

**LOS MACROMODELOS DE LA GOBERNANZA INDÍGENA
COLOMBIANA: UN ANÁLISIS SOCIOESPACIAL
A LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DEL
MULTICULTURALISMO OPERATIVO COLOMBIANO**

CARLOS DUARTE

Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia

Artículo de investigación recibido: 21 de abril del 2015 · Aceptado: 14 de mayo del 2015

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar la multiculturalidad colombiana, desde un ámbito territorial, así como los retos a los que se enfrentan los procesos de autonomía indígena, en áreas de gobernanza establecidos analíticamente por el autor. El trabajo se construyó en torno a la descripción de seis macromodelos de gobernanza, comprendiendo la forma como se articulan sus estructuras, en cuanto al manejo de los recursos económicos asignados por las transferencias estatales. De igual manera, se observó el impacto de las dinámicas sociopolíticas y extractivistas sobre las autonomías indígenas locales, para lo cual fue necesario entender el funcionamiento de dicho modelo de multiculturalidad y la institucionalización de la etnicidad como forma de gobierno contemporánea en Colombia. Finalmente, se plantean algunas líneas de análisis interpretativo en contextos contemporáneos del ámbito nacional de los principales vectores de vulneración y conflicto para las autonomías indígenas.

Palabras clave: autonomía étnica, descentralización indígena, multiculturalismo colombiano, neoliberalismo, etnicidad estatalizada.

**THE MACRO MODELS OF COLOMBIAN INDIGENOUS GOVERNANCE:
A SOCIO-SPATIAL ANALYSIS OF THE TERRITORIAL CONFLICTS
LINKED TO THE MULTICULTURALISM PUT IN PLACE IN COLOMBIA**

ABSTRACT

This article aims to analyze Colombian multiculturalism, from a territorial perspective, as well as the challenges that indigenous autonomy face in some areas of governance defined analytically by the author. This work has been built based on the description of six macromodels of governance by understanding how their structures are articulated to the ways state transference resources are handled and allocated. In the same way, I observed the impact that socio-political and extractivist dynamics have on local indigenous autonomies. For this, I had to understand the way multicultural model works and the institutional processes through which ethnicity gets institutionalized as contemporary forms of governmentality in Colombia. Finally, I propose some lines of interpretative analysis in contemporary national contexts by identifying the main vectors of vulnerability and conflict for indigenous autonomies.

Keywords: ethnic autonomy, indigenous decentralization, Colombian multiculturalism, neoliberalism, state-defined ethnicity.

**OS MACROMODELOS DA GOVERNANÇA INDÍGENA COLOMBIANA:
UMA ANÁLISE SOCIOESPACIAL DOS CONFLITOS TERRITORIAIS
DO MULTICULTURALISMO OPERATIVO COLOMBIANO**

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a multiculturalidade colombiana a partir do âmbito territorial e dos desafios que os processos de autonomia indígena enfrentam em áreas de governança estabelecidas analiticamente pelo autor. Este trabalho foi construído com base na descrição de seis macromodelos de governança, que compreendem a forma como se articulam suas estruturas quanto à gestão dos recursos econômicos designados pelas transferências estatais. Além disso, observou-se o impacto das dinâmicas sociopolíticas e extrativistas sobre as autonomies indígenas locais; para isso, foi necessário entender o funcionamento desse modelo de multiculturalidade e da institucionalização da etnicidade como forma de governo contemporânea na Colômbia. Finalmente, propõem-se algumas linhas de análise interpretativa em contextos contemporâneos do âmbito nacional dos principais vetores de vulneração e conflito para as autonomies indígenas.

Palavras-chave: autonomia étnica, descentralização indígena, multiculturalismo colombiano, neoliberalismo, etnicidade estatizada.

1. LA ESTRUCTURA PARADÓJICA DEL MULTICULTURALISMO COLOMBIANO: ENTRE RECONOCIMIENTO E INTEGRACIÓN

A pesar de las innegables transformaciones que acarreo el reconocimiento multicultural, a partir del proceso sociopolítico que se inscribió en la Constitución de 1991, se puede decir, a modo de balance, que existen dos visiones con respecto a la manera como debía concretarse ese nuevo proyecto de nación.

Una primera línea interpretativa es la que asume el reconocimiento multicultural como el producto natural de la movilización social y el fortalecimiento organizativo de las comunidades indígenas (ONIC 1992 y 1995). Dicha lectura se sitúa históricamente como el fenómeno que, desde la segunda mitad del siglo xx, Michel de Certeau nombró como el “despertar indígena” latinoamericano. Los síntomas de este despertar étnico convergerían, a comienzos de la década de los años noventa de dicho siglo, en la consolidación de poderosas e influyentes organizaciones étnicas locales, regionales, nacionales e internacionales, y en el fortalecimiento de la identidad indígena como fuente de pensamiento político (Gros 2000). Dicho proceso, que se formalizaría con la presencia de los representantes de las comunidades indígenas en la redacción de la carta política de 1991, obliga a considerar que, durante las últimas dos décadas, los pueblos indígenas han ejercido una gran influencia en el sistema político colombiano (Laurent 2011). Entonces, como lo proponen Le Bot (1994) y Houghton (2008), la emergencia de la nación multicultural como proyecto estatal se explica a través de un largo proceso de lucha, que responde a la permanencia de las demandas sociales que emergen de la discriminación cultural, la exclusión política, la explotación económica y de las presiones geopolíticas que han existido en los territorios de las comunidades que se autorreconocen bajo criterios étnicos. De manera complementaria, la fuerza creciente de los procesos de organización en “clave étnica”, se entiende también el estatus conferido en cuanto “nuevos” movimientos sociales (Agudelo 2005). La anterior coyuntura les ha permitido a los organismos indígenas, apoyados por las ONG (organizaciones no gubernamentales) y otros grupos, instrumentalizar su etnicidad, sensibilizando la opinión pública en los ámbitos nacional e internacional (Gros 2000, Hoffmann 2007 y Duarte 2006).

Entre las organizaciones indígenas, durante el anterior proceso, se consolidó un discurso que apuntó a interpretar el pacto constitucional

bajo la lente de su participación efectiva en el campo político nacional, pero, al mismo tiempo, endureciendo los límites de sus fronteras étnicas, apelando una defensa cada vez más esencialista de su identidad. Este mismo discurso se ha desplegado en propuestas y acciones de gobernabilidad, así como en diversos tipos de participación e interpelación política, en espacios de cooperación, interlocución y movilización social. Quizás la mejor síntesis de este ejercicio de afirmación étnica para las organizaciones indígenas colombianas se condensa en el *principio de autoridad a autoridad*, según el cual se entiende una relación de igualdad o simetría política entre dos pares equivalentes: el Estado nacional y las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

La segunda línea interpretativa del pacto constitucional comprende una lectura desde el ámbito de la acción y las lógicas estatales. Así, desde el punto de vista institucional, el reconocimiento y las autonomías étnicas se enmarcan en los artículos 246, 286 y 330 de la Constitución Política de 1991. De allí se desprende que la autonomía política y jurídica reconocida a las comunidades indígenas debe ejercerse de conformidad con sus usos y costumbres, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y a la ley, de forma que se asegure la unidad nacional. En este orden de ideas, el Estado colombiano ha mostrado claramente una línea interpretativa ambivalente. De un lado, en la sentencia de la Corte Constitucional T-254 de 1994 (Ananías Narváz contra El Tambo), se establece el principio de “maximización de la autonomía de las comunidades indígenas” (o bien, de “minimización de las restricciones a su autonomía”)¹. Pero, en sentencias posteriores, como la T-349 de 1996 (Ovidio González Guasorna contra el CRIR) y la SU-510 de 1998 (IPUC contra el pueblo arhuaco), se aclara que dicha autonomía tiene límites, toda vez que sus usos y costumbres no deben contradecir las leyes del Estado-nación en el cual están circunscritas. Las sentencias anteriores establecieron que los derechos fundamentales son mínimos de convivencia social y que deben estar protegidos de la posible arbitrariedad de las autoridades indígenas.

1 De acuerdo con este criterio, las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas solo son admisibles cuando 1) sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía, en las circunstancias del caso concreto; 2) sean las menos gravosas, frente a cualquier medida alternativa, para el ejercicio de esa autonomía; y 3) la evaluación de esos elementos debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad (Sentencia T-254 de 1994).

El proceso de reconocimiento político a la diferencia étnica también puede ser apreciado como un mecanismo mediante el cual el Estado ha intentado recuperar su debilidad tradicional en regiones apartadas con un amplio potencial ecológico y económico, y, que, además, están habitadas por grupos indígenas y afrodescendientes. Este mecanismo se sustentó en el reconocimiento de los grupos indígenas y afrodescendientes como interlocutores debidamente “territorializados” y “comunitarizados” en las convenientes figuras de los resguardos² y los consejos comunitarios.

Así las cosas, vale la pena tomar distancia de una relación unilineal entre el Estado y las organizaciones indígenas, la cual es compleja y paradójica. Si reconocemos dichas condiciones, ¿cómo entender que las comunidades indígenas han obtenido de las mismas estructuras de poder —que históricamente han avalado su desaparición— un estatus político? Dicho estatus se ha obtenido no solo por la toma de conciencia de los espacios que concentran el poder, sino en las dinámicas de lucha y conflicto permanentes con el Estado nación.

De lo anterior surgen dos preguntas claves: ¿acaso podemos interpretar esta situación, como el resultado del esfuerzo de las innumerables generaciones de indígenas y afrodescendientes que se han organizado y han resistido? O, por el contrario, ¿podemos interpretar este proceso de reconocimiento como una estrategia por medio de la cual estas comunidades son integradas finalmente al orden estatal, utilizando un conjunto de procedimientos que son necesarios para la realización de sus propios derechos? La respuesta adecuada sería afirmar que ni los derechos multiculturales pueden verse como la realización plena de las demandas contra la exclusión social, por la autonomía y el reconocimiento a la diferencia de los distintos grupos étnicos; y tampoco pueden verse como un reflejo sintomático de la instalación de un proyecto hegemónico de Estado.

Luego de este breve recorrido, es posible afirmar que el deseo del multiculturalismo colombiano se construye bajo dos principios contrapuestos: la autonomía y el reconocimiento. A partir de dicha dualidad,

2 ‘Resguardo’ es el nombre que, desde la época de la Colonia, se le atribuyó al territorio indígena. En el caso colombiano, esta palabra se continúa utilizando para referirse al territorio que el Gobierno ha reconocido como perteneciente a los grupos indígenas existentes en su interior.

la gubernamentalidad sobre los sujetos étnicamente diferenciados se expresa en la producción de individuos y organizaciones que viven el deseo multicultural en múltiples paradojas: liderar a las comunidades y, al mismo tiempo, convertirse en funcionarios del Estado; educarse con los conocimientos universalistas a la par que buscan mantener los saberes consuetudinarios de la comunidad; comprender las dinámicas de planificación neoliberal, sustentada en los proyectos y, a su vez, sentir la necesidad de ajustar dichos elementos dentro de nociones espacio-temporales propias. Otras tensiones se manifiestan entre la defensa de la ancestralidad territorial a la vez que se justifica una expansión y migración hacia lugares foráneos; en la representación de una autonomía territorial propia en un contexto donde esta colisiona con intereses de actores ilegales o agentes sociales con gran capacidad de agenciamiento económico y político. Se manifiesta también en las paradojas de continuar siendo indígena y convivir con los diferentes roles que la sociedad nacional le propone, de profundizar la diferencia ideológica frente a otros actores étnicos y rurales (campesinos y afrodescendientes) al tiempo que dicha diferencia es homogeneizada bajo el concepto de “lo indígena”.

2. LA ETNICIDAD NEOLIBERAL Y EL MULTICULTURALISMO OPERATIVO

La estructura paradójica del multiculturalismo colombiano viene articulando las manifestaciones políticas de la diferencia étnica en el marco más amplio de los dogmas neoliberales, que reestructuraron el accionar estatal durante de las últimas dos décadas. Este hecho ha significado la emergencia de un fenómeno que —desde mi punto de vista— podría nombrarse como una “etnicidad neoliberal”, categoría resultante del análisis de dos procesos que se han desplegado paralelamente en la racionalidad de gobierno estatal a partir de 1991. Por un lado, el reconocimiento de derechos diferenciales como fuente de reconocimiento y legitimidad estatal ha radicalizado la segmentación de las poblaciones rurales, bajo criterios étnicos y culturales (indígenas, afrodescendientes y campesinos-mestizos). Por otra parte, dichos derechos diferenciales encuentran su correlato en la estructuración institucional de un Estado en el que prevalece una racionalidad que responde prioritariamente a las exigencias de la apertura económica y la disciplina fiscal, propias de la experiencia neoliberal latinoamericana. De este modo, la par-

ticularidad del multiculturalismo colombiano se expresa en las dos caras de Jano: una superficie visible y ampliamente promocionada, que significa la afirmación de los sujetos étnicos reconocidos (indígenas y afrodescendientes) por medio de la extensión de los mecanismos de participación-inclusión dentro de la estructura estatal; y su correlato, ordenado en torno a los múltiples efectos sociopolíticos necesarios para la integración y la administración de poblaciones “etnizadas” al interior de una gubernamentalidad neoliberal. El rostro neoliberal de la etnicidad institucionalizada por el Estado colombiano se expresa, en su mayor dimensión, cuando las subjetividades comunitarias se formalizan y, en medio de las coyunturas de resistencia y movilización étnica, el Estado privilegia los intereses del mercado (ONIC 1995, CECOIN 2007 y Houghton 2008).

De forma complementaria, como lo anotan Zambrano (2007) y Chaves (2012), la particularidad del multiculturalismo colombiano consiste en que, luego del pacto constitucional de 1991, las políticas de inserción y acceso a derechos solamente han funcionado en relación con las minorías autoadscritas a las lógicas multiculturales, mientras que los porcentajes mayoritarios de la población, que no se autodefinen bajo criterios étnicos, son excluidos de las modalidades de redistribución y autonomía político-administrativa propugnadas por el Estado colombiano en el pacto multicultural.

Dicha tendencia ha producido una poderosa dinámica de re-etnización estratégica en contextos urbanos y rurales, con el fin de acceder a las ciudadanías multiculturales. Vale la pena señalar que —en tal contexto— la etnicidad neoliberal colombiana propende por la renovación de los dispositivos indigenistas, dirigida a integrar las poblaciones étnicamente diferenciadas; pero lo hace alejándose de los mecanismos de homogeneización cultural, propios del modelo fundado en el mestizaje. El multiculturalismo colombiano ha encontrado la forma de instalarse en el ámbito operativo de las organizaciones étnicas y en la cotidianidad de las comunidades, por medio de su asimilación burocrática. Dicho proceso se sustenta en un conjunto de políticas neoindigenistas que, con el tiempo, han venido estructurando una nueva gubernamentalidad, que ha demostrado su eficiencia en la administración de las poblaciones étnicamente constituidas.

Uno de los aspectos más relevantes de las políticas multiculturales, que quizás definen mejor su pretensión neoindigenista, es la necesidad de construir, en medio de la diversidad étnica y cultural, un interlocutor homogeneizado y debidamente territorializado. Para realizar este objetivo, el Estado multicultural se ha visto en la obligación de implementar diversos mecanismos para reconocer una etnicidad institucionalizada.

Entre los mecanismos heterogéneos implementados por el Estado para reconocer dicha “eticidad institucionalizada” —la cual abre la compuerta de los derechos diferenciales—, encontramos la acción de los siguientes mecanismos o entes gubernamentales: los organismos de reconocimiento a la diversidad, como la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, entes de planificación como el Departamento Nacional de Planificación; los sistemas de información oficial como el DANE y el IGAC, e instituciones de reconocimiento a las territorialidades étnicas como la Subgerencia de Asuntos Étnicos del Incodec.

A este arsenal de instituciones multiculturales del Estado se le podría sumar el papel de las religiones protestantes y de numerosas ONG, que han sido vitales en la construcción de puentes transculturales, a través de los cuales se hace posible tratar, de manera uniforme, el amplio espectro de la diversidad étnica colombiana. Algunas de las categorías más relevantes en esta dirección son: una concepción homogeneizada del territorio y de la autoridad étnica (los resguardos indígenas y los consejos comunitarios afrodescendientes); la necesidad de un ordenamiento jurídico propia; la insistencia en la creación de centros especializados de educación; la necesidad de adaptar la medicina tradicional a los parámetros del mercado, y la exigencia de inventarse o de adaptar al lenguaje estatal de planificación del desarrollo entre las formas organizativas indígenas y afrodescendientes, por medio de la invención de los llamados *planes de vida*. Se podría afirmar que si el resguardo fue la tecnología de administración de indios en los periodos colonial y republicano, los planes de vida constituyen su equivalente neoindigenista.

Los anteriores elementos constituyen un conjunto de procesos, que bien podrían agruparse bajo el concepto de “multiculturalismo operativo”. El principal entronque discursivo realizado por la etnicidad neoliberal colombiana busca conciliar las políticas de integración a la estructura estatal con las ideologías étnicas de la autonomía

y la resistencia social. Así, el multiculturalismo operativo, a partir de sus múltiples agenciamientos, integra los vectores mediante los cuales se desenvuelve una problemática común: el nuevo papel de la identidad étnica en el Estado multicultural colombiano y las reconfiguraciones socioproductivas de la ruralidad colombiana.

3. LOS MACROMODELOS TERRITORIALIZADOS DE LA GOBERNANZA INDÍGENA

Como se propone a continuación, uno de los retos más importantes del multiculturalismo operativo colombiano tiene que ver con los ordenamientos territoriales que dicho sistema soporta. Sin embargo, para comprender los actuales ordenamientos territoriales, se debe estudiar el fenómeno de descentralización (política, administrativa y fiscal) como el proceso más relevante en cuanto a la preparación operativa del Estado multicultural colombiano. Para realizar dicho ejercicio es preciso analizar las prácticas y los discursos que configuran las políticas de intervención estatal en los órdenes políticos, jurídicos y administrativos de los pueblos indígenas. Aunque el recorrido legislativo, la mayoría de las veces, resulta un poco árido, en este caso es fundamental para observar los cambios que el sistema ha tenido. Esto permite comprender la complejidad de las relaciones que se tejen al interior del estado y en su interacción con las comunidades indígenas.

Este recorrido no deja de ser revelador, sobre todo, si se fija la mirada en la sorprendente conjunción entre los intereses de adelgazamiento estatal y la apertura de la iniciativa privada por parte de las reformas neoliberales propias de las décadas de los años ochenta y noventa del siglo xx, junto a las aspiraciones de participación de los movimientos sociales, incluidos los movimientos indígenas.

Frente al desarrollo legislativo en cuestión, valdría la pena preguntarse por su incidencia sobre las territorialidades indígenas contemporáneas³. En esta dirección, habría que aclarar que, entre las figuras de ordenamiento territorial étnico y cultural (incluidos tanto las zonas de reserva campesina como las titulaciones colectivas de los consejos comunitarios),

3 Artículos 356 y 357 de la CP 1991, el Acto Legislativo n.º 1 y la Ley 12 de 1986, la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 del 2001 que establece el actual SGP (Sistema General de Participaciones).

solamente se les reconoce a los *resguardos* la posibilidad transitoria de pertenecer, en calidad de entidad territorial, a la organización subsidiaria del Estado. Es una entidad territorial transitoria porque, en la actualidad, tan solo están legalmente definidos como entidades territoriales los departamentos, distritos y municipios en Colombia. Esto se explica si se tiene en cuenta que la Ley 1454 del 2011 o Ley de Ordenamiento Territorial omitió definir y reglamentar la creación de las entidades territoriales indígenas.

En atención a esa omisión legislativa, la institución del resguardo, a pesar de ser una figura que pervivió aun después de la Colonia, sigue constituyendo la entidad territorial indígena legalmente vinculante, donde se establecen los límites territoriales en los que se asienta la propiedad colectiva. Sin embargo, es común hallar comunidades indígenas sin territorios debidamente titulados y delimitados. Esta situación ha implicado que las instituciones de gobierno y los cabildos se constituyan en una jurisdicción sin territorio. Es pertinente recordar, nuevamente, que la población indígena en Colombia solo goza de autonomía plena cuando se asienta en un territorio y posee su propio gobierno, con figuras autónomas y representativas, al interior de este.

Para el caso de la gobernanza indígena, los principales efectos operativos del pacto multicultural se desarrollan en dos ejes principales: el territorial y el administrativo. Con respecto al ámbito territorial, el efecto más preponderante se encuentra en la escisión del reconocimiento estatal frente a la diferencia étnica: de un lado el Estado otorga el reconocimiento político por medio de los cabildos y, del otro, otorga el reconocimiento territorial a través de los resguardos. Estos últimos son institucionalmente reconocidos por el Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural)⁴.

4 De acuerdo con las bases de datos (Incoder 2013) y como resultado de esta política de reconocimiento territorial para comunidades indígenas, en la actualidad habitan cerca de 1.071.482 indígenas en 768 resguardos indígenas constituidos, de los cuales, 53 son de origen colonial y 715 corresponden a constituciones republicanas y contemporáneas. El área ocupada por resguardos indígenas es de 32.625.291 millones de hectáreas (ha), correspondientes a un 29,8 % de la superficie nacional. Un reciente estudio, adelantado por Roldán y Sánchez (2013), establece la necesidad de tierras para comunidades indígenas en el ámbito nacional en una cifra cercana a 1.192.628 ha.

Con referencia a los efectos administrativos en los procesos de autonomía y gobernanza indígena, se observa una clara regresión desde lo acordado en la Constitución de 1991 hasta la Ley 715. El análisis legislativo muestra claramente que en la Constitución, específicamente en los artículos 356 y 357, la autonomía de gobierno local indígena con respecto a los recursos transferidos fue concebida, en un principio, de una manera muy amplia. No obstante, luego, en su implementación fáctica por medio de las leyes 60 y 715, sus límites operativos comenzarían a evidenciarse. Este fenómeno está asociado con el mismo desarrollo legislativo de la carta magna que, para este caso, ha experimentado como bloqueo más significativo la desidia estatal con referencia a la conformación de las ETIS (Entidades Territoriales Indígenas).

Algunas aclaraciones metodológicas

A continuación se propone una tipología de los macromodelos de la gobernanza indígena en el país. Este ejercicio de organización de la información se desprendió del proceso financiado por el BID⁵ y el IWGIA⁶ entre el 2008 y el 2009. Dicho trabajo que se realizó en varios países de América Latina, dirigido por Christian Gros y, para el caso colombiano, buscó entender los procesos puestos en marcha por las comunidades indígenas al momento de administrar los recursos que les corresponden como subsidiarios especiales del Sistema General de Participación. Para tal fin, el equipo de trabajo sobre el caso colombiano, del cual formé parte junto a Carlos Benavides, desarrolló una propuesta metodológica que incluyó entrevistas con instituciones de representación indígena del ámbito nacional (ONIC y parlamentarios indígenas) y trabajo de campo (pueblos pasto y misak, Consejo Regional Indígena del Cauca —CRIC—). También se realizó una serie de entrevistas a miembros de los pueblos coconuco, yanacona, kamsá, arwaco y emberá, con la OPIAC (Organización de los Pueblos Indígenas del Amazonas Colombiano) y la OIA (Organización Indígena de Antioquia). Se hizo, así mismo, una revisión documental y se entrevistó a miembros de ONG involucradas

5 Banco Interamericano de Desarrollo - Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (SDS/IND) del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS).

6 IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas).

con asuntos indígenas como Cecoin (Centro de Cooperación Indígena), la Fundación Gaia y la Fundación Minga⁷.

Con base en las diferentes estrategias de información utilizadas, sería posible construir una tipología de las transferencias indígenas, cuya problematización se logró identificando las diferentes tensiones y conflictos territoriales que se caracterizaron durante el trabajo que realicé como Coordinador del Área de Investigación Aplicada del Centro de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Se realizaron allí cartografías, en el marco de un Convenio Interinstitucional entre el Incoder y el Centro de Estudios Interculturales, entre el 2012 y el 2013.

Respecto a este ejercicio, vale la pena remarcar que la heterogeneidad de los procesos de génesis y construcción organizativa indígena en el contexto colombiano han incidido, de manera determinante, en los sistemas de apropiación de los recursos generados por la descentralización administrativa emprendida por el Estado colombiano. De esta manera, dentro del abigarrado panorama indígena colombiano, utilizando la base de datos cartográfica del Incoder para los resguardos constituidos hasta el 2013 y, luego de varias entrevistas a funcionarios de Planeación Nacional y a representantes de las organizaciones indígenas locales, regionales y nacionales, se pueden, a manera de hipótesis, proponer los siguientes macromodelos de descentralización y gobernanza indígena:

Macromodelo de Frontera Nororiental

Macromodelo de Frontera Pacífica

Macromodelo de la Sierra Nevada de Santa Marta

7 Durante el desarrollo de la investigación de campo (2008), se documentaron diversos espacios de decisión política y administrativa, que incluyeron: 4 mingas sobre producción y educación, 6 asambleas de educación propia, 3 asambleas sobre planes regionales, 3 asambleas en el marco del Parlamento Indígena y Popular, 2 sesiones de uno de los cabildos al que se tuvo acceso y se hizo parte del equipo que realizó un censo de población para el reconocimiento de un resguardo en Nariño. Esta información se complementó con 20 entrevistas semiestructuradas, a dirigentes indígenas y funcionarios públicos locales y nacionales. También se realizaron 4 talleres, entre abril y julio del 2008, sobre la historia de la movilización indígena y el desempeño de las autoridades después de la Constitución de 1991; de igual manera, se implementaron 2 talleres sobre propuestas frente a recursos de trasferencias entre los pueblos pastos y los misaks.

Macromodelo Centro-Oriente

Macromodelo Andino del Sur-Occidente

Esta clasificación no pretende uniformizar la gran diferencia cultural de los pueblos indígenas en Colombia con criterios fundamentalmente territoriales. Difícilmente se podría argumentar —por ejemplo, en el caso del Macromodelo de Frontera Nororiental—, que los baris en la Serranía del Perijá tengan similares formas de gobernanza política o económica a los wayúes, ubicados en la frontera norte. Sin embargo, lo que se quiere resaltar es que estos pueblos, al vivir junto a una frontera como la venezolana, comparten un contexto sociopolítico y unos circuitos productivos que plantean desafíos similares a sus formas de gobernanza y expectativas de autonomía.

En esta medida, los modelos de macrogobernanza propuestos buscan dar cuenta de los numerosos conflictos territoriales que se han estructurado en dichas regiones y que se sobreponen a las jurisdicciones expresadas en términos étnicos. Este ejercicio (figura 1) muestra una primera representación en la que se observa el análisis descriptivo de los macromodelos propuestos con base en el proceso de descentralización operativa, con la distribución de los resguardos constituidos y validados por los mecanismos estatales de reconocimiento a la diferencia en el ámbito territorial. A medida en que en este mapa se incluya la información de las principales dinámicas que inciden en sus modelos de gobernabilidad, será posible ir evidenciando la magnitud de los factores que, territorialmente, estructuran contextos sociopolíticos afines para el ejercicio del gobierno en términos étnicos.

Finalmente, en el ejercicio de regionalizar las cartografías de acuerdo con los modelos de gobernanza indígena propuestos, fue necesario elegir, entre la multitud de factores determinantes para las autonomías locales, aquellas dinámicas que por su importancia, así como por su presencia en el orden nacional, pudieran ser objeto de comparación. Entre los elementos que se han tomado como determinantes territoriales de los procesos de autonomía indígena podemos mencionar, en primer lugar, las zonas de protección ambiental reconocidas por el Estado (parques nacionales naturales y zonas de reserva natural de Ley 2.^{da} de 1956). De igual manera, las cartografías regionales se complejizan con la caracterización de las zonas de extracción minera y de hidrocarburos,

los cuales, en los últimos años, han irrumpido con fuerza, no solo en las comunidades indígenas, sino en el resto de comunidades rurales colombianas. Por último, se analiza la superposición de los territorios indígenas con zonas de control y operación de las organizaciones guerrilleras y neoparamilitares que se traslapan o se circunscriben a sus territorios⁸.

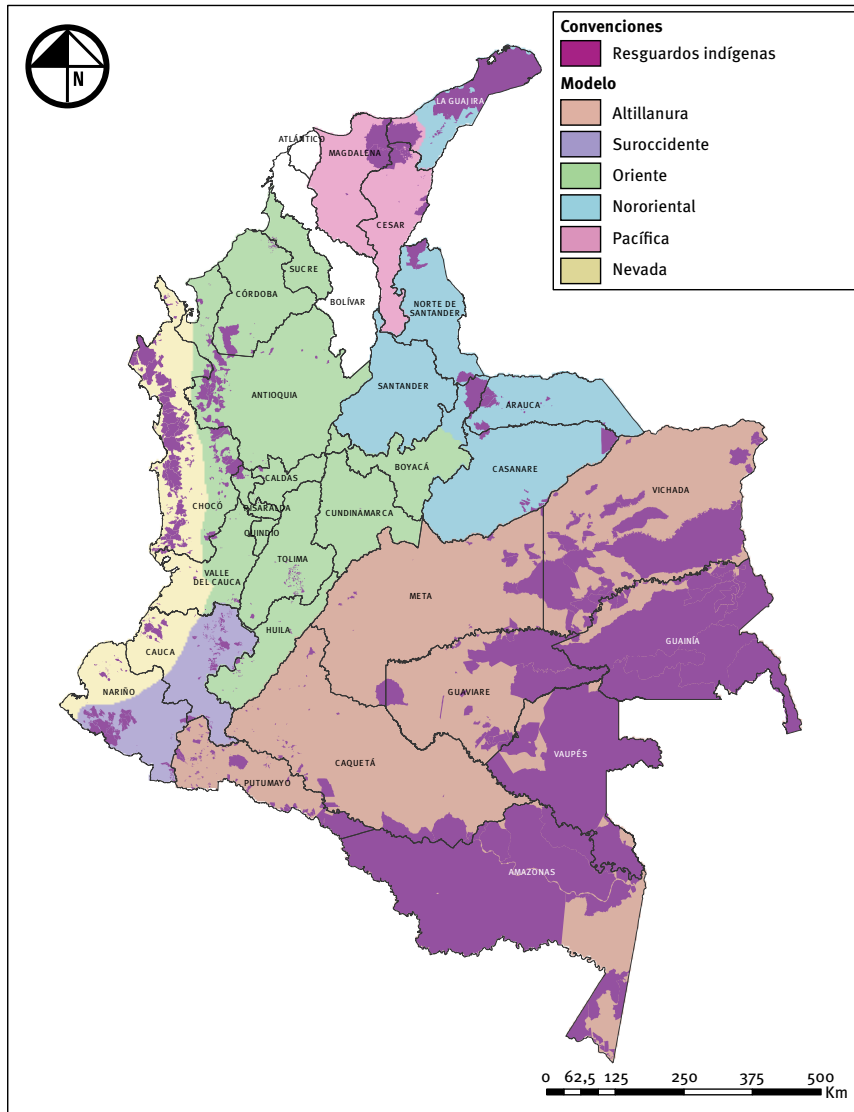
3.1 Macromodelo de frontera Nororiental

Se caracteriza, en términos generales, por una débil presencia estatal y una economía sustentada en el comercio y el intercambio de mercancías. Este esquema de relaciones territoriales se fundamenta en una fuerte movilidad fronteriza entre Colombia y Venezuela, y comprende los departamentos de Arauca, Casanare, Guajira, Santander y Norte de Santander. En el área geográfica delimitada por este flujo de personas, mercancías e interacciones, lícitas o ilícitas, habitan 13 pueblos indígenas. Los resguardos constituidos en dicho espacio geográfico suman 1.760.630 hectáreas (ha), donde viven 111.630 indígenas. Como puede observarse en el mapa integrado del macromodelo (figura 2), en cuanto a lo ambiental, las reserva forestales ocupan 1.461.489 ha y los parques naturales constituidos alcanzan 625.710 ha.

Esta zona está claramente delimitada y caracterizada por la vitalidad del fenómeno fronterizo entre Colombia y Venezuela. Pueblos indígenas como los wayúues, cuibas, tunebos, guahibos o sikuanis experimentan vívidamente su pertenencia a las realidades sociopolíticas como

8 A propósito de este último ítem, se tomó como referencia el trabajo que el CERAC (Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos) realiza con el objetivo de construir los mapas de riesgo electoral de los comicios de octubre del 2011, a solicitud de la Misión de Observación Electoral, en el cual el CERAC se dio a la tarea de calcular un “indicador de presencia violenta” a escala municipal, para el periodo comprendido entre mayo del 2010 y mayo del 2011 (CERAC 2011). Si un grupo armado registra en una unidad espaciotemporal eventos de conflicto (combates o acciones unilaterales), se dice que ese grupo tiene presencia violenta, independientemente del nivel de su accionar. El CERAC (2011, 2) entiende como “evento de conflicto” todo acto de violencia, que ocurre en un espacio y tiempo determinados, con las siguientes dos características: 1) Motivación del acto violento (acciones con una finalidad política); y 2) Las interacciones violentas deben ser causadas por, o estar dirigidas a, un grupo identificable en cuanto a sus intereses en el conflicto.

Figura 1. Distribución de la gobernanza y la descentralización indígena

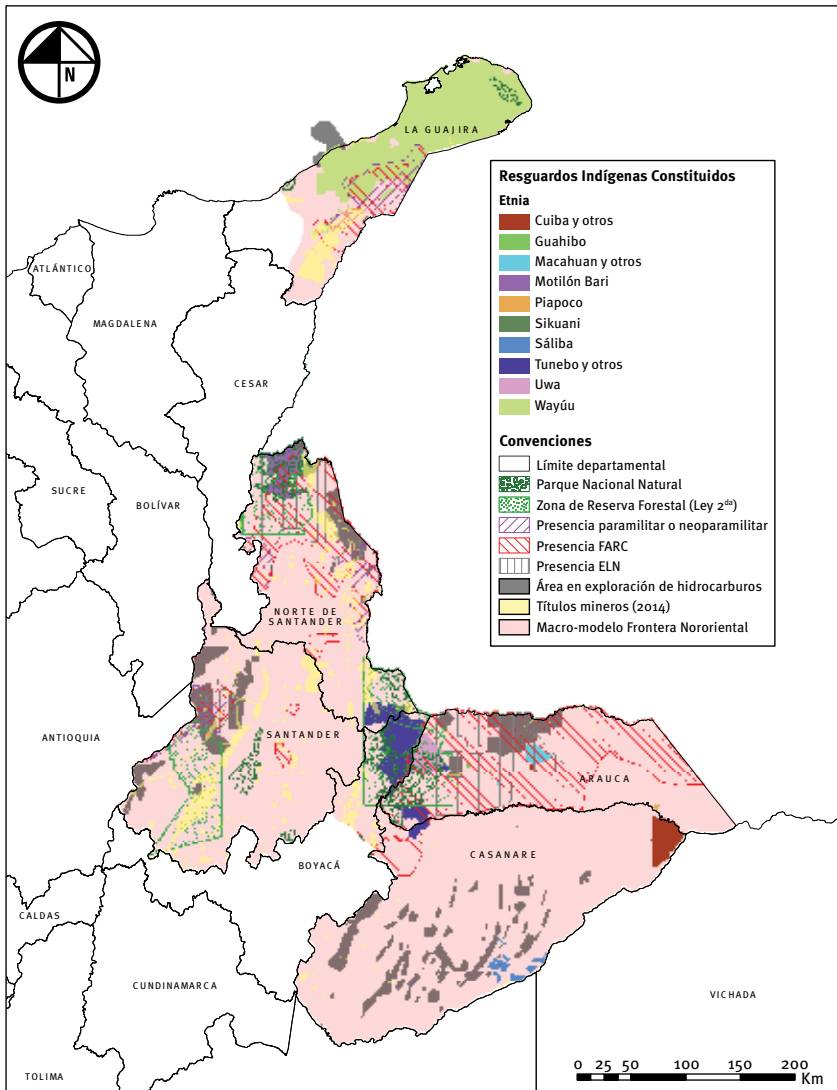


Fuente: Incoder 2013.

lo hacen los sujetos de frontera. Por un lado, se expresa su pertenencia étnico-cultural y, de otra parte, la que les corresponde como ciudadanos en permanente tránsito y movilidad entre las dos naciones. Dicha movilidad y el sentimiento de frontera configuran una particular forma de relacionarse con el reconocimiento de los derechos diferenciales, así como con las políticas redistributivas de ambos países. En este sentido, es corriente escuchar de los funcionarios estatales, la queja de que los ciudadanos de estos pueblos se reportan en los sistemas de derechos diferenciales en los dos países, transitando entre el reconocimiento y las obligaciones que se estructuran a cada lado de la frontera.

Estas comunidades desarrollan sus formas de gobernanza indígena en un contexto de ruralidad profundamente alterado por las explotaciones mineras y de hidrocarburos, pues la explotación en la región representa 857.421 ha, que afecta al pueblo bari en el Catatumbo con explotaciones de oro, fosfatos y carbonita. Sin embargo, la mayor afectación por esta actividad, en términos de gobernabilidad, recae sobre el pueblo wayúu en el departamento de la Guajira, donde, como puede observarse en el mapa integrado, los resguardos como Lomamato, Trupigacho y Provincia se traslapan con los polígonos de extracción de carbón a gran calado y a cielo abierto (donde se encuentran títulos mineros a nombre del Complejo Cerrejón y MPX de Colombia). A pesar de la magnitud y del reconocimiento de la explotación minera en el territorio nacional, para este macromodelo la explotación en hidrocarburos es sorprendentemente intensiva y extensa, con cerca de 1.129.159 ha. La explotación de hidrocarburos se realiza hacia el sur de la frontera y es liderada por empresas como Ecopetrol y Pacific Energy, donde pueblos como los sálibas, cuibas y baris están directamente afectados, aunque quizás la comunidad más perjudicada en este sentido es el Resguardo Uwa Unido. Como puede observarse en la representación cartográfica, los pueblos indígenas asentados en las áreas de explotación de hidrocarburos, tienen, igualmente, amenazada su autonomía por la presencia de actores armados como el ELN al norte de Santander y Arauca; así como por la presencia mucho más extendida de las FARC a lo largo de la frontera colombo-venezolana, al norte y al sur de la serranía del Perijá.

Figura 2. Macromodelo de frontera Nororiental



Fuente: Incoder 2013, CERAC 2013, ANH 2013, IGAG 2013

Sobre los conflictos de gobernanza económica, vale la pena resaltar el caso del pueblo wayúu, el grupo étnico más numeroso que habita en territorio colombiano. De acuerdo con el DANE (2005), se identifican 270.413 personas como pertenecientes a esta etnia. Se estima que 168.727 (56,7 %) indígenas wayúues habitan al otro lado de la frontera en la Guajira venezolana. Pero además de su peso demográfico, el Resguardo Indígena de la Alta y Media Guajira es un lugar emblemático de los conflictos entre las instituciones estatales y las autoridades indígenas en torno al proceso de implementación operativa de los recursos provenientes de las transferencias.

En dicho contexto es ampliamente conocida la acción de tutela instaurada por la Asociación de Jefes Familiares Wayúu de la zona norte de la Alta Guajira (Wayúu araurayu contra el Ministerio del Interior y de Justicia —Dirección de Etnias—, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el municipio de Uribia), debido a que, entre 1999 y el 2002, no fue posible la implementación de recursos provenientes del SGP por desavenencias entre el gobierno municipal y la asociación de autoridades indígenas. Si bien el Resguardo exigía que fueran ejecutados los recursos de las cuatro vigencias anuales vencidas, la Alcaldía de Uribia se negaba alegando que no tenía recursos disponibles, pues estos recursos pertenecen a vigencias fiscales vencidas. En vista de lo cual, la Corte Constitucional aclaró que en este caso no es aplicable el principio de anualidad presupuestal (CC Sentencia T 704-06):

Se trata, pues, de sumas ciertas —no debatibles— que fueron giradas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que no han sido ejecutadas por la Alcaldía de Uribia, Guajira, entidad encargada de administrar esos recursos y tampoco han sido percibidas por el Resguardo.

Por tal razón, la Corte dictaminó que aunque los convenios no se hayan firmado y los recursos no se hayan ejecutado, no significa, empero, que la Alcaldía pudiera disponer a discreción de esos recursos. La Corte Constitucional recalcó que, de acuerdo con la Ley 715 del 2001, la Alcaldía solo tiene competencia para administrar los recursos y no puede apropiarse de ellos. En este orden de ideas, la Alcaldía ha debido reservar esos dineros de manera que, en el momento en que se celebren los convenios interadministrativos, estén disponibles para poder

ser ejecutados. En tal sentido, el fallo de la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-704 del 2006, ordenó ejecutar el Plan de Desarrollo de este resguardo durante las vigencias vencidas por un valor de \$1.570.687.175,75.

Sin embargo dicha sentencia no fue atendida, razón por la que el 22 de mayo del 2009 la Asociación Wayúu Araurayu elevó una petición ante el Municipio de Uribia, mediante la cual presentó el contenido del plan de vida “Construyendo la Nación Wayúu” por valor de \$5.000.000.000, con cargo a la vigencia fiscal 2003-2009, y por valor de \$3.363.862.000.000, con cargo a la cuenta especial del Sistema General de Participación. La situación es compleja, si se tiene en cuenta que el Resguardo Indígena de la Alta y Media Guajira está ubicado en jurisdicción de cuatro municipios del departamento de la Guajira y, que, de acuerdo con la versión de la Alcaldía y del Departamento Nacional de Planeación, la Asociación de Jefes Familiares Wayúu de la Zona Norte de Alta Guajira Wayúu Araurayu no es un resguardo indígena, y por esta razón no es beneficiaria directa de los recursos de la AESGPRI. Bajo ese argumento, a cada parte del resguardo se le asignan dichos recursos y se giran al respectivo municipio. Entonces, de acuerdo con las instancias oficiales, lo planteado por los tutelantes se deriva de la inexistencia de una autoridad centralizada en el resguardo indígena y, además, porque las diferentes comunidades y asociaciones de jefes familiares son plurales y del mismo rango, lo cual dificulta la asignación de los recursos al interior del resguardo indígena. Por tal razón, en su Sentencia del 5 de agosto del 2010, el Consejo de Estado interpretó que el problema en la ejecución del presupuesto proviene de un conflicto interno entre las diferentes asociaciones de jefes familiares y conminó a las autoridades a resolver sus diferencias, en el marco de su autonomía, elaborando un plan de ejecución de los recursos unificado y presentado por las autoridades del Resguardo.

Como puede observarse, el caso de la Alcaldía de Uribia, las Asociaciones de Jefes Familiares y el Resguardo Indígena de la Alta y Media Guajira, de un lado, ilustra perfectamente las tensiones en la intermediación de los recursos entre las alcaldías y los resguardos, tal como lo planteó la Sentencia T-704 de la Corte Constitucional del 2006. Pero, de otra parte, este caso también es relevante al evidenciar los conflictos internos entre las diferentes asociaciones de jefes familiares, como resultó en el caso de la negación de parte del Consejo de Estado a la acción de tutela en agosto del 2010.

El Macromodelo de gobernanza Nororiental está atravesado por la dualidad fronteriza de las políticas multiculturales del lado venezolano y del lado colombiano. También se encuentra configurado por la intensidad del modelo extractivista minero al norte, y de explotación de hidrocarburos, al sur de la frontera. De igual manera, las comunidades que viven en esta área geográfica revelan hasta qué punto el modelo de transferencias de recursos de la nación a los resguardos indígenas tienden a uniformizar la diversidad cultural que pretenden proteger. Esto se observa cuando comunidades como la wayúu, que funcionaban de manera dispersa, se ven en la necesidad de constituir mecanismos de gobierno centralizado, en lo político y en lo administrativo para no caer en conflictos internos a causa de los recursos que les corresponden como derecho del presupuesto estatal.

3.2 Macromodelo de frontera Pacífica

Constituido por el borde costero y el piedemonte de la Cordillera Occidental, abarca los departamentos de Nariño, Valle, Cauca, Antioquia y Chocó. La mayor parte de los resguardos constituidos en esta macrozona pertenece a los pueblos emberá katío, eperara, cuna, nasa y waunana. Vale la pena señalar la presencia reciente de migraciones del pueblo nasa desde las cordilleras Central y Occidental hacia las tierras bajas del Pacífico costero. Los resguardos constituidos en este macromodelo abarcan una extensión de 1.155.637 ha, en la cual viven 20.128 indígenas; como se observa, la densidad poblacional de estos resguardos es mucho menor, en comparación con el modelo de frontera nororiental. Dicha característica responde a la capacidad cultivable del suelo y a la historia del poblamiento en la región. Lo anterior está atravesado por el interés tradicional de las élites colombianas, enfocado en la construcción nacional y productiva con vista al Caribe, mientras que, del mismo modo, ha sido igualmente histórico el abandono o desinterés por parte del Estado hacia esta región de frontera con el océano Pacífico.

Casos como el del departamento del Chocó, son altamente representativos de la manera como las autoridades locales, en gran parte de este macromodelo, encaran el proceso de redistribución de las transferencias hechas por el Estado hacia esas regiones. En el 2007, la Contraloría, en una serie de investigaciones sobre el manejo que el departamento y sus municipios le dieron a los recursos que reciben de las transferencias

territoriales, encontró toda una cadena de irregularidades, por más de 34 mil millones de pesos. De acuerdo con el informe de la Contraloría, en dicho año, muchos maestros no recibieron la prima de Navidad ni otros pagos legales, mientras que la situación de los resguardos fue dramática, en la medida en que los municipios se apropiaron de los dineros destinados a dichas comunidades por el Sistema General de Participaciones (Contraloría General de la República 2008). Por ejemplo, en el municipio de Lloró-Chocó, durante las vigencias 2004 y 2005, se observó la desviación de recursos del régimen subsidiado de la salud y de los resguardos indígenas a cuentas diferentes, dineros que fueron luego girados y cobrados por el Alcalde y el Tesorero Municipal, quienes posteriormente serían objeto de una medida de aseguramiento por parte de la Fiscalía (Contraloría General de la República 2007). De acuerdo con las declaraciones del Contralor General de la época, Julio César Turbay, la corrupción local llega a tal punto que: “El manejo de los recursos debería estar a cargo de otro organismo, puesto que de nada sirve destituir alcaldes una y otra vez por la misma razón”⁹.

También es relevante observar que, desde la segunda mitad del siglo xx, esta región fue vista como un área de protección ambiental. Esto implica que casi 4.746.340 ha fueron destinadas a ser Zona de Reserva Forestal de Ley Segunda, y 458.001 ha en Parques Nacionales Naturales. En la actualidad, debido al crecimiento del comercio mundial, que tiene como eje emergente a los países asiáticos, además de la gran cantidad de recursos biológicos y minerales existentes en estos territorios, se ha vuelto la mirada hacia esta región. Sin embargo, el modelo de desarrollo parece proyectar modelos extractivos de enclave productivo, que, más allá de un desarrollo integral, terminan empobreciendo y desposeyendo de la tierra a las comunidades que habitan allí.

La explotación minera, en este macromodelo, suma un total de 448.440 ha. Aunque históricamente existieron distritos de extracción aurífera de orden republicano y colonial en los departamentos de Chocó y Antioquia, en la actualidad la explotación de mayor envergadura se presenta en los departamentos de Nariño y Cauca. En el Suroccidente costero se explotan metales como hierro, cobre, níquel y oro,

9 19 de mayo del 2007. Audiencia pública informativa para la rendición de cuentas del SGP (Sistema General de Participaciones) en el Chocó.

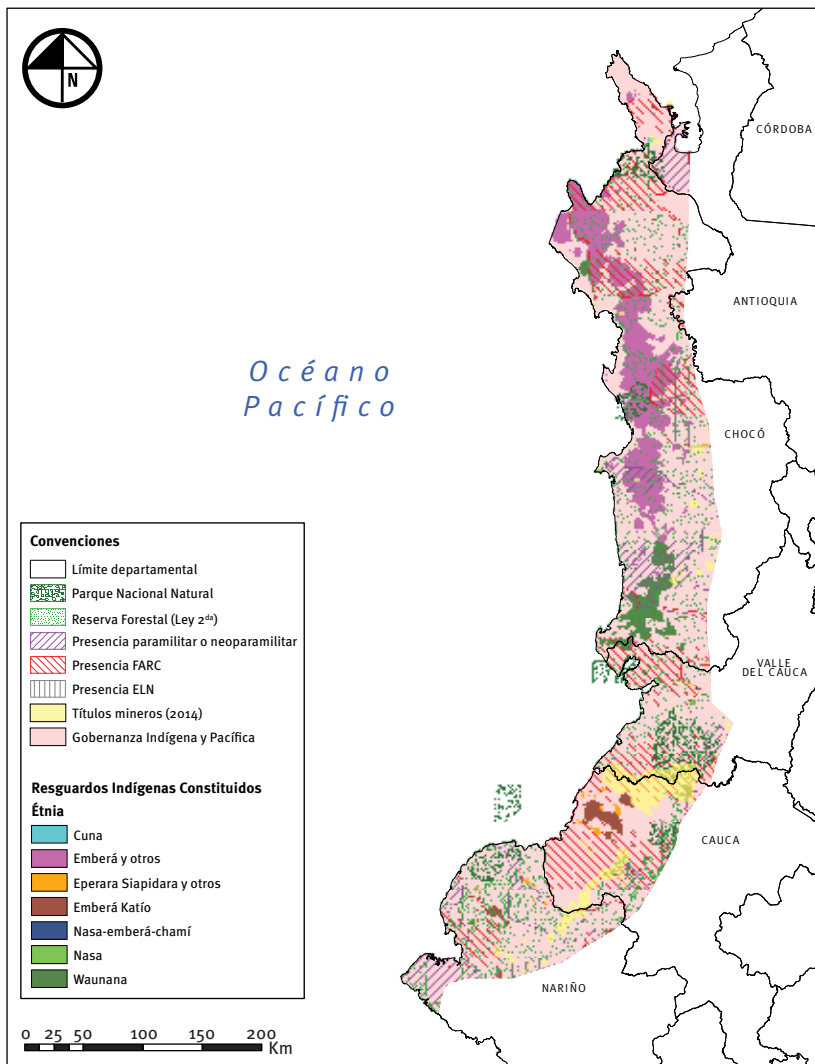
con compañías como TPV Groups y Cerro Matoso en Nariño; mientras que una empresa llamada Vorantim es significativa en el Pacífico caucano. Llama la atención que el título minero más representativo, en este macromodelo tiene como titular a la Universidad del Cauca, según resolución expedida en 1990, para la explotación de materiales preciosos, con una extensión de 205.888 ha.

Pero, quizás el atributo más remarcable que estructura la gobernabilidad comunitaria al interior de este macromodelo Pacífico, está relacionado con su territorialidad anfibia, en la que el territorio es atravesado por numerosos meandros, ciénagas y ríos que proporcionan múltiples salidas al mar. Tal como plantea Valencia (2014), gracias a esta particularidad biofísica de su territorio, por el Pacífico colombiano transitan en la actualidad la mayor parte de las rutas de entrada y salida de mercancías ilícitas (armas y tráfico de drogas) al país. Por tal razón, sobre todo hacia el sur, esta región presenta una constante competencia entre los actores armados por el control dinámico del territorio, es decir, por los circuitos de movilidad y tránsito de personas y de mercancías. De esta manera, y como se constata en la representación cartográfica de este macromodelo, en lugares como la costa nariñense los polígonos de presencia de las FARC y los Rastrojos se traslapan, porque, más allá del control efectivo de un área de la superficie terrestre, el acento está focalizado en las rutas de movilidad acuáticas.

Según ese contexto, gran parte del territorio del macromodelo de la frontera Pacífica está determinado por la presencia de los actores armados, guerrillas y paramilitares, lo cual, de manera indudable, afecta la gobernanza y la autonomía de las comunidades afrodescendientes e indígenas asentadas sobre este territorio. Otro aspecto de relevancia para las comunidades indígenas que habitan este macromodelo tiene que ver con la habitación intercultural del territorio. De tal modo que del norte al sur de esta región, los resguardos indígenas viven en permanente contacto fronterizo con las titulaciones colectivas de los consejos comunitarios de comunidades afrodescendientes. Estos territorios se caracterizan por la débil presencia del estado y sus instituciones, así como por la presencia de actores armados ilegales en toda la zona. Asimismo, también se identifica la captura de gran parte del poder político local, de la mano de poderosas mafias narcotraficantes, con claros intereses ligados al comercio de estupefacientes y al tráfico ilegal de armas. Igualmente,

la minería ilegal, el monocultivo de palma africana y los megaproyectos de infraestructura son las amenazas más graves a la gobernabilidad de las comunidades asentadas en el Pacífico colombiano.

Figura 3. Macromodelo de frontera Pacífica. Mapa integrado



Fuente: Incoder 2013, CERAC 2013, ANH 2013, IGAG 2013.

3.3 Macromodelo de la Sierra Nevada de Santa Marta

La Sierra Nevada de Santa Marta ocupa un territorio de 1.700.000 ha, donde se superponen municipios, departamentos, resguardos indígenas, parques naturales y jurisdicciones de las corporaciones autónomas regionales. Esta zona está localizada en los departamentos de Cesar y Magdalena. En la parte norte de la Sierra se encuentra el pueblo kogui; hacia el nororiente los wiwas; al suroccidente los arhuacos y al oriente y suroriente están los kankuamos. El área total de resguardos constituidos suma 682.850 ha, donde habitan 18.838 indígenas.

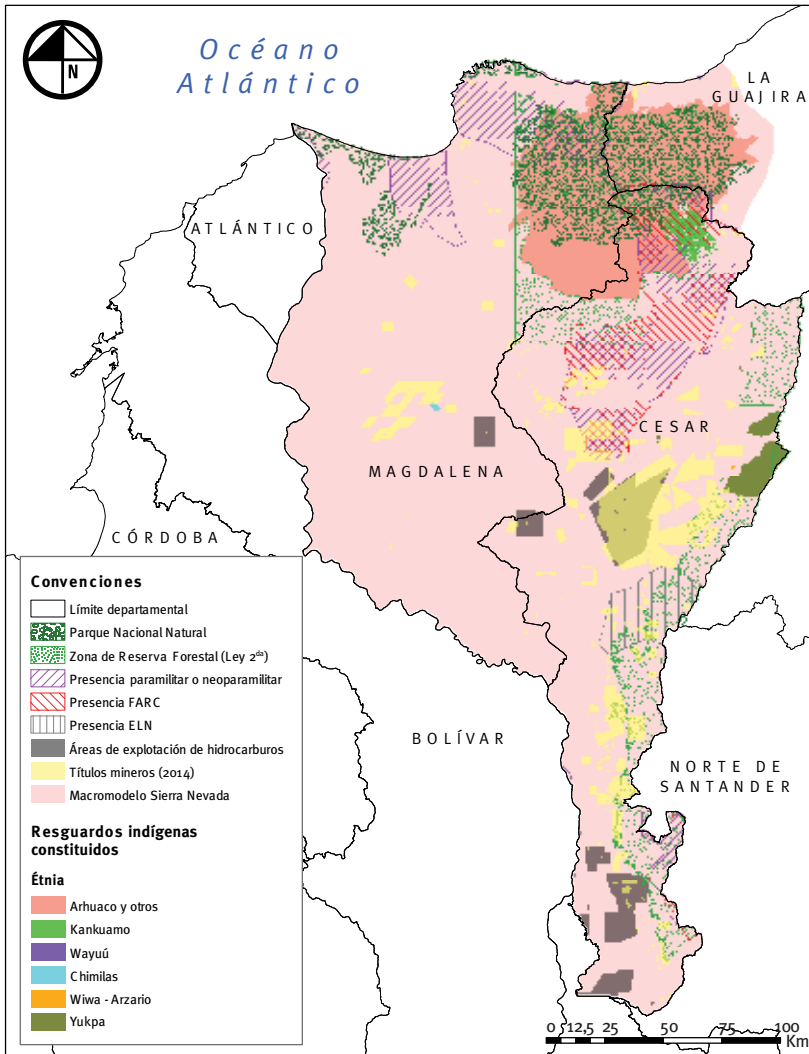
Como puede apreciarse en la figura 4, la forma de organización territorial que predomina —a diferencia de la zona Pacífica— es la de Parques Naturales Nacionales, que representa 471.168 ha, mientras que las Zonas de Reserva Forestal suman 90.2725 ha. De igual manera, es posible apreciar en el mapa que los parques naturales están, en gran medida, superpuestos con los resguardos indígenas. La importancia ambiental y turística de la Sierra Nevada, así como la magnitud de este traslape, ha llevado a que el Ministerio del Medio Ambiente mantenga buenas relaciones con las autoridades indígenas. De acuerdo con la antropóloga Liliana Múnera (2011):

[...] al menos en lo local Parques Naturales mantiene una actitud abierta, de reconocimiento y de comprensión a la visión de los indígenas. A veces choca con las directrices nacionales, pero en general existe una relación cordial. Esta relación es verificable si se tiene en cuenta que las comunidades indígenas han hecho parte de la construcción del Plan de Manejo del Parque de la Sierra Nevada de Santa Marta.

De otra parte, es importante mencionar todos los proyectos mineros alrededor de la Sierra Nevada, cuya extensión agregada es de 405.615 ha, dentro del macromodelo representado en la figura 4. Gran parte de esta actividad de minería, en particular de extracción de carbón, se ubica en el departamento del Cesar y está registrada en titulaciones a nombre de la Drumond, con un total de 54.729 ha. Mientras que hacia el Caribe, al occidente del mapa, la mayoría de polígonos aparecen registrados a favor de particulares, pertenecientes a las élites tradicionales de la región, como María Andrea Guerra de la Espriella, con títulos que ascienden a 15.462 ha y Álvaro Isaac Nader con 11.975 ha. En este ámbito,

uno de los pueblos con mayor afectación por la actividad minera es el del pueblo yukpa, quienes, a pesar de que sus territorios están traslapados con Zonas de Reserva Forestal, están amenazados, en la práctica, por la minería a cielo abierto desarrollada por la Drumond.

Figura 4. Macromodelo de la Sierra Nevada de Santa Marta. Mapa integrado



Fuente: Incoder 2013, CERAC 2013, ANH 2013, IGAG 2013

De acuerdo con Múnera (2011), el fenómeno de minería a gran escala afecta la gobernanza indígena sobre el territorio en la medida en que:

[...] la explotación requiere mucha agua, entonces el control indígena es relativo; hay unas figuras de protección que son los resguardos pero hay una serie de megaproyectos frente a lo que los indígenas han protestado, han interpuesto demandas, pero están “en veremos” y hay unas iniciativas del Gobierno que ponen en duda la autonomía de los pueblos indígenas. Los indígenas han acordado proyectos con el Gobierno. Existe una estrategia política que admite, por una parte, oponerse, incluso por medios judiciales a la construcción de megaproyectos, pero, por otra parte, llegar a acuerdos con el Estado para el manejo del territorio y para regular el ordenamiento territorial de la región.

Otro elemento a tener en consideración es la superposición territorial entre las aspiraciones de ampliación territorial de los diferentes pueblos indígenas. Este aspecto incide en los procesos de gobernanza indígena y convivencia interétnica. Por ejemplo, la zona de ampliación a la que aspiran los kankuamos, se superpone con la zona de ampliación del Resguardo Arhuaco. Aquí existe otra dificultad: ya que el Resguardo Kogui Malaya Arhuaco se superpone con la jurisdicción de varios municipios como Riohacha, Dibulla y Santa Marta, las transferencias se hacen por fragmentos, dependiendo del municipio al que pertenezca un pueblo. En dicho resguardo hay koguis, wiwas y arhuacos. Esto genera dificultades administrativas para manejar los recursos de transferencias.

Conviene resaltar diversas estrategias de relacionamiento político entre las comunidades mencionadas y el Estado colombiano. Así que, mientras los koguis han elegido una relación de aislamiento frente a la influencia exterior, los arhuacos han intentado construir alianzas con los poderes centrales del Estado y los yukpas viven en difíciles condiciones de aislamiento. Luego de experimentar un interesante proceso de recuperación y reinención de su cultura ancestral, los kankuamos estuvieron perseguidos por parte de los actores del conflicto armado. En términos generales, se debe mencionar que este modelo de gobernanza se sustenta en una economía con una capacidad restringida de circulación monetaria, una fuerte centralización en la toma de decisiones políticas y una preocupación compartida entre los pueblos que habitan este espacio geográfico por la recuperación de sus territorios ancestrales.

Hoy en día, con respecto al control territorial armado, es posible apreciar un copamiento de la Sierra Nevada por parte de las guerrillas de las FARC y grupos neoparamilitares como los Rastrojos de Urabá y los Paisas. Esta situación afecta particularmente al pueblo kankuamo que, durante la primera década del 2000, fue perseguido por guerrillas y paramilitares que se disputaban dicho territorio, con un número importante de líderes kankuamos asesinados y desplazados¹⁰. A pesar de que en la actualidad se ha reducido el dominio que tienen los grupos armados sobre este territorio y, de que, lentamente, el control de la violencia ha pasado a manos del Gobierno, del Ejército y de la Policía, según Múnera (2011):

Ahora las comunidades perciben que se ha pasado de un agente dominador a otro, el cual responde a intereses externos, en la medida que la presencia del Estado sobre la región, aunque busca garantizar seguridad a la gente, de igual modo busca hacer viable todo proyecto socioeconómico de competitividad nacional e internacional.

Sintetizando, el área geográfica que abarca este macromodelo de gobernanza está determinada, hacia el norte por los intereses ambientales, turísticos y de infraestructura; así como por el dominio de estructuras neoparamilitares que conectan la serranía con la ciudad de Santa Marta, mientras que, hacia el sur, es visible la disputa territorial entre guerrilla y paramilitares, teniendo como marco de referencia tanto a la minería extractiva del carbón como de hidrocarburos. Las diferentes estrategias de relacionamiento de las comunidades indígenas dan cuenta de la diversidad de poderes que mantienen su rango de influencia y de control territorial en toda el área geográfica analizada. Conviene aclarar que, en la actualidad, son casi inexistentes los estudios que abordan, de manera sistemática, los procesos de gobernanza económica en los pueblos

10 De acuerdo con ACNUR (2011), el conflicto armado interno en Colombia ejerció fuerte presión sobre el territorio kankuamo a través de persecución y asesinatos de líderes y autoridades. Se calcularon aproximadamente 100 homicidios, causando el desplazamiento de cerca de mil familias de este pueblo, sobre todo en el departamento de Cesar. En el 2011 esta agencia estimó que cerca del 30 % de la población kankuama se encontraba en situación de desplazamiento interno y que, alrededor del 50 % de ella habitaba fuera del resguardo. *Boletín ACNUR* miércoles 23 de febrero del 2011. Oficial de terreno, Francesca Fontani. Valledupar, Colombia.

indígenas de la Sierra, así como su relacionamiento con los procesos de descentralización económica y administrativa, pero es muy posible que dichos procesos se encuentren permeados por el control de los actores armados ilegales sobre dichos territorios.

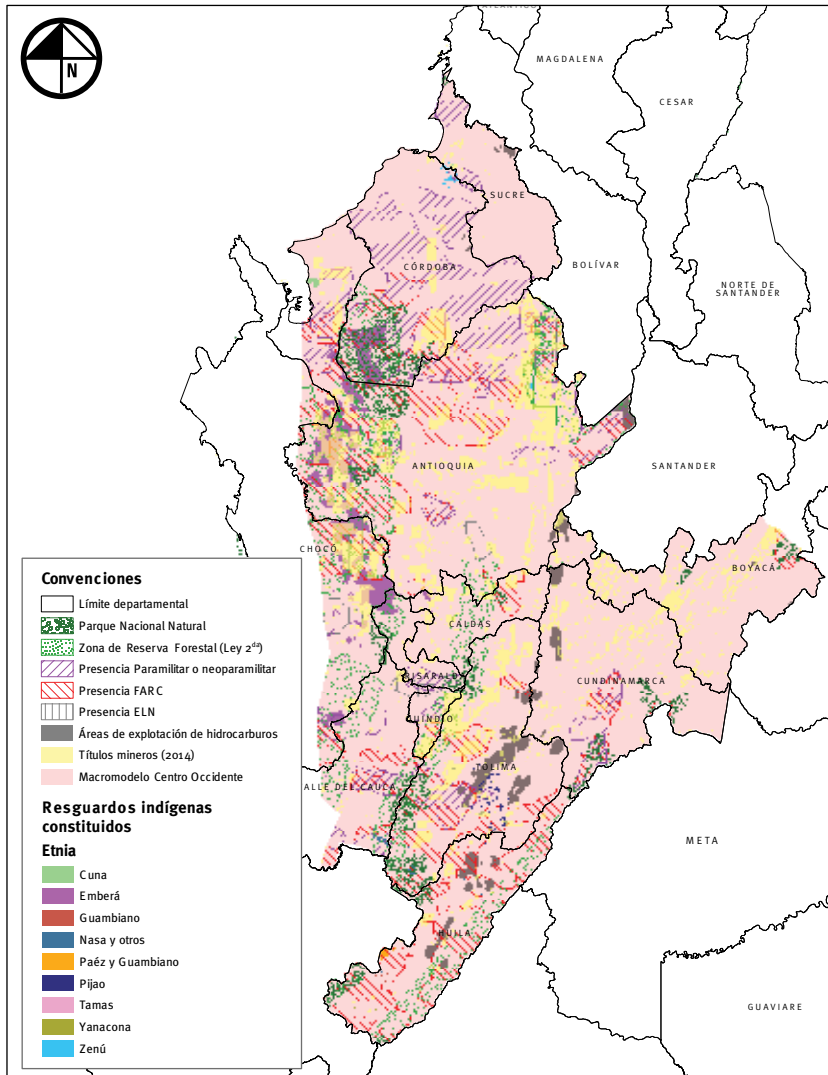
3.4 Macromodelo Centro-Oriente

Desde lo organizativo, este es uno de los modelos más extendidos, ya que comprende los pueblos indígenas ubicados en los departamentos de Tolima, Huila, Valle, Boyacá, Quindío, Risaralda, Caldas, Antioquia, Córdoba y Sucre. Este macromodelo corresponde al área histórica de evolución espacial de las territorialidades andinas colombianas. Por tal razón, la mayor parte de su espacialidad está marcada por el eje de poblamiento interandino más importante de la nación colombiana, que abarca ciudades como Cali, Bogotá, Medellín y el Eje Cafetero. Como puede apreciarse en la figura 5, la mayoría de titulaciones colectivas indígenas corresponden a las tierras bajas de la Cordillera Occidental de cara al Pacífico. Dichas titulaciones equivalen a 770.619 ha de resguardos constituidos, donde habitan 93.030 indígenas.

Las territorialidades indígenas de este macromodelo, como en el resto del territorio nacional, se traslapan hacia el occidente en 1.172.222 ha de Parques Nacionales Naturales, y en 4.350.193 ha declaradas Zonas de Reserva Forestal. De igual manera, dichas áreas de protección ambiental son las más afectadas por los fenómenos de colonización de baldíos por parte de los campesinos, que han sido sistemáticamente despojados a través de las diferentes expresiones históricas de la violencia. De la misma manera, es posible apreciar el cruce entre poblaciones indígenas con las diferentes tipologías de campesinos, señaladas anteriormente, dentro de los territorios que forman este macromodelo de gobernanza. Por consiguiente a esta área geográfica corresponde la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra, la ZRC de Morales-Arenal en Bolívar, la ZRC de Cabrera en Cundinamarca, y las dos solicitudes de constitución de ZRC en Montes de María. De este mismo campesinado, de extracción colonizadora, se nutre gran parte de la tradición guerrillera de las FARC y del ELN, que, como puede observarse en la figura 5, se concentra en las tierras altas de los departamentos de Huila, Tolima y Valle del Cauca, al sur de este macromodelo, así como en las estribaciones cordilleranas de la zona del Magdalena medio, hacia el norte.

Como también es característico, de la geografía de la violencia reciente, las bandas neoparamilitares tienden a ubicarse en las tierras bajas de los valles interandinos y alrededor de los centros poblados del norte del Valle, el Urabá y el nordeste antioqueño.

Figura 5. Macromodelo de Centro-Occidente



Fuente: Incoder 2013, CERAC 2013, ANH 2013, IGAG 2013

Como es evidente en el mapa integrado de este macromodelo, esta área está fuertemente intervenida por procesos de extracción minera, que tiene un total de 2.785.905 ha tituladas. Entre estas, la Anglo Gold Ashanti aparece como la empresa con mayor número de ha tituladas con un total de 602.230, distribuidas al norte de la Cordillera Occidental y al sur de la Cordillera Central. Luego aparece la titulación de Cerro Matoso bajo el control de la multinacional BHP Billiton, con una extensión de 50.000 ha, en el departamento de Córdoba¹¹. También son significativas las titulaciones para la extracción de oro y metales preciosos a nombre de Negocios Mineros S. A. de 45.121 ha tituladas; y las titulaciones para la explotación de platino a nombre de Exploraciones Chocó Colombia, que suman 30.000 ha. Como se observa en el mapa integrado, al norte de la región que corresponde a este macromodelo, el pueblo emberá katío está configurado por estas actividades de explotación. Es importante mencionar que el Consejo Comunitario del Alto San Juan posee un título minero cuya extensión es de 35.497 ha.

En cuanto a los procesos de gobernanza económica de los pueblos indígenas que habitan en este macromodelo, puede decirse que este sistema de apropiación de los recursos producidos se fundamenta en la generación de planes de vida y su correspondiente ejecución presupuestal, de acuerdo con las matrices culturales específicas. Sin embargo, es posible agrupar la situación de gobernanza y autonomía de los pueblos indígenas ubicados en este macromodelo en tres dinámicas. De una parte, se presentan casos como el de los pueblos pijaos y zenúes que, en tiempos coloniales, se estructuraron como bastiones de la resistencia indígena, pero que al cabo de las políticas estatales de mestizaje y de ampliación de las dinámicas de campesinización fueron integrándose a la sociedad mayoritaria. A pesar de esto, los desplazamientos de comunidades indígenas provenientes del sur del macromodelo de la Sierra Nevada, así como los beneficios que el modelo multicultural otorga a dichas poblaciones, han venido produciendo en los últimos años un fenómeno de creciente reinención y afirmación de poblaciones rurales, en términos étnicos, en especial, en la depresión Momposina y en la región de Montes de María.

11 Esta explotación produce ferroníquel, aleación de hierro y níquel.

Una segunda dinámica se caracteriza por la situación de los pueblos emberás, quienes vivieron durante gran parte de la era republicana alejados de las políticas indigenistas, pero que, con la profundización del conflicto armado y la llegada de grandes megaproyectos de infraestructura y de producción, sufren, hoy en día, una de las situaciones más precarias en el orden de los derechos humanos y de desplazamiento forzado.

Finalmente, un tercer escenario presente en esta área geográfica está relacionado con la llegada de migraciones de los pueblos nasas (paéz en el mapa) y misak (guambianos en el mapa), provenientes de los Andes caucanos, mediante compra de predios en los departamentos del Valle, Huila y Tolima. Vale la pena resaltar que dichos predios, en su gran mayoría, son financiados por los resguardos de origen de estas poblaciones en el departamento del Cauca, por medio de los recursos de transferencias.

En un análisis realizado por la ONIC en 1999, en la mayoría de los departamentos que cubren esta macrorregión se reportaron inconvenientes en la recepción de los recursos, en el desarrollo de los proyectos planificados y en la aprobación del ente territorial correspondiente, según el resguardo, así como en la definición territorial de las comunidades para la asignación, dentro del SGPRI (Sistema General de Participación para los Resguardos Indígenas). Es por esto que las peticiones de censos y registros al DNP y al Ministerio de Hacienda, para la actualización, legalización y titulación de resguardos y reasentamientos se han incrementado en toda la región.

Ante la falta de organización interna de las comunidades que empezaban a conocer la dinámica del SGPRI y el papel planificador que estas tenían, la ONIC planteó varios requerimientos: una mejor preparación de los líderes indígenas para el buen manejo de los recursos por transferencias; la elaboración de planes de vida comunitarios para que estos no se vayan a un solo sitio, sino que, cumpliendo el plan estratégico se determinen rubros específicos para los fondos comunitarios, según las necesidades identificadas; y la elaboración de un banco de proyectos, una veeduría comunitaria y un fondo para cabildos de impulso a los programas productivos locales. Todo lo anterior, según el encuentro realizado por el CRIC en el 2011¹², se mantuvo y, en líneas generales, se

12 “Seminario sobre una mirada histórica y a la vez prospectiva, disposiciones, reglamentaciones y ajustes, en los planes de inversión de los recursos especiales

expresó su continuidad, de acuerdo con los representantes que tuvo la oportunidad de entrevistar en dicho evento, y que provenían de los departamentos de Huila, Tolima, y el Eje Cafetero.

En la zona occidental de este macromodelo, especialmente en la evaluación de las transferencias de las comunidades de los departamentos del Huila, Caldas y Risaralda, la percepción sobre las transferencias adjudicadas antes de la implementación de la Ley 715 del 2001 es positiva: se identifica una clara mejora en las condiciones de vida, en cuanto a construcción y dotación de escuelas y restaurantes escolares, además de capacitación a las comunidades en salud, cultura, pago a maestros, mejoramiento de vías de comunicación y preservación de recursos naturales. Nótese que no todas estas destinaciones están contempladas por dicha ley, lo que sugiere que en estas comunidades se está contemplando el uso de los dineros por transferencias para suplir otras necesidades igualmente sentidas en el ámbito local.

También, en la zona del Eje Cafetero, el impacto de las transferencias se percibe como más benéfico. En el departamento de Caldas, por ejemplo, se ha reconocido una sustancial mejora en cada uno de los sectores de inversión, que la ley estipula para la destinación de transferencias.

Es interesante anotar que, ante la percepción de la precariedad en el manejo de los recursos de transferencias, por parte de las comunidades de este macromodelo, es reiterado el esfuerzo por recibir mayores recursos económicos, así como por diversificar las fuentes de financiación para los resguardos. De acuerdo con el análisis de la ONIC, la cofinanciación con otras entidades del Gobierno se planteaba como una de las mejores opciones para suplir esta deficiencia. Sin embargo, esta disyuntiva está produciendo dos consecuencias: de un lado, se observa la mayor intromisión e incidencia de líderes políticos externos en decisiones internas e, igualmente, es creciente la inserción estratégica de las comunidades en el sistema electoral de gobernadores y alcaldes. Por otro lado, con el incremento de dinero por cofinanciación, se registran enfrentamientos, entre los representantes de cabildos, por los recursos, alegando la priorización de los programas y proyectos del gobierno de turno y el correspondiente descuido de los procesos organizativos

de los resguardos indígenas vía Sistema General de Participación, Ley 715 del 2001. Realizado en Popayán, 28 y 29 de noviembre del 2011 en UAIIN, Cauca.

propios, las dinámicas internas y hasta los principios culturales de las comunidades a las que responden.

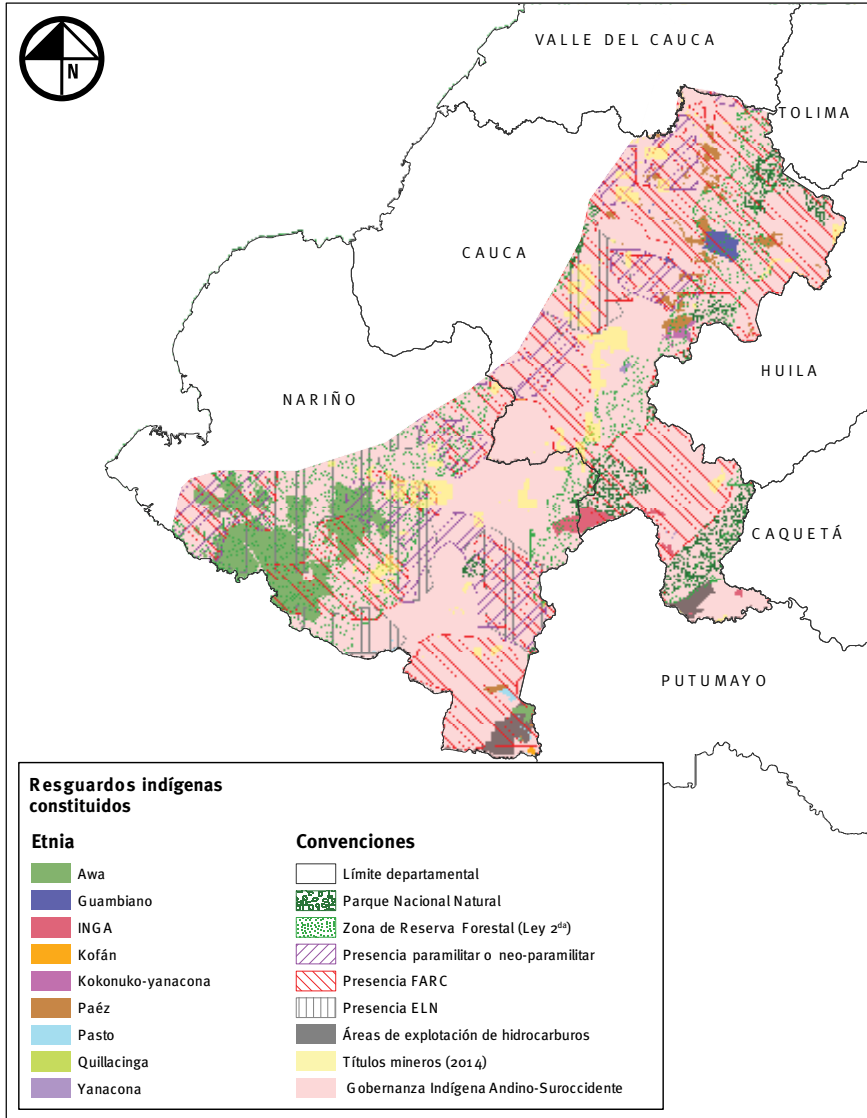
3.5 Macromodelo Andino del Sur-Occidente

Los resguardos constituidos en el área geográfica que circunscribe este modelo de gobernanza alcanza 401.700 ha, donde habitan 123.150 indígenas. Esta corresponde al territorio de mayor tradición organizativa de comunidades indígenas, no solo por la presencia del pueblo de los pastos, segunda población indígena del país, sino por la densidad organizativa de los indígenas en el departamento del Cauca, con dos referencias obligadas: el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca) y el NUNACHAK o Gran Casa del Pueblo Misak, cuyo nodo organizativo está vinculado al Cabildo Mayor de Guambia. Es así como en la figura 6 puede apreciarse, en verde claro, el resguardo mayor de Guambia, mientras que los polígonos morados, a su alrededor, representan los resguardos de la comunidad nasa. Más al sur del mapa se encuentran los pueblos awa y kofan, que habitan en el piedemonte de la Cordillera Occidental, y quienes responden a contextos híbridos entre el pie de monte cordillerano occidental y las tierras bajas del Pacífico sur. La configuración socioterritorial del resto de pueblos de esta área geográfica (coconucos, pastos, yanaconas, quillacingas e ingas) denota los procesos de construcción organizativa ligados a la historia de la Conquista, la Colonia y los modelos productivos impulsados por el Estado colombiano durante de su historia andina.

En concordancia con las dinámicas descritas, estas comunidades indígenas han vivido profundos procesos de articulación a los órdenes coloniales y republicanos, debido a la rápida incorporación de sus territorialidades a la tecnología colonial de los resguardos, y a las haciendas latifundistas por medio del sistema de terrazgo. Igualmente, Nariño y el Cauca andino serían los núcleos de los procesos de reivindicación indígena y de recuperación territorial mediante estrategias de movilización, en la década de los años 70. De ahí el liderazgo del suroccidente andino, con alianzas tan significativas como el CRIC o los ejercicios de participación política de las comunidades misak y el pueblo de los pastos en los escenarios electorales. Por estas razones —y soportados en su fuerza organizativa— también ha sido muy significativo el liderazgo

de estas comunidades indígenas, en los procesos de organización indígena nacional como AICO y la ONIC.

Figura 6. Macromodelo Andino del Sur-Occidente



Fuente: Incoder 2013, CERAC 2013, ANH 2013, IGAG 2013

Conviene resaltar que los Andes suroccidentales concentran grandes nacimientos de agua, y son, además, un punto de enlace histórico y ambiental entre el Macizo colombiano, al norte; las tierras bajas del Pacífico, al occidente y los bosques amazónicos, al oriente. En esta región no solamente confluyen organizaciones indígenas, sino que también se encuentran importantes procesos organizativos afrodescendientes y campesinos. Sin embargo, la presión por la tierra ha hecho que, en estos territorios, exista una amenaza permanente sobre las 1.387.345 ha de reserva forestal y las 236.590 ha de Parques Nacionales Naturales, reportadas en el área de este macromodelo de gobernanza indígena. Esta presión, en toda la zona analizada, está determinada por tensiones interétnicas (indígenas-indígenas e indígenas-afrodescendientes) e interculturales (indígenas-campesinos y afrodescendientes-campesinos) entre los actores rurales por el acceso a tierras, bajo un modelo de acceso diferencial a derechos que incentiva la competencia intercomunitaria.

Para el caso del Cauca, un análisis del Centro de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali (Duarte 2012), concluyó que los conflictos interétnicos y la presión del minifundio campesino, afrodescendiente e indígena sobre las zonas ambientales está incentivada, primordialmente, por un modelo de desarrollo que profundiza la inequidad y concentra la propiedad rural con mayores posibilidades productivas en el valle interandino del norte del departamento, donde se concentran los suelos con mayor potencial. Allí se encuentra un patrón de distribución del suelo que consolida la gran propiedad dedicada a la explotación agroforestal de Smurfit Kappa Cartón de Colombia, al pastoreo intensivo y al monocultivo de la caña de azúcar. De igual modo, la minería constituye otro elemento determinante en la distribución de tierras del departamento. El estudio de títulos mineros otorgados en el departamento del Cauca muestra que las concesiones atraviesan la zona plana del departamento, de norte a sur, con una mayor concentración en el sur. También fue posible apreciar la existencia de concesiones del lado occidental de la Cordillera Occidental y del lado oriental de la Cordillera Central. Así mismo, las propuestas de concesión de contratos mineros evidencian un notable interés por expandir aún más esta actividad en la zona plana, en una importante porción de la bota caucana y hacia zonas limítrofes de las reservas forestales ubicadas en las dos cordilleras.

En este orden de ideas conviene aclarar que el principal factor de tensión territorial en el departamento del Cauca no son las disputas interétnicas e interculturales, sino el acaparamiento de las tierras más productivas en proyectos de monocultivo y por el impulso de la actividad minera. Esta, en los últimos años, representa cerca de 166.004 ha tituladas, de las cuales 94.013 están en posesión de la Anglo Gold Ashanti. De igual manera, es evidente, en la representación cartográfica de este macromodelo, la presencia de los actores armados ilegales en gran parte del territorio analizado.

Con referencia a los modelos de gobernabilidad indígena, articulados con el Sistema General de Participaciones del Estado colombiano, valdría la pena retomar el estudio realizado por el autor¹³ del Resguardo Mayor de Guambia, en Cauca, (Duarte 2015). Dicho ejercicio buscó dar cuenta de cómo se negocian los efectos del Sistema General de Participaciones a escala local. El balance de cada sector se caracterizó por ambigüedades ideológicas de parte de las comunidades indígenas, lecturas en el ámbito de toma de decisiones municipales, y determinaciones que, por su carácter estructural, se instalan en el orden de lo nacional. Sin embargo, una pregunta obligada, luego de este análisis sectorial, es: ¿acaso existe un tema o un sector que permita articular los diversos efectos de las políticas multiculturales? A partir de este cuestionamiento, fue claro, en el orden discursivo de las autoridades indígenas, que la “governabilidad comunitaria” y la necesidad de tierras, pueden entenderse como la relación que políticamente articula los diferentes debates expuestos en cada uno de los sectores analizados. De acuerdo con trabajos anteriores (Duarte 2012 y 2013), dicha relación puede extenderse sin dificultad, al resto de comunidades indígenas, al menos en el departamento del Cauca.

Sin embargo, un pequeño ejercicio de sondeo a las opiniones comunitarias en torno a la gobernabilidad indígena (Duarte 2015), permitió mostrar que desde la perspectiva indígena y, en particular, para el caso del pueblo misak, la gobernabilidad puede reflejarse en su

13 A lo largo de esa investigación, realizada entre el 2008 y el 2014, se trató de entender cómo se han transformado la salud, la educación y la producción en el Resguardo de Guambia, bajo el contexto determinado por los derechos diferenciales.

relación permanente con el Estado, así como en la preocupación constante del cabildo por mantener un liderazgo intracomunitario. El ejercicio cuantitativo permitió hacer evidente que, aunque en lo discursivo la gobernabilidad misak parece reivindicarse claramente “autonómica”, en la práctica, las comunidades indígenas viven su gobernabilidad como una relación —que sin ser subordinada— debe más bien contribuir a la consecución de objetivos políticos y en la resolución de sus problemas territoriales.

De esta manera, los modelos de gobernanza económica de las comunidades del suroccidente andino se caracterizan por su vocación de poder local y regional, mediante su participación permanente en las coyunturas electorales y su reivindicación de la movilización social como mecanismo privilegiado de interlocución con el Estado. Sin embargo, dichas dinámicas se encuentran profundamente restringidas por la presencia extensiva de los actores armados ilegales (guerrillas y paramilitares), en la mayoría de territorios indígenas o en sus inmediaciones. Esta situación es particularmente crítica para el pueblo awa, que se asienta hacia el borde cordillerano occidental, en el departamento de Nariño, y para el pueblo nasa en el piedemonte y estribaciones de la cordillera central, en el departamento del Cauca, como constatarse en el mapa integrado de este macromodelo (figura 6).

3.6 Macromodelo Amazónico y de Altillanura

Este es el macromodelo con el área territorial más amplia de la tipología propuesta. Cubre los departamentos de Amazonas, Caquetá, Vaupés, Vichada, Putumayo, Meta, Guaviare y Guainía. En dicha área geográfica se encuentran tituladas, como resguardos indígenas 26.295.979 de ha, donde habitan 93.305 indígenas. La cifra de poblamiento es bastante baja, si se compara con el modelo andino suroccidental y con la extensión territorial que cubren ambos modelos. Las tierras bajas de la Orinoquia y de la Amazonia colombianas responden a una historia de poblamiento y a condiciones biogeográficas y productivas totalmente diferentes a las de los Andes y los valles interandinos.

Gran parte de las llanuras orientales y de la Amazonia corresponden a los antiguos territorios nacionales, observados por el Estado central como las márgenes inexploradas de la nación. Las territorialidades indígenas de estas áreas del país obedecieron, en gran medida,

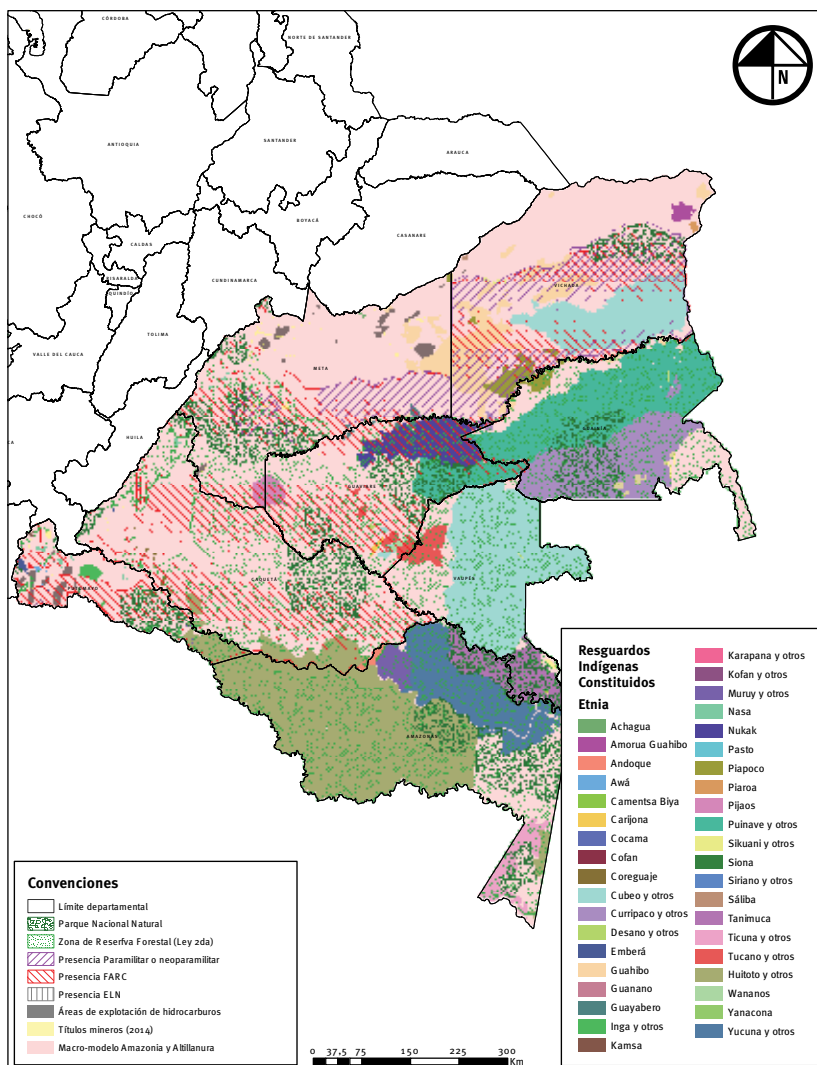
a procesos de poblamiento disperso y de gran movilidad interior. En este contexto —como con el Pacífico— se produjo la asociación ideológica de la Amazonia como un “territorio vacío”. En este contexto se impulsó una serie de resoluciones a escala estatal, que motivaron la migración de pobladores, la explotación privada de terrenos baldíos y la legalización de posesiones en la zona; es el caso del Decreto 645 de 1900, la Ley 51 de 1911, la Ley 200 de 1936 y la Ley 20 de 1959. En efecto, el ideario célebre del Ministerio de Agricultura, en los años 50, promulgaba la Amazonia como una “tierra sin hombres, para los hombres que necesitan tierras” (González 1997, 12).

De igual manera, las políticas indigenistas, durante el Estado republicano, se delegaron a las misiones eclesiásticas, quienes recibieron en concesión enormes cantidades de tierra junto con la discrecionalidad política, productiva, poblacional e incluso policiva sobre las mismas.

Sin embargo, en del siglo xx, a la par que se profundizaba la colonización de la Amazonia y los Llanos Orientales, bajo la égida modernizadora, su valor ecológico en el ámbito mundial alcanzó un desempeño protagónico, a partir de los años 1970, con la promulgación de conceptos como el “desarrollo sostenible” discutido desde la Conferencia de Estocolmo, en 1972 y la proclamación del ecodesarrollo a mediados de los años 80 (Varea et ál. 1995). El avanzado estado de degradación medioambiental, que ya se vislumbraba a finales del siglo xx, aumentó la importancia de los discursos ecologistas y conservacionistas en todo el mundo. En ese sentido, las doctrinas económicas sustentables cobran fuerza, y la Amazonia, el bosque tropical más grande del mundo, se sitúa en la mira de diversos entes internacionales. Es así como surgen múltiples acuerdos de corte nacional e internacional que promulgan la conservación de la Amazonia, el uso racional (sostenible) de sus recursos e, incluso, el valor cultural y ambiental de los pueblos indígenas amazónicos¹⁴.

14 Estos son los casos del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, La Convención 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, La Convención de Diversidad Biológica de 1992, entre otros (Cepal y Patrimonio Natural, 2013). No es fortuito que, de forma paralela, se cree una serie de Parques Nacionales Naturales (PNN) en la Amazonia colombiana, a saber: PNN La Paya en el departamento del Putumayo (1984); PNN de Chiribiquete entre Caquetá y Guaviare (1989), y los PNN Amacayacu (1975) y Cahuinarí (1986) en el departamento de Amazonas.

Figura 7. Macromodelo Amazónico y de Altillanura



Fuente: Incoder 2013, Cerac 2013, ANH 2013, IGAG 2013

En la actualidad, y como es una característica observada en los anteriores macromodelos de gobernanza indígena, en el ordenamiento social y ambiental del Estado colombiano existe una relación patente entre los criterios de salvaguarda étnicos y los mecanismos de protección

ambiental. Dicho atributo es constatable en esta región: si se observa en la figura 7, prácticamente la totalidad de los 26.295.979 de ha que corresponden a los resguardos indígenas constituidos, y estos se traslapan en cerca de 8.544.166 de ha de Parques Naturales y en 37.595.949 de ha protegidas por la figura de Zonas de Reserva Forestal.

No obstante esa relación entre figuras ambientales y formas de ordenamiento del territorio, bajo criterios de reconocimiento étnico-cultural, así como la presión internacional orientada a la protección de este órgano ecológico de importancia planetaria, los países amazónicos continúan emitiendo políticas colonizadoras, enfocadas al bosque más extenso del mundo. En este marco de relaciones históricas, la actual política amazónica y de altillanura colombiana está íntimamente ligada al modelo de desarrollo imperante; la tendencia desarrollista ha priorizado el criterio de que se debe fomentar la producción e integrar económicamente estos territorios, en la dinámica de explotación de monocultivo, siguiendo, para el caso de la “altillanura colombiana”¹⁵ el modelo del “Cerrado Brasileiro”¹⁶, para que esta contribuya a resolver problemas estructurales nacionales, particularmente, la desigual distribución de los recursos y la insuficiente producción agropecuaria.

En este contexto, desde el 2010, como parte de un esfuerzo de control político, el senador Jorge Robledo y el congresista Wilson Arias iniciaron las denuncias por el acaparamiento de tierras por parte de empresas e inversionistas tanto extranjeros como nacionales, quienes mediante la compra ilegal de tierras han burlando la UAF (Unidad Agrícola Familiar) para acumular grandes extensiones de tierra¹⁷. Este proceso es muy

15 La altillanura colombiana se extiende por más de 13 millones de ha en el oriente del país, y se define territorialmente por los municipios de Puerto López, Puerto Gaitán y Mapiripán en el departamento del Meta, y Santa Rosalía, Cumaribo, La Primavera y Puerto Carreño en el departamento del Vichada. Se calcula que al menos 3,5 millones de ha de la altillanura tienen un potencial productivo para agricultura, sin necesidad de deforestar. Lo anterior ha llevado a la región a conocerse como la “última frontera agrícola”.

16 Modelo de cultivos a gran escala, altamente mecanizados, industrializados, integrados verticalmente y con un funcionamiento de enclave agrícola.

17 En Colombia, la Ley 160 (1994) prohíbe la adquisición de tierras con antecedentes de baldíos, que superen la extensión máxima permitida para la Unidad Agrícola Familiar (UAF) para la región. Adicionalmente, la prohibición legal para acumular UAF, establecida en el inciso 9 del art. 72 de la Ley 160 de 1994, establece

importante en el caso de los procesos de transición y tenencia de tierras en la altillanura, ya que la gran mayoría de estas son o fueron terrenos baldíos de la nación, que han pasado a manos privadas como consecuencia de la colonización. Además de la ola de adquisiciones de tierras para la agroindustria en la región, se han conocido varias denuncias informales que sugieren que varios de estos predios no están cumpliendo ninguna función productiva o social y que, en cambio, fueron adquiridas por inversionistas como “engordes temporales” y áreas de especulación inmobiliaria, motivadas por las altas expectativas de valorización futura de la tierra en la zona, a causa del *boom* de las locomotoras del agro, la minería, el petróleo y obras de infraestructura.

Con respecto al monocultivo, datos de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali (2014) muestran que aunque el panorama general es impreciso, debido a la complicada situación legal y social de la tierra en esta región, se calcula que, actualmente, existen alrededor de 22.000 ha de tierra cultivadas con soya y maíz, mientras que cerca de 100.000 ha estarían cultivadas con palma africana. Los datos de la minería, no solo para la altillanura, sino para toda el área geográfica del macromodelo muestran un total de 162.889 ha concesionadas. Mientras que el modelo extractivo con mayor presencia en la región es el de la extracción petrolera que abarca 356.928 ha.

De otra parte, este macromodelo de gobernanza indígena se caracteriza por una débil estructuración de los resguardos como figura sociopolítica, en la medida en que son entidades relativamente nuevas en el ordenamiento territorial de la región. Los resguardos de este macromodelo pueden considerarse vestigios de las anteriores formas de ordenamiento territorial de la nación, hecho que salta a la vista, al observar la existencia de resguardos con proporciones inverosímiles para el resto del territorio nacional, como el Resguardo Predio Putumayo, que se compone de 5.850.738 ha entre Puerto Leguízamo y la Chorrera, el Resguardo Vaupés con 3.473.517 ha en el departamento del mismo

que la limitación es aplicable a las adjudicaciones de predios baldíos, que han tenido lugar con posterioridad a la vigencia de esta ley; es decir, que aquellos predios adquiridos antes de 1994 son de libre enajenación con independencia de la extensión del predio.

nombre, o el Resguardo Cuenca Media del alto Inírida que se extiende por 2.260.937 ha del departamento de Guainía.

A este respecto, es importante mencionar que el 77 % de los corregimientos departamentales del Amazonas, se encuentran traslapados con resguardos indígenas, en razón de lo cual los habitantes de un resguardo, en un área del corregimiento, reciben los recursos que corresponden a esta asignación. La diferencia en la asignación de recursos entre los resguardos indígenas traslapados con municipios o con los corregimientos departamentales radica en que los primeros, además de las asignaciones para resguardos indígenas, reciben transferencias para los programas de alimentación escolar y de propósito general, mientras que los segundos no las reciben.

Con este panorama, los procesos de gobernanza económica y de consolidación de la representación política, se efectúa en tres vías: la primera es la más tradicional, y se realiza por medio de élites indígenas que gestionan y movilizan recursos en dirección de las comunidades; la segunda y la tercera se posibilitan por medio de la legislación multicultural. La segunda vía tiene que ver con la destinación de recursos a los municipios, que hacen las veces de autoridades tradicionales en la administración de los presupuestos, mientras que la tercera se desarrolla a partir de la creación de la AATI (Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas). Analicemos un poco más en detalle las posibilidades segunda y tercera.

Para el caso de los resguardos indígenas traslapados con municipios, han sido las administraciones municipales las que han manejado los recursos correspondientes a la asignación para resguardos, a través de la formulación de proyectos. Ocurre lo contrario con la administración de los recursos transferidos a los resguardos indígenas que se localizan en los corregimientos departamentales, pues debido a su baja capacidad de planeación y ejecución administrativa, ha estado bajo la responsabilidad de las gobernaciones. Pero para el caso del Amazonas, a partir de 1994, la gobernación delegó la ejecución de los recursos a las AATI del departamento, mediante un convenio interadministrativo. A este respecto, la situación en Vaupés y Guainía es diferente. A pesar de que en algunos resguardos se han logrado constituir las AATI correspondientes, estas no detentan funciones administrativas, sino que continúan preponderando las disposiciones de los representantes de las cabeceras municipales.

Las AATI son una tecnología estatal diseñada para organizar la administración de los recursos con una óptica regional. En este sentido vale la pena resaltar que, a partir del 2002, las comunidades indígenas de los resguardos ubicados en los corregimientos departamentales del Amazonas, a través de las AATI, han establecido un canal de interlocución y coordinación con la Gobernación, con apoyo de la MPCÍ (Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa) y la asesoría técnica y el acompañamiento de la fundación GAIA.

Las AATI están conformadas por autoridades indígenas que viven en sus territorios ancestrales, de acuerdo a sus usos y costumbres. La Constitución política les reconoce competencia administrativa de sus territorios¹⁸, actualmente inscritos como propiedad colectiva, inembargable e inalienable, bajo la figura de resguardo.

Según la Fundación GAIA (Benavides y Duarte 2010, 63): “[...] cerca al 50 % de los recursos por transferencias indígenas se pierden cuando son programados y ejecutados por las entidades territoriales (municipios y gobernaciones)”. La corrupción es un factor con un nivel de incidencia importante para el correcto funcionamiento del sistema de transferencias. El DNP no menciona explícitamente esta problemática pero, según Laborde, es muy fácil de identificar, “[...] por ejemplo, el resguardo solicita un motor que normalmente cuesta 20 millones y se compra uno que costó 5 millones. Además en el balance final de las obras y proyectos los sobrecostos son evidentes”.

El manejo directo de las comunidades indígenas de los recursos por transferencias también adolece de problemas. La corrupción, los desfalcos y otros delitos siempre se presentan una vez acabadas las obras o cuando los servicios ya han sido prestados y se apropian de los excedentes. Asimismo, los mecanismos de control para las dinámicas indígenas se ejercen más fácilmente y acordes a la realidad cultural de la

18 Según el Decreto 1088 de 1993, por el cual se regula la creación de las AATIS (Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas), con fundamento en las facultades del artículo 56 transitorio de la Constitución política, mientras se expida la LOOT (art. 329 CP), quedan comprendidas como entidades públicas capacitadas para la administración de recursos, haciendo las veces de ETIS (Entidades Territoriales Indígenas), ya que presentan ámbito tanto territorial como cultural demarcados y legalizados plenamente ante el Ministerio de Gobierno.

comunidad; sin embargo, cuando las faltas son cometidas por miembros de la institucionalidad municipal o departamental, los mecanismos de control resultan de una pasmosa lentitud e ineficacia.

A pesar de que el Gobierno nacional no ha reglamentado las disposiciones para que en los territorios indígenas se pueda ejercer el gobierno local, puede decirse que para el caso amazónico las AATI han logrado consolidar procesos de coadministración. Pero, más importante, desde el punto de vista estatal, las AATI han logrado establecer un canal de comunicación formal y efectivo, que ha permitido, tanto a los resguardos como a los funcionarios del Estado, hacer acuerdos, garantizar la gobernabilidad y disminuir los conflictos en la administración del territorio.

En síntesis, las condiciones de gobernanza para este macromodelo responden a parámetros de autonomía y gobernanza indígenas muy diferentes a las de los pueblos indígenas andinos o de la costa Caribe. La distancia con el resto de la sociedad nacional ha sido histórica, mientras que la relación con el Estado ha sido más bien precaria; esta situación se evidencia cuando se observa lo nuevo y extraño del ordenamiento territorial por medio de resguardos en la región. Tales condiciones están igualmente condicionadas por proyectos de inserción productiva y económica aún por definir, en los cuales existe una tensión permanente entre los poblamientos ya históricos de pequeños colonos desplazados por sucesivos ciclos de violencia política, los intereses globales en torno a la conservación ambiental, la jurisprudencia multicultural que, teóricamente, propende por la protección de los modelos productivos indígenas, y los proyectos de monocultivo y acaparamiento de tierras a gran escala.

4. CONCLUSIONES: LAS PARADOJAS DEL RECONOCIMIENTO NEOLIBERAL Y EL MULTICULTURALISMO OPERATIVO

A pesar de los derroteros comunes, las respuestas de los actores y las heterogéneas formas de vivir en medio de las paradojas multiculturales difícilmente serán las mismas. Desde este punto de vista, cada respuesta constituye una problemática particular, de acuerdo con su contexto específico, con la tradición y la constitución de las comunidades, en términos étnicos; es decir, como comunidades imaginadas y movilizadas conforme a intereses coyunturales. Sin embargo, como se ha pretendido evidenciar, dichas problemáticas no pueden abstraerse de un marco

general de referencia que, día a día, se hace más fuerte con procesos, tales como: la globalización cultural, la transnacionalización económica, la emergencia renovada de los espacios rurales colombianos en el marco de la búsqueda de una solución al conflicto armado, la creciente demanda de alimentos y la minería extractiva. Pero estos factores no solo tocan a los grupos étnicos, sino a los mismos estados nacionales, en los cuales están inmersos. Así, el tablero del juego se expande y los agentes que intervienen se multiplican. En este sentido, es necesario incluir aspectos como las problemáticas ambientales, extractivas y del conflicto armado. A este ejercicio le hemos llamado “Macromodelos de la gobernanza indígena colombiana” y frente a él hemos avizorado las siguientes conclusiones, que deberán ser verificadas con estudios de mayor profundidad en el ámbito regional:

Amenazas a las autonomías indígenas en territorialidades de conflicto armado

Las relaciones de los actores armados legales e ilegales han sido históricamente conflictivas para las comunidades indígenas. En un primer momento de la lucha marxista guerrillera, entre 1960 y 1970, se tendió, a pensar que dichas comunidades debían disolverse bajo una perspectiva de clase social. Posteriormente, con experiencias como la del M-19 y el Movimiento Quintín Lame, hallaron algunos puntos de coincidencia e intersección. Sin embargo, hacia 1990 y en la primera década del 2000, es indudable que la entrada con fuerza de los grupos paramilitares de derecha produjeron una progresiva degradación del conflicto, en la cual, la población civil rural, incluida la indígena, fue la más perjudicada. Dicha guerra se desarrolló fundamentalmente por el dominio de los territorios de influencia de cada actor armado, de los recursos que allí se encontraban y por la obediencia o recambio de la población asentada en esos lugares. En la actualidad, es evidente la transformación de todos los modelos de macrogobernanza, analizados en las áreas de presencia operacional de los grupos armados ilegales (insurgencia y paramilitares). Al norte del país es evidente el dominio de la presencia paramilitar, mientras que la insurgencia domina hacia el suroccidente, y es notable el traslape entre insurgencia y neoparamilitares hacia los Llanos Orientales y el litoral Pacífico.

Según este contexto, el principal elemento de conflicto entre las comunidades indígenas y los actores armados no es por la afiliación a uno u otro actor, sino por la desavenencia en los criterios que tanto guerrillas como neoparamilitares buscan introducir para manejar los recursos naturales, fiscales y de gobierno territorial sobre los espacios habitados por los pueblos indígenas. Mientras que la política del ELN, con respecto a las cuestiones étnicas ha tendido en los últimos años a reconocer la diferencia cultural, siempre y cuando esta se reconozca dentro de una perspectiva de desigualdad social generalizada, las FARC han tenido un relacionamiento bastante conflictivo con las autoridades indígenas y sus aspiraciones de autonomía territorial. Esta situación puede observarse en el debate, durante el 2013, entre las FARC y el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca)¹⁹. En dicho intercambio epistolar, el CRIC culpa abiertamente a la insurgencia de atentar contra la autonomía y la vida de la dirigencia indígena, mientras que las FARC acusan a los indígenas de firmar pactos con el Gobierno nacional para su propio beneficio, desconociendo la situación de pobreza de sus vecinos campesinos mestizos.

Los grupos neoparamilitares, por su parte, han sido acusados por las organizaciones indígenas por un alto nivel de vulneración a sus derechos colectivos e individuales. Solamente para el 2012, la ONIC vinculó este heterogéneo conjunto de grupos armados con los siguientes delitos contra comuneros indígenas: violencia sexual en los departamentos de Arauca, Chocó y Putumayo; desaparición forzada (Nariño, Cauca y Risaralda), confinamiento territorial (Antioquia, Chocó, Nariño y Putumayo), desplazamiento forzado (Antioquia, Chocó, Meta, Cauca, y Putumayo), amenazas y asesinato (Antioquia, Chocó, Meta, Cauca, Arauca, Córdoba y Putumayo). Aunque los casos más representativos aparecen cuando los intereses de explotación de recursos naturales o de implementación de obras de infraestructura se oponen a las formas de gobernanza propia en los territorios, como sucedió con el caso del pueblo emberá katío del alto Sinú y la iniciativa de construir una hidroeléctrica (Urrá II) en su territorio ancestral.

19 El intercambio de recriminaciones y denuncias recíprocas comenzó con una comunicación pública, emitida en Toribío, Cauca, el 29 de abril del 2013, por las autoridades indígenas del CRIC, la ACIN (Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca), Cxhab Wala Kiwe y la ONIC.

Conjunciones y desavenencias en los espacios de protección ambiental

Otro elemento que aparece reiteradamente en varios de los modelos regionales analizados, tiene que ver con la superposición entre las figuras de conservación ambiental y las territorialidades indígenas. En este sentido la jurisprudencia colombiana determina dos figuras especiales de protección ambiental: las Zonas de Reserva Forestal y los Parques Nacionales Naturales. Como puede observarse en las cartografías analizadas, las áreas de reserva forestal y los resguardos indígenas se traslapan, especialmente en el Amazonas, los Llanos Orientales y el Pacífico colombiano. Igualmente, las áreas de parques nacionales que coinciden con las zonas de la gobernanza indígena son considerables. Esta superposición permite visibilizar la vocación no agrícola de la mayor parte de los territorios indígenas y de la convivencia teórica entre estas zonas de protección ambiental y la vocación conservacionista del pensamiento indígena con respecto a la tierra.

La actual Constitución política colombiana, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 2164 de 1995, no solo reconoce a las comunidades indígenas el derecho a permanecer en zonas de reserva forestal o en reservas indígenas trasladadas con parques nacionales, sino que les otorga la propiedad colectiva sobre dichas intersecciones territoriales, por medio de la titulación de resguardos. De igual manera, la Unidad de Parques Nacionales y el conjunto de los sistemas estatales de protección ambiental están en la obligación de reconocer los derechos territoriales indígenas, y avalar los sistemas tradicionales de manejo del medio natural, así como sus modelos de aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos.

A pesar de la favorabilidad de la legislación multicultural para conciliar políticas de protección ambiental y posesión territorial indígena, dicha convivencia no está absuelta de conflictos. Por ejemplo, en el suroccidente, el CRIC, en el Cauca, aspira a no tener que conciliar sus políticas territoriales en las áreas de traslape ambiental con el Ministerio del Medio Ambiente. El CRIC busca igualmente ejercer un dominio absoluto sobre los parques, los páramos y las áreas de protección ambiental, argumentando que dichas áreas geográficas son territorios ancestrales. Lo que está en debate, entonces, es la aspiración indígena a convertirse en autoridad ambiental en sus territorios, con la facultad

de controlar cualquier permiso de habitación o explotación de los recursos naturales ubicados en dichas áreas.

El traslape generalizado de las territorialidades indígenas con el extractivismo minero y de hidrocarburos

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el sector minero fue presentado como una de las “locomotoras” del crecimiento más importantes del país. Vale decir que el título minero, que, de por sí, ya incluye una concesión, es un derecho que otorga el Estado colombiano para explorar y explotar recursos de propiedad estatal. Si bien un título minero no transfiere la propiedad del área otorgada en concesión, sí funciona como un contrato temporal de arrendamiento, en el cual, las empresas que lo adquieren pueden extraer, de manera exclusiva, los minerales que el área tenga disponibles. De acuerdo con el Ministerio de Minas, para el 2011, Colombia contaba con 7.363 títulos mineros activos, de los cuales el 82 % fue concedido entre 2002 y 2010. Así mismo, para 2009, la cifra de hectáreas concesionadas para la explotación de minerales e hidrocarburos fue de 45,4 millones (cerca del 40 % del territorio nacional) de las cuales el 18,6 % correspondía a minas y el 81,4 % a hidrocarburos (González C. 2011). Precisamente, debido al énfasis gubernamental, uno de los principales desafíos de la autonomía indígena de los últimos años está directamente relacionado con la explotación de minerales: las estimaciones realizadas en este trabajo calculan en cerca de 4.826.275 ha la extensión de los títulos mineros en explotación actual. Las explotaciones mineras presentes en los territorios de los 7 modelos de gobernanza indígena definidos, se focalizan en los valles interandinos, el corredor Pacífico y los departamentos de Cesar y Guajira.

Con referencia a la explotación de hidrocarburos, y de acuerdo con Ecopetrol²⁰, las cuencas de mayor actividad exploratoria son las de los valles superior y medio del Magdalena, Catatumbo, La Guajira, Cordillera Oriental, Putumayo y los Llanos Orientales. Por esta razón los modelos de macrogobernanza de la Amazonia y la Altillanura, el de la Sierra Nevada de Santa Marta, así como el de frontera nororiental son los más afectados por esta explotación. A pesar de que la explotación petrolera ha influido históricamente en los procesos de gobernanza indígena

20 <http://www.ecopetrol.com.co>

en los departamentos situados en el Macromodelo de Frontera Nororiental (Santander, Norte de Santander, Arauca y Casanare), en las últimas dos décadas, su nivel de afectación en la vida de las comunidades indígenas se ha venido sintiendo con fuerza también hacia el sur del país, sobre todo en el departamento del Putumayo.

Con relación a la explotación de hidrocarburos, y también con respecto a la minería, es importante señalar que

[...] durante 200 años, en la delegación y administración de estos territorios, el Estado colombiano actuó como si dichos territorios no fueran habitados; por lo tanto, la figura de concesión minera y de hidrocarburos fue en esencia un proceso de extensión de la frontera colonizadora de la nación. Desde este punto de vista, no extraña que luego del reconocimiento del Estado multicultural, en 1991, gran parte de los procesos de exploración y explotación minera se sobreponen a los procesos de poblamiento indígena, afrodescendiente y de campesinos colonizadores. De esta situación provienen gran parte de los actuales conflictos entre la salvaguarda de los derechos multiculturales y la profundización de la explotación minera sustentada en el modelo de enclave exportador. (Duarte, 2012)²¹

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. 2011. "Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia". Resumen del informe y recomendaciones de la misión del Foro Permanente a Colombia. E/C.19/2011/3. 11 de febrero del 2011.
- ACNUR. 2011. Boletín ACNUR miércoles 23 de febrero del 2011. Oficial de terreno, Francesca Fontanini. Valledupar, Colombia.
- Agudelo C. 2005. *Retos del multiculturalismo en Colombia*. Ediciones la Carreta, IEPRI, ICAANH, IRD.
- Agudelo, C. y Recondo, D. 2007. "Multiculturalismo en América Latina". En *Los Retos de la diferencia*. Editado por CIESAS, CEMCA, IRD, ICAHH. México, D. F.

21 Para mayor información, cfr. "La estrategia de desposesión a la pequeña minera bajo el modelo de enclave exportador colombiano". En Duarte 2012 <http://governabilidadminera.wordpress.com/2012/01/10/la-estrategia-de-desposesion-a-la-pequena-minera-bajo-el-modelo-de-enclave-exportador/>

- Benavides, C. y Carlos Duarte. 2010. Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. *Análisis Político*. Enero/abril 23 (68).
- CECOIN (Centro de Cooperación al Indígena). 2007. *Indígenas sin derechos. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas*. Bogotá: CECOIN.
- Chaves, Margarita, comp. 2012. *La multiculturalidad estatalizada*. Bogotá: ICANH
- Centro de Estudios Interculturales PUJ-Cali. 2014. La altillanura colombiana: desafíos y posibilidades en el ordenamiento territorial de la nueva frontera agrícola del país. (En proceso de edición).
- CERAC (Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos). 2011. Riesgo por presencia de grupos armados ilegales en Colombia. Consultado el 13 de septiembre de 2014. http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2011/mre2011/12_armadosilegales.pdf
- Contraloría General de la República. 2007. Informe de auditoría al municipio de Lloró-Chocó. Evaluación y seguimiento al cumplimiento del gasto. Vigencias 2005-2006
- Contraloría General de la República. 2008. Informe de auditoría recursos del Sistema General de Participaciones, departamento de Chocó. Vigencia 2007.
- CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca). 2011. Seminario sobre una mirada histórica y a la vez prospectiva, disposiciones, reglamentaciones y ajustes, en los planes de inversión de los recursos especiales de los resguardos indígenas vía Sistema General de Participación-ley 715 del 2001. Realizado en Popayán, 28 y 29 de noviembre del 2011 en UAIIN-Cauca.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2005. *Censo general*.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2011. La visibilidad estadística de los grupos étnicos colombianos. Consultado el 4 de diciembre del 2013. http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf
- Díaz, A. 1993. *La Constitución política colombiana. Procesos, estructuras y contexto*. Bogotá: Temis.
- Díaz, A. 2009. Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP 2009. Dirección Nacional de Planeación (DNP). Presidencia de la Republica de Colombia. Bogotá.
- Duarte, Carlos. 2006. "Etnicidad y Capitalismo en los andes latinoamericanos". *Revista Análisis Político*, Universidad Nacional de Colombia, diciembre-enero.

- Duarte, Carlos. 2012. “La estrategia de desposesión a la pequeña minera bajo el modelo de enclave exportador colombiano”. <http://governabilidadminera.wordpress.com/2012/01/10/la-estrategia-de-desposesion-a-la-pequena-minera-bajo-el-modelo-de-enclave-exportador/>
- Duarte, Carlos. 2013. *Análisis, posesión territorial y situaciones de conflicto interétnico e intercultural, departamento de Cauca*. Convenio Incoder-Javeriana Cali: “Asesoría y acompañamiento para el manejo de las relaciones interétnicas y territoriales”. Cali. Fase I (2012) y Fase II (2013). Cali, Colombia. <http://prezi.com/wjgfofrvs5qw/conflictos-y-posesion-territorial-cauca-y-Pacífico-colombiano/>. Consultado el 13 de septiembre del 2014.
- Duarte, Carlos. 2015. “La estrategia de desposesión a la pequeña minera bajo el modelo de enclave exportador colombiano”. En Duarte 2012 <http://governabilidadminera.wordpress.com/2012/01/10/la-estrategia-de-desposesion-a-la-pequena-minera-bajo-el-modelo-de-enclave-exportador/>
- Duarte, Carlos y Daniel Nieto. 2011. Proyecto de investigación “(Des)encuentros en lo público: conflictos multiculturales y convergencias interculturales en la región Cauca-Valle”. Universidad ICESI, Cali.
- DNP. 2004. [DNP.gov.co](http://dnp.gov.co). Obtenido de Descripción General de los Pueblos Indígenas de Colombia, en “Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Población, cultura y territorio: bases para el fortalecimiento social y económico de los pueblos indígenas”. <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoyDesarrolloTerritorial/GruposÉtnicos/PueblosInd%C3%ADgenas.aspx>
- González, Camilo. 2011. *La renta minera y el Plan de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz).
- González, Fernan. 1997. Espacio, Violencia y poder. Una visión desde las investigaciones del Cinep. *Controversia* 189, diciembre 2007. Bogotá : IPC, FNC, Cinep, CR, ENS.
- Gros, Christian. 2000. *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Hoffmann, Odile. 2007. *Comunidades negras en el Pacífico colombiano. Innovaciones y dinámicas étnicas*. Quito: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Institut de Recherche pour le Development (IRD), Ediciones Abya Yala.
- Hoffmann, Odile. y Maria Rodríguez. 2007. *Los retos de la diferencia*. México, D. F.: CIESAS, CEMCA, IRD, ICAHH.

- Houghton, Juan. ed. 2008. *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: CECOIN.
- Incoder. Mayo del 2013. Consolidado resguardos constituidos.
- Laurent, V. 2011. Dos décadas de movilización electoral indígena en Colombia. Una mirada a las elecciones locales de octubre del 2011. En M. Batlle y L. Wills (eds.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia* (161-195). Bogotá: PNUD, IDEA, Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- Le Bot, Yvon. 1994. “Los movimientos comunitarios de carácter étnico en América Latina en los últimos decenios”. *Caravelle* 63, *Cahiers du Monde Hispanique et Luso-Bresilien*, Toulouse.
- Ministerio de Minas y Energía. (Enero-marzo del 2013). Producción focalizada de petróleo por departamento (Barriles por día calendario BPDC). Consultado el 31 de Julio del 2013. <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/hidrocarburos/estadisticas/Produccion/a%20marzo%20de%202013/Produccion%20de%20Petroleo%20por%20Departamento%20%40%2031-Mar-2013.pdf>
- Múnera, Liliana. 2011. Las dificultades en la participación de los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Entrevista publicada en ILSA. <http://ilsa.org.co:81/node/456>. Consultado el 30 de julio del 2013.
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia). 1992. *Los grupos étnicos en la nueva Constitución*. Bogotá: ONIC.
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia). 1995. *Tierra profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*. Bogotá: Disloque Editores.
- Roldan, Roque y Ester Sánchez. (2013). “La problemática de tierras y territorios indígenas en el desarrollo rural”. En *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia*. Bogotá: OXFAM Colombia.
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia). 2012. “Por la defensa, respeto y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia”. *Boletín de la onic* 3 enero-septiembre.
- Sotomayor, Lucía. 1998. *Modernidad, identidad y desarrollo: construcción de sociedad y recreación cultural en contextos de modernización*. Bogotá: Editorial ICANH.
- Valencia, Inge. 2014. “Entre el Bussines y las vueltas: narcotráfico y sociabilidades de frontera en Colombia”. Informe final. Programa Droga Seguridad y Democracia. EE. UU. Social Science Research Council.

- Varea, A, P. Ortiz, E. Martínez, T. Bustamante, M. Navarro, P. Garzón, H. Villamil y A. Garcés. 1995. *Marea negra en la Amazonia. Conflictos socioambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Zambrano, Marta. 2007. “El gobierno de la diferencia: volatilidad identitaria, escenarios urbanos y conflictos sociales en el giro multicultural colombiano”. En *Los retos de la diferencia*. Editado por O. Hoffmann, y M. Rodríguez. Bogotá: CEMCA, CIESAS, ICANH IRD.