los Andes y los Llanos Orientales o comparten su población con países vecinos (tabla 1).

**Tabla 1.** Grupos indígenas de la Amazonia colombiana

Familia lingüística	N.º	Grupos indígenas	Departamentos
Arawak	8	Curripaco-baniwa, cabiyari, matapí, yucuna. Segmentos guarekena, baré, piapoco, tariano	Guainía, Vaupés, Amazonas
Tucano oriental	18	Bara, barasana, carapana, desano, uanano, letuama, macuna, pira-tapuya, pisamira, siriano, taiwano, tanimuca, tatuyo, tucano, tuyuca, yauna, yurutí-tapuya y cubeo	Vaupés, Guainía, Guaviare
Tucano occidental	4	Coreguaje, siona, macaguaje, tama	Putumayo, Caquetá
Uitoto	4	Murui-muinane, miraña, ocaina, nonuya	Putumayo, Amazonas
Macú-puinave	5	Puinave y 4 bandas dialectales macu (nukak, kakua, hupdu, Juhup)	Guainía, Guaviare, Vaupés
Quichua	1	Segmentos inga	Putumayo
Carib (E)	1	Carijona	Caquetá
Tinigua (E)	1	Tinigua	Caquetá
Autónomas	7	Andoke, bora, cofan, cocama, yagua, tikuna, yuri (no identificada)	Putumayo, Caquetá, Amazonas
Migraciones Recientes	5	Segmentos nasa, embera, camentzas, guayabero (guahibo), piaroa (saliva-piaroa)	Putumayo, Guaviare
Totales	51		Población: 135.285 habitantes

Fuente: elaboración propia. La población total tomada de DANE, 2005.

y la ceja de los Andes (Cauca y Nariño), sobre un área de 483.167 km<sup>2</sup> (ver por ejemplo Fundación Alisos, 2011, p. 31).

Los indígenas se han venido reorganizando local y regionalmente, se han articulado bajo una entidad panétnica de pueblos amazónicos, han incentivado la participación de sus líderes en las entidades y corporaciones gubernamentales y han generado escenarios de concertación, para decidir las políticas públicas que intervienen en sus comunidades y territorios. Desde la década de los años 70, cuando se crearon las primeras organizaciones indígenas amazónicas, sus estrategias de relación con el Estado se han venido transformando. Las primeras organizaciones asumieron la representación de diversos grupos étnicos incluidos en las subdivisiones administrativas, concentrando sus acciones en la demanda al Estado de la prestación de servicios básicos (salud, educación, infraestructura). En la década de los años 80, con el auspicio de la Organización Nacional Indígena de Colombia, empezaron a reclamar el reconocimiento de derechos colectivos como el territorio, sus propias formas de desarrollo y de gobierno, el ejercicio de la medicina tradicional, la educación propia y, en general, a ejercer sus propias formas de organización social y cultural. Buena parte de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales fueron consagrados en la Constitución de 1991, que también garantizó la participación de representantes indígenas en las cámaras y promovió una política de *enfoque diferencial* en diversos organismos de Gobierno que, más tarde, serían acordadas con representantes indígenas, a través de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, creada en 1996. En esta década y la siguiente, un profuso cuerpo de jurisprudencia sobre el amparo de sus derechos colectivos se precisó en numerosas sentencias de la Corte Constitucional, ampliando el espectro de los derechos tutelados por el Estado.

No obstante la frecuente queja por la ausencia del Estado en la Amazonia, desde los años 80, la expansión del conflicto armado y la violación de derechos humanos y colectivos promovió la ingente demanda de las garantías jurídico-políticas al Estado. Aunque los pueblos indígenas demandaron no ser involucrados en la guerra, los insurgentes y las Fuerzas Militares se convirtieron en el poder *de facto* que cristalizó en el control del territorio y sus pobladores, generando un proceso de reorganización política. Los conflictos territoriales se orientaron al control de la economía de la cocaína. El *Plan Colombia* y el *Plan Patriota*, implementados por el Estado con financiación de los Estados Unidos, no solo se dirigieron a los cultivos ilícitos, sino que se afianzaron como instrumentos de “lucha contra el terrorismo” incluyendo a los pobladores amazónicos que, forzadamente, terminaron involucrados. El impacto de las fumigaciones con glifosato y las medidas de control militar sobre los pobladores ocasionaron diversas protestas y manifestaciones del movimiento indígena, como las consignadas en el *Acta de Acuerdo de la Consulta del Gobierno a los Pueblos Amazónicos* del 2003, que condujeron a la creación de la Mesa Regional de Concertación con los Pueblos Indígenas Amazónicos en el 2005. En este organismo consultivo, el movimiento ha promovido la concertación de las políticas gubernamentales que comprometen la vida de sus pobladores, presionaron la elaboración de un Conpes Amazónico y prepararon el

Programa de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana.

Con posterioridad a la Constitución de 1991, el Estado distinguió sus *autoridades tradicionales indígenas*. A partir de 1993 aprobó que dichas autoridades podrían constituir entidades públicas de carácter especial constituidas como *Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas* (Decreto 1088 de 1993). Aunque la Constitución había advertido que sus organizaciones deberían responder a *sus usos y costumbres*, el Estado ha venido interviniendo su organización interna, reglamentando el nombramiento de sus interlocutores a través de tales entidades, incluyendo la asamblea de sus miembros como autoridad máxima e instrumento decisorio, que reorganiza al movimiento indígena bajo una estructura que, sometida a la certificación de sus autoridades, las sujeta a la administración regional y nacional.

En el 2009 el Ministerio del Interior y de Justicia certificó 260 autoridades amazónicas, pero, en el 2013, se incrementaron hasta 463 (tabla 2). Es de destacar que entre los años 2009 y 2013, la certificación ha sido variable debido a las dificultades de reunión y traslado para su reconocimiento ante las autoridades departamentales. Pero en el Vaupés, donde habían aumentado de 17 a 46 en el 2012, en el año siguiente alcanzó 161 autoridades, explicable por el número de grupos étnicos de ese departamento. Aunque la mayoría de tales autoridades permanece en el cargo por uno o dos años, solo algunas se mantienen por cuatro o cinco años seguidos.

En el 2014 fueron registradas 44 asociaciones en la Amazonia. La mayoría de Vaupés, Amazonas y Putumayo, aunando cabildos, comunidades y grupos locales que habitan los resguardos. Su organización se halla dirigida por un consejo, una junta, o un comité directivo, integrado por capitanes o caciques elegidos por voto popular. Eventualmente la dirección se halla asesorada por consejeros de sabedores o ancianos, convocados por su conocimiento de las tradiciones o su anterior experiencia en la dirección de la organización. Las acciones suelen distribuirse en unidades de coordinación o comités, orientados por un director, que atiende específicos campos conforme a los derechos colectivos como salud, educación, economía, cultura, territorio y medio ambiente, justicia propia, derechos humanos, mujer y familia, o juventud. De acuerdo con su complejidad puede estar apoyada en funcionarios como los secretarios, tesoreros, fiscales, vocales, y otras entidades administrativas.

Las autoridades y sus asociaciones deben certificarse anualmente y elegir una autoridad tradicional, que hará las veces de representante legal en la ejecución de contratos con la entidad territorial de la administración del Estado, departamentos y alcaldías, para la ejecución de los recursos del Sistema General de Participación. Dichos contratos resultan de los Planes de Vida que, elaborados por cada comunidad, fueron convertidos por el Estado en instrumentos de negociación y planificación de las transferencias de las rentas nacionales (Ley 152 de 1994 y Ley 715 del 2001). Las solicitudes son analizadas y asignadas por el Departamento Nacional de Planeación, y deben estar articuladas a los planes de desarrollo regional, según la previsión de criterios de planificación establecidos por esta entidad (DNP, 2012).

**Tabla 2.** Autoridades y asociaciones indígenas en la Amazonia 2009-2013

Departamento	Población	Autoridades tradicionales					Asocia
		2009	2010	2011	2012	2013	2013
Amazonas	30.271	82	55	109	80	60	13
Caquetá	8.425	26	23	22	26	27	3
Guainía	17.627	47	100	50	80	75	3
Guaviare	10.913	5	2	16	1	25	1
Putumayo	29.515	80	81	105	116	114	8
Vaupés	20.410	17	11	37	46	161	15
Amaz, Caquetá	*	2	1	1	2	1	
Guainía, Vaupés	*	0	1	0	0	0	
Amaz, Vaupés	*	1	1	10	0	0	
Totales	117.157	260	275	350	351	463	44

\*Asociaciones compartidas por dos departamentos

Fuente: Elaborado con información suministrada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Dirección de Asuntos Étnicos, 2014.

La complejidad administrativa en la formulación de los Planes de Vida hizo que la mayoría de los pueblos amazónicos solicitara el apoyo de entidades distintas a sus miembros, sobre todo de ONG nacionales y extranjeras. Aunque consultaron el pensamiento de los indígenas, como podría esperarse, sus diagnósticos, procedimientos y estrategias suelen seguir diversas corrientes de planificación administrativa. Una situación similar había sucedido con los planes de ordenamiento territorial sugeridos por el Gobierno, cuyos resultados quedaron como estudios pendientes de aplicación. Las organizaciones parten del presupuesto de que sus acciones resultan del consenso de sus miembros y que las decisiones deben ser legitimadas por el conjunto en una asamblea general convocada por lo menos una vez al año. Como muestran las cifras de un mismo departamento, durante el periodo del 2009 al 2013 (tabla 2), los altibajos numéricos evidencian las dificultades de comunicación y transporte, que limitan la certificación de sus autoridades.

Dicho proceso de reorganización, que antes descansaba en los concejos departamentales y los cabildos locales, fue agilizado con la creación de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (en adelante, Opiac) creada en 1995 en la ciudad de Mitú, que fue promovida por la Confederación de Indígenas de la Cuenca del Amazonas (Coica), que se había fundado en Lima; de 1996 a 2001 la Confederación fue dirigida por Antonio Jacanamejoy, indígena inga, y del Consejo Directivo participa el representante uitoto Jorge Furagaro. En el congreso de la Opiac

participaron representantes de los seis departamentos de la Amazonia y se afiliaron más de 50 organizaciones regionales y locales. La Opiac ha venido participando en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas<sup>3</sup> que contribuyó a la creación de la Mesa Regional Amazónica para los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana<sup>4</sup>. Esta instancia consultiva para las políticas del Estado estuvo a cargo del Programa de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (2011) y desde el 2012 prepara el documento *Conpes amazónico*; igualmente, sus representantes han discutido la promulgación del reciente Decreto 1953 del 2014, que reglamenta el manejo de los asuntos de educación, primera infancia, salud, agua potable y saneamiento básico por parte de los resguardos, y el Decreto 2333 del 2014, que se propone asegurar las tierras y los territorios indígenas, entre otras muchas acciones en las que se ha desempeñado la Opiac, en reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos.

Respondiendo a la reforma administrativa de la década de los años 80, los pueblos indígenas amazónicos han reforzado su intervención en la administración del Estado, la participación de sus candidatos en la circunscripción especial indígena en las cámaras y la postulación de sus representantes a las corporaciones públicas, al amparo de partidos políticos indígenas que compiten por los cargos administrativos de elección popular. Entre los principales partidos indígenas se encuentran el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), creado en la década de los años ochenta, la Alianza Social Indígena (ASI) fundada en 1991 y el Movimiento Indígena Colombiano de 1993 —que perdió su personería jurídica en 1998—, consolidados después de la Constitución de 1991. Ello ha auspiciado la participación de sus miembros en las instituciones regionales y su participación en las elecciones nacionales, regionales y locales.

En los tres últimos comicios (2003, 2007 y 2011), el Movimiento AICO y la ASI han respaldado candidatos a la gobernación y a sus asambleas departamentales, en los seis departamentos, así como a las alcaldías y a sus concejos municipales. En la tabla 3, aparecen las curules disponibles y las obtenidas por departamento. Los partidos indígenas alcanzaron la elección de sus candidatos en la gobernación del Guainía en el año 2003 (AICO), en el Caquetá en el año 2007 (ASI), y en el año 2011 en los departamentos del Guaviare (ASI) y Vaupés (AICO). Debido al número de gobernaciones, el porcentaje de elegidos representa el mayor número de cargos alcanzados por el movimiento indígena. La tabla 3 trae las cifras absolutas, y en la figura 1 resumo los datos de los elegidos en las corporaciones públicas en esos tres periodos:

3. Creada según Decreto 1397 de 1996.

4. Creada según Decreto 3012 del 2005.

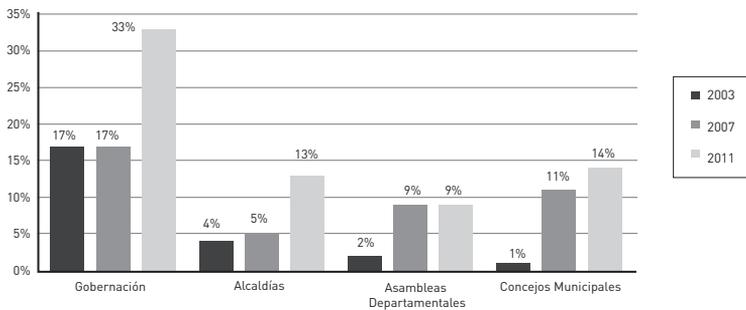
Tabla 3. Participación de Partidos Políticos Indígenas (AICO - ASI) en los Cargos de Elección Popular en la Región Amazónica (2003, 2007, 2011)

	Gobernación		Alcaldías		Asambleas Departamentales		Concejos Municipales		
	Curules disponibles	Curules Obtenidas	Curules disponibles	Curules Obtenidas	Curules disponibles	Curules Obtenidas	Curules disponibles	Curules Obtenidas	
2003	Amazonas	1	0	2	0	7	0	22	0
	Caquetá	1	0	11	0	11	0	181	0
	Guainía	1	1	1	1	7	1	13	2
	Guaviare	1	0	2	0	7	0	27	0
	Putumayo	1	0	11	0	11	0	157	3
	Vaupés	1	0	1	0	7	0	11	1
	<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>50</b>	<b>1</b>	<b>411</b>	<b>6</b>
	Amazonas	1	0	2	0	11	0	22	2
	Caquetá	1	1	16	2	11	1	186	26
	Guainía	1	0	1	0	11	2	11	1
2007	Guaviare	1	0	4	0	11	0	48	3
	Putumayo	1	0	13	0	11	0	153	11
	Vaupés	1	0	3	0	11	3	27	6
	<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>39</b>	<b>2</b>	<b>66</b>	<b>6</b>	<b>447</b>	<b>49</b>
	Amazonas	1	0	2	0	11	0	22	2
	Caquetá	1	0	16	2	11	0	186	25
	Guainía	1	0	1	0	11	2	11	1
	Guaviare	1	0	4	0	11	0	48	3
	Putumayo	1	0	13	0	11	0	153	11
	Vaupés	1	0	3	0	11	3	27	6
2011	<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>39</b>	<b>5</b>	<b>66</b>	<b>6</b>	<b>447</b>	<b>62</b>
	Amazonas	1	0	2	0	11	0	22	2
	Caquetá	1	0	16	2	11	0	186	25
	Guainía	1	0	1	0	11	2	11	1
	Guaviare	1	1	4	0	11	1	48	3
	Putumayo	1	0	13	3	11	1	153	26
	Vaupés	1	1	3	0	11	2	27	5
	<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>39</b>	<b>5</b>	<b>66</b>	<b>6</b>	<b>447</b>	<b>62</b>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Consejo Nacional Electoral. 2014.

La figura 1 muestra que durante esos tres periodos ha habido una progresiva participación de candidatos indígenas para las alcaldías y las corporaciones públicas. Aunque las curules obtenidas se han mantenido relativamente, los porcentajes anuales indican que durante los tres periodos evaluados el número de candidatos elegidos ha aumentado en cada circunscripción (véase tabla 3). Sin embargo, el crecimiento de la disponibilidad de cargos elegibles, resultado del incremento de municipios, señala disminuciones de los cargos alcanzados por indígenas. Ello fue resultado del aumento de los candidatos indígenas debido a la multiplicación de las organizaciones (autoridades y asociaciones) después de la conformación de la Opiac. La disminución relativa de los elegidos también se explica por el recobro de varias curules por los tradicionales partidos nacionales, debido al desempeño de algunos candidatos indígenas, sin la probidad adecuada y porque las elecciones han estado presionadas por los grupos insurgentes, llevando a declarar varios de los municipios amazónicos como de “alto riesgo”.

**Figura 1.** Participación de partidos políticos indígenas en cargos de elección popular en la Amazonia



Fuente: elaborado con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

*Histórico de resultados electorales.* 2014.

Otro indicativo del proceso de reorganización de los amazónicos y su participación en el Estado, puede identificarse por el comportamiento de las transferencias de los recursos de las rentas nacionales a los resguardos. De acuerdo con la Ley 60 de 1993, los resguardos indígenas del país participan de los ingresos corrientes de la nación desde 1994 que, a partir del 2002, conforme a la Ley 715 del 2001 se denomina Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (SGPRI). Tales recursos fueron dirigidos a sufragar los rubros presentados por las comunidades en los Planes de Vida, conforme a la ubicación de los resguardos en las entidades administrativas. Según los datos del Departamento Nacional de Planeación, en el periodo 1994-2010 se giró más de un billón de pesos a los resguardos indígenas del país, correspondiendo el 16 % de dicho monto (\$159.798.022.942) a los 208 que el DNP incluye en la región amazónica. El 61 % de tales ingresos (\$97.570.020.109) fue gestionado por la

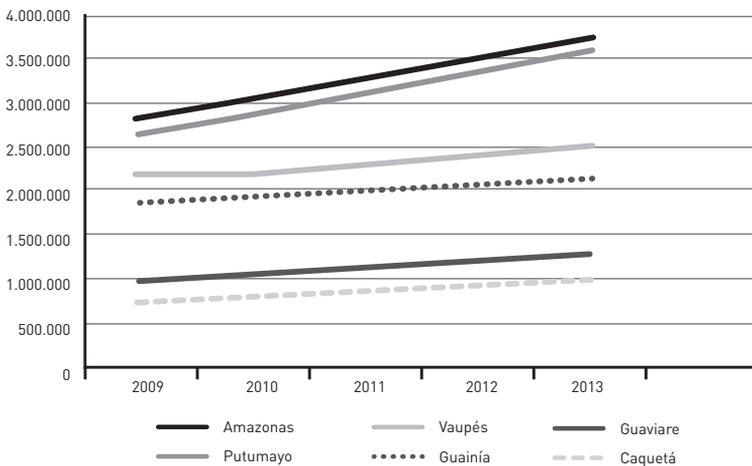
administración departamental o las alcaldías, y el 59 % (\$94.955.818.477) ingresó a 12 resguardos (6 %) amazónicos. La tabla 4 y la figura 2 presentan la asignación del Sistema General de Participación para Resguardos Indígenas de la Amazonia (2009-2013).

**Tabla 4.** Recursos del SGPI para la Amazonia 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Total Depto.
Amazonas	2.861.691	3.040.212	3.324.856	3.561.583	3.743.449	16.531.791
Putumayo	2.633.535	2.864.609	3.115.992	3.412.785	3.611.218	15.638.139
Vaupés	2.232.631	2.239.320	2.333.485	2.457.102	2.528.529	11.791.067
Guanía	1.922.532	1.985.008	2.036.194	2.110.862	2.187.250	10.241.846
Guaviare	1.028.747	1.116.505	1.190.828	1.295.305	1.336.995	5.968.380
Caquetá	790.106	839.420	902.652	971.080	1.029.317	4.532.575
<b>Totales</b>	<b>11.469.242</b>	<b>12.085.074</b>	<b>12.904.007</b>	<b>13.808.717</b>	<b>14.436.758</b>	<b>64.703.798</b>

Fuente: elaborado con información de la Subdirección de Desarrollo Territorial del DNP, 2014

**Figura 2.** Transferencias del Sistema General de Participación Indígena (SGPI) a resguardos amazónicos 2009-2013



Fuente: elaborado con información de la Subdirección de Desarrollo Territorial del DNP, 2014

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la inversión se halla por debajo de lo aprobado y, durante todo el periodo, su promedio de gasto estuvo por debajo de la mitad de la cifra asignada. Los recursos fueron transferidos a los gobernadores y alcaldes, y su ejecución asignada mediante contratos administrados por los alcaldes, quienes formalmente los registraron cumplidos, pero, al ser revisados por la Contraloría, de los utilizados no hay evidencia de su correcta inversión, ni de su destinación a comunidades indígenas y, frecuentemente, no se hallaron los soportes; por otra parte, los recursos que no fueron utilizados no aparecen en las cuentas bancarias<sup>5</sup>. Se concluyó, entonces, que el Sistema General de Participación Indígena no ha alcanzado un significativo mejoramiento de las condiciones de vida de tales comunidades, y que las instituciones responsables (governaciones, alcaldías) no han tomado las medidas pertinentes (2013, pp. 11-14).

Desde las primeras transferencias del año de 1994, que se emplearon mayormente en aspectos de capacitación de líderes y fortalecimiento de organizaciones y también en aspectos culturales, la Ley 715 del 2001 ajustó la inversión a los clásicos rubros institucionales destinados a cinco propósitos: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda y desarrollo productivo (agropecuaria). La Mesa Amazónica promovió la apertura que llevó a expedir la Ley 1450 del 2011, cuyo artículo 13.<sup>o</sup> estableció que:

[...] los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Sin embargo, como hemos advertido, la orientación de los rubros tiende a responder a los clásicos campos de inversión administrativa que, conforme a especializados objetivos no solo fragmentan acciones, procedimientos y estrategias, sino a la sociedad misma.

### **Economía extractiva y territorios indígenas**

La Amazonia colombiana alberga el mayor número de grupos indígenas colombianos, aunque su representación demográfica, incluso en términos regionales, es baja. En su conjunto son poseedores de los resguardos de mayor extensión y ocupan el área más extensa del país (34 % del total nacional). El área total de los departamentos que conforman la región amazónica es de 40.418.413,21 hectáreas, de las cuales 24.460.678,36 ha (61 % del área total) están constituidas por resguardos indígenas (tabla 5). Según la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, en la región amazónica actualmente hay 188 resguardos que cubren una población de 117.157 habitantes, el 87 % del total regional que se reconocen como tales, en el

5. La contraloría General de la República evaluó la gestión del SGP para indígenas del país entre los años 2008 y 2012, y de la muestra de los 39 municipios auditados solo el 84,6 % alcanzó la desfavorable calificación de 65,8 sobre 100 (CGR, 2013).

Censo del 2005. Los de mayor extensión se recargan hacia la zona oriental, en la que se halla un alto porcentaje de la población indígena. Los indígenas que no habitan en resguardos alcanzan 18.128 personas (13 % del total), en su mayoría habitantes de las capitales de los departamentos amazónicos.

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

**Tabla 5.** Propiedad colectiva de territorios indígenas en la Amazonia, 2014

Departamento	Área total departamental (Has)	Número de resguardos	Área (Has)	%	Población indígena en Resguardos (2014)
Amazonas	10.876.399,46	26	9.677.643,36	89%	30.271
Caquetá	9.007.247,36	46	965.566,10	11%	8.425
Guainía	7.078.147,63	25	7.065.207,00	100%	17.627
Guaviare	5.552.727,00	26	1.892.207,00	34%	10.913
Putumayo	2.581.565,43	62	199.864,90	8%	29.511
Vaupés	5.322.326,33	3	4.660.245,00	88%	20.410
Total	40.418.413,21	188	24.460.678,36	61%	117.157

Fuente: elaborado con información de DANE, *Sistema de consulta de resguardos indígenas*, 2014

La Amazonia colombiana fue cubierta bajo la figura de Reserva Forestal por la Ley 2.<sup>a</sup> de 1959 (entonces de 43.959.737 hectáreas) pero, desde entonces, más de dos terceras partes se han sustraído para cubrir los procesos de colonización, ocupación de las cabeceras administrativas, ocupaciones militares y, recientemente, zonas de reserva campesina. Según estimativos del Instituto de Investigaciones Amazónicas (en adelante, SINCHI) en el 2007 había 45.027.961 hectáreas de bosques naturales y 2.497.458 hectáreas transformadas, en gran medida dedicadas a la ganadería

extensiva, que se concentra en el Caquetá (1,2 millones de cabezas y 2,5 millones hectáreas de pastos), porque el área ocupada en la agricultura no excede 200.000 hectáreas. Entre 1998 y el 2009, los permisos de aprovechamiento forestal alcanzaron 67.533 hectáreas, y entre 1990 y el 2005 la deforestación llegó a 1,87 millones de hectáreas, constituyendo la región con el mayor promedio nacional, 41 % según la Fundación Alisos (2013). Estas intervenciones también se concentran en el piedemonte andino y la frontera con los Llanos Orientales, mientras que el menor impacto se halla en los departamentos orientales.

Ahora bien, según los datos suministrados por la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de la oficina de Parques Nacionales Naturales, actualmente 10.507.171,53 hectáreas hacen parte de reservas forestales, y 3.880.560 hectáreas conforman los 18 parques nacionales naturales y áreas de protección y conservación, lo que suma un total de 14.387.731,5 hectáreas de áreas protegidas, que corresponden a un 35,6 % del área total del territorio amazónico. Pero, según datos de la misma entidad, del total de parques naturales, 7 (3,15 millones de hectáreas) se hallan traslapados con 25 resguardos indígenas, en un área de 2.025.681,97 hectáreas, en los departamentos de Putumayo, Amazonas, Guainía y Guaviare. De esa manera, las autoridades ambientales, representadas por las corporaciones para el desarrollo sostenible, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur y la Corporación del Nororiente de la Amazonia, se superponen como autoridades ambientales sobre la función pública reconocida a las autoridades indígenas por la Constitución.

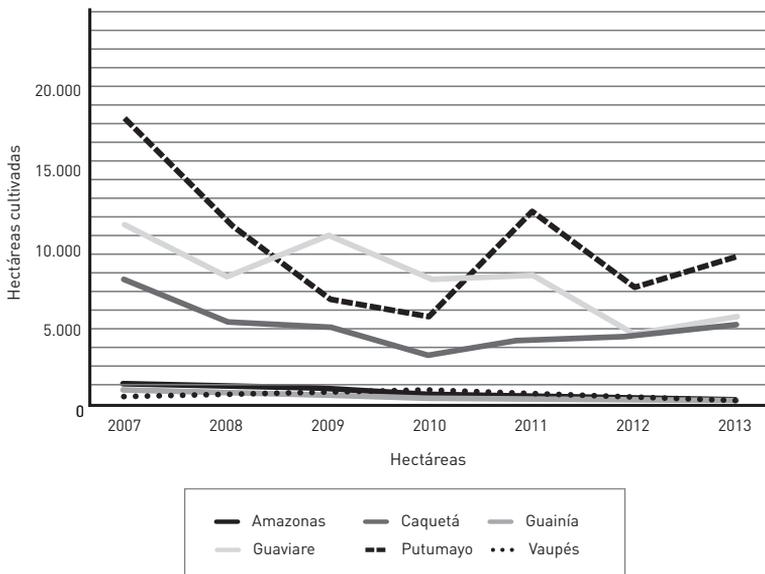
La ocupación del territorio amazónico también ha estado sujeta a autoridades *de facto* representadas por grupos insurgentes. La expansión del conflicto armado hacia el oriente colombiano y su apoyo en la explotación de la hoja de coca para cocaína —en la región amazónica no han intervenido cultivos de amapola ni marihuana— se inició en la década de los años 80. En el 2000, se estimó que el área de siembras para cocaína era de 160.000 ha, y las del Guaviare representaban la séptima parte del área cultivada del país. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) observa que en los últimos 7 años ha mostrado un notable descenso hasta 17.000 hectáreas, en el 2013. La más alta concentración se halla en el piedemonte de la cordillera y en la frontera de la selva con los Llanos Orientales, en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare, departamento en el que la traslapada Reserva Nacional Natural con el resguardo Nukak-Makú ha sido una de las más afectadas. En el Putumayo, las siembras para cocaína se extienden en los municipios Valle del Guamuez, Puerto Asís y San Miguel. Al sur del departamento del Caquetá se expanden hacia el piedemonte y el sector de Unión Peneya, un corregimiento del municipio La Montañita. En comparación con estos departamentos, las siembras en Guainía, Vaupés y Amazonas solo representan el 1 % de la producción de coca del país. Con base en la tabla 6 construimos la figura 3.

**Tabla 6.** Evolución de cultivos de coca en la Amazonia,  
2007-2013

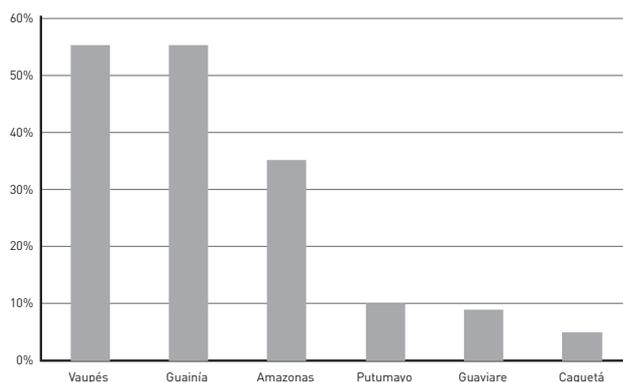
Departamento	Área total departamental (ha)	2007 (ha)	2008 (ha)	2009 (ha)	2010 (ha)	2011 (ha)	2012 (ha)	2013 (ha)
Amazonas	10.876.399,46	541	836	312	338	122	98	110
Caquetá	9.007.247,36	6.318	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695	4.322
Guainía	7.078.147,63	623	625	606	446	318	301	81
Guaviare	5.552.727,00	9.299	6.629	8.660	6.701	6.839	3.851	4.725
Putumayo	2.581.565,43	14.813	9.658	5.633	4.785	9.951	6.148	7.667
Vaupés	5.322.326,33	307	557	395	721	277	254	184
Total (ha)	40.418.413,21	31.901	22.608	19.591	15.569	20.834	14.347	17.089

Fuente: elaborado con información de UNODC, 2013.

**Figura 3.** Dinámica de cultivos ilícitos en la región Amazónica, 2007-2013



Fuente: elaborado con información de UNODC, 2013.

**Figura 4.** Desplazamiento forzado de indígenas amazónicos (1985-2012)

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013.

Tanto el conflicto armado como la intervención de los cultivos ilícitos en los territorios indígenas han ocasionado graves violaciones de los derechos humanos y colectivos. Su impacto puede ser ilustrado con las cifras del desplazamiento forzado, siguiendo el *Informe nacional de desplazamiento en Colombia, 1985 a 2012* de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cuyos datos absolutos sobre los departamentos amazónicos parecieran indicar que el desplazamiento de indígenas es minoritario. Pero al contrastar la población indígena que habita cada departamento con el número de indígenas desplazados reportados por esta entidad (ver sus gráficas 21 y 22, pp. 28), la magnitud de su impacto puede ser ponderado en la Amazonia, como se manifiesta en la figura 4.

No obstante el impacto de los factores anteriores, la intervención más grave en el presente y hacia el futuro, será la que responde a la reprimarización de la economía que reafirmará los territorios amazónicos como cantera de recursos. La extracción de los recursos minero-energéticos no solamente cobra un oneroso impacto a la sociedad y al medio, sino que ha promovido y promoverá procesos de deforestación, de ampliación de la frontera agropecuaria y, como advierten otras experiencias mundiales, de descomposición social. Aunque los planes incluyen variables de transformación de energía acuífera y de infraestructura, como fue previsto por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA, 2013), concentraré la atención en el impacto de los hidrocarburos y la minería.

Con respecto de los hidrocarburos, en el 2003, se reformaron los criterios para facilitar la contratación de su manejo por parte de agencias nacionales e internacionales y se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) con el fin de facilitar la contratación de los operadores, planear el aprovechamiento de los recursos del subsuelo y la administración de las reservas. También se facilitó un nuevo sistema de contratación, en particular el contrato de exploración (6 años prorrogables por 4 más) y producción (24 años prorrogables hasta agotar las reservas); modernizó los contratos de concesión e introdujo regalías variables. Ecopetrol, la empresa nacional,

fue convertida en sociedad por acciones, suponiendo su competencia con los inversionistas privados.

Las expectativas de explotación de hidrocarburos, aunque con una aparente baja representatividad (1.000.000 hectáreas), incluye cerca de 80.000 hectáreas de intervención, que se hallan en áreas no sustraídas de la reserva forestal (en Caquetá y Guainía) y el 90 % se superpondrá a resguardos indígenas de Caquetá y Vichada. También los territorios indígenas de los departamentos Amazonas y Vaupés han sido integrados a la actividad. Según los cálculos de la Fundación Alisos (2013), de los 188 resguardos, 109 (58 %) han sido o serán vinculados a la exploración y explotación de hidrocarburos, y la mitad del área de todos los resguardos será vinculada a la trayectoria de aprovechamiento del porcentaje de territorio amazónico intervenido (57 %) (tabla 7).

Pero aún más preocupantes son las expectativas de exploración y explotación de oro, platino, hierro, cobre, carbón y otros minerales escasos como uranio, magnesio, fosfatos, columbita, tantalita, niobio, vanadio, circonio, titanio y rutilio. Los planes nacionales de desarrollo minero-energético de 2002-2006 y 2006-2014, se han propuesto implementar el Código Minero, cuyas orientaciones han venido siendo aseguradas, ajustadas y ampliadas con recientes normas de las entidades del sector<sup>6</sup>. La ley creó condiciones favorables a los inversionistas y estabilidad a los contratos de concesión que garantizan el derecho de exploración y explotación, antes separados, reduciendo los trámites administrativos para su aprobación, con duración de 30 años y prórroga igual en áreas de hasta 10.000 ha, incluyendo cauces y corrientes de agua.

**Tabla 7.** Distribución del área potencial de aprovechamiento de hidrocarburos

Áreas	Hectáreas	% del total
Área de producción	18.038	1
Áreas de exploración	209.755	10
Tea	1.520.064	40
Propuesta admitida para negociación	17.682	1
Open Round del 2010	53.797	4
Área reservada	219.231	1
Total	2.038.590	57

Fuente: elaborado con información de la Fundación Alisos (2013).

6. Véase Ley 685 del 2001; Resolución 180241 del 2012 del Ministerio de Minas, que delimita las áreas estratégicas mineras del país; Resolución 0045/12 de la Autoridad Nacional Minera, que amplía el área en 202 bloques que ocupan vastos territorios amazónicos como los departamentos Vichada, Guainía y Vaupés; y el Conpes 3762/13 sobre proyectos de “interés nacional y estratégico” minero-energético.

También garantizó la supuesta igualdad competitiva de nacionales y extranjeros, con estabilidad del contrato y garantías para su cesión, exenciones tributarias y arancelarias, y la adición de nuevos minerales al objeto del contrato. En el 2011 la Contraloría General de la República encabezaba la evaluación del sector minero-energético del país, afirmando que se trata de una “locomotora en movimiento” donde las cifras de PIB, por inversión extranjera directa y exportaciones del sector, muestran un crecimiento regular durante el último cuatrienio hasta alcanzar en el 2009, la suma de \$280 mil millones, es decir 6,6 % que representa el 1,6 % del PIB nacional (Contraloría, 2011, p. 1).

El análisis de la información reportada por el instituto SINCHI (2008) muestra que las *solicitudes* de contratos de exploración y explotación amazónicas han crecido de manera alarmante, pues, desde el 2010 se incrementaron hasta alcanzar cerca de un tercio del área amazónica. Aunque en el 2013 los títulos *adjudicados* se hallan por debajo de las solicitudes (0,23 % del área amazónica), la explotación minera no registrada, por mucho, sobrepasa los registros.

Con respecto a los *títulos mineros*, en el 2008 se otorgaron 104 a cuarenta entidades territoriales, equivalentes a 95.011,87 hectáreas, es decir el 0,20 % del territorio amazónico. La proporción de la superficie titulada con respecto a la superficie de cada entidad territorial departamental fue más alta en Guainía (0,74 %), seguida por Putumayo (0,44 %), Vaupés (0,21 %), Vichada (0,13 %), Caquetá (0,08 %), Guaviare (0,05 %) y Amazonas. Del total reportado en ese año, en Guainía fue donde más se tituló (55,46 % de la superficie otorgada a 10 títulos), seguido de Putumayo y Vaupés con el 11,98 % y 11,85 % del área total titulada, entregada a 38 y 6 títulos, respectivamente.

Tres años después, en el 2011, el número de títulos en los departamentos amazónicos era de 128<sup>7</sup>. El área total, calculada con base en la capa de títulos mineros<sup>8</sup> y el polígono de la superficie del territorio regional amazónico, era de 100.275,13 ha, el 0,21 % de la Amazonia colombiana. Pero, un año después los títulos se habían duplicado; constituían 258 títulos con un leve incremento del área hasta 121.885,24 hectáreas, es decir el 0,23 % del territorio de los departamentos de la región. En septiembre del 2013 consultamos al Catastro Minero Colombiano y hallamos 339 títulos

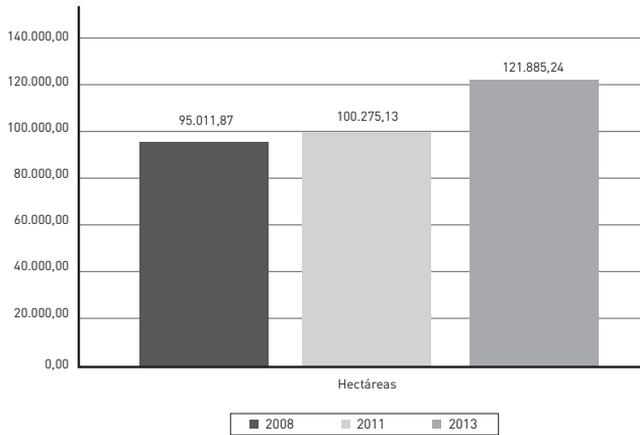
7. 17 comparten la jurisdicción con otro municipio.

8. Al cruzar la capa de títulos mineros con la división político-administrativa municipal se encuentran algunas imprecisiones entre el título y el área del municipio. Por ejemplo el título RMN HCSA-05 se encuentra en San José del Guaviare y no en Puerto Concordia. IJH-10361 está en Puerto Concordia y no comparte territorio con San José del Guaviare. IJH-10531 está en San José y no comparte territorio con Puerto Concordia. JIP-15282 se localiza entre Orito e Ipiales, no incluye superficie de Valle del Guamuez. KDS-09351, está entre Mocoa y Piamonte, no incluye superficie en Puerto Guzmán. También hay imprecisiones cartográficas por superposición de títulos.

suscritos en los departamentos amazónicos<sup>9</sup>, explicable por la parcelación de las zonas. Sin embargo, el estatus jurídico de dichos títulos propuso que 81 de ellos se considera *terminado*, perdió vigencia, mientras que hay 258 títulos *vigentes*, que corresponden a 121.885,24 hectáreas, como aparece en la figura 5. Debe aclararse que, conforme al porcentaje del área titulada por municipios y los anteriores corregimientos departamentales, en septiembre del 2013, solo cuatro (Paná-Paná, Puerto Colombia, Taraira e Inírida) concentran el 60,77 % de la superficie titulada. Los demás se distribuyen en municipios de la Amazonia noroccidental.

La comparación de la cantidad de títulos con la superficie de distribución por departamentos, durante el periodo 2008-2013, permite concluir que el departamento de Guainía concentró la mayor superficie de áreas mineras, seguido por los departamentos Vaupés y Putumayo. Según la Fundación Alisos (2013), el 86 % de los títulos registrados en el 2010 se hallan en Guainía (5,8 % del total), Putumayo (1,7 % del total) y Vaupés (1,05 %). Estas áreas consideradas “prósperas” tienden a consolidarse como “departamentos mineros”, particularmente el Guainía (un área superior a las 1.900.000 hectáreas) y el Vaupés (un área superior a las 1.200.000 hectáreas); que entre ambos ocupan el 82 % del área total solicitada en Amazonia.

**Figura 5.** Evolución de los títulos mineros en la Amazonia colombiana, 2008-2013



Fuente: Elaborado con información del SINCHI (2013).

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

Ahora bien, con respecto de las *concesiones mineras*, entre 1998 y el 2010, el área amazónica ascendió a 156 (114.396 hectáreas) con un pico máximo en el 2010, cuando se titularon 48.000 hectáreas. En el lapso 2006-2010 hubo 1.163 solicitudes de concesión sobre un área de 4.480.146 hectáreas; sin embargo, hubo 28 autorizaciones temporales y 38 más fueron declaradas inexequibles en el 2010, de manera que el total de áreas concedidas alcanzó 65.500 hectáreas. Las cifras anteriores contrastan con las solicitudes mineras para el 2011, que ascendieron a 984 con una superficie territorial de 4.300.546,20 hectáreas, es decir el 8,9 % del territorio amazónico. En el 2013 la cifra ascendió vertiginosamente a 4.061 solicitudes. Entre los solicitantes hay 88 personas jurídicas o naturales, pero el 60 % se concentra en 20 personas, encabezadas por Nicolás Rumie Guevara (0,09 %), Pedro Alfonso Chequemarca (0,089 %) y Guillermo Gordillo (0,053 %), aunque también se hallan empresas como Ci Uragold Corp Sa., Minerals of the World Ci Mw, y Conexión Americana. Sin embargo, en contraste con las solicitudes, la cantidad de legalizaciones es baja, tal vez, debido a sus costos (en promedio USD 8.000).

La minería interviene cerca de 80.000 hectáreas no sustraídas de la Reserva Forestal y, de estas el 90 % corresponde a resguardos indígenas, sobre todo del Caquetá y Guainía. La expectativa de aprovechamiento minero alcanza un área de 105.000 hectáreas de ocho áreas protegidas, de las cuales el 70 % afecta al parque natural Yaigójé-Apaporis, que fue objeto de concesión minera en 2.000 hectáreas, a pesar de su ilegalidad. Las concesiones mineras intervienen 11 resguardos, de los cuales el 8 % del total podría ser ocupado para aprovechamiento minero.

Ahora bien, la Ley 685 del 2001 reconoció el derecho de prelación para la concesión de explotación de esos recursos a los pueblos indígenas en sus territorios como *zonas mineras indígenas* (art. 124). Sin embargo, buena parte de la explotación no se ha registrado, debido a los compromisos contractuales que implican tributación al Estado. En Guainía y Putumayo se aprobaron títulos mineros indígenas en un área aproximada de 70.000 hectáreas. Hacia el oriente amazónico, en el 2013, había dos zonas mineras indígenas: del Vaupés en las comunidades de Querarí y Tapurucuará con 6.909 hectáreas; y en Guainía, (Zamuro, Chorrobocón, Cerro Nariz, Remanso) de 47,8 hectáreas, y existe la expectativa de constituir cinco zonas mineras indígenas: cuatro en Guainía (cuenca media y alta del río Inírida; cuenca media del río Guainía; cuenca baja del río Guainía; Bachaco, Buena vista, Laguna Niñal, El Venado); y la del Gran resguardo del Vaupés.

La explotación de oro iniciada como labor artesanal en la década de 1980 en Guainía, Vaupés y Amazonas, cuenta con iniciativas indígenas, amparadas en la prelación reconocida por el Estado a las zonas mineras indígenas, y aunque las reformas al Código Minero las excluyen para los entes privados, la fuerza de los hechos induce la alternativa de convertir los resguardos en áreas de explotación minera.

### Consideraciones finales

Este texto evidencia que el reconocimiento de la autonomía y el derecho al control territorial indígena, no obstante consagrados en las leyes y reconocidos nacional e internacionalmente, tienden a pasar a las entidades del Gobierno y a las empresas privadas, amparándose en la propiedad del subsuelo en manos del Estado y en el prurito de que sus recursos constituyen presuntos bienes de interés nacional que cobija la política extractiva de sus recursos.

La representación sobre la Amazonia por parte del Estado se ha transformado. De ser considerada una región que solo producía gastos al erario público se convirtió en potencial productora de colosales ganancias para sus inversores, para el país y, presuntamente, para sus habitantes locales. Las prospecciones aseguran la presencia de recursos minero-energéticos, particularmente oro y otros minerales útiles al mercado mundial, que alientan la extracción de pingües ganancias. De región ineficiente, la Amazonia ha sido convertida, por el Estado, en promisoría para la generación de capital. Aunque bajo la nueva intervención la selva seguirá siendo considerada cantera de recursos y su extracción continuará operando bajo formas de economía de enclave, a diferencia de la depredación de recursos anteriores como las maderas, las pieles de animales, los peces de colores o la cocaína e, incluso, la quina y el caucho, la economía minero-energética ha venido siendo y será legitimada. Como siempre sucede con las economías extractivas, la onerosa intervención descarga su impacto en el territorio y sus pobladores. En el caso de la Amazonia los costos son considerables porque albergan el mayor porcentaje de grupos indígenas del país, cuya vulnerabilidad social y cultural anuncia el progresivo deterioro de la calidad de vida y la estabilidad sociocultural de sus pobladores.

Sin embargo, se argumenta, en este escrito, que dicha autonomía también depende del movimiento indígena, que ha debido reorganizarse para participar en escenarios nacionales e internacionales de reconocimiento a sus derechos. Los indígenas amazónicos que habían participado en la explotación de sus recursos territoriales solo como fuerza de trabajo, inclusive bajo condiciones esclavistas, se han venido reorganizando en un movimiento indígena que, desde la década de los años 70 se ha fortalecido hasta alcanzar una organización panétnica con vínculos regionales, nacionales e internacionales, que no solo reclama el reconocimiento de sus derechos colectivos, sino que los articula con reivindicaciones regionales no-indígenas, que cristalizan expectativas populares reclamadas desde nuevos escenarios políticos. La tensión producida por las expectativas de la intervención del Estado y el fortalecimiento organizacional del movimiento indígena para garantizar su autonomía territorial, dependerán de la transformación de las acciones y de las estrategias del movimiento, así como del apoyo nacional e internacional a sus reivindicaciones.

## Referencias

- Contraloría General de la República. (2011). *Análisis del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Comentarios sobre el fundamento económico del PND, capítulo III. Crecimiento sostenible y competitividad, Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, desarrollo minero y expansión energética* (documento preliminar). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2013). *Informe de auditoría. Recursos asignados a resguardos indígenas. Vigencias 2008 al 2011*. Bogotá: Contraloría General de la República
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Censo Nacional de Población 2005*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2014). *Sistema de consulta de resguardos indígenas*. Consultado el 22 de agosto del 2014, en: <http://190.25.231.237:81/resguardos/map.phtml>
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2013). *Conpes 3762. Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos*, PINES. Bogotá: DNP. Consultado el 22 de agosto de 2014, en: <http://www.upme.gov.co/Memorias%20Convocatoria%20Redes%20de%20Alto%20Voltaje/DNP-PINES.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2010). *Aspectos básicos grupo étnico indígenas*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2014). *Sistema General de Participaciones para resguardos indígenas (SGPRI)*. Bogotá: DNP.
- Fundación Alisos. (2011). *Retos para un desarrollo sostenible. Transformaciones en la Amazonia colombiana*. Bogotá: Fundación Alisos.
- IIRSA. (2013). *Informe de la Cartera de proyectos del Cosiplan 2013*. Consultado el 22 de agosto de 2011, en: <http://www.iirsa.org>
- Ministerio de Minas y Energía. Unidad de Planeación Minero Energética. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- Ministerio de Minas y Energía. Unidad de Planeación Minero Energética. (2006). *Colombia País Minero. Plan Nacional para el Desarrollo Minero. Visión 2019*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- Ministerio de Minas y Energía. Unidad de Planeación Minero Energética. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014*. Bogotá: Sector Minero de Cara a la Sociedad.
- Ministerio de Minas y Energía. (2013). *Catastro Minero Colombiano*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

- Ministerio del Medio Ambiente. (2014). *Subdirección de gestión y manejo de áreas protegidas de la Oficina de Parques Nacionales Naturales*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2013). *Censo de cultivos de coca*. Consultado el 23 de agosto del 2014, en: <http://www.biesimci.org/Illicitos/cultivos-ilicitos/Departamentos>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2014). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2013*. Bogotá: UNODC Colombia.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2009). *Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima: OIT.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2014). *Histórico de resultados electorales*. Consultado el 11 de octubre del 2014, en: <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html>
- SINCHI. (2008). *Dinámicas socioambientales en la Región Amazónica colombiana*. Bogotá: SINCHI.
- SINCHI. (2013). *Dinámica de la titulación minera. Títulos y solicitudes mineras en la Amazonía colombiana 2008-2013*. Consultado el 23 de agosto del 2014, en: [http://www.SINCHI.org.co/index.php/contratacion1/manualcontratacion/140-proyectos-2013-dina/1275-establecer-la-dinamica-de-la-titulacion-minera-titulos-y-solicitudes-mineras-en-la-amazonia-colombiana-2008-2013#\\_ftnref5](http://www.SINCHI.org.co/index.php/contratacion1/manualcontratacion/140-proyectos-2013-dina/1275-establecer-la-dinamica-de-la-titulacion-minera-titulos-y-solicitudes-mineras-en-la-amazonia-colombiana-2008-2013#_ftnref5)
- SINCHI. (2014). *Monitoreo de los bosques de la Amazonia Colombiana*. Bogotá: SINCHI.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013). *Informe nacional de desplazamiento en Colombia, 1985 a 2012*. Bogotá: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia. (2012). *Hacia un Conpes indígena amazónico. Construyendo una política pública integral para los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana*, vols. I y II. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia, ANH, Fonade, Opiac.
- Nota: Todas las normas jurídicas citadas en este artículo pueden consultarse en la página del Ministerio del Interior y de Justicia ([www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)); en la página de la Alcaldía Mayor de Bogotá (<http://www.alcaldiabogota.gov.co>); o en la página de la Corte Constitucional de Colombia (<http://www.corteconstitucional.gov.co>), incluyendo las sentencias citadas:
- Corte Constitucional, Sentencia T-254, 30-05-94. M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz
- Corte Constitucional, Sentencia C-139, 8-04-96. M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz
- Corte Constitucional, Sentencia T-371, 29-03-00. M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz
- Corte Constitucional, Sentencia T-601, 10-08-11. M. P. Dr. Jorge Iván Palacio.