

CAPÍTULO VII

PROCESOS REGIONALES

REGIONES Y TERRITORIOS INDÍGENAS: ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Una rápida visión sobre Colombia muestra un complejo territorio localizado entre dos océanos cruzado al occidente, de sur a norte, por tres sistemas de cordilleras que hacen parte del gran sistema orográfico andino; con un extenso territorio cubierto de sabanas naturales y bosques de galería que se extiende hacia el oriente en límites con Venezuela -la Orinoquia-, y dos grandes formaciones selváticas, la del Pacífico al occidente, y la Amazonia al sur y oriente del país. En todas estas regiones se encuentra población indígena.

En este capítulo se muestra un ejercicio de regionalización y luego se hace un examen por las macro-regiones en las que se suele distribuir los departamentos; dentro de ellas se examinan algunos de los procesos sociales dominantes con el fin de señalar los cambios y tendencias poblacionales y sociales observables.

Regiones

Las regiones que se mencionan a continuación tienen como fundamento la distribución político-administrativa del país, los paisajes y las características socioeconómicas de los pueblos y comunidades indígenas⁹⁶.

1. Amazonia. En esta región predominan los biomas de selva tropical. La Amazonia colombiana constituye un extenso territorio, en su mayoría selvático que cubre el 35% del territorio nacional y el 61 % de los bosques naturales. Allí viven 58 Pueblos Indígenas. La Amazonia colombiana representa el 8% de la Región Internacional de la Amazonia. Las selvas se suelen distinguir como selvas de tierra firme no inundables -hylea-, selvas inundadas -varzeas e igapos-, sabanas y áreas de vegetación especializada -pirizal, burtizal, restinga-. La diversidad de unidades del medio físico, la complejidad de la vegetación y de las especies animales hace de la Amazonia una región

⁹⁶ Existen muchas propuestas de regionalización de los territorios indígenas. La que se trae es eminentemente práctica. Una regionalización más precisa está contenida en la versión de Los pueblos indígenas de Colombia de 1989 que propone 23 regiones indígenas.

estratégica por el valor actual y potencial de su diversidad biológica y por la interrelación existente entre esta diversidad y la diversidad cultural.

Al norte, en la llamada *selva de transición*, cruzada por los ríos Guaviare, Inírida y Negro, en la frontera con Venezuela y Brasil, viven los pueblos piaroa, piapoco, kurripako y puinave. Los dos últimos poseen un extenso territorio reconocido legalmente como Resguardo, pero que vive la presión constante de una frontera imprecisa conformada por buscadores de oro de Colombia y Brasil.

En el centro de la Amazonia, se encuentra el complejo cultural del Vaupés conformado por pueblos, que practican la exogamia obligatoria. Estos pueblos tienen sus tierras legalizadas en un gran resguardo indígena. En la actualidad corren el peligro eventual de una expansión de un frente colonizador, muy dinámico, situado al oriente del territorio, sobre el río Guaviare, ligado hoy en día al cultivo ilícito de la coca. A este complejo cultural pertenecen entre muchos otros los pueblos tucano, desano y kubeo y los nukak, de gran movilidad espacial, que viven en los interfluvios de los grandes ríos de la Región.

Al sur está el complejo cultural de los ríos Apaporis y Mirití, afluentes del Caquetá donde viven los pueblos yucuna, matapí y miraña. En la gran planicie amazónica se encuentran los pueblos uitoto y tikuna.

Al occidente, el piedemonte amazónico, es región de asentamiento y avance de un frente consolidado de colonización que prácticamente ha avasallado los pueblos coreguaje, siona, kofán e inga.

Los pueblos indígenas amazónicos vivieron el trabajo forzado y la relocalización de familias y comunidades como consecuencia del auge de la explotación del caucho natural durante la primera mitad del siglo XX. De otro lado, desde los años cincuenta los pueblos de la frontera selvática y el piedemonte, vieron ocupados sus territorios tradicionales por familias de colonos venidos del interior andino. Estos factores unidos a la exploración y explotación de petróleo en el Putumayo, el apoyo del Estado a la *colonización dirigida* en el Caquetá y Putumayo, las epidemias y la aculturación forzada, alteraron la vida de muchos pueblos. Algunos de ellos debieron emprender, con mayor o menor éxito, procesos complejos de reconstrucción social y cultural. Pueblos, como el bora y karijona -sin desconocer el papel que pudieron jugar las guerras inter-tribales- debieron abandonar sus territorios ancestrales. Y hay casos, como el del pueblo andoke, que padeció como ninguno la desorganización social y la dispersión a causa de la cauchería, en el que familias aisladas o separadas han logrado reconstruir su sociedad, rescatar algunas tradiciones y rituales, fortalecer su lengua y reafirmarse en los territorios que les fueron asignados por la tradición. Hay pueblos también que debieron unirse a otros para poder sobrevivir, adoptando la lengua y las tradiciones de quienes los acogieron.

Dice Roberto Pineda Camacho refiriéndose a las comunidades del bajo río Caquetá “El reagrupamiento y reorganización de las etnias del área se efectuó por medio de la fusión de los sobrevivientes en nuevas unidades sociopolíticas y el retorno a sus antiguos territorios tradicionales. En otros casos se ocuparon áreas -sobre todo ribereñas- antaño habitadas por grupos que desaparecieron”. De acuerdo a este autor, el proceso tuvo las siguientes

características: La fusión de los linajes sobrevivientes en una unidad política mayor -la comunidad indígena- bajo la autoridad de un Capitán; el asilo de sobrevivientes de los linajes extinguidos en las nuevas entidades étnicas, la abolición de las prácticas guerreras y la formación de poblados y asentamientos nucleados. Este proceso de reorganización ha tenido importantes implicaciones territoriales y hay que tenerlo en cuenta para entender la dinámica social indígena de la región.

Subregiones

- Norte: departamentos de: Vaupés, Guainía, Guaviare
- Sur: Departamento del Amazonas
- Piedemonte: Departamentos del Caquetá y Putumayo

Procesos poblacionales

- Impacto de la población fluctuante a causa de las bonanzas de los cultivos ilícitos.
- Cambios en los patrones de asentamiento como consecuencia de: a) cambio cultural por pérdida de los patrones ancestrales de asentamiento; b) el conflicto y el desplazamiento forzado en el piedemonte.
- Agrupamiento en las cabeceras municipales -Mitú, Inírida, Mocoa, Leticia, entre otros-.
- Migración nasa -páez- y awa hacia el Putumayo.
- Preocupante pérdida de población nukak por el deterioro abrupto de sus condiciones de salud al entrar en contacto con la colonización.
- Alta vulnerabilidad, frente al conflicto de la población no contactada -Yuri- o con una población crítica.

Problemas específicos

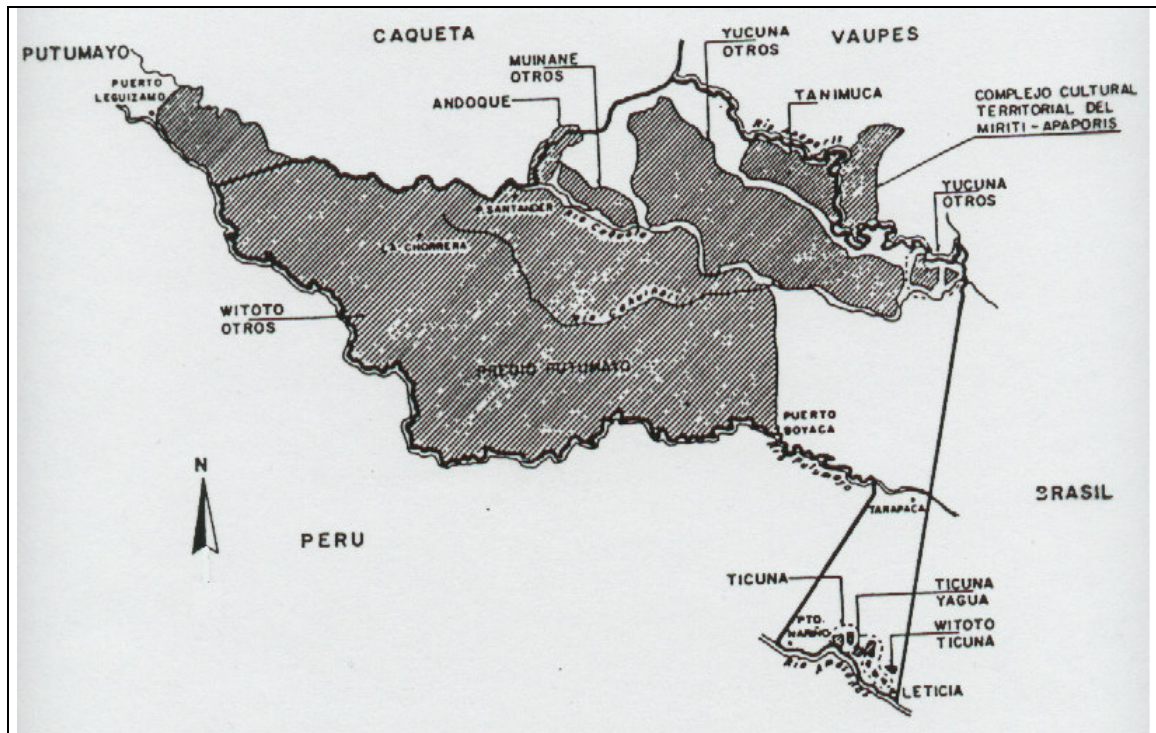
Se observa un cambio cultural acelerado en algunas zonas de contacto con frentes establecidos de colonización con abandono de prácticas productivas tradicionales presentándose un desbalance de la dieta alimenticia y en consecuencia el fenómeno de la desnutrición. También cambios en el tipo de vivienda -adopción de la vivienda unifamiliar y abandono de la maloka o vivienda multifamiliar- y el desarrollo de nuevas patologías en el campo de la salud -TBC, sarampión, enfermedades de transmisión sexual- y alta incidencia del alcoholismo.

La expansión de cultivos de uso ilícito ha modificado la vida económica de la región, con excepción de algunas áreas relativamente aisladas. Ha implicado la introducción del trabajo asalariado en los frentes de colonización para el cuidado de cultivos de uso ilícito.

Con la creación de los resguardos la presión sobre las áreas remanentes ha disminuido. La situación más crítica se encuentra en el piedemonte por la pérdida territorial tenida en los resguardos indígenas por la colonización, la praderización de áreas circunvecinas a los territorios indígenas, los problemas ocasionados por la exploración y explotación petrolera y la creciente expansión de los cultivos de uso ilícito y las fumigaciones aéreas sobre estos cultivos. En otras áreas de la región se tiene como problemas el impacto de la minería ilegal de oro, la superposición de algunos resguardos con parques naturales nacionales.

Mapa 3

Asentamientos indígenas de la Amazonia



Fuente: Incora

Diseño: Enrique Sánchez

Dibujo: M.M.M. de Múnera.

2. Andes. Predominan los paisajes rurales, es decir los ecosistemas originales han sufrido una profunda transformación por las actividades productivas de los grupos humanos.

Los Andes colombianos tienen cerca de 305.000 kilómetros cuadrados. Allí se concentra la mayor parte de la población colombiana y el 50,9% de la población indígena del país. Esta ocupación tiene su origen en la colonización española de los siglos XVI-XVII que buscaba aprovechar allí las mejores condiciones climáticas, la oportunidad para la explotación del oro, y de manera especial, la fuerza de trabajo y el tributo de una numerosa y laboriosa población indígena que allí vivía. Los abusos, las enfermedades, la sobre-explotación del trabajo indígena, la expropiación de sus territorios ancestrales y los procesos de resistencia mestizaje y campesinización, diezmaron muy pronto a los pueblos amerindios del complejo andino. Hoy en día la población andina indígena más numerosa está localizada al suroeste, especialmente en los departamentos de Cauca y Nariño.

Subregiones

- Suroeste: departamentos de Valle, Huila, Cauca y Nariño.
- Noroeste: departamentos de Risaralda, Caldas, Antioquia.

- Centro-Oriente: departamentos de Tolima, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander.

Suroeste: Al sur de los andes vive en el altiplano de Túquerres e Ipiales una numerosa población minifundista de origen Pasto. Siguiendo hacia el norte, en el Macizo Colombiano, departamento del Cauca, se encuentra el pueblo Yanacona. En el contrafuerte del Nevado del Huila y siguiendo el espinazo de la Cordillera Central hacia el norte vive el Pueblo Nasa. Al occidente del territorio nasa, hacia el valle del río Cauca, en el departamento del Cauca vive el pueblo Guambiano. Las comunidades del suroeste andino tienen una economía campesina, especialmente en Nariño, sur del Cauca, con población que no conserva su lengua aborigen y que perdió muchas de sus instituciones culturales ancestrales pero que ha mantenido su régimen comunal de resguardo y su gobierno propio -cabildos-. En contraste, los nasa de Tierradentro y los guambiano mantienen de manera vigorosa su lengua y muchas de sus intuiciones culturales. Estos indígenas, padecen el minifundio, la pérdida de calidad de las tierras, la crisis ocasionada por el agotamiento de las fuentes permanentes de agua y las dificultades económicas propias del campesinado pobre del país.

Procesos poblacionales

- Reivindicación de la condición de indígenas de sectores campesinos secularmente excluidos -Nariño-.
- Procesos migratorios hacia centros urbanos. Nasa -páez- y yanacona hacia Cali y pasto, hacia la ciudad de Pasto.
- Vaciamiento poblacional nasa hacia el Putumayo.
- La tragedia sísmica del Tierradentro de 1994 implicó un reordenamiento poblacional importante.

Centro-Oriente: Al sur del Tolima viven comunidades de origen Pijao, mejor conocidas como los pueblos coyaima y natagaima. En el altiplano cundiboyacense, no obstante el notable ancestro Muisca pocas comunidades se reconocen como indígenas. Subsisten las de Cota cerca de Bogotá -resguardo disuelto en el año 2001- y grupos minoritarios comienzan a reclamar su condición de indígenas en Suba, Tocancipá -comunidad que disolvió su resguardo en los años setenta-, Tenjo, y Chía. En Santander, en los límites de lo que fue el territorio de los Muisca, en Barichara vive una comunidad campesina que comienza a reclamarse como de origen Guane. Al oriente de Boyacá y Santander, en los contrafuertes orientales de la cordillera dominados por el nevado del Cucuy vive el pueblo U'wa. Al este de Norte de Santander, en la región selvática de la Serranía de los Motilones, en límites con Venezuela, se encuentra el pueblo Barí.

Procesos poblacionales

- Algunos núcleos urbanos y semi-urbanos reclaman su condición amerindia y el derecho a tener cabildo, -caso de Bogotá con migrantes indígenas a la ciudad, como los inga-.
- Existen comunidades rurales que comienzan a reclamar su condición amerindia, buscando ser cubiertas por la legislación indígena más favorable que la existente para campesinos. Este es el caso de los muisca de antiguos resguardos coloniales en la sabana cundiboyacense, los guane de Santander y no sería de extrañar el resurgimiento de grupos que reivindiquen

pertenencia a etnias tenidas como extintas, este el caso los muzo -Boyacá- y chitareros -Norte de Santander-.

- En el oriente la colonización coyuntural de cultivos de uso ilícito ha traído nuevas enfermedades y cambios sociales y culturales que amenazan la integridad física de pueblos como el Barí. Igual afirmación podría hacerse de los procesos de violencia generados por la utilización de los territorios indígenas barí y u'wa como escudos o zonas de refugio de los grupos armados.

Noroeste: Los pueblos del noroeste andino, en la zona cafetera, están muy ligados al pueblo Embera de la región del Pacífico. La colonización antioqueña en el siglo pasado y la de Urabá y la carretera construida con este fin, en el presente, ocasionaron una pérdida en los dominios territoriales de los katio. La división del resguardo de San Carlos de Cañasgordas favoreció la colonización hacia el occidente sobre las cabeceras de ríos como el Murri y Penderisco, tributarios del Atrato. Las comunidades de Cristianía, -chamí- y la comunidad de San Matías, -Katio- en Ituango, Antioquia, quedaron aisladas como resultado de la presión colonizadora.

En la zona cafetera del occidente, en Riosucio, Caldas, sobrevive una comunidad, Cañamomo y Lomapieta, resultado de un largo proceso de reducción de poblaciones distintas en un real de minas de origen colonial. La Montaña es un resguardo de origen Embera y San Lorenzo, más antiguo, se conformó con indígenas reducidos del río Arma.

Procesos poblacionales

- La migración chamí continua aún hacia la zona cafetera conformando una población jornalera de extrema pobreza .
- Migración chamí -Cristiana- hacia el bajo Cauca para dedicarse al aprovechamiento artesanal de oro.
- Migración joven, especialmente femenina de los resguardos de Caldas hacia los centros urbanos.

3. Caribe. La región Caribe comprende 142.000 kilómetros cuadrados. Tiene una población indígena de 216.943 personas equivalentes al 27,62% del total de población indígena del país.

En el litoral, al occidente de la región viven los pueblos tule y senú. En Atlántico los descendientes de los mokaná comienzan a reivindicar su condición indígena. En la península semidesértica de La Guajira vive el pueblo Wayuu. Desde la costa se levanta el gigantesco macizo montañoso de cerca de 17.000 kilómetros cuadrados, la Sierra Nevada de Santa Marta en la que viven los pueblos kogui, arhuaco y wiwa -malayo-, conocidos por su religiosidad, laboriosidad y forma de vivir conforme a una rica tradición. Hacia el norte, en el departamento del Cesar, sobre la serranía de Perijá, está el pueblo Yuko.

Subregiones

- Planicie: Córdoba, Sucre, Atlántico, Cesar, Magdalena y litoral caribe antioqueño.
- Sierra Nevada: Macizo localizado en los departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira.
- Península de La Guajira: Departamento de La Guajira.

- ### *Problemas específicos de la planicie del caribe*

Problemas específicos de la península de La Guajira

La Sierra Nevada de Santa Marta

Mapa 4



Fuente: Pro-Sierra 1997.

La Sierra Nevada de Santa Marta es un complejo macizo montañoso aislado de los Andes con forma piramidal y base triangular de unos 120 kilómetros de lado y 21.158 km² -2'115.800 has.-, ubicado en jurisdicción de los departamentos de Magdalena, La Guajira y Cesar. Sus picos nevados alcanzan los 5.775 metros sobre el nivel del mar -msnm-.

En este pronunciado gradiente el macizo conserva una diversidad y complejidad de ecosistemas y nichos ecológicos única en el planeta, por demás importante porque allí tiene origen un sistema hidrográfico con treinta ríos principales que abastecen de agua a la zona rural y a los asentamientos humanos que rodean el macizo, entre los cuales están tres capitales departamentales: Santa Marta, Riohacha y Valledupar. En el macizo Sierra Nevada de Santa Marta y sus estribaciones tienen jurisdicción tres departamentos -Magdalena, Guajira y Cesar- y trece municipios que suman una población total cercana al millón de habitantes. El 22% que habita la zona rural está compuesto por un 85% de campesinos y un 15% de indígenas.

Los cuatro grupos indígenas de la Sierra totalizan una población aproximada de 32.000 personas; el más numeroso es el de los arhuaco -44%- , seguido por los kogui -30%- y los kankuamo -21%-; por último está el pueblo Wiwa -5%-⁹⁷.

Problemas específicos de la Sierra Nevada

Hay movimientos poblacionales al interior y algunos eventos migratorios ocasionados por el conflicto armado interno. El desplazamiento comienza a ser crítico en la población kankuama. La salida al mar de los indígenas no se ha logrado por demora en la adquisición de las mejoras de colonos. Los cultivos de uso ilícito si bien es cierto han disminuido en algunos sectores con procesos observables de recuperación ecológica, todavía se mantienen. La Sierra tiene ocupación de grupos insurgentes y paramilitares que han obstaculizado la gobernabilidad de los resguardos. Se ha creado un Consejo Territorial conformado por las autoridades civiles -cabildos gobernadores- de los cuatro grupos étnicos pero subsisten problemas de unidad y cohesión al interior de éstos.

4. Orinoquia. Comprende los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada. Predomina en la región el bioma de sabanas naturales. Allí habitan 36.829 indígenas, la mayor parte de esta población vive en 97 resguardos, con un área de 2.653.830 hectáreas.

Los jesuitas establecieron en Los Llanos⁹⁸ sus misiones para reducir y adoctrinar a los indígenas en un modelo de vida comunitario organizado alrededor del trabajo colectivo y la vida religiosa. En las misiones del Llano además de la ganadería y la agricultura, actividad que tenía algún

⁹⁷ A comienzos de los noventa, a raíz de la violencia en la región y la escasez de tierras, un grupo Wiwa se vio obligado a migrar de su territorio en la cuenca del río Ranchería hacia la vertiente norte; otras familias wiwa migraron hacia la Serranía de Perijá -Pro-Sierra, 1997-; recientemente se registró un desplazamiento hacia el departamento del Magdalena -Incora, 1998-.

⁹⁸ Desde Venezuela conquistadores alemanes entraron por Los Llanos hacia mediados del siglo XVI. Nicolás de Federmán fue el primero de los conquistadores que cruzó en 1538, siguiendo la ruta de los ríos Pauto y Casanare hacia el altiplano andino, el país de los chibchas. Los conquistadores encontraron en su camino, entre otros a los pueblos achagua, sáliba, jirara, chiriocha, betoye. Hacia 1588 se funda el pueblo de Santiago de las Atalayas.

desarrollo entre la población Achagua y Sáliba, se realizaban actividades artesanales especialmente el tejido de mantas. Los pueblos sikuni -guahibo- y los caribe, mantuvieron una larga resistencia a la vida en reducciones misioneras. El florecimiento económico de las misiones del Llano y el creciente comercio de los ríos Meta-Orinoco, ocasionó rivalidades con otros centros comerciales. Los pueblos indígenas del Llano debieron padecer durante los siglos XVI y XVII, las incursiones que portugueses y holandeses hacían en estos territorios para la esclavización de las personas para ser vendidas en las Guyana o en las plantaciones del Brasil. En 1767 los jesuitas fueron expulsados de la Nueva Granada. A la expulsión de los jesuitas siguieron otras misiones como las de los Agustinos y Capuchinos. La ganadería tomó auge con el remate de las tierras de las misiones y se consolidó en los llanos de Casanare y en el piedemonte de la Región. Los indígenas se refugiaron al sur del río Meta y en las selvas del Sarare al norte. La independencia y las guerras civiles durante el siglo XIX favorecieron la ocupación ganadera. Durante la época de La Violencia de mediados del siglo pasado los Llanos fueron territorio de refugio. A finales de los años sesenta, una confrontación entre indígenas y colonos en la región de Planas -departamento del Meta- conmovió la opinión pública.

En la actualidad, al Oriente, hacia el río Orinoco se extiende una extensa región de sabanas naturales y bosques de galería, de baja densidad demográfica. El norte, la baja llanura, estuvo vinculada desde el comienzo de la conformación de Nación Colombiana, como región ganadera y teatro de las contiendas de La Independencia. En la actualidad constituye una importante zona productora de petróleo y gas natural. La población amerindia de la baja llanura está reducida a pequeños núcleos pertenecientes a los pueblos hitnu -macaguán-, betoye, kuiba -wamone-, sikuni -guahibo- y sáliba. En los contrafuertes de la Cordillera Oriental, en un territorio viven los u'wa que se ha opuesto a la exploración y explotación en su territorio ancestral, llamado por ellos Kera Chikara.

Al sur del río Meta domina la alta llanura. Los indígenas de estas sabanas, sikuni y piapoco principalmente, trashumantes en ciertas épocas del año, cazadores y recolectores, lograron que se reconocieran muchos de sus derechos territoriales debiendo sedentarizarse para poder enfrentar el avance de la colonización ganadera.

Problemas específicos

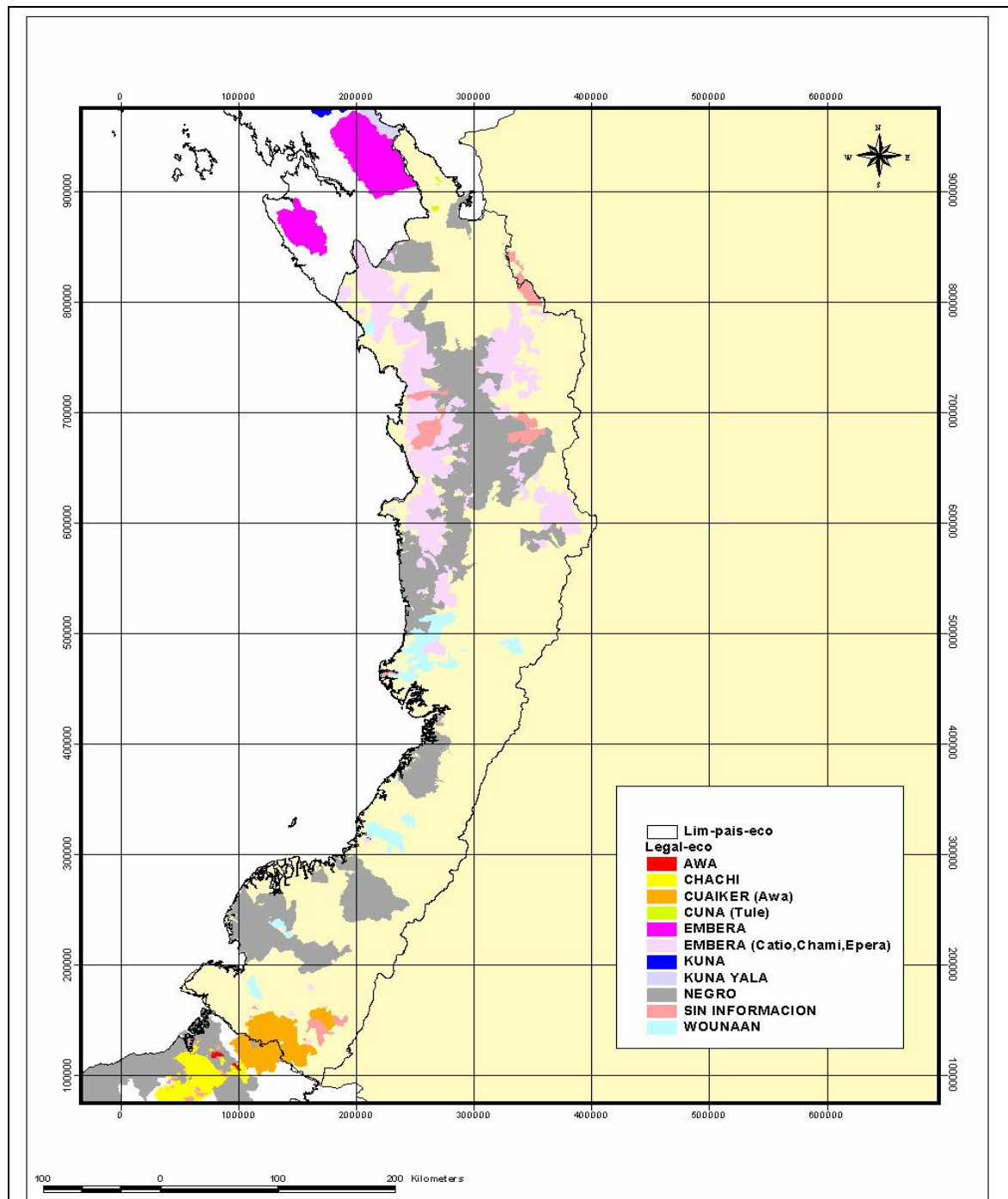
El cambio de estilo de vida de los indígenas, al sedentarizarse, ha significado una mayor presión sobre los bosques de galería con una acelerada merma de la fauna de cacería. La sedentarización ha traído cambios culturales. Los indígenas del Llano han tenido dificultades para conformar organizaciones sociales con capacidad suficiente para enfrentar los retos políticos y administrativos del presente⁹⁹. La presencia de grupos armados ha quebrantado la capacidad de gobierno y manejo interno de los territorios de resguardo por parte de los indígenas.

5. Pacífico. Predomina en la región el bioma de selva húmeda. Región compartida por los departamentos de Nariño, Cauca, Valle, Risaralda, Chocó y Antioquia.

⁹⁹ Prueba de esto ha sido la dificultad en administrar el municipio de Cumaribo, Vichada, donde los tres alcaldes del municipio han debido enfrentar procesos administrativos y judiciales por malos manejos.

Se estima que viven en el Pacífico cerca de 40.000 indígenas reunidos en 218 comunidades y pertenecientes a los grupos étnicos embera, waunana, eperara-sapidara, tule y awa.

Mapa 5
Mapa de grupos étnicos de la Región Pacífica



Fuente: Proyecto Chocó Biogeográfico.

Algunos núcleos de indígenas nasa, provenientes del Cauca andino se han localizado recientemente en la Región -Alto Naya-. En el pacífico se han constituido 117 resguardos de tierras sobre un área de 1.254.521 hectáreas. Quedan aún algunas comunidades sin títulos.

El Pacífico colombiano no sólo es considerado una de las zonas más húmedas del mundo, sino también una de las más ricas en especies de flora y fauna. Llueve entre 5.000 y 12.000 mm/año y tiene aproximadamente tres cuartas partes de su área todavía cubierta por selvas tropicales, lo que se estima en 5.4 millones de hectáreas, de las cuales, el 47% no está todavía intervenida. Estos bosques producen más del 58% de la madera aserrada consumida en el país. Se encuentran allí entre siete y ocho mil especies de plantas de las 45.000 que existen en Colombia y en esta región se registra uno de los mayores índices de endemismo continental de plantas y aves (Biopacífico: 1999).

La Serranía del Darién, al norte, en la frontera con Panamá, la serranía del Baudó y la cuenca del Atrato, constituyen en su conjunto la región indígena embera más importante. El Delta del San Juan, rico en manglares y asociaciones vegetales, es el lugar de asentamiento del pueblo waunana. En la llanura aluvial del sur, en especial en los ríos Saija, Infi, Guanguí viven los eperara-siapidara. Al sur, sobre la cordillera, en las estribaciones occidentales del volcán nevado de Cumbal, está el territorio del pueblo awa. Otros pueblos indígenas que ocupan las zonas escarpadas de la cordillera son, los embera-chamí -Alto río San Juan-, los embera del Andágueda -Corredor Andino de los Farallones de Citará-Caramanta-, los embera-chamí del río Garrapatas y los embera-katío del río Murri.

Procesos poblacionales

- Al norte desplazamiento forzado por la confrontación entre grupos armados, agravado como es el caso de Juradó, por el conflicto interétnico entre afrocolombianos e indígenas. Migración indígena temporal hacia Panamá.
- Migración del alto Andágueda hacia la carretera Medellín-Quibdó y algunos indígenas se han dedicado a la mendicidad en la ciudad de Medellín.
- Migración chamí del alto San Juan, una de las zonas mayor densidad poblacional de la región y de mayores limitaciones para la producción agrícola -altas pendientes, alta lluviosidad, baja radiación solar-.

Problemas específicos

La extracción legal e ilegal de maderas es una fuente permanente de conflictos. Este es el caso del río Salaquí, Saija y Sanquianga.

La búsqueda de alternativas ecológica y culturalmente viables para mejorar la capacidad productiva de la región y su infraestructura social, más que productiva, es una cuestión que apenas comienza a plantearse en el sector público. La población indígena del Pacífico corresponde a comunidades que viven en resguardos, en su mayoría con tierras suficientes, en un medio selvático donde practican la horticultura y el cultivo de plátano -principal alimento-, además de la caza y pesca.

Los grupos económicos de la periferia andina, a los que ha estado históricamente sujeta la Región, vienen buscando un mejor acceso al mar o mejores condiciones para el comercio a partir de los puertos del Pacífico. De allí la importancia de mejorar y construir nuevas vías hacia el océano, muchas de las cuales atraviesan los territorios indígenas; de construir una gran represa para la generación de energía eléctrica como la de "Arrieros del Micay"; de construir el Puerto Alternativo de Tribugá y la hidrovía entre Buenaventura y Tumaco. Las tendencias y concepciones del desarrollo económico y social dominantes, han sido cuestionadas por los grupos étnicos considerando que esta infraestructura productiva y esta afluencia de capitales: a) alteraría los espacios de vida silvestre fundamentales para la vida indígena, b) favorecería el incremento de la demanda ambiental, c) favorecería los movimientos de población hacia la región y por ende la colonización, poniendo en peligro la territorialidad de los grupos étnicos y d) haría más crítica e inequitativa la distribución de la riqueza y los ingresos. Las disposiciones sobre los pueblos indígenas incorporadas en la Constitución de 1991, contemplan y garantizan formas autónomas de gobierno de sus territorios y mecanismos de participación dentro de la vida política nacional y también frente a las decisiones del desarrollo que los afecten.

Macrorregiones

El cuadro siguiente agrupado en cinco grandes macro-regiones, muestra la distribución de la población indígena. La macro-región Occidente Andino y Costa Pacífica tiene poco más del 50% de la población indígena. Le sigue en importancia el Caribe con el 27,6% de la población indígena y la Amazonia con cerca del 12%. La participación de la población indígena respecto del total de población de cada macro-región tiene el mayor peso en la Amazonia donde los indígenas son poco más del 9%. Del resto, la participación es inferior al 3% siendo la más alta la correspondiente a la Orinoquia con el 2,7% y la menor., del Centro-Oriente Andino, con el 0,25%.

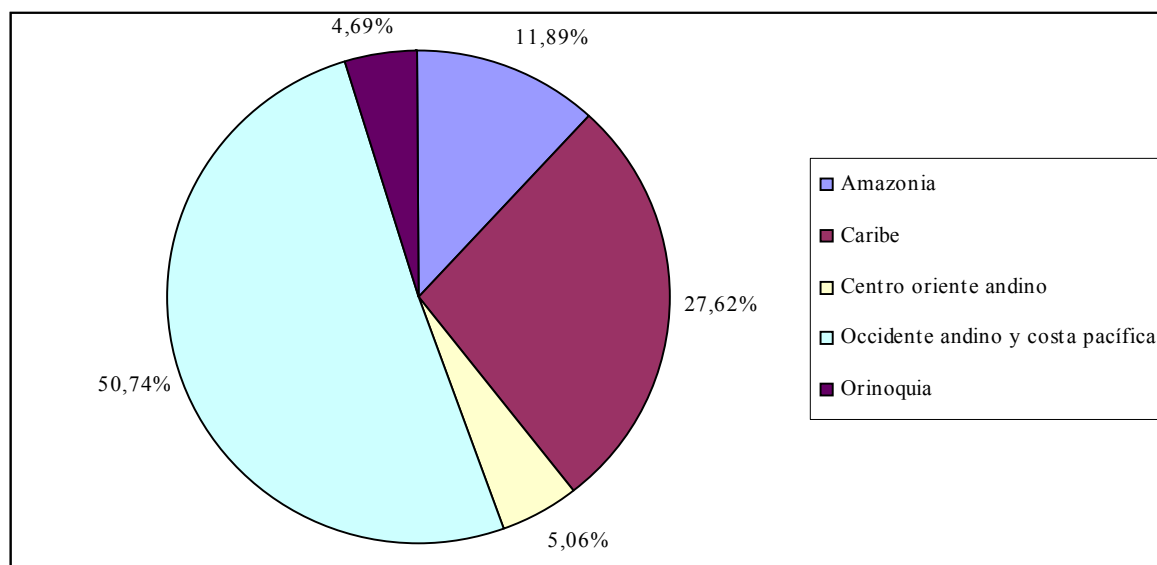
Cuadro 82
Población indígena por regiones -2001-

Región	Población total	Población indígena	% población indígena	% población indígena nacional
Amazonia	1.029.581	93.374	9,06	11,89
Caribe	9.208.920	216.943	2,35	27,62
Centro oriente andino	15.716.519	39.713	0,25	5,06
Occidente andino y costa pacífica	15.681.482	398.497	2,54	50,74
Orinoquia	1.339.213	36.829	2,75	4,69
Total	42.975.715	785.356	1,82	100,00

Fuente: Anexo 1, cuadro 14.



Gráfica 28
Peso porcentual de la población indígena por regiones frente a la población indígena nacional



Fuente: Cuadro 82

El cuadro siguiente muestra las macro-regiones, el paisaje dominante y el principal sistema productivo. Esto permite ver, de manera simplificada, un sector mayoritario agricultor, de economía campesina y tenencia comunal y un sector que combina la horticultura, con tres cultivos principales, yuca, plátano y maíz, así como actividades tradicionales de caza pesca y recolección de productos silvestres.

Cuadro 83
Macro-regiones, población indígena, paisajes naturales y sistemas productivos dominantes

Macro región	Población indígena	Paisaje predominante	Principal sistema productivo
Amazonia	93.374	Selva	Horticultura -yuca*-, caza, pesca y recolección
Caribe	216.943	Paisajes rurales	Agricultura, ganadería
Centro oriente andino	39.713	Centro andino: Paisajes rurales Oriente andino: Selva	Agricultura Horticultura -maíz*-, caza, pesca y recolección
Occidente andino y pacífico	398.497	Occidente andino: Paisajes rurales Costa Pacífica: Selva	Agricultura Horticultura -plátano*-, caza, pesca y recolección
Orinoquia	36.829	Sabanas naturales	Horticultura -yuca*-, caza, pesca y recolección
Total	785.356		

Fuente: Arango y Sánchez, 1997.

* Cultivo principal.

El siguiente cuadro muestra los factores principales que están incidiendo en la economía y vida social indígena, siendo los más importantes desde el punto de vista económico, en las zonas selváticas y de sabana, el impacto directo e indirecto de los cultivos de uso ilícito y en los Andes, el problema productivo asociado al deterioro de los recursos del suelo. Desde el punto de vista social y político, ha incidido el conflicto armado interno y la pérdida por la dinámica territorial del conflicto y de la gobernabilidad de los territorios indígenas por parte de sus autoridades comunitarias.

Cuadro 84
Factores de presión económica, social y política por regiones

Macro-región /Habitantes	Factores de presión económica	Factores sociales y políticos
Amazonia 93.374 habitantes	En las regiones de contacto con los frentes de colonización y en el piedemonte incorporación de indígenas a las <i>bonanzas de cultivos de uso ilícito</i> en condición de asalariados o cultivadores ocasionales. Abandono de prácticas tradicionales de caza, pesca y recolección -Vaupés- por cambios en la economía tradicionales - dependencia económica de puestos burocráticos, pérdida de capacidad de la unidad productiva comunitaria, pérdida de saberes productivos tradicionales, entre otros.	Expansión del conflicto armado interno por la utilización de los territorios indígenas como zonas de refugio. Pérdida de gobernabilidad de los territorios indígenas por la intromisión de grupos armados. Visiones encontradas frente al tema del desarrollo entre el gobierno nacional, los gobiernos locales y los pueblos y comunidades indígenas.
Caribe 216.943 habitantes	Litoral: Deterioro de los suelos y recursos biológicos de los territorios indígenas por: Deforestación. Tierras insuficientes -Chimila, San Andrés de Sotavento- y excesiva o inadecuada labranza. Trabajo asalariado por fuera de la unidad económica comunitaria y familiar. Península de La Guajira Escasez de agua. Impacto de actividades económicas ilegales -como el contrabando-. Sierra Nevada. Deforestación y deterioro de los suelos y recursos biológicos de los territorios circunvecinos a los resguardos, por los cultivos ilícitos o por prácticas agropecuarias inadecuadas.	Presión territorial ocasionada por el latifundio. Expansión del conflicto armado interno por la utilización de los territorios indígenas como zonas de refugio. Pérdida de gobernabilidad de los territorios indígenas por la intromisión de grupos armados.
Centro Oriente Andino 39.713 habitantes	Centro Andino: Escasez de tierras productivas y limitado acceso al agua como recurso. Generalización del trabajo asalariado por fuera de los resguardos. Oriente andino: Extracción forestal ilegal -Motilonia- Cambio en patrones productivos de la caza, pesca y recolección hacia la agricultura permanente.	Control social de grupos armados al margen de la ley. Pérdida de gobernabilidad de los territorios indígenas por la intromisión de grupos armados. Visiones encontradas frente a la exploración y explotación del subsuelo -hidrocarburos- entre el estado y los pueblos y comunidades indígenas.

Occidente Andino y Costa Pacífica 398.497 habitantes	Occidente andino: Escasez de tierras productivas y limitado acceso al agua como recurso. Generalización del trabajo asalariado por fuera de los resguardos. Limitado acceso a los recursos productivos para las actividades agropecuarias.	Conflicto permanente entre autoridades indígenas y grupos armados ilegales que ocupan o cruzan los territorios indígenas.
	Pacífico: Presión extractivista del comercio ilegal de maderas. Escaso desarrollo, investigación y validación de alternativas productivas diferentes a la extracción de recursos naturales.	Visiones encontradas frente al tema del desarrollo y la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y locales y los pueblos y comunidades indígenas.
Orinoquia habitantes 36.829	Tala y presión sobre los bosques de galería para los cultivos como consecuencia de la sedentarización de las comunidades. Hay también presión sobre esos bosques por la presencia de los cultivos de uso ilícito.	Pérdida de gobernabilidad de los territorios indígenas por la intromisión de grupos armados.
Total población 785.356 habitantes		

Fuente: Cuadro elaborado por los autores, con base en el Anexo 1 y estudios regionales.

El siguiente cuadro hecho desde una visión occidental, muestra algunos factores claves para la definición de estrategias regionales teniendo en cuenta los territorios indígenas. El cuadro llama la atención sobre el potencial de los territorios indígenas, la riqueza que significa para la nación la diversidad étnica y algunas limitaciones relacionadas con la seguridad social, la pobreza de las comunidades andinas y la falta de capacidades de las organizaciones, para afrontar los retos actuales que exigen una participación cualificada en los asuntos políticos y públicos, el manejo de los ingresos de los resguardos, la administración de los servicios básicos, el ejercicio de la propia jurisdicción, la organización, el manejo del territorio, y sus recursos, con instrumentos -*modernos*-, complementarios a los medios tradicionales, como una opción propia de desarrollo.

La recuperación y mejor uso de los suelos andinos, la restauración de ecosistemas y el mejoramiento de la producción y productividad entre otros factores, necesitan de herramientas tecnológicas que sin menoscabo de lo propio -en especial de los recursos fitogénéticos tradicionales- ayuden a mejorar la seguridad alimentaria de las comunidades y mejoramiento de los ingresos de las familias. Los pueblos de las sabanas necesitan construir alternativas productivas viables y seguras para mejorar sus economías afectadas por el cambio en sus estrategias de vida, como consecuencia de la sedentarización a la que se vieron obligados en las cuatro última décadas; y los pueblos de las selvas necesitan alternativas para aprovechar de manera adecuada y en condiciones justas de mercado, los productos del bosque. No se trata de extender las relaciones mercantilistas a la vida indígena. Hoy en día los pueblos y comunidades indígenas -con pocas excepciones- han perdido buena parte de su autarquía económica y deben acudir al mercado a fin de obtener lo necesario para su subsistencia. El reto para los pueblos es, cómo recuperar la autonomía sobre sus sistemas de producción y aprovechar mejor sus recursos productivos en función de sus propias metas de bienestar y del bienestar de las generaciones futuras. Esto implica recuperar y revitalizar prácticas tradicionales pero también buscar alternativas nuevas. Lo importante es poder regular internamente los procesos de cambio y validación tecnológica, controlar los procesos económicos de participación en el mercado y poder

ejercer una acción positiva en el ordenamiento y planificación del desarrollo local, regional y nacional.

Cuadro 85
Algunos factores claves para la definición de estrategias regionales teniendo en cuenta los territorios indígenas

Macro-región	Factores estratégicos	Factores críticos
Amazonia	- Ecosistemas estratégicos Biodiversidad - Integración y servicios relacionados con las fronteras	- Falta de capacidad organizacional -en lo político, administrativo y para la planificación de los territorios y sus recursos- de los pueblos y comunidades indígenas.
Caribe	- Ecosistemas estratégicos Biodiversidad -Vertiente norte- - Agro sistemas - Integración y servicios relacionados con las fronteras	- La Guajira: Falta de capacidad organizacional -en lo político, administrativo y para la planificación de los territorios y sus recursos- de las comunidades indígenas. - Resto del litoral: Estado crítico de pobreza.
	Servicios ambientales: Agua	- Control territorial de grupos armados por fuera de la ley. - Fragmentación político administrativa del territorio.
Centro Oriente Andino	Agrosistemas	- Escasez y calidad de las tierras. - Pobreza crítica.
	Ecosistemas estratégicos /Biodiversidad Integración y servicios relacionados con las fronteras	Violencia. Control territorial de grupos armados por fuera de la ley. Falta de capacidad organizacional- en lo político, administrativo y para la planificación del territorio y sus recursos- de los pueblos y comunidades indígenas.
Occidente Andino y Costa Pacífica	Agrosistemas Servicios ambientales: Agua	- Violencia. - Deterioro de los suelos y pérdida de biodiversidad de los territorios indígenas. - Minifundio. - Pobreza crítica.
	- Ecosistemas estratégicos /Biodiversidad - Servicios ambientales: Agua, electricidad	- Violencia. Control territorial de grupos armados por fuera de la ley. - Falta de capacidad organizacional -en lo político, administrativo y para la planificación del territorio y sus recursos- de los pueblos y comunidades indígenas.
Orinoquia	Ecosistemas estratégicos / fauna Sistemas pecuarios	- Control territorial de grupos armados por fuera de la ley. - Falta de capacidad organizacional -en lo político, administrativo y para la planificación del territorio y sus recursos -.

Fuente: Cuadro elaborado por los autores.

En la actualidad el instrumento que algunos pueblos y comunidades han utilizado para planificar -lo que corresponde a una óptica occidental como se dijo anteriormente- son los planes de vida. Desafortunadamente los planes de vida examinados para este trabajo se plantean de manera aislada, insular, respecto de las entidades político administrativas en las que están inmersas y de las regiones. De otro lado, los planes de ordenamiento territorial de los municipios han caído en formalismos -documentos tenidos como un requisito más- y excepcionalmente se han utilizado como una herramienta para planificar desde la base y construir estrategias ciudadanas de desarrollo donde los intereses y necesidades de las comunidades indígenas tengan cabida.

Por lo visto hasta ahora los planes de vida han servido para ordenar la demanda y oferta de servicios del Estado, pero deben construirse puentes para que en estos planes se reflejen posiciones y propuestas que sirvan de punto de convergencia entre las localidades, las regiones y los territorios de los pueblos y comunidades indígenas.

La colonización sobre los territorios indígenas

La colonización es un fenómeno constante a todo lo largo de la historia de los pueblos indígenas. El Caribe y el centro de los Andes fueron las primeras regiones que sucumbieron al proceso colonizador, luego vendría la ocupación de las tierras bajas asociada a la apertura de caminos y vías de comunicación y a la explotación de recursos naturales. La Amazonia permaneció relativamente marginada de la vida del resto de la Nación hasta la primera mitad del siglo XX.

Cuadro 86
Procesos migratorios

Región / Proceso	Presión de frentes de colonización	Expulsa población	Recibe población
Amazonia Norte	Guaviare		Sicuaní Piapoko “Meteños”
Amazonia Sur	Puerto Leguizamó		
Amazonia Piedemonte	Putumayo Caquetá		Nasa, Awa, Pasto, Kamsá
Caribe Sierra	Zona cafetera de la Sierra		
Caribe Resto	Alto ríos Verde y Sinú	Senú de San Andrés de Sotavento	
Centro Andino		Sur del Tolima	
Oriente Andino	Territorio Barí		
Occidente Andino Sur		Pastos Yanacona Nasa	
Occidente Andino Norte		Chamí del alto San Juan	
Costa pacífica	Salaquí Juradó	Alto Andágueda Awa	Senú de San Andrés de Sota-vento
Orinoquia	Río Uva	Ríos Uva, Segua y Cadá	

Fuente: Cuadro elaborado por los autores

Los resguardos indígenas son en la actualidad un freno a los procesos de colonización. Hoy en día los frentes de colonización identificados en 1970 por el Incora que presionaban sobre los territorios indígenas, ya no tienen ese carácter. Existen áreas de tensión -como Calamar en el Guaviare, Puerto Leguizamó Orito y La Hormiga, Putumayo-, donde los territorios indígenas fueron invadidos de manera deliberada y masiva- pero en general, el campesino colono reconoce los derechos indígenas y los respeta. Los grupos armados al margen de la Ley han aceptado los

derechos indígenas y han inculcado entre la población la no ocupación de territorios de las comunidades.

Hay sin embargo una tendencia a la ocupación de territorios indígenas temporalmente para la instalación de cultivos ilícitos, la explotación de recursos del bosque y la minería ilegal. Estas ocupaciones son a veces forzosas, pero en ocasiones se valen de arreglos contractuales -verbales- que algunas autoridades indígenas aceptan por temor o conveniencia.

Las bonanzas, los cultivos ilícitos y los movimientos de población flotante

Los pueblos indígenas en las zonas alejadas suelen sufrir el impacto de bonanzas extractivas. La más grave sin duda fue la del caucho, pero en la actualidad las bonanzas de los cultivos de uso ilícito y de la extracción aurífera son las de mayor impacto.

Se calcula que más del 50% de los cultivos de coca del país están en el Putumayo.

Impactos:

- Presencia de actores del conflicto armado.
- Ausencia de las instituciones del Estado.
- Escasa o ineficiente inversión social.
- Aumento de las muertes por lesiones externas especialmente homicidios.

Como lo demuestra un estudio realizado por el Ministerio de Salud en el Putumayo en 1999, el número y las tasas de mortalidad por causa externa, especialmente homicidios aumentan dramáticamente en los municipios con más de cinco mil hectáreas de coca y disminuye significativamente donde no hay presencia de estos cultivos.

Cuadro 87
Homicidio y muertes por causa externa según presencia de cultivos de coca y presencia militar Putumayo 1999

Hectáreas de coca cultivadas	Homicidios		Muertes por causa externa	
	Número	Tasa	Número	Tasa
Menos de 1000 Hectáreas	40	58,71	74	108,62
De 1000 a 5000	54	57,30	72	76,40
Más de 5000	481	298,43	571	354,27
Presencia militar				
Si	532	173,3		
No	43	258,4		

Fuente: Cuadro elaborado por los autores, con base en datos del Ministerio de Salud.



Cuadro 88
Presencia de cultivos de uso ilícito

Proceso / Región	Presencia de cultivos de uso ilícito en los territorios indígenas	Presencia de cultivos de uso ilícito en los territorios circunvecinos a los territorios indígenas	Tienen programa alternativo de sustitución
Amazonia Norte	Plantas de coca en baja escala	Plantas de coca Río Guaviare	
Amazonia Sur	Plantas de coca en baja escala	Plantas de coca Ríos Putumayo y Caquetá	
Amazonia Piedemonte	Plantas de coca en baja escala	Plantas de coca en baja escala en los ríos Caquetá, Guamuez San Miguel y Putumayo	Acuerdo mutuo Raíz por Raíz de la OZIP
Caribe Sierra		Plantas de coca y amapola en la vertiente norte y noroeste	
Caribe Resto		Plantas de coca en la serranía de Perijá Amapola en Paramillo	
Centro Andino			
Oriente Andino		Plantas de coca	
Occidente Andino Sur	Amapola en baja escala	Amapola	Cabildo de Guambía
Occidente Andino Norte			
Costa Pacífica			
Orino-quía	Plantas de coca en baja escala	Alto Vichada Ríos Uva Sarakure y Cadá	

Fuente: Cuadro elaborado por los autores.

Desplazamiento forzado, violencia y pueblos indígenas

A pesar de que es un asunto central como problemática social, económica y cultural de Colombia, el desplazamiento forzado sigue siendo un tema con muy pobre información y un desarrollo limitado. Los estudios, las estadísticas y las mismas organizaciones que se han encargado de estudiar el fenómeno, aún no han logrado articularse conjuntamente para consolidar información sólida que arroje luces, para entender las tendencias y ayude a buscar soluciones gubernamentales de fondo para la atención de la población afectada. Por lo tanto, caracterizar el desplazamiento de los pueblos indígenas es aún más difícil, por cuanto los datos que se tienen son muy vagos y reflejan apenas un panorama fragmentado de su situación. Frente a estos obstáculos se buscará en una primera parte, explicar cómo se ha caracterizado el desplazamiento forzado. En una segunda parte, sobre la base de los resultados obtenidos se buscará la situación general del desplazamiento, las principales causas y los actores involucrados, al igual que algunos datos concretamente sobre el asunto indígena. Finalmente se buscará hacer una reflexión identificando las mayores deficiencias, igualmente los principales retos que se deberán afrontar, en especial con los pueblos indígenas, a fin de generar un diagnóstico mucho más rico y completo en este tema.

El desplazamiento forzado se puede entender como un proceso migratorio involuntario ocasionado por razones de violencia. Cuando el desplazamiento se realiza dentro de las fronteras nacionales, se dice que es un *desplazamiento forzado interno* para distinguirlo del que se dirige allende de las fronteras nacionales, caso en el cual el desplazado adquiere la calidad de *refugiado*.

El desplazamiento forzado en Colombia, fenómeno estrechamente relacionado con la violencia y el conflicto armado, es uno de los más graves problemas en términos humanitarios y sociales que padece el país en estos momentos, no solo porque afecta a gran parte de la población que vive en zonas rurales, sino también porque está creando una serie de cambios en calidad y estilo de vida en los colombianos. Para los indígenas esta tendencia es aún más marcada.

Para comprender el fenómeno del desplazamiento es preciso entender las causas que históricamente le han acompañado. Varios autores coinciden en relacionar el desplazamiento, con conflictos por la tierra y los intereses económicos que se le vinculan. La tendencia general en términos de territorios, es que en las zonas afectadas por la violencia, hay gran riqueza en recursos naturales -oro, platino petróleo, minerales, biodiversidad-, así como también donde se plantean macro proyectos de infraestructura o de expansión agrícola tales como canales interoceánicos, carreteras, ejes ambientales, hidroeléctricas, petroleras, ganadería y agricultura masiva, entre otros. Para el caso de los pueblos indígenas la anterior tendencia es una realidad inminente. Muchas de las tierras que les han sido reconocidas a los indígenas como propias, son precisamente las más apetecidas para este tipo de proyectos y un definitivo obstáculo para los inversionistas.

Además de estas formas tradicionales de apropiación de tierras durante las últimas décadas del siglo XX, el narcotráfico surge como nuevo actor de poder, el cual requiere de tierras de cultivo y espacio para laboratorios de procesamiento de la droga, actividades asociadas de inmediato con acciones violentas, debido a su carácter ilegal. A su vez, se tornan más comunes las tácticas de expansión por parte de la guerrilla, buscando conseguir el monopolio de poderes locales donde se encuentran las actividades económicas más prósperas del país -petróleo, minería y narcotráfico para citar algunos-. Inmediatamente y como respuesta a esta tendencia, surge el paramilitarismo como autoridad antagónica de control y contingencia ante la guerrilla, pero también disputando el control del territorio, los recursos naturales y el dominio político local. Estas disputas y sus causas son las que han generado el creciente número de desplazamientos a partir de la década de los ochenta. Adicionalmente, durante la década de los noventa, se suman las operaciones de fumigación, operaciones militares, erradicación de cultivos ilícitos, que como efecto inmediato han generado desplazamientos especialmente en la región del Putumayo.

Además de las condiciones objetivas que genera el conflicto, si se quiere hacer una caracterización sobre los responsables más directos de la población desplazada, se podría decir que en su orden se encuentran: los paramilitares, la guerrilla, las fuerzas militares del Estado y el fuego cruzado entre grupos. Según la Red de Solidaridad Social para el año 2001, el 46% del desplazamiento era generado por los paramilitares, el 12% por la guerrilla y el 19% por más de un autor¹⁰⁰. El considerable incremento de los grupos paramilitares se ha dado a causa de un aumento y expansión de sus fuerzas, así como en los procesos de apropiación y control de tierras.

Las comunidades pertenecientes a los grupos étnicos han asumido posiciones de neutralidad frente al conflicto armado, pero esta neutralidad no ha sido respetada.

¹⁰⁰ Cabe aclarar que existe una inconsistencia de estos datos al consultar con otras fuentes como el Codhes, que muestra un porcentaje mayor de responsabilidad de desplazamiento en la guerrilla.

“Las Comunidades Indígenas al igual que el resto de la población de la zona, estamos sometidos a una serie de dificultades producto del conflicto armado. Los atropellos de la Fuerza Pública como los allanamientos, los maltratos físicos y de palabra, las amenazas y los señalamientos, van en deterioro del trabajo, de la vida y la organización social de nuestras comunidades. Los paramilitares con su pensamiento de ‘Quien no sea mi amigo es mi enemigo’, nos han colocado en una situación de miedo y permanente zozobra. Muchas veredas del norte de Urabá están desocupadas, los cultivos y animales abandonados. Las masacres, desapariciones y amenazas nos están dejando solos en los municipios de Necoclí y Arboletes. La guerrilla muchas veces transita por los territorios indígenas sin mirar las consecuencias que puede acarrear dicha actividad. Sus acciones bélicas contra puentes, torres de comunicación de energía, han contribuido al estancamiento del desarrollo de nuestra región. Ellos también han realizado acciones que van en contra del Derecho Internacional Humanitario. Dentro de algunos territorios indígenas, nos han sembrado cultivos ilícitos, desconociendo la voluntad de nuestras autoridades y la organización indígena. El cultivo de estos narcóticos afecta nuestros bosques y ríos”¹⁰¹.

Cuadro 89
Autores de desplazamiento primer trimestre 2001

Autores	Personas desplazadas	% del total de personas	Eventos	Promedio de personas por autor	% del total de eventos
Paramilitares	23,712	57	135	176	28,78
Guerrilla	4,944	12	187	26	39,87
Agentes armados del Estado	3	0	1	3	0,21
Más de uno de los anteriores	7,615	18	59	129	12,58
No sabe/No responde	5,362	13	87	62	18,55
Total	41,636	100	469	89	100,00

Fuente: SEFC. Sistema de Estimación de Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas de la Red de Solidaridad Social.

Si se observa, los paramilitares son los autores que generaron mayor desplazamiento con 23.712 personas. En esta misma categoría la guerrilla desplazó a 4.944 personas. No obstante, el porcentaje total de eventos fue mayor en la guerrilla que en los paramilitares con 39,87% y el 28,78%, respectivamente. Según los datos, los agentes armados del Estado desplazaron a tres personas y comprenden el 0,21% de eventos violentos. Más de uno de los anteriores actores contribuyeron al desplazamiento de 7.615 víctimas y al 12,58% de eventos violentos, teniendo el segundo lugar como responsable del desplazamiento de personas y el tercero en el total de eventos ocurridos. Los datos anteriores parecen estar bastante cercanos con los que presentó la Red para todo el 2001. De nuevo resulta pertinente reiterar que la incongruencia de los datos entre las diferentes fuentes, impide generar análisis y conclusiones concretas sobre estas tendencias.

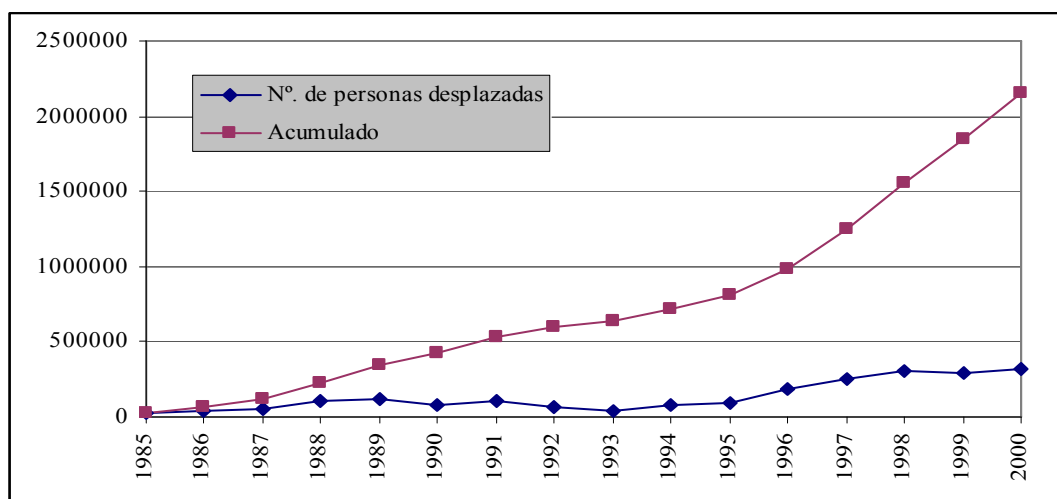


¹⁰¹ Gobernadores Indígenas de Urabá por la Paz -Proclama, La Paz Compromiso de Todos- En: Neutralidad y Vida, un Camino para Hacer y Vivir la Paz - Consejería Indígena de la Gobernación de Antioquia, Primera Edición mayo de 1997, Pág. 21.

Caracterización del desplazamiento

Las principales dificultades metodológicas están relacionadas con la alta movilidad de la población en situación de desplazamiento -la mayoría pasan por dos o tres lugares previos a su asentamiento final-, con la dispersión e inestabilidad de los patrones de residencia y con estrategias de autoprotección que incluyen el anonimato, el silencio y la pérdida de raíces e historia personal y comunitaria. A pesar de estas dificultades el problema no se hace esperar y por eso se intenta de alguna manera identificar en la población desplazada, su direccionamiento, sus tendencias, el número de personas, los lugares de donde parten y a donde llegan, el problema fronterizo, la adecuación de nuevos lugares, los efectos psicológicos, económicos y sociales que afrontan y la pérdida de bases culturales de sus sitios de origen. La siguiente gráfica demuestra el panorama que desde 1985 viene presentando el comportamiento de desplazados en general.

Gráfica 29
Población desplazada por año y acumulada entre 1985 y 2000



Fuente: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 2000.

Si se observa, hasta 1987, el desplazamiento se mantenía por debajo de los sesenta mil habitantes. A partir de 1988 esta cifra casi se duplica hasta alcanzar los ciento veinte mil desplazados en 1989. Con excepción de 1991, en los siguientes años vuelve a descender el número de desplazados hasta 1996 donde sube dramáticamente alcanzando los trescientos ocho mil y en el 2000 hasta trescientos diecisiete mil personas afectadas. De acuerdo con las proyecciones Dane, la población desplazada a través del tiempo representa el 5% de la población colombiana estimada para el 2001 en cuarenta y tres millones de personas.

En cuanto a las causas del desplazamiento se dispone de datos para el primer trimestre del 2001. De las causas más significativas se encuentra la amenaza generalizada que desplazó a 24.902 personas, el enfrentamiento armado que desplazó a 5.093 personas, la masacre con 3.137 personas y las amenazas específicas que desplazó un total de 2.270 personas. Importante observar

que el no sabe/no responde, ocupa el segundo lugar como causa del desplazamiento pero probablemente sean por causas violentas, por estado de pobreza absoluta o por escapar como colaboradores de la insurgencia. El siguiente cuadro muestra las principales causas de desplazamiento.

Cuadro 90
Causas del desplazamiento durante el primer trimestre 2001

Causa	Personas desplazadas	% del total de personas	Eventos	Promedio de personas por causa	% del total de eventos
Amenaza generalizada	24.902	60,00	173	144	36,89
Amenaza específica	2.270	5,00	148	15	31,56
Enfrentamiento armado	5.093	12,00	50	102	10,66
Toma	783	2,00	10	78	2,13
Ataque indiscriminado	191	0,00	6	33	1,28
Masacre	3.137	8,00	14	224	2,99
No sabe / No responde	5.362	13,00	68	79	14,50
Total	41.738	100,00	469	89	100,00

Fuente: Sefc.

Cuatro organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales entre las que se encuentran la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -Codhes, el Comité de la Cruz Roja -Cicr-, el Sistema de Información sobre Población Desplazada de la Conferencia Episcopal y el Sistema de Estimación de Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas de la Red de Solidaridad -Sefc-, se han encargado de contar la población desplazada, pero los esfuerzos más que positivos se han tornado confusos por las mismas diferencias con las que se aproximan cada una de estas instancias. La ausencia de coordinación entre ellas, los variados objetivos de cada una, los lugares donde se registra la información, los períodos cubiertos y el mismo concepto de población desplazada, hace que la información además de diversa se torne compleja para su comprensión y así mismo para su análisis. Las anteriores diferencias, muchas de ellas bastante significativas, han llevado a discusiones sobre la magnitud real del problema, el tipo de intervención pertinente, la cobertura alcanzada y la población objetivo que aún no dejan de ser un conglomerado de datos antes que un mapa que guíe la problemática de desplazamiento.

A pesar de los avances que se han alcanzado, varios aspectos deberán tener una importancia aún mayor: En primer lugar, el tema deberá posicionarse aún más, tanto nacional como internacionalmente. En segundo lugar, se deberán estudiar y ejecutar medidas que reduzcan los niveles de conflicto armado interno, causa principal del desplazamiento forzado. En tercer lugar, la incipiente comprensión de la magnitud que el desplazamiento en términos de causas y características de la población, deberán convertirse en temas centrales de análisis y desarrollo. En cuarto lugar, el bajo éxito que se ha tenido en términos de reincorporación y estabilización socio-económica de la población.

Por estas mismas razones la caracterización del desplazamiento de los grupos étnicos se torna muy difícil teniendo solo datos aislados, casi fraccionados en diferentes épocas y regiones, que

intentan ilustrar la problemática para los pueblos indígenas. A pesar de estos esfuerzos aún los datos son incipientes y el panorama apenas si se vislumbra.

El desplazamiento de los pueblos indígenas

No se cuenta con información sistematizada sobre el desplazamiento forzado en los pueblos indígenas. Para este aparte se toma como fuente la Defensoría del Pueblo y el estudio realizado por la Organización Indígena de Colombia y la Red de Solidaridad Social.

Según el último informe emulado por la Defensoría del Pueblo en noviembre de 2001, la “Red de Solidaridad Social no lleva un subregistro de los grupos étnicos que permita conocer a ciencia cierta un dato que refleje el fenómeno en la población indígena, de otra parte, el estimativo manejado es bastante bajo, lo cual lleva a considerar que este registro no es confiable.”¹⁰². A pesar de esta deficiencia, la Red de Solidaridad es en la actualidad el organismo que posee al menos un registro en términos de región sobre desplazamiento indígena. El siguiente cuadro presenta unos datos del primer trimestre de 2001 sobre el porcentaje de indígenas desplazados según región.

Cuadro 91
Porcentaje de indígenas desplazados según departamento durante el primer trimestre 2001

Departamento	Personas	Población indígena	% indígenas
Antioquia	494	0	0
Atlántico	79	0	0
Bolívar	2.769	4	0,14
Cesar	1.173	80	6,82
Cundinamarca	40	0	0
Chocó	44	0	0
La Guajira	16	0	0
Magdalena	1.149	54	4,70
Nariño	670	0	0
Quindío	110	0	0
Risaralda	334	0	0
Valle del Cauca	2.297	1.537	66,91
Amazonas	6	1	16,67
Vichada	9	0	0
Total	9.190	1.676	18,24

Fuente: Sefc.

Según los datos anteriores, de los 32 departamentos que conforman a Colombia, en ese trimestre tan solo en cinco se han encontrado casos de desplazamiento indígena. Los más visibles son Valle del Cauca con el 67% y Cesar con el 6.82 %, le siguen en su orden Magdalena y Bolívar. Amazonas pareciera tener el segundo lugar, pero una vez se observa el total de personas

¹⁰² Defensoría del Pueblo. Documento de trabajo “Informe Desplazamiento Grupos Étnicos 2001”. Bogotá Noviembre 30 de 2001.

desplazadas de seis que lo hicieron en este período una era indígena, razón por la cual no es un valor representativo. Si se aprecian los valores reales de desplazamiento indígena, el primer lugar sigue estando en cabeza del Valle del Cauca con 1.537 indígenas, seguido por Cesar y Magdalena con 80 y 54 indígenas desplazados durante este trimestre. Según la Defensoría del Pueblo, la tesis que se maneja sobre el desplazamiento indígena, es que a mayor organización y cohesión comunitaria, menor es el índice de desplazamiento masivo. De esta manera si los líderes de las comunidades están fortalecidos y tienen el respaldo del pueblo indígena, los desplazamientos no serán tan masivos. A menor fortaleza en los líderes, mayor será el número de desplazados. Lo anterior podría aplicarse en los casos que se presentan en el cuadro anterior. No obstante, el problema en estos momentos no solamente se debe a una falta de organización interna en las etnias, sino a un desmedido crecimiento de la violencia y la amenaza por la conquista de los territorios indígenas, espacios claves para el paso de los grupos armados, siembra de cultivos ilícitos y reclutamiento de jóvenes en las fuerzas insurgentes.

El cuadro anterior indica que para este trimestre el total de indígenas desplazados estuvo por el orden del 18%. Según un mismo informe de la entidad, el 19 % de la población total de desplazados fue negra. En total, el 38% de la población desplazada corresponde a grupos étnicos minoritarios. Si se compara lo ocurrido en el año 2000 y el primer trimestre de 2001 se observa que el problema en las comunidades negras e indígenas ha aumentado en 80%, evidenciando un incremento acelerado en la pérdida de territorios comunitarios.

Cuadro 92
Conflicto armado interno y presencia armada en los territorios indígenas 2001

Región / Proceso	Presencia de grupos armados al margen de la ley en los territorios indígenas	Desplazamiento de indígenas por el conflicto armado interno
Amazonia Norte	X	
Amazonia Sur	X	
Amazonia Piedemonte	X	
Caribe Sierra	X	X
Caribe Resto	X	X
Centro Andino		
Oriente Andino	X	
Occidente Andino Sur	X	X
Occidente Andino Norte	X	X
Costa Pacífica	X	X
Orinoquia	X	

Fuente: Cuadro elaborado por los autores.

El cuadro anterior, presenta los territorios indígenas afectados por el conflicto armado y los lugares en donde se presenta desplazamiento indígena. Según los datos, las cinco macro-regiones del país -Amazonia, Centro, Orinoquia, Pacífico y Caribe han sido invadidas por actores armados dentro de los territorios indígenas. Las subregiones que presentan desplazamiento indígena hacia otros lugares son: las dos partes en las que se divide el Caribe -Sierra y resto-, el Oriente Andino y el Oriente Andino Sur además de la Costa Pacífica. A pesar de que todas las regiones indican una presencia de actores armados en territorio indígena, solo las subregiones mencionadas presentan desplazamiento indígena. Probablemente las demás subregiones tienen desplazamiento de tipo interno, es decir, una movilización dentro de la misma región.

Causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas

El desplazamiento forzado interno ha sido una constante en la historia de los pueblos indígenas de Colombia. De acuerdo con el estudio realizado por la Organización Nacional Indígena de Colombia -Onic-, El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -Acnur- y la Red de Solidaridad social -Rss-, la presencia del conflicto armado interno en los territorios indígenas se relaciona con los siguientes factores¹⁰³.

- Las ventajas estratégicas de los territorios indígenas para los grupos ilegales -insurgencia, narcotráfico, paramilitares- como zonas de refugio, como corredores para el tráfico de armas, drogas, contrabando y movilización de sus efectivos, y para ejercer desde allí el control de zonas económica y militarmente estratégicas.
- La inversión de grandes capitales en zonas cercanas a territorios indígenas o directamente en ellos, atrayendo primero a la insurgencia por razones políticas y financieras y luego a la contrainsurgencia para defender las empresas.
- La expansión de los cultivos ilícitos, coca y amapola que terminaron invadiendo casi todos los territorios indígenas y convirtiéndose en la principal fuente de financiación de los actores armados de uno y otro bando.
- La expansión del narcolatifundismo hacia zonas con alto potencial de valorización de tierras.

El mapa de los territorios indígenas coincide, en parte, con el de grandes proyectos de infraestructura, con el de una gran biodiversidad, con el de riquezas en el subsuelo, los cultivos ilícitos y el de la lucha armada. De esta manera, muchas de las comunidades indígenas se encuentran establecidas en sitios militar, política y económicamente estratégicos. En este contexto, según la Red de Solidaridad el número de indígenas víctimas del desplazamiento es creciente. Aunque en general las comunidades indígenas han preferido permanecer en sus territorios, a pesar de la presencia del conflicto, han habido situaciones insostenibles que han llevado a que se configuren varios tipos de desplazamiento: por un lado, el interno, en especial masculino dentro de su propio territorio; por el otro, hacia territorios no indígenas dentro del territorio nacional; y por último, en algunos casos, hacia zonas fronterizas con otros países.

Los territorios indígenas más impactados por el desplazamiento están ubicados en los siguientes departamentos:

Magdalena y Cesar. Indígenas wiwa desplazados de Potrerito a San Juan y Valledupar. Indígenas kankuamo del río Guatapurí hacia Valledupar; lo mismo que comunidades arhuaco de la cuenca del río Fundación hacia la cuenca del río Ariguaní y de la comunidad de Yeiwin hacia Yewrwa. En la Sierra Nevada de Santa Marta y en la Serranía de Perijá se presenta un desplazamiento al interior de los mismos territorios indígenas, como una dinámica migratoria entre comunidades pertenecientes a un mismo pueblo, quedándose prácticamente los indígenas en la misma región y en el caso de los barí, algunos de ellos se han refugiado en comunidades barí de Venezuela. El pueblo Chimila vive en los municipios de El Plato, Pivijay, Chivolo y el Difícil, en el

¹⁰³ Caracterización del desplazamiento indígena en Colombia y formulación de estrategias para su atención y prevención en áreas críticas. Onic / Red de Solidaridad, Acnur, Bogotá, 2002.

departamento del Magdalena. Según la Defensoría del Pueblo, el Gobernador del cabildo es la única persona que puede entrar o salir de él, no es permitido el acceso de la Cruz Roja, ni de cualquier otra entidad del Estado¹⁰⁴.

Norte de Santander. Varias familias Motilón Barí se han refugiado en los municipios de Tibú, Convención y Cúcuta, ante las amenazas de grupos armados al margen de la ley.

Córdoba. Indígenas Embera Katío del resguardo Karagabí, se desplazaron a Tierralta y las comunidades de Zorando y Simbra se encuentran refugiados en el resguardo de Polines, Antioquia, sin posibilidades de retorno a corto plazo. Este es uno de los departamentos con más alto porcentaje de desplazamiento indígena.

Antioquia. En el casco urbano de Mutatá se han refugiado familias indígenas provenientes de Pavarandocito, Mongodó y Porroso y también hacia Piñales, en el mismo municipio.

Chocó. La comunidad indígena de Jiguamandó o Guayabal de Riosucio Chocó, se desplazó hacia las comunidades de Guaguas y hacia la Isla sobre el río Murindó en Antioquia. Recientemente el desplazamiento forzado a afectado las comunidades del Medio Atrato, teatro de la confrontación entre guerrillas, paramilitares y ejército. Otras zonas en la que se han desplazado indígenas es la carretera Quibdó-Medellín, donde las comunidades Embera de la Puria, El Consuelo y Motordó, se desplazaron hacia Quibdó, presentándose posteriormente retornos a las comunidades del kilómetro 21, Motordó y el kilómetro 90. Las comunidades Cutí y Eyakera del alto Tanelita, municipio de Unguía, debieron abandonar su territorio por amenazas de grupos armados. Ante las repetidas tomas por parte de la guerrilla, los enfrentamientos entre las autodefensas y la guerrilla y las amenazas directas, indígenas del municipio de Juradó, se han venido desplazando hacia la provincia de Jequé en Panamá.

Cauca. Los nasa de la región del Alto Naya, municipios de Buenos Aires, Cauca y Buenaventura, Valle, pertenecientes al resguardo la Paila, fueron víctimas de un desplazamiento masivo a Santander de Quilichao. El mismo desplazamiento lo sufrieron los indígenas de la comunidad de Pueblo Nuevo quienes se reubicaron temporalmente en el resguardo de Tóez. También se han presentado desplazamiento del corregimiento de Ortega, municipio de Cajibío.

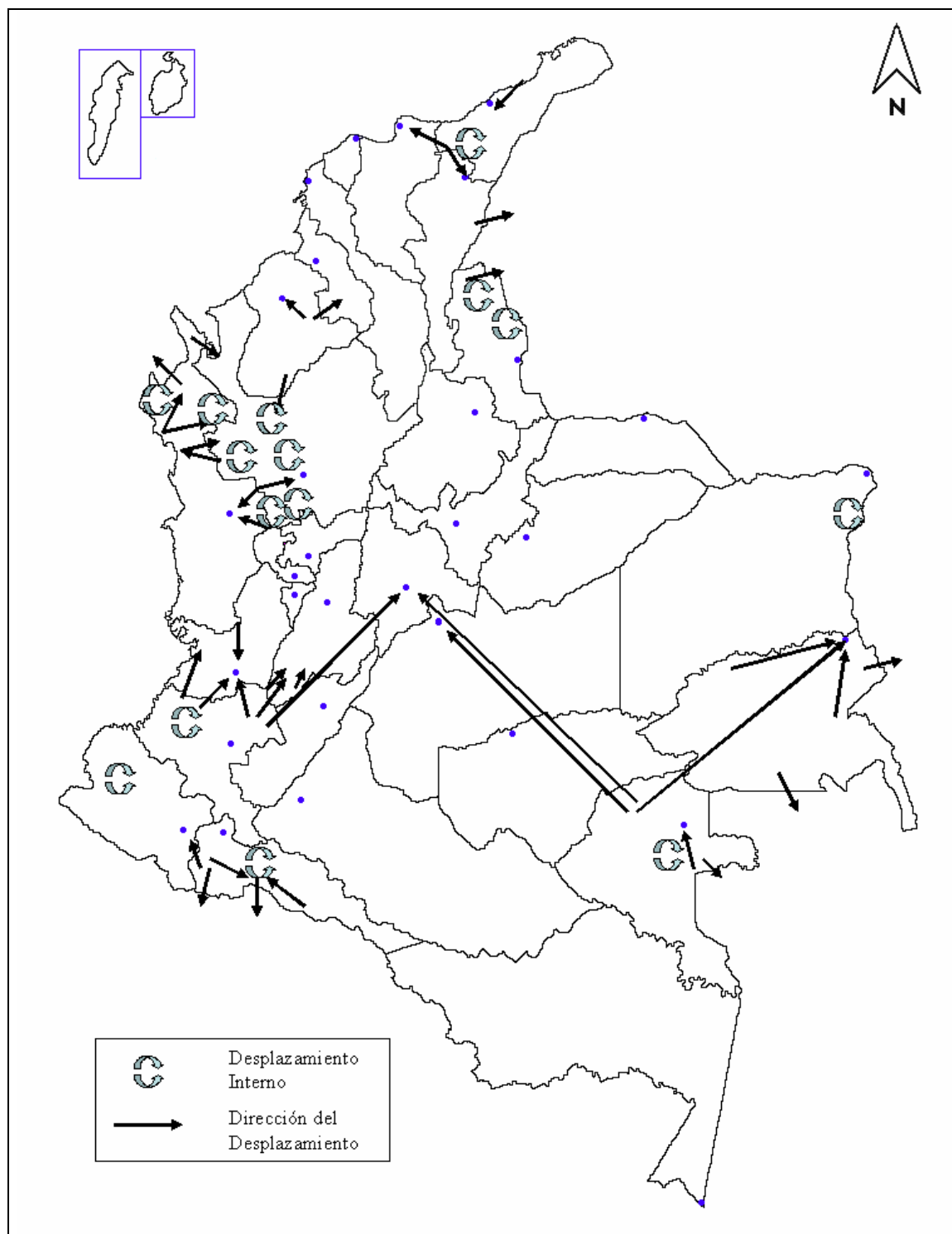
Valle del Cauca. En los municipios de la Florida y la Pradera han sido desplazadas familias pertenecientes a comunidades nasa.

Nariño. Como consecuencia del conflicto armado, indígenas de los municipios de Túquerres, Cumbal, Guachucal e Ipiales, se han visto obligados a desplazarse hacia la frontera con el Ecuador.

La Guajira. Se tiene conocimiento del desplazamiento de familias indígenas wayuu, de la casta epieyú, hacia la ranchería Watupacú en el kilómetro 22 de la vía Riohacha -Valledupar.

¹⁰⁴ Defensoría del Pueblo. “Informe sobre desplazamiento de grupos étnicos”. Bogotá, Colombia. Noviembre 30 de 2001.

Mapa 6
Mapa de desplazamiento indígena en Colombia



Fuente: Mapa elaborado por los autores con base en información de la Defensoría del Pueblo, Informe de Noviembre de 2001; y Codhes-Onic, Desplazamiento Forzado de población indígena a noviembre de 2001.

Caldas. Por amenazas fueron desplazadas familias de la comunidad del Salado, hacia los municipios de Riosucio, Supía, Cali y Pereira.

Putumayo. Por amenazas de grupos armados integrantes de los pueblos indígenas inga, kofán, kamëntzá, siona, entre otros, presentándose desplazamientos hacia Ecuador, con algunos retornos hacia el resguardo de San Marcelino, municipio de San Miguel.

Guainía. La Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombia, estima que en la ciudad de Inírida, se encuentran indígenas desplazados provenientes de comunidades ubicadas a lo largo de los ríos Guaviare y Guainía.

Vaupés. Como consecuencias de los enfrentamientos entre militares y guerrillas, se han dado desplazamientos de familias y comunidades indígenas incorporándose hacia otros grupos en zonas más seguras y posiblemente hacia Brasil. Hay algunos casos individuales o familiares de desplazamiento hacia Mitú, Villavicencio, Inírida y Bogotá.

Consecuencias del desplazamiento forzado y recomendaciones

La presencia de los actores armados en territorio indígena ha implicado la coacción a las autoridades tradicionales indígenas, el asesinato de líderes y autoridades; las amenazas y presiones a los colaboradores de las organizaciones indígenas; el control del suministro de alimentos, el reclutamiento de jóvenes indígenas sin el consentimiento de los mayores; la utilización bajo amenaza de guías indígenas, las órdenes de desalojo temporal o permanente, señalamiento por parte de uno u otro actor dentro del conflicto como colaborador o informante y el uso de los territorios como zonas de refugio y de las comunidades como *escudo humano*, lo cual pone en peligro comunidades indígenas enteras.

Los indígenas no han contado con la protección debida que les asegure su integridad y sus derechos fundamentales, tan importante es la protección de la población en los eventos del desplazamiento, como la prevención de esta violación de los derechos humanos y las garantías para un retorno seguro. La Red de Solidaridad ha hecho ingentes esfuerzos por atender el desplazamiento forzado, pero la magnitud del problema, las dificultades para la consecución de la paz y la falta de políticas y metodologías específicas de trabajo para la prevención, la atención y la reparación del desplazamiento forzado en poblaciones indígenas, le ha restado eficacia a la acción del Estado.

La creación de espacios regionales de diálogo entre los indígenas, el Estado y los grupos armados donde se adopten normas de respeto al Derecho Internacional Humanitario y se asegure el reconocimiento y respeto a las formas de gobierno internas de las comunidades indígenas, puede ser una alternativa para aliviar el impacto del conflicto en la población.

Según la Defensoría del Pueblo, el gobierno deberá prestar más atención a las necesidades de los desplazados teniendo en cuenta sus diferencias culturales. La expedición de la ley 387 de 1997 para la atención de los desplazados, considera la atención diferenciada. El artículo 10 menciona entre los objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la

violencia: “Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios”.

Es necesario en virtud del principio de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, adecuar el registro de población desplazada abriendo un subregistro para grupos étnicos comprometidos de manera colectiva o individual, de manera tal que se pueda identificar plenamente cuales son los grupos étnicos que están siendo más vulnerados con el fenómeno, las distintas causas que lo originan, las regiones mas afectadas lo mismo que la necesidad de seguimiento a la atención de sus miembros. La atención diferenciada a grupos étnicos debe ser ante todo, preventiva a efecto de evitar el desplazamiento, prevenir la crisis alimentaria, establecer zonas de refugio, proteger la población más vulnerable -niñez, ancianos, limitados físicos, mujeres gestantes, entre otros-, y mitigar el posible impacto de la migración forzada.

La atención a la población desplazada indígena debe respetar sus usos y costumbres, tratando de mantener la compleja red de relaciones existentes entre la persona indígena, su comunidad de origen, su cultura y su territorio. La ayuda alimentaria, los albergues, la atención en salud y educación y la capacitación para el trabajo, deben considerar las particularidades indígenas respecto a la dieta, la vivienda, los sistemas tradicionales de salud y las necesidades reales de los indígenas. A diferencia de otros sectores de población, los indígenas siempre quieren el retorno. Es un deber del Estado garantizar el retorno en condiciones seguras, facilitándole además a las comunidades los medios para rehacer sus economías y recuperar de manera plena y eficaz el control de sus territorios de resguardo.

Se concluye en este texto, a partir de las fuentes consultadas que coinciden en parte con la Defensoría del Pueblo¹⁰⁵ lo siguiente:

- El Sistema de Atención tiene debilidades en cuanto a la coordinación interinstitucional y su funcionamiento como sistema.
- Los programas de atención a la población desplazada no encuentran una articulación clara con las políticas sectoriales y no constituyen una prioridad en las diferentes entidades del Sistema.
- Es necesario ajustar y consolidar los sistemas de información de la población desplazada, incorporando criterios de diferenciación étnica, con el fin de que el Sistema de Atención cuente con la información necesaria para la caracterización de la población desplazada indígena y sus demandas y para la definición de una oferta institucional que responda a sus necesidades y expectativas.
- Las entidades del Sistema deben avanzar en la construcción conceptual de las variables poblacionales y culturales e incorporarlas en sus respectivos protocolos de acción.
- Es importante sensibilizar a los comités locales de atención a la población desplazada frente a la situación de los grupos indígenas en condiciones de mayor riesgo. Es necesario que los comités a todos los niveles incorporen los cabildos. Asociaciones de cabildos y las

¹⁰⁵ Ver: Defensoría del Pueblo. “Encuentro del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada”. - Informe-. Bogotá, Colombia. Octubre 24 a 26 de 2001.

organizaciones regionales indígenas para asegurar un flujo adecuado de recursos y servicios dirigidos a la prevención, atención y reparación de desplazamiento forzado.

El desplazamiento forzado está cambiando la composición de los grupos étnicos introduciendo nueva dinámicas, algunas de ellas asociadas a ámbitos urbanos y a la conformación de comunidades multiétnicas.

COMUNIDADES Y CABILDOS MULTIÉTNICOS

Una de las nuevas realidades que vive el país indígena por causa del desplazamiento forzado y la migración, es el de la conformación de comunidades pertenecientes a diferentes grupos étnicos. Estas comunidades se unen por el hecho de ser indígenas y por afinidades territoriales. Algunas han venido conformando cabildos multiétnicos. Las leyes no dicen que una parcialidad o cabildo indígena para tener legitimidad deba pertenecer a una misma etnia. Existen grupos que comparten territorios como es el caso del resguardo de Caño Mochuelo que alberga diversos grupos étnicos. Pero el fenómeno comienza a crecer por las circunstancias del conflicto armado interno y el acelerado cambio cultural que viven los pueblos y comunidades. Es obvio que esta composición genera dificultades porque corresponden a unidades conflictivas: por ejemplo el tema de la legitimidad de la representación al interior de estas organizaciones. Las comunidades multiétnicas y sus organizaciones configuran una tendencia que debe ser entendida a cabalidad. El resguardo Predio Putumayo es un ejemplo de multiculturalidad.

Sobre grupos mayoritarios y grupos en grave situación poblacional

Los pueblos indígenas nunca han estado ajenos a las dinámicas económicas, políticas y sociales de la historia del país. A través de la historia, los diferentes procesos regionales, han moldeado la trayectoria de las comunidades indígenas generando profundas transformaciones en sus sistemas culturales, en algunos casos en pro del desarrollo de estrategias de supervivencia, y en otros, generando situaciones de dispersión y abandono de su cultura.

De manera general, puede observarse que muchos de los grupos mayoritarios desde tiempos coloniales continúan manteniendo su población, como lo muestra el caso de los wayuu, inga, nasa y guambiano, grupos que sin duda han creado estrategias exitosas de adaptación a la economía de mercado y de conservación de su condición y tradición indígena. En contraste, otras comunidades que se han visto significativamente afectadas por los procesos de colonización, las bonanzas extractivas, las epidemias y el conflicto armado hoy se encuentran en una situación crítica a nivel poblacional. Este proceso lo ejemplifican los pisamira, gravemente afectados por la epidemia de disentería, los chiricoa diezmados en campañas de exterminio a mediados del siglo XX, los chimila y guane asentados en tierras pobres y forzados a migrar hacia las cabeceras municipales, entre otros muchos grupos que actualmente se enfrentan a procesos de deterioro de sus territorios y de su tradición cultural.

LA POBLACIÓN INDÍGENA URBANA

Las ciudades nunca han sido ajenas a la vida de los pueblos indígenas ni a sus dinámicas culturales. Desde el siglo XVII, en los inicios de la colonia, muchas de las ciudades del país ubicadas en los Andes y en el Caribe se construyeron sobre sus territorios y contaron con su presencia como fuente de mano de obra para los incipientes centros urbanos, haciendo de los indígenas un componente poblacional de gran relevancia en los procesos de conformación de la sociedad colonial. Posteriormente, dos siglos después, bajo la premisa de colonizar las zonas consideradas baldías y alejadas del control del Estado, se promovieron movimientos colonizadores multitudinarios, fomentando el surgimiento de caseríos, pueblos y pequeñas ciudades, acercándose progresivamente a las comunidades que hasta el momento permanecían relativamente aisladas por la dificultad del acceso a sus territorios. A partir de la década de los cincuenta, las oleadas migratorias hacia la Orinoquia y Amazonia consolidaron el proceso de ocupación del país, generando profundas transformaciones y tensiones entre las diferentes culturas que han convivido desde entonces.

En los últimos años y como resultado de la coyuntura política y económica que ha moldeado la realidad del país, los movimientos de población han empezado a invertirse, haciendo de las ciudades los centros de llegada de miles de migrantes que buscan en ella nuevas oportunidades de trabajo o un lugar de refugio de la violencia que azota sus lugares de procedencia. Los indígenas, que en muchos casos han consolidado barrios enteros en las ciudades, no provienen solamente de Colombia; muchos de ellos llegan de los países vecinos para insertarse activamente en el tejido de redes sociales que hace de la ciudad un lugar dinámico y complejo. El caso más relevante es el de los indígenas de Otavalo, Ecuador, que hoy conforman un sector importante de la población en ciudades como Bogotá y Medellín. Su comunidad, fluctuante entre ambos países, tiene en las ventas callejeras de tejidos, su mayor fuente de ingresos.

El movimiento de los indígenas hacia las ciudades se ha dado en un contexto social en el cual todas las regiones del país de una u otra manera se han insertado en la lógica de la economía de mercado y en donde la ciudad, con todas las dinámicas culturales que implica, ofrece nuevos marcos para el desarrollo de la identidad, de la economía y de la vida social indígena. Actualmente los cascos urbanos de los municipios del país, cuando no las grandes ciudades presentan un mayor acceso a servicios de salud, de educación y principalmente, a las actividades económicas que se desarrollan en el marco de la economía informal -las ventas callejeras- así como a los diversos oficios que no requieren altos grados de educación. Aunque los migrantes y desplazados muchas veces se insertan en las ciudades en condiciones extremas de pobreza, los centros urbanos continúan siendo importantes puntos de llegada temporal y permanente, como lo muestra el caso de Bogotá en donde se encuentran individuos pertenecientes a 47 grupos étnicos, entre los cuales se destacan los inga, wayuu, nasa, uitoto, kamëntsá, cubeo, guambiano y arhuaco, como los grupos más representativos¹⁰⁶.

Los yanaconas en la ciudad de Cali son un ejemplo del desarrollo urbano de las comunidades indígenas así como las grandes movilizaciones Wayuu hacia la ciudad de Maracaibo, en

¹⁰⁶ Arturo, Julián. Bogotá: The City in the Mountains 2002. Entrada de Bogotá en la Enciclopedia de Ciudad de la Universidad de Yale yGrolier. Editores, 4 Tomos, 2002.

Venezuela. Como parte de este mismo fenómeno puede verse el progresivo crecimiento de los núcleos de la Orinoquia, Amazonia y la región del Pacífico tales como Mitú, Leticia, Mocoa, San José del Guaviare, Inírida, Puerto Carreño y Quibdó. En estas capitales y centros urbanos se han consolidado barrios indígenas y Cabildos para los cuales la identidad indígena ha empezado a entenderse como un fenómeno particular de la vida urbana.

Así mismo, algunos procesos migratorios hacia las ciudades ofrecen cuadros de pauperización y extrema miseria como es el caso de los de los indígenas Chamí, migrantes a la zona cafetera que han conformado asentamientos cercanos a los centros urbanos -comunidad del Alambrado en el municipio de Sevilla, Valle, en la Betulia, en las inmediaciones de Pereira y un reciente asentamiento en Armenia- así como los indígenas del Alto Andágueda, mendigos temporales de las ciudades de Bogotá, Medellín y Pereira y cuya situación merece un estudio detallado.

Sin embargo, no todos los indígenas llegan a la ciudad en calidad de desplazados o de migrantes ocasionales en busca de nuevas fuentes de sustento o de los servicios que ofrece la vida urbana. Para algunas comunidades indígenas la ciudad es parte de su tradición e incluso -como en el caso de los muisca que tratan de reivindicar su identidad desde hace poco tiempo- ésta se constituye en el lugar que han habitado siempre, sin que esta condición los haga menos indígenas que aquellos que nacieron en las zonas más alejadas del país. Para los indígenas urbanos, la ciudad se convierte entonces en su territorio ancestral, en un territorio para el cual la historia y la reivindicación del pasado son las herramientas más eficaces en su consecución y mantenimiento. La formación de los recientes cabildos indígenas muisca da cuenta de este fenómeno que ha tomado vigencia sobretodo a partir de la coyuntura política de 1991. El proceso de reconstrucción cultural de los grupos que se consideran Muisca -en las comunidades de Cota, vereda de Fonquetá y Cerca de Piedra en Chía, Bosa, Suba y Sesquilé- comenzó en 1989 con la formación del Cabildo de Suba y el Consejo de Mayores- Autoridades Tradicionales como instancias de gobierno¹⁰⁷. A partir de estas organizaciones los muisca se definieron a sí mismos como indígenas contemporáneos, poseedores de una identidad híbrida y originarios de su territorio -raizales-, haciendo de la continuidad histórica en el espacio físico desde el momento de constitución de los resguardos coloniales y republicanos, el principal punto de reivindicación. En términos culturales, los muisca consideran que si bien sus prácticas y sistemas de representaciones no son completamente rurales tampoco son urbanos, constituyendo una identidad fluida que sin embargo los diferencia de la sociedad mayoritaria. Esta especificidad como cultura y como territorio radica principalmente en sus apellidos de ascendencia amerindia, en la conciencia de ocupación de un territorio ancestral, en sus instituciones de gobierno, en las dinámicas culturales propias de la familia extensa y en la articulación en la vida cotidiana de elementos de la cultura Muisca como la tradición oral, el consumo de la chicha y otras actividades lúdicas¹⁰⁸.

Los miembros de la comunidad de Bosa, aproximadamente tres mil y las 250 familias que habitan la comunidad de Suba¹⁰⁹, hacen parte de las actividades económicas y sociales de una ciudad de la cual su territorio no puede deslindarse. Así, muchos de ellos han participado en

¹⁰⁷ Cabildo Muisca de Suba. En: Gutiérrez 1999:9.

¹⁰⁸ Ib. p 27.

¹⁰⁹ Chaparro en Gutiérrez 1999, p 33.

obras de construcción, en actividades de transporte, de la industria y la educación. También se dedican a la agricultura de maíz, papa, arveja, frijol y zanahoria, así como a la tenencia de ganado.

Por su parte, los inga han sido un grupo para el cual la ciudad se ha convertido en un marco de acción privilegiado para ejercer su oficio tradicional -el curanderismo-, así como su principal destino en una larga tradición migratoria que data de épocas prehispánicas. El aumento de la población Inga en las ciudades del país -Mocoa cuentan actualmente con aproximadamente mil indígenas en 260 familias¹¹⁰ - ha sido un proceso que responde a las circunstancias históricas del país. La migración urbana comenzó en la década del treinta cuando miles de indígenas llegaron a Cali y a otros pueblos vecinos huyendo de la guerra contra el Perú y las incursiones militares -Muñoz 1994: 184-. Durante el transcurso del siglo XX factores como la expansión de la frontera de colonización en sus territorios así como la apertura de nuevos mercados en los pueblos y ciudades, han propiciado un impulso en las actividades comerciales relacionadas con la práctica curanderil y la venta de productos medicinales y mágico-religiosos -Castellanos 2000: 42-.

En este contexto, las ciudades han representado un lugar de gran importancia para esta comunidad, tal como lo muestran las cifras a principios de la década de los noventa, sobre la presencia de los inga en las ciudades: para 1989 el 59.2% de la población se ubicaba en áreas urbanas de Colombia, Venezuela y Panamá y provenía casi en su totalidad del Valle del Sibundoy -Ramírez y Urrea 1989:190-. Así mismo, para este momento el 57% de la población indígena Inga residente en ciudades vivía en Bogotá y a su vez, el 24% había nacido allí, cerca del 50% en el alto Putumayo y el resto en Cali y otras ciudades -Muñoz 1994: 5-. Esta población nativa urbana da cuenta de un proceso migratorio que lleva más de treinta años de tradición y que continúa vigente en la actualidad, haciendo de la ciudad un escenario para la creación de su propia identidad. De acuerdo a esto, los indígenas nacidos en medios urbanos se identifican activamente como Inga, se insertan en vínculos culturales con otros indígenas y aprenden en su mayoría el oficio de la venta de productos medicinales, entre otras actividades de subsistencia -Castellanos 2000:48-. En Bogotá, los migrantes y nativos generalmente se concentran en los sectores céntricos marginales urbanos, en inquilinatos y cuartos de hotel, aprovechando los lazos familiares que los unen con otros Inga asentados anteriormente. La población que ha nacido en la ciudad por lo general cuenta con su propia vivienda o un lote para su construcción. Por su parte los negocios, muchos de ellos móviles en función de las nuevas leyes sobre el espacio público que rigen en la ciudad, se encuentran en el sector de San Victorino -desde principios de los años sesenta- y en otras zonas de comercio popular. Su estrategia de sobrevivencia en este contexto se centra en la relación con otros miembros del grupo étnico y en la conformación de la familia nuclear como base de su organización social y económica. En su funcionamiento se establecen roles de acuerdo al género, así mientras el hombre se mueve constantemente para atender a los pacientes y para negociar los productos, la mujer permanece a cargo de la venta y de sus hijos.

¿Cómo funcionan las redes de parentesco, la cosmovisión, las costumbres y los demás aspectos de la cultura de los individuos que migran hacia las ciudades? A excepción del caso muisca, inga y kamëntsá, aún no se han realizado suficientes estudios que permitan mostrar tendencias al respecto. Sin embargo, la presencia cada vez más notoria de los indígenas en la ciudad así como

¹¹⁰ Cecoin-Ozip. Informe. 2002

su participación en los diferentes oficios y espacios de socialización que ofrece la ciudad, seguramente movilizará el interés de quienes se pregunten por la manera en que se construyen los centros urbanos y los múltiples actores que los habitan y los interpretan desde su especificidad cultural.

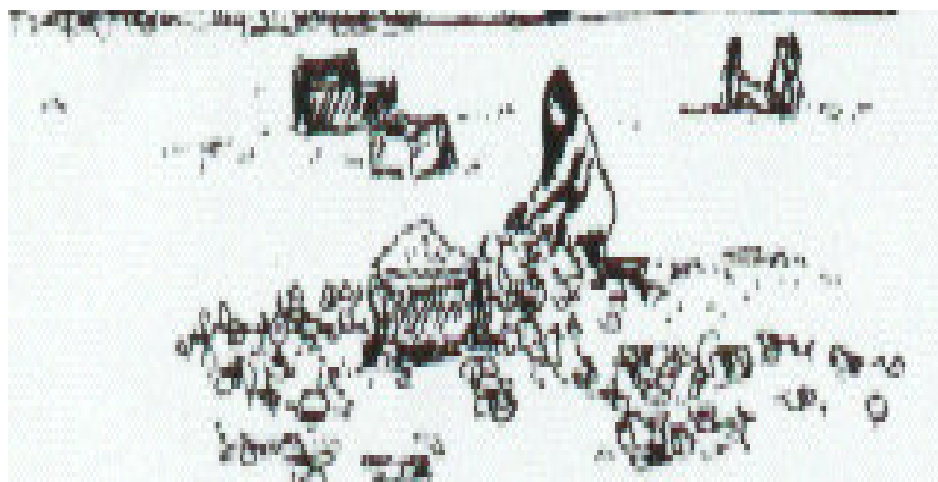
Población indígena urbana según censo de 1993 y proyección 2001

Sobre la base de la información analizada en el censo 93, a continuación se desagrega por departamentos agrupados en orden descendente, de acuerdo con la población existente en centros urbanos por cada uno de ellos.

En el Cuadro 93 se observa un total de 60.188 indígenas localizados en centros urbanos, equivalente al 7,66% del total de la población para todo el país, estimada en 785.356 habitantes.

En términos de población, La Guajira cuenta con el 43,20% y Cauca con el 12% para un total de 55,20%, lo que significa una concentración de más del cincuenta por ciento de la población indígena total del país en centros urbanos en los dos departamentos. Los siguientes cinco departamentos con mayor población urbana, son en su orden: Nariño, Vaupés, Putumayo, Amazonas y Guainía con el 23,73%.

En el caso de Bogotá¹¹¹ la población indígena se estima en cerca de 1.300 personas. La mayoría estaría entre los 25 y 34 años de edad -58,55%- siendo en este rango mayor el número de mujeres -64,39% -. La población infantil correspondería al 17,03% mientras que los mayores de 65 años, al 2,39% de la población. La estrechez de la base de población en la base deja muchos interrogantes. Quizás refleje una migración adulta reciente y en proceso de consolidación en el espacio urbano.



¹¹¹ Se tomó la distribución por sexo y edad, permitiendo un análisis más amplio del caso indígena para la ciudad capital, según censo 1993, correspondiendo la misma población para la proyección 2001.

Cuadro 93
Población indígena urbana por departamento
Censo 1993 -Proyección 2001-

N°.	Departamento	Población	
		Número	Porcentaje (%)
1	La guajira	25.998	43,20
2	Cauca	7.222	12,00
3	Nariño	3.666	6,09
4	Vaupés	3.556	5,91
5	Putumayo	2.657	4,41
6	Amazonas	2.229	3,70
7	Guainía	2.179	3,62
8	Caldas	1.438	2,39
9	Cundinamarca	1.415	2,35
10	Bogotá D.C.	1.298	2,16
11	Risaralda	1.178	1,96
12	Valle del cauca	1.159	1,93
13	Tolima	614	1,02
14	Norte de Santander	604	1,00
15	Vichada	595	0,99
16	Córdoba	582	0,97
17	Guaviare	487	0,81
18	Antioquia	470	0,78
19	Magdalena	467	0,78
20	Atlántico	413	0,69
21	Caquetá	382	0,64
22	Meta	310	0,51
23	Bolívar	303	0,50
24	Sucre	277	0,46
25	Huila	158	0,26
26	Casanare	136	0,23
27	Santander	106	0,18
28	Quindío	98	0,16
29	Boyacá	67	0,11
30	Arauca	49	0,08
31	Chocó	39	0,07
32	Cesar	22	0,04
33	San Andrés y Providencia	14	0,02
Total		60.188	100,00

Fuente: Dane, censo de 1993, con ajuste y proyecciones a 2001.

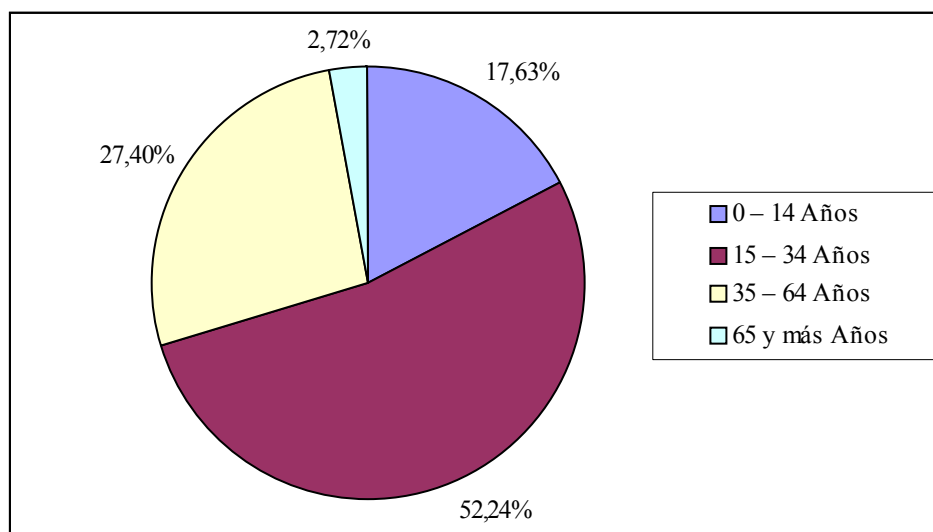


Cuadro 94
Población indígena en Bogotá por rango de edad y sexo

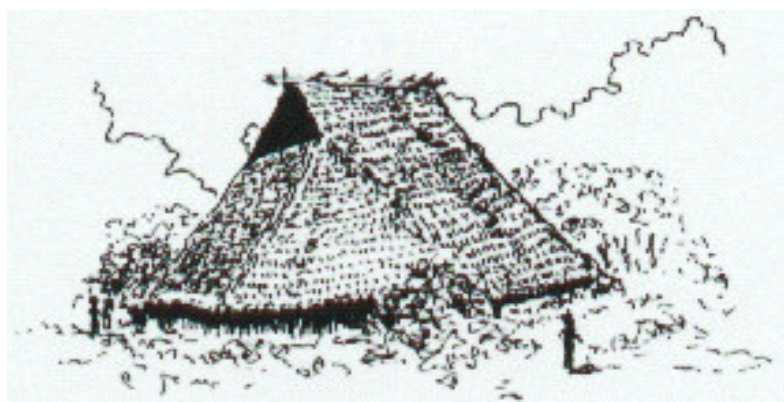
Rango de Edad	Sexo				Total	
	Masculino		Femenino			
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
0 – 14 Años	110	17,63	111	16,47	221	17,03
15 – 34 Años	326	52,24	434	64,39	760	58,55
35 – 64 Años	171	27,40	115	17,06	286	22,03
65 y más Años	17	2,72	14	2,08	31	2,39
Total	624	100,00	674	100,00	1.298	100,00

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en censo Dane 1993.

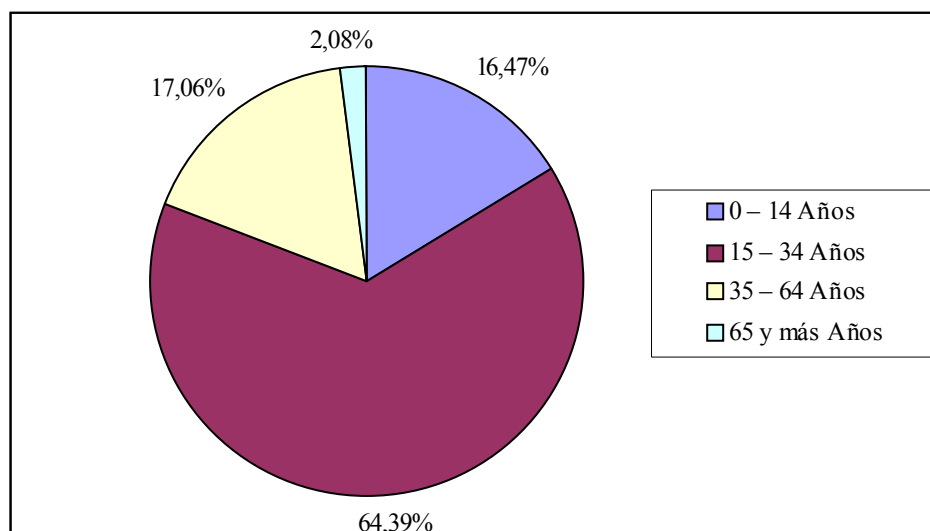
Gráfica 30
Población indígena masculina por sexo y rangos de edad en Bogotá
D.C. – Censo de 1993



Fuente: Cuadro 94.

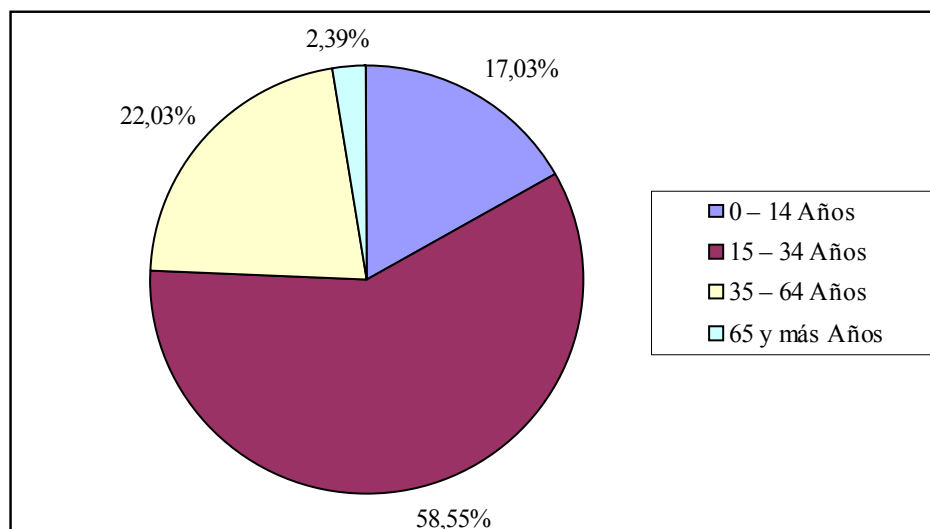


Gráfica 31
Población indígena femenina por sexo y rangos de edad en Bogotá D.C. – Censo de 1993



Fuente: Cuadro 94.

Gráfica 32
Población indígena total por sexo y rangos de edad en Bogotá D.C. – Censo de 1993



Fuente: Cuadro 94.



LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LAS ZONAS DE FRONTERA

Las políticas públicas en materia de indígenas no suelen considerar los pueblos indígenas que habitan en las zonas de frontera¹¹². En los *Lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo* -Conpes 3155, Bogotá, 28 de enero de 2002-, se hacen importantes recomendaciones a favor de los pueblos indígenas, pero, observándose en el diagnóstico, una ausencia total de información sobre los grupos étnicos. El tema ha sido tratado teniendo en cuenta principalmente los habitantes de los grandes centros de población urbana como Cúcuta, Valledupar, Pasto, Leticia y Riohacha, entre otros.

Antecedentes

La República de Colombia comparte fronteras con Venezuela -2.219 kilómetros-, Brasil -1.645 kilómetros -, Perú -1.626 kilómetros -, Ecuador -586 kilómetros - y Panamá -266 kilómetros -. Además, en los dos océanos Colombia tiene fronteras con los siguientes países: Costa Rica, Haití, Honduras, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, Panamá y Venezuela. En las fronteras terrestres colombianas -6.342 kilómetros-, se localizan doce departamentos: Amazonas, Arauca, Boyacá, Chocó, Cesar, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada; conformados por 64 municipios y once corregimientos departamentales, con una población proyectada para el año 2001 de 7.1 millones de habitantes, que representan el 16% de total de la población nacional¹¹³.

En términos generales las regiones de frontera de Colombia tienen dos características bio-geográficas de singular importancia. La mayor parte de las fronteras corresponde a la región Amazónica y al denominado corredor del Pacífico, conformada por extensos territorios cubiertos de selva y bosques de galería, que representa un poco más del 60% de los bosques naturales del país¹¹⁴. La otra parte de la frontera comprende el territorio semidesértico de La Guajira colombiana.

No obstante la extensión y complejidad de las fronteras y la considerable población que vive en ellas y sus importantes recursos, sólo hasta 1986 se pudo definir una política de desarrollo fronterizo, aprobada y recogida en un Documento Conpes.

En 1991 varios artículos de la Constitución Política consagran aspectos relacionados con el tema de frontera, los cuales serán desarrollados posteriormente por medio de la Ley 191 de 1995, conocida como la Ley de Fronteras¹¹⁵. En relación con los pueblos indígenas la Constitución

¹¹² Los únicos documentos Conpes de política para los pueblos indígenas, fueron aprobados en 1980, 1984 y 1995. En los dos primeros no se consideró el tema fronterizo y en el último, se abordó el tema en forma tangencial.

¹¹³ Ob. Cit. Conpes 3155, Pág. 5 y 6. Cuadro 2.

¹¹⁴ Fundación Etnollano y Organización Holandesa para la Capacitación Internacional al Desarrollo. Hacia una construcción colectiva de una estrategia de salud indígena: Amazonia y Orinoquia colombianas, memorias del II Taller de Salud Indígena, Villavicencio, agosto de 2001. Edición Corca Ltda., Bogotá, 2001.

¹¹⁵ Documento para el Desarrollo Territorial N° 42, "Colombia y sus fronteras: política de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos", Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, Bogotá, julio de 2001.

Política establece la posibilidad de conceder la nacionalidad colombiana por adopción a los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos -artículo 96, literal c)-.

Marco Constitucional, legal y de política de las zonas de frontera

El artículo 2º de la Constitución Política establece como fines esenciales del Estado "...defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigilancia de un orden justo..."; el inciso final del artículo 9 recogió los fundamentos de las relaciones internacionales y contempla que la política exterior estará orientada hacia la integración de Latinoamérica y del Caribe. Además, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 80, 96, literal c) 285, 289, 300, 309, 310, 337 y 42 transitorio, en la Constitución Política se establecen normas que regulan la cooperación con los países limítrofes para la protección de los ecosistemas en las fronteras; conceden el derecho a la doble nacionalidad a las personas de los pueblos indígenas que comparten las zonas fronterizas; facultan a las asambleas departamentales para dictar normas legales para el desarrollo de las zonas de frontera y establecen la posibilidad de expedir disposiciones especiales en materia económica y social para promover el desarrollo de estas zonas. Sobre esta base -principalmente en el artículo 337 de la Constitución Política -, se expidió la Ley 191 de 1995, mediante la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera. En general, esta ley tiene por objeto promover y facilitar el desarrollo económico, social, científico, tecnológico, cultural y propugnar por la defensa y protección de los derechos humanos.

En relación con los grupos étnicos, el artículo 3º de la Ley 191 establece que, con el fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades negras e indígenas, localizadas en las Zonas de Frontera, el Estado apoyará las iniciativas de dichas comunidades y de sus autoridades, referentes a las actividades y programas de promoción de los derechos humanos, desarrollo institucional, investigación, fortalecimiento y desarrollo de tecnologías propias o transferencias de tecnologías apropiadas para su desarrollo socioeconómico y para el aprovechamiento cultural y ambientalmente sustentable de los recursos naturales¹¹⁶.

La ley de fronteras contiene otros artículos a favor de los pueblos indígenas, pero parece ser contradictoria o de difícil aplicación al hacer énfasis en el diseño de políticas homogéneas orientadas hacia los estímulos para las exportaciones, la competitividad, el crédito y la financiación de planes y programas agroindustriales y no tener en cuenta las condiciones concretas, sociales, culturales de los pueblos y comunidades indígenas, su participación y sus aspiraciones.

Con fundamento en la Ley 191 de 1995 y el decreto 569 de 2001, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, aprobó un documento sobre "*Lineamientos de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo*", en desarrollo de la política exterior y de la profundización de la

¹¹⁶ Decretos reglamentarios de esta ley: 1814 de 1995 y 0150 de 1996, señalan los departamentos y municipios fronterizos; 1595 de 1995 por el cual se otorga al Gobierno la facultad para devolución del impuesto sobre las ventas en las Unidades de Desarrollo Fronterizo; 2174 de 1995, regula las Zonas Francas Transitorias Especiales y fija mecanismos para proyectos agroindustriales; 1242 y 1244 de 1996, regula las condiciones para exención de impuestos, 1816 de 1996, crea el Fondo Económico de Modernización para las zonas de Frontera, y el decreto 569 de 2001, por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.

descentralización¹¹⁷. El ámbito territorial de aplicación de esta política comprende los departamentos de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Vaupés y Vichada. La política reconoce que las zonas fronterizas son cultural, social, ambiental, geográfica y étnicamente heterogéneas. Por ello, recomienda no legislar sobre el fenómeno fronterizo de una manera homogénea y abrir la posibilidad de que existan regulaciones específicas.

Igualmente, en la parte de estrategia, se propone a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, al Incora, a los Ministerios del Medio Ambiente, Salud, Educación, Minas y Energía y al Ministerio del Interior, las siguientes recomendaciones específicas para los grupos étnicos:

- Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población nativa, migrante y desplazada en las zonas de frontera.
- Fortalecer los procesos organizativos y de ordenamiento de los territorios colectivos de comunidades negras e indígenas.
- Orientar los procesos de colonización de acuerdo a la vocación y uso del suelo.
- Promocionar el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad, contribuyendo a la seguridad alimentaria de la población.
- Impulsar procesos de concertación e integración con el fin de armonizar la prestación de servicios de salud a la población que habita en las fronteras, respetando la diversidad cultural, usos y costumbres de los grupos étnicos.
- Estudiar los acuerdos binacionales de educación en el marco de la cooperación solidaria, aprovechando indistintamente los planteles educativos de uno y u otro país, asumiendo el concepto de pueblo y territorio para el caso específico de los grupos étnicos.
- Impulsar la conformación de redes de conocimiento etnoeducativo a través de intercambios académicos.
- Expedir directrices especiales para la atención de la familia y la niñez de los grupos étnicos que viven en la zona de frontera.
- Promover procesos participativos para que las comunidades indígenas asentadas en las fronteras, se beneficien de los proyectos de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo.

Debido a que las políticas de fronteras trazadas en el Documento Conpes 3135 son de fecha muy reciente, aún no se conocen los logros y resultados en la aplicación de las directrices y recomendaciones mencionadas.

La población indígena en las zonas de frontera

El Cuadro 95 registra la población de Colombia y de los países limítrofes y la población total indígena estimada para cada país. De los 275 millones de habitantes que albergan estos países cerca del 7% corresponde a población indígena. A pesar de que en todos estos países hay presencia de población indígena en las zonas de frontera, no se dispone de información sobre la misma, salvo, los casos de Colombia y en parte, Venezuela¹¹⁸.

¹¹⁷ Ob. Cit. Documento Conpes 3155, enero de 2002.

¹¹⁸ Entre los casos particulares cabe señalar el de Venezuela. Existen allí dos estados limítrofes con Colombia, con una población indígena significativa que debe ser tenida en cuenta en las políticas fronterizas de los dos países. El

Cuadro 95
Población nacional y población indígena estimada en Colombia y los países limítrofes

País	Población Nacional	Población Indígena Estimada	Porcentaje
Perú	27.013.000	12.696.110	47,00
Ecuador	12.920.000	5.555.600	43,00
Colombia	42.975.715	785.356	1,83
Venezuela	23.542.649	470.852	2,00
Brasil	166.113.000	332.226	0,20
Panamá	2.808.268	168.496	6,00
Total	275.372.632	20.008.640	7,27

Fuente: Cuadro 1.

El Cuadro 96, contiene la población total de los departamentos fronterizos y el área con la misma información para los pueblos indígenas que viven en estos departamentos -incluye el departamento de Boyacá con un sólo municipio que conforma la parte de la frontera-. Además, en los anexos de este texto, se puede apreciar los grupos étnicos y el número de resguardos existentes en los departamentos fronterizos.

Cuadro 96
Población departamental e indígena y área en zona fronteriza

Departamentos	Población Departamento	Población Indígena	% Población Indígena	Área Total - hectáreas-	Área Indígena - hectáreas-	% Área Indígena
Amazonas	72.350	20.521	28,36	10.966.500	9.145.937	83,40
Arauca	247.444	3.591	1,45	2.381.800	128.167	5,38
Boyacá	1.373.028	4.725	0,34	2.318.900	220.275	9,50
Cesar	978.650	17.874	1,83	2.290.500	230.455	10,06
Chocó	408.965	36.766	8,99	4.653.000	1.222.444	26,27
Guainía	38.236	14.331	37,48	7.223.800	7.083.742	98,06
La Guajira	491.222	156.046	31,77	1.989.000	1.466.424	73,73
Nariño	1.658.043	87.304	5,27	2.165.800	332.419	15,35
Norte de Santander	1.372.073	4.117	0,30	3.326.800	122.200	3,67
Putumayo	340.911	24.391	7,15	2.488.500	143.299	5,76
Vaupés	30.529	21.504	70,44	6.526.800	4.120.897	63,14
Vichada	85.921	19.731	22,96	10.024.200	1.996.336	19,92
Total Fronteras	7.097.372	410.901	5,78	56.335.100	26.212.595	46,51

Fuente: Cuadro 14, con base en proyecciones Dane 2001.

Estado de Zulia en los límites con el departamento de La Guajira tiene cerca de 168.000 personas de la etnia Wayuu; y en el Estado de Amazonas, que limita con los departamentos de Guainía y Vichada, donde hay presencia de 19 etnias -con una población estimada de 80.000 indígenas-. Según datos suministrados por la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas -Orpia-, en la ciudad de Ayacucho, en marzo de 2002, en el Estado de Amazonas viven los bare, hoti, maco, sánema, warekena, yabarana, yanamomi, yekuana, yeral, guanono; además, los baniva, kurripako, jive o sikuani, kubeo, piaroa, piapoco, puinave y sáliba, que habitan en la frontera con Colombia.

Cuadro 97
Zonas de Frontera y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo según decretos
reglamentarios al artículo 5 de la ley 191 de 1995

Departamento	Municipio		Corregimiento	
	ZF (1)	UEDF (2)	ZF (1)	UEDF (2)
Amazonas	Leticia Puerto Nariño	Leticia Puerto Nariño	La Pedrera Tarapacá Puerto Arica El Encanto Puerto Alegría	Tarapacá
Arauca	Arauca Saravena Arauquita Fortul	Arauca Arauquita		
Boyacá	Cubará	Cubará		
Cesar	Valledupar Manaure Cesar -sic- La Paz San Diego Agustín Codazzi Becerril La Jagua de Ibérico Curumaní Aguachica	Valledupar Manaure Curumaní Aguachica Agustín Codazzi		
Chocó	Acandí Ungía Juradó	Acandí Juradó		
La Guajira	Riohacha Manaure urbilla Maicao Barrancas Fonseca San Juan del Cesar El Molino Villanueva Urumita y Hato Nuevo	Riohacha Maicao El Molino		
Guainía	inárída	Inárída	San Felipe La Guadalupe Cacagual Puerto Colombia	
Nariño	Pasto Ipiales Aldan Guachucal Carlosama Cumbal Ricaute Tumaco Túquerres	Pasto Ipiales Carlosama Tumaco Túquerres Cumbal		

Norte de Santander	Área Metropolitana de Cúcuta Tibú Puerto Santander Ragonvalia Herrán Toledo Pamplona pamplinita Chinácota Durama Ocaña Bochalema El Carmen Convención teorema	Cúcuta Los Patios Villa del Rosario San Cayetano El Zulia Puerto Santander Ocaña Pamplona		
Putumayo	Puerto Asís Puerto Leguizamó La Dorada San Miguel La Hormiga o Valle del Guamuez	Puerto Asís Puerto Leguizamó La Hormiga o Valle del Guamuez		
Vaupés	Mitú Taraira	Mitú	Yavaraté Pacoa	
Vichada	Puerto Carreño Cumaribo	Puerto Carreño		

Fuente: Cuadro elaborado por los autores.

(1) ZF: Zonas de Frontera: Aquellos municipios, corregimientos Especiales de Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquello en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

(2) UEDF: Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo: Aquellos Municipios, Corregimientos Especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios y la libre circulación de personas y vehículos.

Los doce departamentos fronterizos albergan 7.097.372 habitantes y una población indígena de 410.901 personas, que representa el 5,78% de la población total considerada. En estos doce departamentos existen 74 grupos étnicos, equivalente al 83% de los pueblos indígenas existentes en Colombia. En otras palabras, allí está representada la mayor diversidad cultural del país.

En relación con el área, estos departamentos tienen una extensión de 56 millones de hectáreas, de las cuales, un poco más de 26 millones corresponden a 334 resguardos indígenas, es decir, cerca del 46% del territorio corresponde a resguardos indígenas. Al observar la situación de cada departamento puede verse como el 98% del área del departamento de Guainía corresponde a resguardos indígenas. Algo semejante sucede con Amazonas que tiene el 83% de su área bajo el régimen legal de resguardos, allí se encuentra el resguardo Predio Putumayo, con una extensión cercana a 6 millones de hectáreas, constituyéndose en el territorio indígena de mayor área en el país. Se calcula que un 70% de los territorios indígenas de las zonas fronterizas están cubiertos de selvas y sabanas naturales, lugares donde se encuentra las mayores áreas remanentes de los ecosistemas originarios y la mayor biodiversidad del país.

En resumen, sin contar el departamento del Chocó donde existen 103 resguardos, los territorios indígenas representan más del 63% del área de los departamentos de Guainía, Amazonas, La Guajira y Vaupés. Esta realidad amerita la inclusión y tratamiento del tema de la población y los territorios indígenas en las políticas de fronteras.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA NACIÓN Y LOS TERRITORIOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A continuación, se resumirán los antecedentes de las iniciativas de ordenamiento territorial, luego se revisarán las diferentes propuestas de ley sobre la conformación de entidades territoriales indígenas. Además, se realizará un ejercicio hipotético para seleccionar los resguardos que, de conformidad con el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que cursa en el Congreso de la República¹¹⁹, cumplen con los requisitos exigidos para constituirse como entidad territorial indígena -ETI-. Se incluyen además, algunos lineamientos generales que pueden ayudar a enriquecer los desarrollos legales del ordenamiento previsto en la Constitución y en leyes ordinarias.

Ordenamiento territorial: una mirada retrospectiva

La Constitución Política de 1991 -CP-, permitió una serie de transformaciones en diferentes niveles y generó nuevos espacios visibles para los pueblos indígenas. El artículo primero de la Carta Magna estableció que el Estado se organiza como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Se estableció la elección popular de gobernadores, se ratificó la elección de mandatarios locales y se abrieron espacios importantes y mecanismos de participación. Se definieron los derechos de las entidades territoriales y se abrió la posibilidad para la reestructuración de la organización territorial con base en las futuras regiones y provincias.

La CP consolidó la descentralización, definiéndola como un proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, de recursos y de responsabilidades del gobierno nacional a las entidades territoriales. Se da fundamento a una estrategia que busca la consolidación de la autonomía de las entidades territoriales -incluyendo las entidades territoriales indígenas-, estrechando las relaciones de las comunidades locales y de las regiones con su entorno ambiental y cultural y facilitando la sinergia de flujos y funciones de los distintos niveles -local, regional y nacional- en una concepción de la planificación de abajo hacia arriba y ampliación de la vida democrática en todos los ámbitos de la vida nacional.

El ordenamiento territorial, la descentralización y el bienestar social, concebidos como una unidad en la Carta Política, en consonancia con la concepción de una nación multiétnica, es una preocupación y un tema de que debe participar la sociedad en su conjunto. Para los pueblos y

¹¹⁹ Proyecto N° 141 Senado del 25 de julio de 2001. A la fecha de culminación de este trabajo, se tuvo conocimiento de otras propuestas sobre LooT presentadas al Senado: proyectos 052, 057 y 072 de 2001, los cuales fueron unificados en un solo texto.

comunidades indígenas, este es un tema de vital importancia, puesto que la Constitución al establecer las ETI, define también un marco preciso de ejercicio de su autonomía. Esto implica cambios sociales importantes y una readecuación del Estado. Esto hace del tema del ordenamiento territorial un campo complejo. Para los indígenas el fundamento de sus reivindicaciones territoriales está contemplado en los artículos 7, 329 y 330 de la CP. En ellos se reconoció la diversidad étnica y cultural de la Nación, se establece la conformación de entidades territoriales indígenas y se crean funciones a los Consejos Indígenas en la administración de sus territorios. El artículo 56 Transitorio, le otorgó facultades al Gobierno Nacional para que expidiera las normas fiscales, de funcionamiento y coordinación de los territorios indígenas, mientras se expidiera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Un año después de promulgada la Constitución de 1991, el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-¹²⁰ realizó una primera aproximación al tema de ordenamiento territorial indígena. Este trabajo se consideró como un insumo importante del cual se retomaron temas y recomendaciones para informes posteriores¹²¹.

En 1993 y 1994, la Organización Nacional Indígena de Colombia -Onic-, con el auspicio y apoyo de Comunidad Europea y del DNP, adelantó un completo proceso de consulta sobre ordenamiento territorial indígena. Este proceso se sumó al ya iniciado en 1992, con el apoyo del Corpes en la región de la Orinoquia. Los resultados de dicho trabajo fueron consignados en una propuesta articulada para la Ley de Ordenamiento Territorial -Loot-, la misma que se presentó a la entonces Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, que entre otros aspectos, arrojó una importante recomendación sobre este asunto específico. A su vez se conformó el Grupo Técnico Conjunto integrado por la Organización Nacional Indígena y la naciente Comisión de Ordenamiento del Senado, que puso a consideración un articulado en consenso. De este trabajo conjunto resultó un nuevo y resumido texto que para los indígenas tenía la virtud de haber pasado por discusiones en todas las instancias que en ese entonces constituían la autoridad política en la materia. Los 17 artículos finales, representaron para los indígenas, algo como el punto de partida en esta materia.

Hay nueve aspectos relevantes en el tema del Ordenamiento Territorial, no todos contemplados en los proyectos de ley que buscan regular este tema. Estos son:

1. El asunto de fronteras indígenas visto anteriormente.
2. Las dinámicas regionales.
3. Los territorios compartidos por varias etnias.
4. La articulación de los territorios indígenas con otras entidades territoriales.
5. Generación de recursos propios.
6. La conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

¹²⁰ Proyecto COL/91/015.

¹²¹ El territorio Indígena como nueva entidad territorial de la Nación", DNP-PNUD, Proyecto COL/91/015; Bogotá, marzo de 1992. Una de las conclusiones de este estudio señala lo siguiente: "...los pueblos indígenas buscan conseguir, sin mengua de su propia identidad y de su patrimonio económico, histórico y cultural, la incorporación de las sociedades indígenas a la estructura política e institucional del país y la participación de esos pueblos en las responsabilidades del manejo de los asuntos que le conciernen y de la construcción de la nueva sociedad...".

7. La preservación de los sitios sagrados.
8. La gobernabilidad de los territorios indígenas.
9. El bienestar social de los pueblos indígenas.

En síntesis, el ordenamiento territorial indígena debería buscar una mayor cohesión con el Estado, sobre la base del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación, la gobernabilidad de los territorios indígenas por sus propias autoridades, la participación indígena en la adecuación de los servicios públicos prestados por el Estado, la generación de recursos propios y la articulación de las entidades territoriales indígenas con las demás entidades territoriales, todo esto con miras a lograr el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, en los términos de su propia cultura y aspiraciones de desarrollo.

Para concluir con este aparte, conviene señalar que, legalmente la mencionada Comisión de Ordenamiento Territorial no existe, pues ya expiró el término de tres años señalados en la Constitución de 1991 para su funcionamiento, acorde con lo establecido en el Artículo 38 Transitorio de la CP. En la actualidad se pretende revivirla en el Anteproyecto de Ley Orgánica que cursa en el Senado¹²².

La Constitución Política y el ordenamiento territorial indígena

El tema del ordenamiento territorial sobre los pueblos indígenas tuvo su origen en las mesas de discusión preparatorias para la Asamblea Nacional Constituyente, llevadas a cabo a finales de 1990 y comienzos de 1991. Como síntesis de las ponencias y propuestas que se llevaron a conocimiento de la Asamblea y de los debates que allí se dieron sobre el tema, podría señalarse que el principio guía que llevó a los constituyentes a la adopción de un importante conjunto de normas sobre indígenas, fue la constatación de una evidencia histórica: a los indígenas se les ha discriminado y tratado en forma desigual al resto de los colombianos, se les ha negado y violado sus derechos y se les ha obstaculizado su participación en la vida de la sociedad por la pretensión legal y política de asimilarlos de manera arbitraria al modelo de vida del resto de los colombianos.

El artículo 286 de la Constitución Política establece que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas...”. El artículo 329 de la CP, dispone que “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial... La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte...En el caso de un territorio indígena que comprenda dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo”.

¹²² En el texto unificado del Proyecto de Ley N° 41 Senado, julio de 2001, se propone crear nuevamente la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, adscrita al Ministerio del Interior. Los artículos 11, 12, 13 y 14 establecen su conformación y sus funciones.

De las múltiples deliberaciones y propuestas sobre el ordenamiento territorial indígena, han surgido diversas interpretaciones, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

Para algunos, el tema debe tener como centro determinar si la definición legal de territorio indígena corresponde en todo, con lo establecido en el Artículo 286 de la Constitución Política, que al referirse a las entidades territoriales, incluye a los territorios indígenas. Hay dos corrientes de opinión:

1. La Organización Nacional Indígena de Colombia y otras organizaciones del nivel regional, han sostenido que el Artículo 286 elevó a la categoría de entidades territoriales indígenas, a todos los territorios indígenas. En consecuencia, si éstas constitucionalmente ya están creadas, lo único que faltaría por hacer es delimitarlas y reglamentar su funcionamiento. En consecuencia, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no debería entrar a definir ni establecer requisitos para que un territorio indígena pueda o no ser un ente político-administrativo.
2. Otra corriente de opinión, considera que el Artículo 286 de la Constitución, en lo concerniente a la conformación de entidades territoriales indígenas, debe analizarse conjuntamente con los artículos 329 y 330 de la Carta Política. Con este criterio se llega a la conclusión de que en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial deben quedar claramente establecidos, los requisitos para la conformación de entidades territoriales indígenas, al igual que los requisitos que deberían existir para la conformación de las demás entidades territoriales en el país como los distritos, departamentos y municipios.

Sea lo uno o lo otro, lo importante es que en las propuestas sobre el tema, además de la definición, objeto, gobierno, estructura básica, régimen y principios rectores de la entidad territorial acorde con sus usos y costumbres, se definan con claridad los siguientes aspectos: ámbito, funciones, competencias, identificación y asignación de recursos para su funcionamiento.

Visión de los pueblos indígenas frente al ordenamiento territorial

El territorio tiene para los indígenas una unidad consustancial con su cultura y su modo de vivir. Tienen una dimensión económica como lugar en donde los miembros de un pueblo o comunidad encuentran las condiciones y los medios materiales y necesarios para su subsistencia¹²³. Tiene también una dimensión cultural como lugar de origen, lugar de referencia del complejo universo simbólico y espiritual de un grupo humano y parte constitutiva de la propia identidad. Tiene también una dimensión social y política como espacio de reproducción de la vida social y sitio

¹²³ Godelier, citado por la historiadora Peruana María Rostworowski, dice que el territorio puede entenderse como la porción de la naturaleza y del espacio que una sociedad reclama como el lugar en donde sus miembros encuentran en permanencia las condiciones y los medios materiales y necesarios para su subsistencia. Las formas de propiedad de un territorio son parte esencial de lo que se denomina la estructura económica de una sociedad y que constituye la condición "legal" o por lo menos "legítima", de acceso a los recursos y a los medios de producción Rostwordowski, María de Díez Canseco. Historia del Tahuantinsuyo, Segunda Edición, Perugrah Editores S.A., Lima, Perú, junio 1988, p. 248.

seguro frente al extragrupo. El “*Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*”, realizado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, redactado por José R. Martínez Cobo y publicado en 1997 recomienda como necesario “que se sepa que para las poblaciones indígenas la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. No es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente. Es indispensable que se comprenda también la relación especial y profundamente espiritual de los Pueblos Indígenas con la Madre Tierra y como algo básico para su existencia como tales y en todas sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura”. Y agrega, “...también ha de darse a conocer la profunda alienación que sufren esas poblaciones cuando se les toman tierras a las que, como pueblos, han estado ligados por miles de años. No se debe permitir a nadie destruir esa relación. Debe terminarse con las sistemáticas violaciones de los derechos de los indígenas a la tierra y sus recursos”. En otra recomendación de este Informe se dice: “Debería reconocerse a nivel internacional y nacional y protegerse plenamente por ley, el derecho de las poblaciones indígenas a la propiedad comunitaria de su tierra y a la administración de ésta de conformidad con sus propias tradiciones y cultura”.

De allí que las propuestas de ordenamiento y manejo de los territorios de resguardo se fundamenten muchas veces en argumentos culturales y espirituales. Es común que cada espacio del resguardo tenga sus propias normas de manejo. Algunos sitios -como los salados- tienen *dueños espirituales*; en algunos lugares no se pueden realizar actividades productivas; en otros, solo se puede pescar, cazar, recolectar frutos silvestres o conseguir materias primas en determinadas épocas del año; otros lugares se deben dedicar a los conucos, chagras, parcelas y actividades pecuarias. Casi todos los pueblos y comunidades, de las selvas, sabanas y de los Andes conservan y mantienen “sitios sagrados”.

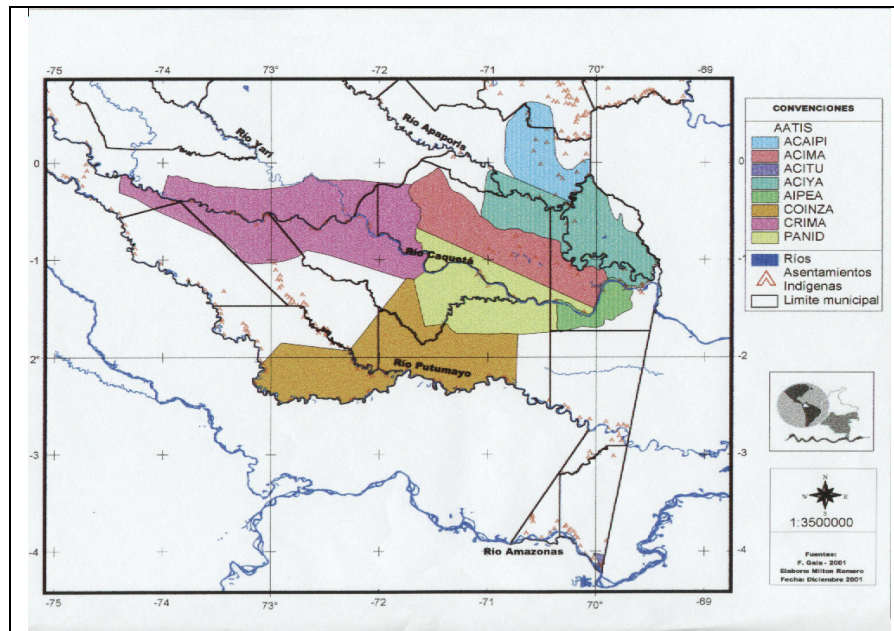
Para los pueblos indígenas el ordenamiento territorial, no puede definirse únicamente con criterios administrativos, como el municipio, o de propiedad de la tierra, como el resguardo; algunos dirigentes ven en este proceso una oportunidad para retomar el ordenamiento dictado por la tradición y actualizar las relaciones entre los pueblos indígenas y las instituciones públicas. “...El ordenamiento territorial es la oportunidad de ordenar las relaciones con el mundo de los blancos a partir del orden ancestral, es la posibilidad de recrear un orden nuevo basado en el pensamiento indígena reconociendo la pertenencia de estas sociedades a la nación colombiana. Por eso, una cosa es el ordenamiento territorial que se plantea desde los municipios y las zonas urbanas y otro ha de ser el ordenamiento planteado desde los territorios indígenas...”¹²⁴. Para algunos la seguridad jurídica sobre la propiedad del territorio es el punto de partida para el ordenamiento territorial.

Pascual Letuama, dirigente de la Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití-Paraná del Amazonas, advierte que las propuestas de ordenamiento territorial hechas desde la base, con trabajos realizados por ancianos y sabedores de las respectivas comunidades, no pretende quitarle poder a los otros sectores de la nación colombiana, sino presentar una propuesta de trabajo para el ordenamiento de sus territorios en donde se reconozca el gobierno propio de cada pueblo

¹²⁴ Vieco, Juan José y otros, Editores. Territorialidad Indígena y ordenamiento en la Amazonia, Universidad Nacional de Colombia Editorial Unibiblos, Bogotá, 2000, p. 242.

indígena, sus autoridades tradicionales, las relaciones de estos pueblos con el nivel local en lo relacionado con salud, educación, medio ambiente, desarrollo social y económico, producción y mercadeo. Afirma el *Capitán* Letuama que, “...el territorio no solamente es la tierra, sino que también es la *madre tierra* y todo lo que está en ella, el agua, los peces, los árboles, los animales y de cómo el pensamiento tradicional corre a través de los sitios especiales que los rodea”. Y concluye: “...por eso, si destruimos la tierra madre, la naturaleza, destruimos nuestra salud...”¹²⁵.

Mapa 7
Organizaciones territoriales indígenas



Fuente: Fundación Gaia, 2001.
Elaboró: Milton Romero

Las propuestas sobre el ordenamiento territorial indígena

En un anexo adjunto a este texto se incluye un cuadro comparativo acerca de las cuatro principales propuestas sobre el ordenamiento territorial indígena, así:

- Una propuesta elaborada por las organizaciones indígenas con base en talleres y seminarios realizados a partir de 1992. El documento que la contiene sirvió de base para la elaboración de Proyecto de Ley sobre ordenamiento territorial indígena, presentado por el Senador Francisco Rojas en el año 2001.
- Recomendaciones presentadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial, que funcionaba para ese entonces.

¹²⁵ Ib. p. 49 y 51.

- Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Loot-, presentada al Congreso de la República por el Senador, para ese entonces, Juan Martín Caicedo Ferrer.
- Proyecto de Ley 041 radicado en Senado de la República en el año 2000, por el cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial. Conviene señalar que varios artículos de este Proyecto de Ley se ocupan del tema indígena en la parte general; además, en la parte específica, en el Capítulo III de este Proyecto, se incluye un texto sobre la conformación de Entidad Territorial Indígena, el cual se describe más adelante.

De la lectura de estas propuestas surge una inquietud: Casi todas las propuestas se fundamentan, en algunos apartes, en normas legales que ya están derogadas. Por ejemplo, suele equiparse a la entidad territorial indígena con el municipio. Esta asimilación se hacía teniendo como fundamento legal el artículo 357 de la Constitución Política, pero sucede que, por medio del Acto Legislativo 01 de 2001, este artículo quedó modificado y tal como se explica en el aparte sobre la Participación de los Resguardos Indígenas en los recursos fiscales de la Nación, en el texto nuevo del artículo 357 de la Constitución, se eliminó la frase que decía: "...la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios...". En el mismo sentido, se deben revisar las mencionadas propuestas, al referirse a la Ley 60 de 1993, pues esta norma legal fue derogada expresamente por medio de la Ley 715 de 2001.

Con este antecedente es pertinente examinar el Capítulo III del Proyecto de Ley 041, correspondiente a la iniciativa gubernamental y luego hacer una referencia a proyecto presentado por el Senador Rojas Birry.

La Entidad Territorial Indígena según Proyecto de Ley 041 de 2001

El proyecto de Ley 041 radicado en el Senado de la República, se ocupa del ordenamiento territorial después de haberse realizado un ejercicio de consulta y debate en seminarios y talleres del orden nacional y regional. En el proyecto de la Loot, hay varios artículos que son generales y obviamente comunes para las diferentes entidades territoriales, tales como: los alcances conceptuales, la conformación de la COT, las competencias nacionales y territoriales, el reconocimiento y protección de la diversidad, la interculturalidad y el pluralismo étnico, las finalidades del ordenamiento territorial, los principios rectores, los principios para la distribución de competencias y la organización político-administrativa del territorio, entre otros.

Lo expuesto anteriormente, lleva a la conclusión que el ordenamiento territorial indígena, se encuentra unificado en el Capítulo III del proyecto, pero también hay temas que corresponde al ordenamiento territorial indígena diseminados a lo largo del articulado del Proyecto de Ley. Dada su importancia se ha considerado conveniente incluir el texto en lo que se refiere a los pueblos indígenas.

Definición de Entidad Territorial Indígena. Los Territorios Indígenas serán Entidades Territoriales de la República constituidas mayoritariamente por uno o más pueblos o comunidades indígenas sobre un territorio delimitado y reglamentado, conforme al procedimiento que se establece en la presente ley.

Régimen. Las entidades territoriales indígenas gozan de autonomía política, cultural y administrativa para la gestión de los asuntos de su competencia, dentro de los límites que señalan la Constitución y la ley.

Finalidad. La finalidad de las entidades territoriales indígenas es garantizar su desarrollo integral, así como la identidad cultural de las comunidades o pueblos que los habitan en un marco de diversidad, su gobierno conforme a los usos y costumbres propios y el derecho interno de las comunidades que los pueblan.

Requisitos. La delimitación de una entidad territorial indígena exige los siguientes elementos: a) tener unidad territorial y continuidad espacial, entendiendo por esta la existencia de áreas contiguas de asentamiento de uno o más pueblos indígenas constituidas por uno o más resguardos. b) Contar con un mínimo de 3.000 habitantes permanentes ó un territorio igual ó superior a 80.000 hectáreas, según certificaciones que expidan el Dane y el Incora. c) Certificación favorable del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, sobre la capacidad y eficiencia en el manejo de los ingresos corrientes de la Nación del o de los resguardos que concurren en la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Procedimiento para la conformación y delimitación. Las Entidades Territoriales Indígenas serán delimitadas y reglamentadas en su funcionamiento conforme al siguiente procedimiento:

- Solicitud de las comunidades indígenas a través de sus Cabildos y/o autoridades tradicionales dirigida a la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, en la cual incluirá la propuesta de límites, articulación, competencias, funciones que se asumirían, recursos y lo relativo a la conformación y funcionamiento del Consejo Indígena y la estructura administrativa de la Entidad Territorial Indígena. En la solicitud se indicará las personas que participarán en nombre de las comunidades en el procedimiento de delimitación y conformación.
- Rendición por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, de concepto favorable, sustentado en un estudio actualizado, sobre la viabilidad de la creación de dicha entidad territorial, a partir al menos de los siguientes aspectos: políticos, geográficos, demográficos, sociales, ambientales, fiscales, jurídicos y administrativos. Si el área a delimitar coincide con un resguardo indígena, bastará con actualizar el estudio realizado para su conformación.
- Celebración de consulta popular entre los ciudadanos indígenas de la zona de interés, con no menos de diez años de residencia en la misma.
- Expedición del Decreto de Conformación de la Entidad Territorial Indígena por el Gobierno Nacional, en el cual se especifiquen los límites, categoría, articulación, competencias, funciones, recursos, conformación y reglamentación del Consejo Indígena y de la estructura administrativa, el cual deberá ser acordado y suscrito por el Gobierno Nacional y la Entidad Territorial Indígena.

- Durante los tres meses siguientes a la expedición del Decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, hará el deslinde y amojonamiento del respectivo territorio y, durante los tres meses subsiguientes, publicará el mapa oficial de la Entidad Territorial Indígena.

Articulación. Las Entidades Territoriales Indígenas formarán parte del Departamento que corresponda según su jurisdicción. La Entidad Territorial de la cual se segreguen las áreas al delimitar las Entidades Territoriales Indígenas, podrá conservar su carácter de tal, siempre y cuando se mantengan las condiciones mínimas establecidas por la ley para su existencia. Cuando el territorio del cual se segregó la ETI, no reúna los requisitos para seguir siendo entidad territorial, la población del territorio mediante consulta popular, determinará su pertenencia a la Entidad Territorial Indígena o a otra entidad territorial colindante.

En el caso de que haya población no indígena dentro del área de la ETI, después de la conformación y delimitación, el Consejo Indígena procederá a consultarles sobre su forma de participación en la nueva entidad territorial.

Entidades Territoriales Indígenas Interdepartamentales. La Entidad Territorial Indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, se administrará por el Consejo Indígena que se conforme para tal efecto. Las autoridades de los departamentos y de la Entidad Territorial Indígena podrán acordar por motivos de conveniencia en la administración, la celebración de un contrato interadministrativo, previa consulta popular a la población del respectivo territorio.

Áreas Sagradas. Las áreas sagradas o de especial significado simbólico o cultural que no tengan continuidad geográfica con un territorio indígena y que no sean de ocupación permanente por los pueblos o comunidades respectivas, estarán sujetas a un régimen especial de manejo convenido con las entidades territoriales donde se encuentren.

Gobierno y administración. Las entidades territoriales indígenas serán gobernadas por Consejos Indígenas conformados según los usos y costumbres de las comunidades, y ejercerán las funciones señaladas en el artículo 330 de la Constitución y la ley.

Estos Consejos se escogerán para un periodo no menor de tres (3) años y se integrarán por no menos de cinco (5) miembros según se determine en el Decreto de Conformación. El Consejo Indígena nombrará entre sus miembros un representante legal del mismo.

Las entidades territoriales indígenas, en virtud de su autonomía, se darán su propia estructura interna y forma de funcionamiento.

Planes de desarrollo. El Consejo Indígena adoptará un Plan de Desarrollo integral que deberá ajustarse a las características de sus habitantes y a los planes de vida de los pueblos indígenas; este plan de Desarrollo tendrá en cuenta los aspectos económicos, sociales, ambientales, geográficos y políticos, previo concepto favorable de las autoridades indígenas, conforme a sus usos, costumbres y cosmovisiones.

Participaciones. Las Entidades Territoriales Indígenas participarán de los recursos de la Nación en las condiciones establecidas por la Constitución Política y la ley. La ley reglamentará los criterios de asignación de estos recursos.

Supresión. Una entidad territorial indígena será suprimida en los casos siguientes:

- Cuando la mayoría de sus ciudadanos decida mediante consulta popular anexarse a un municipio o a otra entidad territorial indígena.
- Cuando la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, compruebe que no cumple los requisitos exigidos en la presente ley para su creación, caso en el cual la misma Comisión evaluará la situación y hará las recomendaciones necesarias de anexión a una entidad territorial indígena o a un municipio, teniendo en cuenta lo establecido en la presente ley orgánica.

Adecuación institucional. El Congreso de la República tramitará el proyecto de ley que tendrá como objeto adecuar el Ministerio Público y los organismos de control, para hacerlos funcionales a las necesidades del ordenamiento territorial indígena.

Algunos aspectos relevantes de la exposición de motivos de la ley de ordenamiento territorial -Loot-

A continuación se resumen algunos textos del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, incluidos en la parte motiva del Proyecto 041 radicado en el Senado y algunas de las recomendaciones y conclusiones generales elaboradas por la Comisión Intersectorial creada por medio del decreto 797 de 1999. Además, se transcriben los principios que a su juicio debe contener un proyecto de ley de ordenamiento territorial indígena.

- El concepto de ordenamiento territorial no se debe suscribir solamente al régimen político-administrativo de las entidades territoriales y sus competencias. Debe tener también en consideración la descentralización, la autonomía, el desarrollo territorial, la participación, los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente.
- Partiendo de las consideraciones históricas, antropológicas, sociales y culturales y de la diversidad étnica, geográfica y ambiental, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe validar las formas de organización y administración del territorio como regiones, provincias, áreas metropolitanas y entidades indígenas en aquellas partes donde existe una tradición histórica, en vez de pretender uniformar el país. En otras palabras, con excepción del municipio que se reconoce como entidad fundamental, no en todo el territorio se requieren las mismas entidades territoriales, pues ello depende de la existencia de la cultura y condiciones para ello.
- El proyecto de Ley debe formularse de acuerdo con una visión integral y sistemática de la Constitución Política y las sentencias de la Corte Constitucional sobre la materia, especialmente en lo referente a la autonomía de las entidades territoriales, descentralización,

competencias nacionales y territoriales, normativas o administrativas y reglas para dirimir conflictos. Además, debe limitarse a establecer los principios básicos y generales para la organización político administrativa, el desarrollo territorial y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, con el fin de que las leyes ordinarias realicen los desarrollos respectivos.

- Igualmente, debe ir más allá de la tradicional concepción del ordenamiento territorial como instrumento de organización político administrativa, trascendiendo hacia el concepto de ordenamiento territorial como herramienta orientada a procurar el bienestar de los pueblos y comunidades, teniendo en cuenta espacios comunes y compartidos entre pueblos, afinidades culturales, geográficas y económicas.
- En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 prevaleció un enfoque político - administrativo que condujo a asociar el ordenamiento territorial exclusivamente con la reorganización de la estructura del Estado, dejándose de lado temas tan importantes como la planificación y de gestión del territorio, la ampliación de la democracia participativa, la responsabilidad social y ecológica en el manejo de los recursos naturales del territorio y la construcción colectiva de políticas públicas.
- La finalidad del ordenamiento territorial es promover la equidad, la solidaridad y la complementariedad entre la Nación y las entidades y las demás formas de organización del territorio, para lo cual es necesario adecuar el régimen político-administrativo y lograr una óptima utilización de los recursos.
- En relación con las entidades territoriales indígenas señaladas en los artículos 286 y 329 de la Constitución, se destaca lo siguiente: a) se realizó un proceso de consulta participativo con las comunidades indígenas y sus representantes en la mesa de concertación en la cual se realizaron varios talleres en donde se discutieron, analizaron y adoptaron en el texto los conceptos esenciales de la propuesta indígena dentro del marco constitucional, acorde con la unidad de materia del proyecto de ley; b) El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial reafirma el reconocimiento y protección de la diversidad, la interculturalidad y el pluralismo étnico tutelados en la Constitución Política, con lo cual recoge el trabajo hecho por las propias comunidades indígenas, principalmente respecto a aspectos como su delimitación, conformación y funcionamiento; c) el proyecto reconoce las entidades territoriales indígenas en la nueva estructura político-administrativa del país. De conformidad con el artículo 330 de la Constitución Política reitera que serán gobernados por consejos indígenas, conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. Así mismo, se definen los principios y reglas para que las comunidades indígenas se conviertan en entidades territoriales, previa delimitación de su territorio y asuman las competencias que les corresponden, entre las cuales se encuentra el manejo de sus recursos.



Principios rectores del ordenamiento territorial según los indígenas

En varios talleres organizados por la Onic y otras organizaciones regionales, se han hecho ejercicios sobre ordenamiento territorial. En casi todos estos eventos se ha recomendado incluir en los textos de ordenamiento territorial indígena los siguientes principios rectores¹²⁶.

Identidad como el derecho de los Pueblos Indígenas a reafirmar y reproducir las instituciones y formas de organización, valores y prácticas propias de su cultura y ejercer el control sobre el cambio cultural.

Diversidad e Interculturalidad como el reconocimiento y protección de las diversas etnias y culturas que conviven en el país y su relación con el Estado y demás entidades e instituciones en términos de equilibrio y en el marco de la tolerancia y el respeto por la diferencia.

Autonomía como el derecho de los Pueblos Indígenas a tener un gobierno propio de acuerdo a sus usos y costumbres y a regirse por las normas, procedimientos y tradiciones de sus culturas, a definir sus prioridades de desarrollo de acuerdo con sus cosmovisiones y el derecho al uso oficial de sus lenguas y dialectos.

Territorialidad como el derecho de los Pueblos Indígenas a la integridad del territorio entendido como un todo cultura y naturaleza; a la ocupación del área de asentamiento, circulación, actividades económicas, sociales y culturales, que garantice su supervivencia y desarrollo, y a la propiedad del mismo, sin menoscabo de los derechos de los particulares adquiridos conforme a la ley.

Sustentabilidad como el derecho de las generaciones presentes y futuras al manejo, uso, conservación, aprovechamiento racional y al beneficio de los recursos naturales en sus territorios.

Viabilidad para lograr las prácticas culturales de producción y la transferencia de recursos y tecnologías apropiadas para una economía que contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas.

Participación como el derecho de los habitantes del territorio a ser consultados, a la toma de decisiones y a la concertación, gestión, ejecución y control de las actividades que los afecten y participación en las instancias respectivas.

Como se puede observar, el Proyecto de Ley solo contempla la posibilidad de conformar entidades territoriales indígenas con territorios de uno o más resguardos. Aparentemente, no deja libre la posibilidad de que otros territorios no indígenas y otros sectores de la población colombiana, puedan entrar a formar parte de una posible ETI.



¹²⁶ En un texto actualizado por las organizaciones indígenas en el Taller Nacional realizado el 9 y 10 de Diciembre de 2000, se establecen algunos principios rectores.

Distribución de los resguardos indígenas según rangos de población

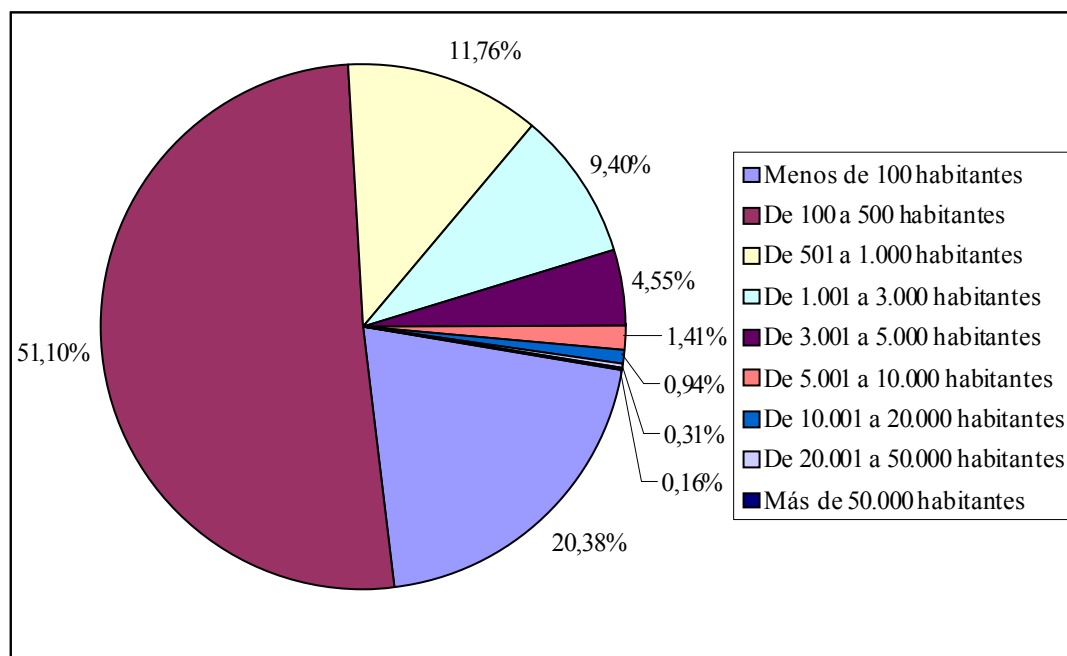
Con el fin de facilitar el análisis en torno a las propuestas de ordenamiento territorial indígena, y en particular la que hoy día se encuentra radicada en el Senado, se elaboró el cuadro 98 y la gráfica 28, los cuales muestran la distribución de los resguardos indígenas según categorías de población.

Cuadro 98
Distribución de los resguardos indígenas por rangos de población

Rango	N°	Distribución (%)	Población	Área -Has-
Menos de 100 habitantes	130	20,38	8.531	550.333
De 100 a 500 habitantes	326	51,10	75.983	4.389.748
De 501 a 1.000 habitantes	75	11,76	54.149	2.362.511
De 1.001 a 3.000 habitantes	60	9,40	101.327	10.776.819
De 3.001 a 5.000 habitantes	29	4,55	111.224	1.761.688
De 5.001 a 10.000 habitantes	9	1,41	69.351	5.912.458
De 10.001 a 20.000 habitantes	6	0,94	85.686	3.979.041
De 20.001 a 50.000 habitantes	2	0,31	54.784	16.049
Más de 50.000 habitantes	1	0,16	121.469	1.067.505
Total	638	100,00	682.504	30.816.152

Fuente: Anexo 3.

Gráfica 33
Distribución de los resguardos por rangos de población



Fuente: Cuadro 98

- Menores de 100 habitantes hay 130 resguardos, equivalentes al 20,38% del total de resguardo en el país, con una población de 8.531 indígenas que corresponde al 1,24% del total de la población que vive en resguardos.
- Entre 100 y 500 personas hay 326 resguardos, que representan el 51,10% del total de éstos, con 75.983 personas, lo que equivale al 11,13% del total de la población indígena.
- Entre 501 y 1.000 personas, existen 75 resguardos, lo que equivale al 11,76% del total, con 54.149 habitantes, lo que equivale a cerca del 7% de la población indígena nacional.
- Entre 1.001 y 3.000 hay 60 resguardos, es decir, el 9,40% del total de resguardos con 101.224 indígenas, que representan el 14,83% de la población amerindia.
- Entre 3.001 a 5.000, se detectaron 29 resguardos, lo que representa el 4,55% del total, con una población de 111.224 personas, lo que equivale a cerca del 9% de la población indígena nacional.
- Entre 5.001 y 10.000 personas, existen nueve resguardos, lo que representa el 1,41% del total, y con una población de 69.351 personas, equivalente al 10,16% de la población.
- Entre 10.001 a 20.000 hay seis resguardos, el 0,94%, con una población de 85.686 personas indígenas, que representan el 12,55% del total. En este rango están los resguardos donde viven los siguientes pueblos: alrededor de 19 grupos étnicos viven en el resguardo Parte Oriente del Vaupés; los arhuaco y kogui, localizados en la Sierra Nevada de Santa Marta; los nasa de Jambaló y los guambiano de Silvia, situados en el departamento del Cauca; finalmente los que habitan en el resguardo de San Lorenzo, departamento de Caldas.
- Más de 20.000 habitantes corresponde a tres resguardos, el del pueblo Wayuu, ubicado en el departamento de La Guajira, San Andrés de Sotavento, en Córdoba y Cañamomo y Lomaprieta, en Caldas.
- En estos dos últimos rangos, existen resguardos con tierras insuficientes correspondientes a población indígena campesina minifundista de: San Andrés de Sotavento, que tiene un área por habitante de 0,35 de hectárea; Cañamomo y Lomaprieta de 0,20 de hectárea; San Lorenzo, de 0,42 de hectárea; Jambaló, de 1,77 hectáreas y Guambía que tiene un área por persona de una hectárea.
- Mientras el resguardo Wayuu tiene por persona 8,78 hectáreas, el Kogui y el Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, tienen en su conjunto, un área por persona de 22,10 hectáreas, el resguardo Parte Oriental del Vaupés, un vasto territorio selvático, tiene 199 hectáreas, cuatro veces el área *per capita* indígena nacional que es de 55,7 hectáreas.



Distribución de los resguardos indígenas según rangos de extensión

El Cuadro 99 y la Gráfica 34 registran la distribución de los resguardos según rangos de extensión territorial. El resultado de este ejercicio es importante, debido a la insistencia institucional de exigir como uno de los requisitos un mínimo de 80.000 hectáreas para la conformación de Entidades Territoriales Indígenas. Como puede observarse, con esta exigencia sólo podrían convertirse en entidad territorial 37 resguardos, equivalentes al 5,8% del total nacional. Esta situación, llevaría a pensar que requisitos de esta naturaleza, si se analiza desde el punto de vista de la diversidad cultural y de los derechos territoriales reconocidos a los pueblos indígenas -artículos 7 y 286 de la CP-, contradicen el espíritu de la Constitución Política.

El cuadro muestra los siguientes rangos de distribución de los resguardos según el área:

- Con extensiones menores de 100 hectáreas hay 225 resguardos, 35,27% del total, donde habitan 80.193, indígenas, esto equivale al 11,79%, de la población indígena que habita en resguardos. El área ocupada por estos resguardos es de 69.732 hectáreas, es decir, el 0,22% del área total de los resguardos.
- Con una extensión territorial entre 1.001 y 2.000 hectáreas, existen 55 resguardos, lo que equivale al 8,62% del total, los cuales albergan 40.287 indígenas, equivalente al 6% de la población indígena ubicada en resguardos.
- Con un área entre 2.001 y 5.000 hectáreas hay 106 resguardos, esto es, el 16,61% del total, donde viven 82.513 personas, lo que representa el 12,08% de la población de los resguardos.
- Con extensiones entre 5.001 y 10.000 hectáreas se encuentran 78 resguardos, esto representa el 12,23% de los resguardos, con 87.140 indígenas, es decir, el 12,76% de la población.
- Con un área entre 10.001 a 50.000 hectáreas existen 121 resguardos, esto es, el 18,97%, de los resguardos con una población indígena de 161.601, equivalente al 23,67% de la población en resguardos.
- Entre 50.001 y 80.000 hectáreas hay 16 resguardos, lo que constituye el 2,51% de los resguardos, con 10.337 habitantes, esto es, el 1,51% de la población en resguardos.
- Entre 80.001 y 200.000 hectáreas, hay 15 resguardos, lo que representa el 2,35% de los resguardos, con una población de 32.039 indígenas equivalente al 4,69% de la población en resguardos.
- Entre 200.001 y 500.000 hectáreas se encuentran 9 resguardos que representan el 1,41% de estas unidades territoriales, con 24.408 indígenas que corresponden al 3,57% de la población en resguardos.
- Entre 500.001 y 1.000.000 hectáreas existen 7 resguardos, 1,10% del total de resguardos, habitados por 11.126 personas, es decir, el 1.63% de la población en resguardos.

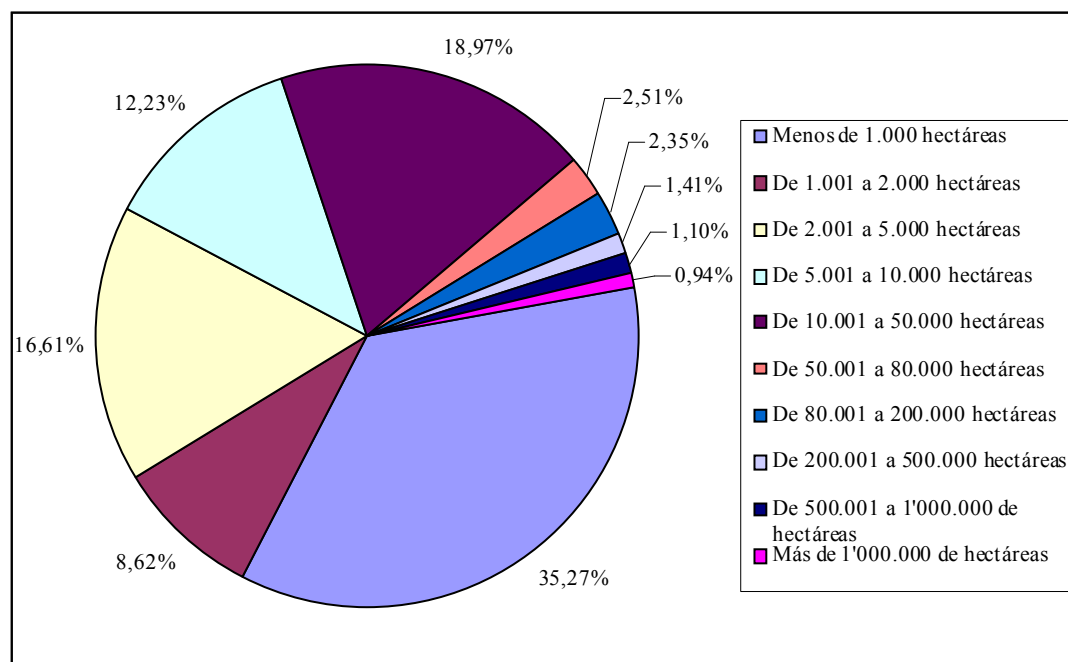
- Con más de 1.000.000 de hectáreas hay 6 resguardos, equivalente al 0,94% de los resguardos, donde habitan 152.860 personas, lo que representa el 22,39% de la población indígena.

Cuadro 99
Distribución de los resguardos indígenas por rangos de extensión

Rango	N°.	Distribución (%)	Población	Área (hectáreas)
Menos de 1.000 hectáreas	225	35,27	80.193	69.732
De 1.001 a 2.000 hectáreas	55	8,62	40.287	81.076
De 2.001 a 5.000 hectáreas	106	16,61	82.513	365.276
De 5.001 a 10.000 hectáreas	78	12,23	87.140	567.231
De 10.001 a 50.000 hectáreas	121	18,97	161.601	2.872.556
De 50.001 a 80.000 hectáreas	16	2,51	10.337	993.657
De 80.001 a 200.000 hectáreas	15	2,35	32.039	1.707.181
De 200.001 a 500.000 hectáreas	9	1,41	24.408	2.668.939
De 500.001 a 1'000.000 de hectáreas	7	1,10	11.126	5.365.380
Más de 1'000.000 de hectáreas	6	0,94	152.860	16.125.124
Total	638	100,00	682.504	30.816.152

Fuente: Anexo 4.

Gráfica 34
Distribución de los resguardos por rangos de área



Fuente: Cuadro 99



Requisitos exigidos en el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial frente a los actuales resguardos indígenas

El Artículo 53 del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, establece como requisito para la delimitación de una Entidad Territorial tres condiciones:

- Tener unidad territorial y continuidad espacial, es decir, áreas contiguas de asentamientos de uno o más pueblos indígenas constituidas por uno o más resguardos.
- Contar con un mínimo de 3.000 habitantes permanentes o un territorio igual o superior a 80.000 hectáreas.
- Certificación favorable del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, sobre la capacidad y eficiencia en el manejo de los recursos asignados por concepto de los ingresos corrientes de la Nación.

Teniendo en cuenta que a diciembre de 2001, habían constituido 638 resguardos, donde habitaba una población de 682.504 personas indígenas, con un área de 30,8 millones de hectáreas, la situación de los resguardos para cumplir con los requisitos mencionados sería la siguiente:

- Con una población mayor a 3.000 personas, uno de los requisitos previstos en el Proyecto, hay 47 resguardos, que tienen en su conjunto 442.514 personas indígenas, lo que equivale al 65,8% del total de la población que habita en resguardos. Estos resguardos tienen un área de 12.736.741 hectáreas, que representan cerca del 41% del área total en resguardos.
- Desde el punto de vista territorial, esto es, resguardos que tienen área superior a 80.000 hectáreas, existen 50 resguardos, con una población indígena de 219.671 personas, que representan el 32,18% de la población total, con un área de 25.866.624 hectáreas, equivalente al 84 % del área en resguardos.
- Según lo dispuesto en el mencionado Proyecto de Ley, existirían 74 resguardos indígenas que cumplen con uno de los dos requisitos exigidos en el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para acceder al régimen de entidad territorial indígena. En estos resguardos habitan 471.784 personas indígenas, lo que equivale al 69,12% de la población, con un área es de 26.268.987 hectáreas, que representa el 85,24% del área total en resguardos.

Con el fin de ilustrar lo expuesto anteriormente, se elaboró el cuadro 100, el cual contiene los 74 resguardos que cumplirían con los requisitos exigidos en el Proyecto de Loo, es decir, aquellos resguardos que tienen una población superior a 3.000 habitantes o tienen una superficie superior a 80.000 hectáreas.

Como puede apreciarse, el 69,12% de la población que habita en resguardos podría estar cubierta por entidades territoriales indígenas. Estos resguardos cobijan un área de 26.268.987 hectáreas, equivalente al 85,24% del total del área en resguardos.

Respecto de la población total indígena del país -en resguardos y por fuera de ellos- es decir, 785.356 personas, la cobertura sería del 60,07%, lo que mostraría que cerca del 40% de la población indígena del país, no tendría posibilidad de estar cubierta por una entidad territorial indígena -ETI-.

Cuadro 100
Resguardos que cumplen los requisitos para conformarse como ETI según el Proyecto de Ley N°. 041 -Senado julio 25 De 2001 – “Por la cual se dictan Normas Orgánicas de Ordenamiento”

Código Dane	Resguardo	Población	Área (hectáreas)
1344	Aldana	4.290	480
1324	Alta y media guajira	121.469	1.067.505
1272	Alto sinú -karagavi e iwagadó-	1.578	103.518
1189	Arhuaco de la sierra	13.056	195.900
1138	Avirama	4.488	2.621
1458	Bacati-arara	976	264.800
1283	Bajo rio guainía y rio negro	1.110	759.200
1461	Bajo vichada (santa rita)	3.696	424.320
1462	Berrocal-amapo-p. Escondido	417	83.780
1069	Cañamomo-lomapieta	21.820	4.450
1498	Caño mesetas-dagua	99	83.720
1107	Caño mochuelo-hato corozal	3.704	94.670
1117	Caquiona	4.066	6.094
1348	Carlosama*	3.135	1.260
1349	Chiles	3.084	8.618
1597	Cohetando	4.018	0
1289	Concordia	118	90.960
1347	Córdoba -males-	6.468	4.000
1020	Cothue-putumayo	967	245.227
1290	Cuenca media y alta inirida	2.582	2.762.500
1350	Cumbal*	9.821	792
1003	Curare-los ingleses	206	212.320
1338	El únuma	3.358	688.160
1132	Guachicono	3.829	13.605
1167	Guambía*	17.981	18.029
1137	Honduras	4.449	21.200
1521	Huellas	4.142	6.168
1141	Huila	3.468	42.000
1357	Ipiales	8.317	5.156
1131	Jambaló	12.304	21.874
1190	Kogui-malayo-arhuaco	13.175	383.877
1070	La montaña	9.295	20.300
1527	Laguna niñal,cucuy,lomabaja	271	138.438
1410	Márgenes derecha e izquierda del río san juan	7.260	25.366
1480	Mataven-fruta	182	84.453
1017	Mirití paraná	1.242	1.600.000
1099	Monochoa	291	229.440
1385	Motilón-bari	2.818	108.900
1484	Muco y guarrojo	998	84.000

1356	Muellamués*	5.424	2.000
1301	Nukak-makú	1.074	954.480
1352	Panán	3.726	4.000
1133	Pancitará	3.439	9.475
1293	Parte alta guainía	666	477.200
1459	Parte oriental del vaupés	16.794	3.354.097
1168	Pitayó	3.813	15.406
1001	Predio putumayo	8.673	5.818.702
1123	Pueblo nuevo	3.619	7.276
1019	Puerto nariño	3.362	86.872
1103	Puerto zábalo-los monos	255	211.480
1170	Quizgó*	3.879	3.565
1172	Río blanco	4.052	6.428
1296	Ríos atabapo e inírida -cacahual-	1.082	513.720
1194	Ríos catrú y dubasa	3.588	53.078
1297	Ríos cuarie e isana -puerto.colombia-	2.486	926.500
1195	Ríos jurubidá-chorí-alto baudó	2.379	80.350
1261	Salaquí-paravandó	900	107.000
1271	San andrés de sotavento*	32.964	11.599
1176	San francisco	3.205	12.580
1583	San lorenzo	12.376	5.264
1124	San lorenzo de caldoso	6.265	8.257
1160	San sebastián	3.851	6.524
1528	Santa rosa cerro cucuy morichalviejo	480	670.000
1488	Santa teresita del tuparro	928	180.000
1489	Saracure cada	1.229	184.620
1177	Tacueyó	7.828	27.885
1146	Tálaga	3.570	6.382
1298	Tonina-sejal-san josé	1.536	853.320
1178	Toribío	4.123	9.018
1183	Totoró*	4.130	3.406
1066	Unido u'wa -tunebo-	4.176	220.275
1386	Valle de sibundoy	4.986	1.150
1149	Vitoncó	3.978	7.057
1018	Yaigojé- apaporis	2.100	1.522.320
Total		471.484	26.268.987

Fuente: Anexos 2 y 3, con base en: Dane datos actualizados para resguardos por Incora a diciembre 2001.

Resguardos que podrían constituirse en ETI en un escenario diferente al del Proyecto de Ley 041 que cursa en el Senado

Habría otras alternativas y criterios para la conformación de las entidades territoriales indígenas. Si se quisiera homologar la situación de los municipios con la de los resguardos, se podría hacer el siguiente ejercicio: ver cuántos resguardos cumplen con las características poblacionales o de extensión de los municipios existentes en el país. En el caso de los municipios, el área del más pequeño es el de Sabaneta, departamento de Antioquia, con 15 kilómetros cuadrados -1.500 hectáreas- y la menor población corresponde al municipio de Guadalupe, departamento de Guainía, que de acuerdo con el censo de 1993, tenía 78 habitantes. Con base en los anteriores rangos de población y área, se simuló un escenario para determinar cuáles de los actuales

resguardos podrían constituirse en Entidades Territoriales Indígenas, obteniéndose los resultados que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 101
Resguardos que podrían cumplir los requisitos para constituirse en ETI, en un escenario diferente al Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial

	Nº.	Porcentaje	Población	Porcentaje	Área (Has.)	Porcentaje
Total Resguardos	638	100,00	682.504	100,00	30.816.152	100,00
Posibles ETI	592	92,79	680.250	99,67	30.799.906	99,95

Fuente: Anexo 2.

De acuerdo con los datos obtenidos, cerca del 93% de los resguardos llenarían los requisitos para constituirse como Entidades Territoriales Indígenas, cubriendo casi la totalidad de la población indígena de los resguardos y cerca del 87% de la población indígena del país.

De otra parte, conviene observar que en la propuesta de LooT de origen gubernamental, se establece como uno de los requisitos para que un territorio indígena pueda convertirse en una entidad territorial, tener el carácter legal de resguardo. En opinión de muchos, las ETI se podrían conformar en espacios que no coinciden necesariamente con los resguardos, incluyendo eventuales áreas no cobijadas por las resoluciones de constitución de los mismos, áreas donde los indígenas desarrollan actividades sociales, económicas y culturales, considerando también la posibilidad de que comunidades locales, no indígenas, incorporen sus territorios voluntariamente a las ETI.

En la actualidad las propuestas de ordenamiento territorial fueron unificadas en un solo texto, así: a) Proyecto de Ley 041 de 2001¹²⁷, cuyo texto en la parte de territorios indígenas fue analizado anteriormente; b) Proyecto 052 presentado por el Senador Amilkar Acosta, relacionado sólo con las Regiones Administrativas y de Planificación; c) Proyecto 057 elaborado por el Senador Martín Caicedo Ferrer; y d) Proyecto 072 presentado por el Senador indígena Francisco Rojas Birry, relacionado exclusivamente con el desarrollo de las entidades territoriales indígenas.

En términos generales, el Proyecto de Ley 072 sobre Ordenamiento Territorial Indígena del Senador Rojas, coincide en gran parte con la propuesta elaborada sobre el mismo tema por las organizaciones indígenas en 1992¹²⁸. Del proyecto presentado por el Senador Rojas, se debe rescatar el hecho de no incluir en el texto los requisitos contenidos en la iniciativa gubernamental sobre población y área, ni el requisito de conformar la Entidad Territorial Indígena sólo a partir

¹²⁷ Radicado el 5 de diciembre de 2001 en el Senado, publicado en la Gaceta número 627 de 2001.

¹²⁸ El Proyecto contiene diecinueve artículos con los siguientes temas: Definición, naturaleza y régimen, principios, régimen de propiedad, derechos de los territorios indígenas, requisitos de conformación de una entidad territorial indígena, áreas sagradas, procedimiento para la conformación y delimitación, categorización de los territorios indígenas, articulación con las otras Entidades Territoriales, áreas municipales desagregadas de un territorio indígena, gobierno de los territorios indígenas, funciones de los consejos indígenas, representación legal del territorio indígena, plan de preservación y desarrollo rural, control fiscal, recursos de los territorios indígenas, presupuesta de las entidades territoriales indígenas, derechos de las comunidades no indígenas, capacitación en la autonomía y vigencia de las normas adoptadas por el Gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto en el Artículo 56T de la Constitución.

de resguardos legalmente constituidos, dejando por fuera la posibilidad de incluir otros territorios indígenas. De otra parte, en el proyecto del Senador Rojas se vuelve a la antigua discusión sobre definir el *territorio indígena* o la *entidad territorial indígena*, que es la figura establecida en el Artículo 329 de la Constitución. Una combinación de las dos iniciativas sería un buen punto de partida para llegar a acuerdos en un proceso tan complejo y delicado como lo es el ordenamiento territorial. Desde todo punto de vista es necesario consolidar los derechos ganados por los indígenas y consagrados en la Constitución de 1991, por esta razón sería conveniente no considerar requisitos como los de población y área como factores determinantes en la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, más bien se debería tener en cuenta elementos de índole histórica, cultural, social, económica, y ambiental.

DIFICULTADES RELATIVAS A LA GOBERNABILIDAD DE LOS RESGUARDOS

Hay dos ejes importantes en el tema del ordenamiento territorial, a) el ordenamiento territorial concebido como una estrategia dirigida a la consecución del bienestar de la población y b), el ordenamiento territorial como base del ejercicio de la autonomía en el manejo de los territorios colectivos. Sobre este segundo punto vale la pena traer algunas consideraciones resultantes del examen hecho en este trabajo sobre los factores que afectan la gobernabilidad de los resguardos.

- En los resguardos de mayor extensión y con varios grupos étnicos en su interior, suele encontrarse problemas para conformar una autoridad general, que maneje los asuntos del resguardo. En la eventualidad de la conformación de una entidad territorial indígena, este problema debe ser tratado y resuelto previamente con las comunidades.
- Existen limitaciones por parte de los mismos indígenas para vigilar y proteger los recursos de sus territorios y hay debilidad del Estado a través de sus instituciones, para impedir o controlar la extracción ilegal de recursos naturales por personas y empresas dedicadas a la extracción de maderas, la pesca o la minería, entre otras.
- La intervención pública suele ser en ocasiones desordenada. Hay quejas en la población indígena por la falta de continuidad de los programas, la deficiencia en los mecanismos de participación y consulta y en ocasiones, la duplicidad de acciones.
- La superposición con áreas protegidas del Sistema Nacional de Parques Naturales, sigue siendo un problema que afecta la gobernabilidad de los territorios indígenas.
- La presencia de grupos armados al margen de la ley en los territorios indígenas -utilizándolos como zonas de refugio- y su intromisión en los asuntos internos de las comunidades, erosiona el poder y capacidad de manejo de las autoridades indígenas sobre el territorio.
- Algunos proyectos de desarrollo económico con grandes obras de infraestructura, algunas reservas territoriales especiales del Estado o la exploración y explotación de minas e hidrocarburos, son factores de perturbación en algunos territorios indígenas.

- Los pueblos escindidos por las fronteras políticas viven las tensiones y contradicciones de regímenes territoriales distintos.
- La ubicación de resguardos en dos o más departamentos, en distintos municipios y en distintas jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, afecta la integridad del territorio y la administración de los resguardos. Esto debería corregirse con la conformación de la ETI.
- La ubicación de resguardos en dos o más departamentos, en distintos municipios y en distintas jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, afecta la integridad del territorio y la administración de los resguardos. Esto debería corregirse con la conformación de la ETI.

Las complejas circunstancias por las que atraviesa el país por el conflicto armado interno, la crisis del sector rural y la expansión de los cultivos usados de manera ilícita, hacen muy vulnerables los territorios indígenas. El debate sobre el ordenamiento territorial que los cobija, debe ser también parte de una estrategia de largo alcance de fortalecimiento de las comunidades y de consolidación de la paz.