

Explotación Petrolera En Territorios Indígenas Durante El Periodo 2010-2014: Violación
De Derechos Y Comunidades Vulnerables

Sara Manuela Graciano Correa

smgracianoc@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín

Área temática: Participación, representación y actores sociales

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumen

Con la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT (1989), a través de la Ley 21 de 1991, Colombia se adhiere a una nueva forma de tratamiento de las minorías étnicas. Ello incluye, no sólo una ampliación del reconocimiento de estas, a través de instrumentos jurídicos, culturales y filosóficos, sino además la adopción de una postura de orden multicultural que le otorga derechos diferenciados a dichas minorías.

Este trabajo aborda una mirada al PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”, desde sus lineamientos estratégicos que incluyen la locomotora minero-energética, para analizar cómo dicha estrategia influyó en la violación del derecho a la Consulta Previa de las comunidades indígenas que se encontraban en territorios de exploración o producción petrolera.

Junto con otros instrumentos como el documento CONPES 3762 de 2013, los informes anuales de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, comunicados de la CEPAL, comunicados de los pueblos indígenas, entre otros, se realizará una revisión en relación con la contradicción generada entre la locomotora energética y los derechos de los indígenas.

Todo ello, sosteniendo la hipótesis de que la locomotora minero-energética incentivada por Juan Manuel Santos en el Plan de Desarrollo para Colombia 2010-2014, representó una amenaza para el medio ambiente y los resguardos indígenas, considerando que las ya débiles capacidades de la Consulta Previa, se vieron reducidas por los lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos- PINES , con su recomendación de acelerar los procedimientos de Consulta Previa.

Introducción

La Consulta Previa fue definida en el documento CONPES 3762 de agosto de 2013, en el que se contienen los PINES (Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos), como un obstáculo para el progreso económico del país y para los intereses nacionales. Así mismo, desde los diferentes Ministerios del ejecutivo, se ha dicho que la Consulta representa un atraso en infraestructura y explotación de recursos, así como un paralizador de la gestión estatal (Valero, 2013). Todo esto, en el marco del PND 2010-2014, que contiene como líneas estratégicas, cinco locomotoras que incluyen la denominada minero-energética.

El fin de dicha locomotora, es dirigir los esfuerzos de las políticas públicas nacionales, a aumentar la confianza inversionista para la exploración y producción de hidrocarburos, asegurar la compra y venta de petróleo, así como alcanzar los niveles máximos de producción de crudo. La eficacia de la política, se evidenció cuando en diciembre 2012 se alcanzó el record de producción de 1'015.000 barriles de petróleo por día (Revista Semana, 2013). Pero de la mano del aumento de la producción de petróleo en el país, también comenzaron a aumentar los conflictos ambientales y sociales en las zonas de explotación petrolera.

Uno de esos conflictos, fue generado por la creciente violación del derecho a la Consulta Previa, puesto que en un afán por darle celeridad a los procesos de licenciamiento para los exploradores y productores de hidrocarburos, la consulta comenzó a presentar fallas, en la información suministrada a las comunidades, en los tiempos de debate, en la aplicación, o incluso por la ausencia de dicho instrumento en casos en los que era necesario.

Sin la Consulta Previa, las comunidades indígenas, quedan vulnerables a la decisión que quieran tomar el gobierno y las multinacionales petroleras sobre la utilización de su territorio. Esto, teniendo en cuenta los daños comprobados que ocasionan las actividades de exploración y explotación del crudo, en el medio ambiente y en el suelo (Avellaneda, 2009).

Los territorios de estas comunidades no sólo son habitados desde tiempos ancestrales por ellas, sino que además representan su cosmogonía y su sustento; por eso, las actividades de extracción de recursos, allí, son una amenaza para la vida de la naturaleza y para la cultura de los indígenas, que ante la presencia de actividades petroleras, tiende a la desaparición por varios factores.

La contaminación del agua por ejemplo, desencadena una serie de amenazas para la preservación de la fauna y la flora, que además de tener significados cosmogónicos para los indígenas, son la fuente de su alimento y en general de su sustento.

La colonización de su cultura es otro factor por el que dichas comunidades tienden a la desaparición en los casos de explotación de recursos en sus territorios (Avellaneda, 2009). Una vez comienzan a llegar profesionales y obreros a las zonas de extracción, las prácticas de las comunidades no vuelven a ser las mismas y en la mayoría de los casos se transforman para ponerlos en la escala más baja de la producción.

Por otro lado, la violación del derecho a la Consulta Previa no sólo es una falta grave al Derecho Internacional y los Derechos Humanos, debido a que Colombia ha firmado tratados en los que se compromete a proteger a comunidades indígenas, afro y ROM¹; sino que es además es una contradicción con su definición como Estado Social de Derecho y Estado Pluralista.

De esta manera, la violación del derecho a la Consulta Previa, también da cuenta de un Estado que no brinda reconocimiento a las minorías étnicas o que congela en escritos protocolarios dicho reconocimiento.

Así pues, es importante revisar, qué contradicciones tuvo el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con el contexto mencionado, en vista de que dicho plan, marcó el comienzo de una nueva etapa para Colombia en el tema de explotación de hidrocarburos en zonas de gran biodiversidad, ambientalmente vulnerables, y habitadas desde tiempos ancestrales por poblaciones indígenas, que poseen los territorios como parte de su cosmogonía.

También, es indispensable, el análisis del papel que tuvo el mecanismo de Consulta Previa en el periodo en el que se emprendió la locomotora minero-energética, ya que desde el Ministerio de Minas y Energía, el del Interior y Justicia y desde la ANH, se mencionó en varias ocasiones que representaba un obstáculo para el desarrollo del país, poniéndose así, los intereses económicos por encima de los intereses sociales y ambientales, en un país reconocido por su gran riqueza natural y cultural y que además funciona bajo el nombre de Estado social de derecho.

Es también primordial, el estudio de la política pública que incentivó la explotación petrolera, desde el punto de vista de la multiculturalidad, y de la afectación de los derechos humanos, en un contexto mundial, en el que la sostenibilidad del medio ambiente, está calificado como uno de los objetivos del milenio (ONU, 2000) , y en el que la gobernanza, es la tendencia seguida para el diseño y orientación de las políticas públicas.

Dentro de la Ciencia Política, esta investigación, se inserta en el campo de los estudios de Gobierno y Políticas Públicas, y permitirá una reflexión sobre el modelo de desarrollo que siguen algunos países latinoamericanos, y sobre el modelo económico que lo acompaña;

¹ Convenio N°169 de la OIT (1989)

esto, en relación con el quehacer de la política, que busca finalmente el bienestar y la seguridad de las personas que habitan determinados territorios.

La investigación fue realizada bajo un modelo interpretativo, que es constituido por la acción social:

“Podemos considerar la acción social como cualquier comportamiento humano, en tanto que el individuo actuante confiere a cada uno un significado propio. De este modo, la acción puede ser manifiesta o puramente interior, de carácter subjetivo; puede consistir, también, en la intervención positiva en una situación, en la abstención deliberada de tal intervención o en el consentimiento de carácter pasivo de esas situaciones.” (Jiménez Martínez & Camacho, 2012, pág. 13)

Dentro de este modelo se inserta el método de análisis de contenido que se ajusta a la metodología de la presente investigación

Las variables de la investigación fueron el Plan de Desarrollo 2010-2010, los PINES lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos, el medio ambiente y territorios indígenas y la Consulta Previa. Estas variables fueron analizadas a través de la interpretación de textos como los documentos CONPES elaborados en el espacio temporal seleccionado, los lineamientos del Plan de Desarrollo 2010-2014, los comunicados de comunidades indígenas, de la CEPAL, de las diferentes cumbres ambientales de América Latina, los informes anuales de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otros, que fueron sometidos a interpretación de acuerdo con la hipótesis planteada

Al mismo tiempo, como este modelo implica una relación entre descripción, interpretación, significado y acción, fue útil para ver el contexto desde el cual las políticas públicas planteadas por Juan Manuel Santos en su primer periodo presidencial, fueron formuladas, y cómo fueron recibidas por las comunidades indígenas y en relación al medio ambiente. La Consulta Previa se convierte en una variable independiente que influye no sólo en el desarrollo de la locomotora minero-energética, sino además en las comunidades indígenas.

El multiculturalismo: protecciones externas para la libertad, la justicia y el reconocimiento

La consulta previa es el producto de una serie de medidas que se adoptaron en muchos países del globo cuando la OIT dictó el Convenio 169 de 1989, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Dentro de los derechos otorgados a los pueblos indígenas por dicho convenio que fue suscrito por Colombia, no sólo se encontraban derechos de autogobierno, sino también de reconocimiento, un tipo de derechos que el multiculturalismo llama, derechos diferenciados.

Los derechos diferenciados provienen de una larga tradición teórica que tiene sus inicios en las teorías del reconocimiento, tratadas desde Hegel hasta Charles Taylor, y pasando incluso por teóricos de la justicia como John Rawls.

La protección de la identidad en la esfera íntima y de la dignidad en la esfera pública, es lo que da origen a la necesidad del ser humano de ser reconocido y lo que sostiene esta necesidad en los Estados liberales. El fin del reconocimiento es la realización de la identidad y la igualación de derechos y títulos, que en la antigüedad, sólo eran otorgados a aquellos que “merecían” el honor, razón por la cual, no existían los principios de igualdad y justicia tan importantes después de las revoluciones liberales (Taylor, 1992).

Para la protección de esa identidad, el liberalismo ofrecía los mismos derechos y títulos a todos los ciudadanos; sin embargo, dichos derechos no eran suficientes para que determinados grupos o formaciones tuviesen la misma oportunidad que el resto, de ser reconocidos. Esas minorías, necesitaban otro tipo de derechos, en vista de que su condición cultural, sexual, social o política, no era semejante a la del resto de los ciudadanos.

El multiculturalismo, avanzó entonces, y resolvió la dicotomía en que los estados liberales se vieron envueltos, a saber de que no todos los ciudadanos necesitaban los mismos tipos de derechos y que esto generaba desigualdades e injusticia.

¿Cómo proteger el principio fundamental de la igualdad, otorgándoles a esas minorías derechos diferentes a los del resto de la población? La respuesta se encontró en los derechos diferenciados en función de grupo, un tipo de derechos que le concede protecciones externas a esas minorías, sin violentar los derechos de quienes no pertenecen a ellas. Los derechos diferenciados sobrepasan el debate entre comunitaristas y liberales porque al proteger al grupo, se está protegiendo no sólo su cultura, territorio o existencia, sino además las de los individuos que lo componen. De esa manera, el multiculturalismo logra explicar la asimetría entre grupos y proponer una resolución del dilema al que estaba sometido el liberalismo.

La clave de la ciudadanía diferenciada se encuentra en que no se opone a la idea liberal de ciudadanía, fortalece los derechos del individuo y parte de la idea de que la justicia entre grupos sólo se puede dar si se les conceden derechos diferentes (Kymlicka, 1996).

Ahora bien, como Kymlicka lo expone en su texto de *Ciudadanía multicultural*, existen tres tipos de ciudadanía diferenciada, clasificados de acuerdo con los fines e intereses de los grupos minoritarios. Pero al hablar del derecho a la consulta previa, se está haciendo alusión a dos tipos de ciudadanía diferenciada, tanto a derechos de autogobierno, como a derechos de representación.

Los derechos de autogobierno, son concedidos a las minorías, para que tengan la oportunidad de protegerse de las amenazas externas que pueden violentar o disolver su cultura o alguno de los elementos que la componen: lengua, identidad, territorio, entre otros. Se trata de “proteger su existencia e identidad específica limitando el impacto de las decisiones de la sociedad en la que está englobado (el grupo)” (Kymlicka, 1996, pág. 59),

que en caso de la consulta previa se logra, asegurando la base territorial de los pueblos indígenas para que no sufra deterioro a manos de los colonos o de los explotadores de recursos.

Por otra parte, los derechos de representación en la consulta previa, se ven en el reconocimiento que se les otorga a las comunidades a través de este derecho en la toma de decisiones nacionales. Así, se puede afirmar que las comunidades indígenas no sólo están interviniendo su propia realidad cuando recurren al mecanismo de consulta previa, sino que también están interviniendo la realidad del país en el que están insertas. No conceder ese reconocimiento, es una forma de opresión, que se opone con los principios del Estado liberal.

Para profundizar más en el tema, también es necesario preguntarse, por qué se debe evitar la extinción de los grupos minoritarios, en lugar de procurar la homogeneización de los miembros de un estado. Existen tres razones para que un Estado decida ser pluriétnico o multicultural, en vez de optar por ser un Estado homogéneo; opción que aparentemente se corresponde más con los principios liberales y que le muestra el camino recto al cumplimiento de los derechos de igualdad y justicia.

La primera es que, aun cuando muchos grupos minoritarios tienden a la extinción por la decisión misma de los individuos que los componen de abandonar determinadas prácticas o territorios; aquellos que no están dispuestos a hacerlo, deben ser amparados bajo el principio fundamental del Estado liberal: la libertad de consciencia (Kymlicka, 1996), y por eso, el Estado debe trabajar para equilibrar justicia, igualdad y libertad, bajo el nombre de Estado pluriétnico o multicultural.

La segunda, nos remite a las teorías del reconocimiento ya que en muchos casos, las minorías, no sólo lo son por número de individuos que las componen, sino por el lugar que han tenido en la esfera pública. Es decir que el reconocimiento les ha sido rechazado, y por ello, han tenido una imagen inferior o humillante, que no sólo se proyecta en sociedad sino también en la intimidad cuando esa imagen se convierte en parte de su identidad, es decir, es *internalizada* (Taylor, 1992). Los derechos diferenciados, mitigan esta problemática y le brindan la oportunidad a esas minorías de ser social y políticamente iguales a quienes no pertenecen a ellas, pero no a través de los mismos derechos.

Y finalmente, otra razón por la que un Estado decidiría, proteger la existencia de ciertas minorías, es que “Abandonar la propia cultura, aunque es posible, se considera más bien como renunciar a algo a lo que razonablemente se tiene derecho”, y en este mismo sentido “al desarrollar una teoría de la justicia, deberíamos tratar el acceso a la cultura de cada uno como algo que presumiblemente la gente querrá, cualquiera que sea su más íntima idea del bien.” (Kymlicka, 1996, pág. 125). Por eso, conceder derechos diferenciados con el fin de preservar las culturas minoritarias, de las amenazas externas, también encarna una forma de justicia.

Al respecto, Rawls también concede una explicación a la protección de los territorios como parte de la identidad, no sólo de grupo, sino también de un individuo, que se hace conveniente para analizar la pertinencia de la consulta previa:

“normalmente, abandonar el propio territorio es dar un paso muy grave: significa dejar atrás, la sociedad y la cultura en las que hemos crecido, la sociedad y la cultura cuya lengua usamos al hablar para expresarnos y entendernos a nosotros mismos, a nuestros objetivos, nuestras metas y nuestros valores; la sociedad y la cultura de cuya historia, de cuyas costumbres y convenciones dependemos para encontrar nuestro lugar en el mundo social. En buena medida, afirmamos nuestra sociedad y nuestra cultura, y tenemos un conocimiento único e inefable de ella, incluso cuando la ponemos muchas veces en cuestión, si no la rechazamos.”(Rawls, 1993, pág. 222, citado en Kymlicka, 1996, pág. 125)

Así pues, el multiculturalismo, le proporciona a los Estados liberales, una forma de resolver los problemas de la libertad, la justicia y el reconocimiento, al mismo tiempo que sella una propuesta en la que derechos diferenciados no se contradicen con derechos individuales. Estas son las razones, que nos remiten a la defensa del mecanismo de consulta previa, cuyas virtudes no sólo radican en la protección externa de los derechos de las minorías indígenas sino también en otras cuestiones que se abordarán más adelante, concernientes al tema ambiental.

Comunidades vulnerables

La actividad petrolera en Colombia comprende principalmente los sectores *upstream* (exploración, perforación, extracción) y *midstream* (licuefacción del gas natural, transporte, almacenamiento)², aunque la locomotora minero-energética, planteada en el PND de Colombia 2010-2014, contemplaba la entrada al mercado del sector *downstream* (refinación y distribución de los combustibles) (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011, pág. 223).

Los sectores mencionados, comprenden cada uno la producción de activos y pasivos ambientales, que no sólo sufren las comunidades aledañas a los pozos de exploración y explotación, o a los oleoductos, sino que afectan de manera indirecta a los territorios incluso más alejados de esos lugares.

La contaminación de cuencas hidrográficas a causa de la actividad petrolera, no sólo se da por la sísmica utilizada en la exploración, sino además por los vertimientos de químicos e incluso de crudo a los que están autorizadas las empresas productoras, en dichas cuencas. Las autorizaciones otorgadas por los licenciamientos ambientales, cubren además la remoción de cobertura vegetal, tanto, para el montaje de pozos como para la creación de vías y oleoductos que permitan el transporte del crudo. Existe entonces un riesgo de

² Datos extraídos de: REPSOL. (s.f.). *Conocer Repsol: Nuestra actividad*. Recuperado el 28 de Junio de 2015, de Sitio web REPSOL: http://www.repsol.com/es_es/corporacion/conocer-repsol/nuestra-actividad/upstream/

zonificación que comprende la formación de territorios de no intervención por parte de las autoridades ambientales, so pena de la negociación previa que conceden los contratos de concesión respaldados por las licencias ambientales. (Andrade, 2014)

Pero no sólo la contaminación de acuíferos, genera escases del líquido en territorios de explotación petrolera. También, la alteración de los flujos naturales del agua de ríos y ciénagas, hace que ese tipo de fuentes hídricas se sequen y se generen entonces desastres como el ocurrido en el municipio de Paz de Ariporo, Casanare en el año 2014, donde cientos de animales murieron debido a la sequía que asaltó al municipio y cuya responsabilidad es atribuida a la desviación de los ríos y la contaminación de los acuíferos que ocasiona la sismica que ejecutan las empresas petroleras (Revista Semana, 2014).

La actividad petrolera también induce a procesos de desestabilización de sub-cuencas y a procesos de erosión del suelo, debido a las grandes remociones de tierra y material vegetal que compacta las diferentes capas del suelo (Avellaneda, 2009), con el fin de crear la infraestructura necesaria para la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos. Esto convierte zonas habitables, en zonas de alto riesgo y terrenos apropiados para agricultura en terrenos secos e inestables, y por tanto, se transforma en un motivo de desplazamiento de los pobladores de esos territorios. Se comienzan a evidenciar entonces las contradicciones entre el modelo de desarrollo que pretende una locomotora minero-energética, y el modelo de territorialidad de las comunidades indígenas cuyo sustento depende principalmente de la agricultura, la caza y las fuentes hídricas. Además, la fertilidad del suelo también se ve afectada por los niveles de salinidad que aumentan a medida que los yacimientos amplían su extensión, y por ende, la cantidad de vertimientos (Avellaneda, 2009).

A todo esto se suma, que la desaparición de especies vegetales y fuentes de agua también ocasiona la extinción de especies de fauna, y que ambos fenómenos son irreversibles.

En un contexto así, la identidad y cultura de muchas comunidades indígenas se ven amenazadas por varios factores, ya que además de que los daños ambientales en su territorio desencadenan la destrucción de su hábitat, su sustento y su cosmogonía, esto mismo, les obliga al desplazamiento, rompiendo así con su modelo de territorialidad, y someténdolos al riesgo de extinción como cultura y como comunidad.

Existen también otros factores, relacionados con la colonización y transculturalización que desatan el riesgo de extinción de las comunidades indígenas cuando un proyecto de actividad petrolera, interviene sus territorios.

Como ya fue explicado en el apartado anterior, la protección que se les brinda a los pueblos indígenas se corresponde con una posición social y política que tienen estos de minorías nacionales y por lo tanto como ciudadanos que deben tener derechos diferenciados en función de grupo, a fin de que no sufran sometimientos por parte de una cultura dominante. Sin embargo, aun en los casos que la consulta previa es aplicada y las comunidades indígenas aceptan la entrada de empresas petroleras a sus territorios, o cuando dichas empresas ejecutan sus actividades en territorios aledaños y no propiamente en los

resguardos indígenas, el riesgo de que las comunidades se extingan o sean sometidas, no desaparece.

Eso se debe a que la actividad petrolera trae consigo consecuencias económicas y sociales que las comunidades indígenas no pueden evitar. Algunos autores han tratado este fenómeno con el nombre de *la maldición de los recursos naturales*, llamada así, porque se ha comprobado que en los territorios donde se explotan recursos naturales de gran valor real y especulativo, se acrecientan los problemas sociales como el crimen organizado, la prostitución y las mafias económicas, sumados al incremento de la inflación y de la corrupción (Niño Muñoz, 2013).

También, en los comunicados indígenas, las comunidades se quejan de que una vez entran las empresas a explotar sus territorios, o las zonas aledañas a ellos, las opciones de sobrevivir de la manera tradicional se reducen, puesto que con el deterioro del agua y las fuentes hídricas, su única opción de sustento pasan a ser las empresas, que los utilizan como mano de obra barata y les ocasionan miseria y pobreza (Corpotación Choapo, 2014).

Los asuntos mencionados, contradicen no sólo los principios de un Estado pluralista, sino también el acuerdo 169 de la OIT suscrito por Colombia, que menciona en su artículo 4 que “Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.” (OIT, 1989). Y con la entrada en vigencia del PND 2010-2014, esos fenómenos se vieron agravados, poniendo en vulnerabilidad a las comunidades indígenas, que además sufrieron la violación cada vez más frecuente del derecho a la consulta previa libre e informada, debido a la necesidad que hubo de acelerar los procesos que “obstaculizaban” los lineamientos estratégicos del país.

Locomotora minero-energética y violación del derecho a la Consulta Previa

El Plan Nacional de Desarrollo para Colombia 2010-2014 “Prosperidad para todos”, tuvo como uno de sus principales ejes, la ejecución de cinco locomotoras enmarcadas en el tema de crecimiento sostenible y competitividad. Una de esas locomotoras, incluía el desarrollo minero y la expansión energética (energía eléctrica e hidrocarburos), que consistía en la optimización de las actividades de explotación minera y petrolera y el fortalecimiento del mercado energético en general, con miras a crear un mercado nacional competitivo y sobretodo atractivo para la inversión extranjera y privada.

El sector de hidrocarburos adquirió entonces un estatus muy alto en la economía nacional, que lo llevó a posesionarse como uno de los más prometedores, no sólo por el precio del dólar a nivel internacional sino también por la especulación que existía alrededor del mercado petrolero. Esto se observa incluso en las metas que se proponía el presidente, de la mano de la ANH, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuanto a niveles de producción, cantidad de contratos de exploración y explotación, y capacidad de transporte de hidrocarburos:

Subsector	Indicador	Unidades	Base	2014
Hidrocarburos	Producción de petróleo y gas	Barriles de petróleo equivalentes diarios (BPED)	990.600 (1)	1.420.000
	Nuevos contratos suscritos por la ANH	Número de contratos	197	205
	Nuevos pozos exploratorios (A3)	Número de pozos	340	570
	Capacidad de transporte de oleoductos	Miles de barriles por día (Kbpd)	700 (2)	1.450
	Capacidad de transporte de gas natural	Miles de pies cúbico por día (Mpcd)	1.100 (2)	1.375

**Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Colombia 2010-2014 “Prosperidad para todos”
página**

Además de estas metas, la locomotora se proponía:

-Fortalecer la institucionalidad, a través de el perfeccionamiento de los sistemas de información geográfica, geológica, socio-política y ambiental y consolidando el área técnica y profesional de la ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos).

-Maximizar el aprovechamiento del recurso hidrocarburífero del país, aumentando la especialización de profesionales en el sector y brindando las condiciones ambientales y de infraestructura necesarias para la explotación eficiente de crudo y gas.

-Insertar en Colombia las actividades *downstream* de la industria petrolera, mejorando la capacidad de refinamiento del país, y la infraestructura destinada a ello.

-Eliminar los principales obstáculos del mercado de hidrocarburos, como la deficiente infraestructura vial y la lentitud de los licenciamientos ambientales y la consulta previa, con el fin de que su entrada en operación no afecte el abastecimiento de petróleo del país.

La estrategia de la locomotora fue clara, y se consolidó en el documento CONPES 3762 de Agosto de 2013, que definió los lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES), entre los cuales se encontraban varios proyectos prioritarios de minería y explotación petrolera. Pero así mismo, el documento reveló que

“Los principales cuellos de botella que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos en estos sectores son, entre otros, procesos relacionados con la adquisición de predios, con la consulta previa a comunidades, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones, y con los permisos y trámites ambientales.”,

definiendo además la consulta previa como un obstáculo para el desarrollo del país. (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

En el diagnóstico del CONPES, se habla de más de 53 PINES, a esa fecha con alguna dificultad de ejecución, de los cuales, un 80% tenía dificultades de carácter ambiental, 27% presentaba dificultades con la consulta previa y 23% tenía dificultades con los temas de

adquisición predial. Por lo tanto, el licenciamiento ambiental y la consulta previa se convirtieron en los temas de más preocupación para el cumplimiento de las metas de la locomotora que ya en 2012 se había acercado a ellas con la producción de 1'015.000 barriles de petróleo diarios (Revista Semana, 2013).

Así, los problemas que ya tenían las comunidades indígenas con los procesos de consulta previa, no sólo por la violación de ese derecho, sino por las presiones que ejercían los diferentes sectores económicos durante su ejecución, empeoraron y aumentaron en proporción al crecimiento de la industria petrolera y al número de contratos de concesión que se otorgaban para actividades de exploración y explotación.

En el mismo año que Colombia alcanzó el record del millón de barriles por día, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, resaltó en el informe anual correspondiente al año 2012, las graves problemáticas que había evidenciado en Colombia respecto al derecho a la consulta previa y enfatizó en la contradicción que se genera a partir de la explotación de recursos minerales con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. El informe expone además que el conflicto armado ha “debilitado la estructura social y la integridad cultural de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y romaníes” del país, y por ende, la explotación de minerales representa un riesgo adicional, debido a que la locomotora minero-energética, significa un cambio sustancial del uso del territorio, que provoca el menoscabo de los conocimientos tradicionales y su cultura, así como de sus capacidades de organización, toma de decisiones y autogobierno, que podrían conducir finalmente a la extinción de las minorías más vulnerables (pág. 19).

Otro de los problemas en que se basó el informe para sostener que la explotación de minerales atentaba contra el derecho de la consulta previa fue que las decisiones relativas a la utilización y explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, “suelen tomarse sin respetar el derecho a la consulta previa [...] y sin ajustarse tampoco al contexto cultural específico.” Además, durante la indagación exhaustiva que hizo la comisionada, encontró que “eran generalizadas la falta de coordinación entre los Ministerios del Interior, Minas y Energía y Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la confusión en cuanto al papel y la responsabilidad del sector empresarial.” (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012, pág. 19).

Los resultados expuestos por la alta comisionada, eran de responsabilidad principalmente estatal y se derivaron de un Plan de Desarrollo que no contó con la territorialidad de los pueblos indígenas para plantear un modelo de desarrollo extractivista. Y más aun cuando el Plan mismo contenía compromisos con la satisfacción y expectativas de las comunidades intervenidas por los proyectos estratégicos, afirmando que la información sobre ellos, sería pública y permanente y que para la construcción de infraestructura petrolera se contaría con los impactos que se generaran en las comunidades vulnerables (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011, pág. 224)

El Plan también contiene sin embargo, afirmaciones debatibles que dejan entrever, que la Consulta Previa representaba un impedimento, más que un derecho de obligatorio

cumplimiento para las autoridades de planeación. La Consulta se pone en lista junto con otras dificultades de la industria petrolera, y la meta es que los procedimientos de licenciamiento ambiental y social, no afecten el abastecimiento del país. Además se encuentran otros objetivos y tareas como: “Definir y agilizar el proceso de consulta previa” y “elaborar un plan de choque para el desarrollo de consultas previas en proyectos que sean estratégicos para el sector.” (pág. 231)

El papel de la Consulta Previa se relegó de múltiples maneras. Ministros y autoridades nacionales de minería y petróleo la calificaban como un obstáculo, un paralizador o una dificultad para la economía extractivista del país, y se pedía con urgencia la celeridad de los procesos (Valero, 2013), sin tener en cuenta que el derecho a la Consulta no sólo implica una autorización para darle un uso diferente al suelo, sino que es una negociación sobre los modelos territoriales de un Plan de Desarrollo y las visiones, experiencias, y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas; y sin contar con las críticas que ya había planteado la Alta Comisionada en materia de derechos de las minorías nacionales.

Los mapas de tierras publicados por la ANH durante el periodo 2010-2014, también son una evidencia de la violación de los territorios indígenas, pues en comunidades no reconocidas, y aun en resguardos, se ejecutaron actividades masivas de exploración y explotación de hidrocarburos, muchas de ellas sin contar con la previa aprobación de las autoridades indígenas, en vista de que en comunidades no reconocidas, la consulta previa no es de obligatorio cumplimiento³. En ellos también se observa la gran expansión que tuvo la industria petrolera a lo largo del territorio colombiano, incluyendo fuentes hídricas de gran importancia y zonas de gran biodiversidad⁴.

La expansión incluyó el aumento de contratos de exploración y explotación y contratos de evaluación técnica, como se observa en la siguiente tabla:

Contratos Firmados			
Año	E&P	TEA' S	Total
2004	21	7	28
2005	31	28	59
2006	31	12	43
2007	44	10	54
2008	44	16	60
2009	58	6	64
2010	7	1	8
2011	67	9	76
2012*	1	0	1
Total firmados	305	89	393

Fuente: Página web de la ANH

Durante el segundo semestre de 2011 y lo transcurrido del 2012 se suscribieron por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos un total de 77 nuevos contratos, de los cuales 68 fueron de exploración y producción de hidrocarburos (E&P) y nueve de evaluación técnica (TEA).

³ Ver anexo 1

⁴ Ver anexo 2

Las metas del PND se cumplían de manera satisfactoria en competitividad y optimización de la industria petrolera, pero así también, crecía la inconformidad de los pueblos indígenas con la violación de sus derechos de autogobierno y representación y especialmente el derecho a la Consulta Previa libre e informada.

Las diferentes manifestaciones de los pueblos indígenas, revelaron que el modelo de desarrollo propuesto por el Plan Nacional 2010-2014, no se correspondía con la protección de los derechos de las minorías nacionales, y mucho menos con el tipo de ordenamiento del territorio que según su cultura y prácticas, necesitarían.

La desviación de ríos y quebradas, la contaminación de fuentes hídricas, la tala de árboles y el conflicto armado produjeron cambios abruptos en el uso y vocación de los territorios étnicos “generando rupturas del tejido social de las comunidades, pérdida de saberes y erosión de las estructuras y autoridades tradicionales propias de los pueblos, contribuyendo al deterioro significativo de su capacidad organizativa, de decisión y de gobierno propio.”

Por otra parte, los pueblos indígenas también afirman que la violación del derecho a la Consulta Previa libre e informada representa a su vez la inobservancia de los derechos individuales porque el territorio es el espacio vital para el desarrollo propio; del derecho a la vida porque el territorio es la base de su sustento y la fuente de sus medicinas tradicionales, y en general de sus elementos de subsistencia y del derecho de propiedad, porque es el único patrimonio formal con el que cuentan los pueblos indígenas. “En general, la presencia de megaproyectos afecta la integridad cultural, física, ambiental y espiritual de los pueblos.”(Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU), 2013, pág. 18).

Los pueblos indígenas no sólo se quejan de la ausencia del procedimiento de Consulta Previa, sino también de su aplicación arbitraria, sin tener en cuenta sus autoridades legítimas y sus procedimientos y prácticas tradicionales. Además, los documentos y procesos que llevan a cabo las autoridades nacionales de Consulta Previa, no recogen el espíritu y sentir de los pueblos respecto a sus territorios. La Consulta cada vez tiene tiempos más cortos y acelerados, y se hace principalmente sin mediación del Estado, de manera directa con las empresas, que ven la Consulta como un acuerdo de beneficios por la explotación de los recursos, o de compensaciones por los daños ambientales, y no como lo que significa para las comunidades: el proceso mediante el cual, deciden el uso del suelo que es de su propiedad, desde tiempos ancestrales, y que sostiene su existencia física y espiritual.

En el año 2014, el senador indígena del movimiento MAIS, manifestó también su inconformidad en el congreso, con las declaraciones de diferentes ministros, en las que afirmaban que la Consulta era un obstáculo para el desarrollo del país, y proponía que los indígenas se les incluyera en las decisiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo, en correspondencia con la Constitución Nacional que exige la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan. El senador Marco Aníbal Avirama también

denunció que en 2014 había más de once mil licencias de explotación y exploración mineras que desconocían las comunidades indígenas, y expresó, que el objetivo de los pueblos, no era detener la economía del país, sino defender sus derechos. (Colomna, 2014)

Todas esas declaraciones, evidencian el incumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, no sólo sus afirmaciones sobre la protección y consulta con comunidades, sino también con el artículo 2 de la Constitución que exige la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan, los artículos 329 y 330 de la misma que obligan a la participación de las autoridades indígenas en la conformación de entidades territoriales y explotación de recursos en sus territorios. También hay una inobservancia de declaraciones internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992), y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) y del Convenio 169 de la OIT, al que Colombia se suscribió en 1990. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011) (Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia, 2009).

Conclusiones

El Plan de Desarrollo para Colombia 2010-2014 “Prosperidad para todos”, contribuyó al aumento de las afectaciones territoriales para los pueblos indígenas, estimulando la ocupación de la industria petrolera de manera desmesurada de los territorios que les correspondían ancestralmente, y despreciando el papel de la Consulta Previa en la conservación de las comunidades, sus culturas, prácticas, y saberes.

Los lineamientos estratégicos de la locomotora minero-energética, fueron cumplidos satisfactoriamente, pero en detrimento de los derechos de representación y autogobierno de las minorías nacionales, en el marco de un estado que se declara pluralista.

En vista de que en Colombia “el uso, extracción o ‘explotación’ de recursos históricamente se da en medio de procesos de transformación, desplazamiento y consolidación de modelos de desarrollo territorial.” (Mesa Cuadros, Sánchez Supelano, Quesada Tovar, & Ortega Guerrero, 2013), se debe cambiar el modelo de Ordenamiento Territorial, por uno cimentado en las premisas de un estado multicultural, que ponga de presente los conocimientos, experiencias y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, y las considere fundamentales para la ordenación del medio ambiente y el desarrollo de las zonas donde se encuentren ubicados (Rodríguez, 2008).

También es fundamental cambiar el modelo de censo de las comunidades, puesto que con el actual, las certificaciones de presencia de comunidades étnicas, se hacen de manera centralizada y en ocasiones sin verificación presencial, y son decisiones unilaterales, que no se consultan en ningún momento con los actores directamente implicados. (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU), 2013).

Se hace necesaria una diferenciación entre el antiguo modelo integracionista del Convenio 107 de la OIT de 1957, que se basaba en el supuesto que los pueblos indígenas y tribales eran sociedades destinadas a desaparecer con la modernización, y el actual modelo multiculturalista, del Convenio 169 de la OIT, que se basa en el supuesto de que las minorías son comunidades permanentes cuya existencia debe ser protegida. En base a esa distinción, se deben elaborar las políticas nacionales, procurando la conservación y reconocimiento de las comunidades étnicas como parte de nuestra diversidad cultural, y como actores potenciadores del ordenamiento ambiental y la protección de la naturaleza.

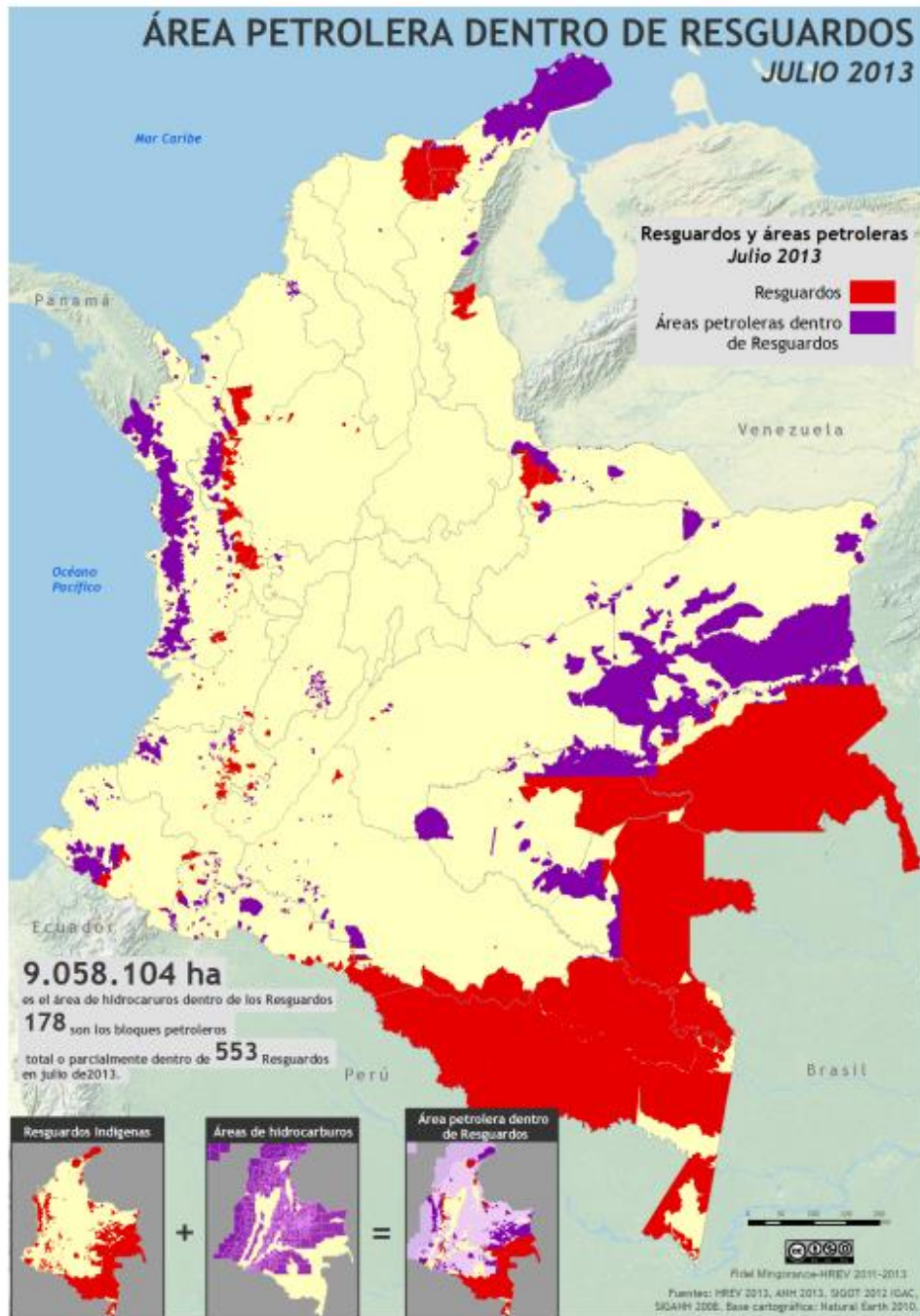
Y finalmente, todas las políticas, deben respetar y asegurar el cumplimiento de los artículos de la Constitución Nacional que protegen los derechos de las minorías étnicas, de manera que los conflictos ambientales y sociales, no se acrecienten a medida que se desarrollan planes estratégicos como la Locomotora minero-energética.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). (s.f.). Obtenido de <http://www.anh.gov.co/>
- Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General*. ONU.
- Andrade, H. (2014). *Sesión Plenaria número 6 del Congreso de la República de Colombia, 2014*. Bogotá.
- Avellaneda, A. (2009). Petróleo e impacto ambiental en Colombia. *Revista de la Universidad Nacional (1944-1992)*, 6(24), 21-28.
- Colomna, I. (18 de noviembre de 2014). *Senadores indígenas reclaman derecho a la consulta previa*. Obtenido de Prensa Senado: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/21307-senadores-indigenas-reclaman-la-consulta-previa-en-la-defensa-de-los-pueblos-indigenas>
- Congreso de la república. (s.f.). Ley 99 de 1993.
- Corpotación Choapo. (13 de Agosto de 2014). *Petróleo y minería*. Obtenido de Corporación Choapo: <https://corporacionchoapo.wordpress.com/category/petroleo-y-mineria/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Apuntes sobre consulta previa con grupos étnicos*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *CONPES 3762: lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos*. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Dirección general de asuntos indígenas, Ministerio del Interior. (1999). *Guía de consulta previa a comunidades indígenas y negras*. Ediciones Antropos.
- Jiménez Martínez, R., & Camacho, A. (2012). Elementos epistemológicos de la Investigación aplicada a la Ciencia Política.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. España: Paidós.
- Mesa Cuadros, G., Sánchez Supelano, L. F., Quesada Tovar, C. E., & Ortega Guerrero, G. A. (2013). Erosión de la institucionalidad ambiental en Colombia: El caso de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA. En G. d. GIDCA, & G. Mesa Cuadros (Ed.), *Estado Ambiental de Derecho o 'Estado de cosas inconstitucional ambiental': derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas*. (Vol. 34, págs. 242 - 253). Bogotá: UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia. (2009). *La Consulta Previa a Grupos étnicos en Colombia: compendio de legislación, jurisprudencia y documentos de estudio*. Bogotá.

- Niño Muñoz, D. P. (2013). Las instituciones y la calidad de vida en los municipios petroleros en Colombia desde 2000 al 2010. *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP*. Bogotá.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU). (2013). *Voces y Palabras Mayores de los pueblos étnicos de Colombia sobre el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*.
- OIT. (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de naciones independientes*.
- ONU. (1992). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*.
- ONU. (2000). Obtenido de Objetivos de Desarrollo del Milenio:
<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>
- ONU. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.
- Quiigua Gonzáles, D. A., & Rodríguez Ardila, D. C. (2013). Minería: avances y retrocesos en la normatividad ambiental Colombiana. En G. d. GIDCA, & G. Mesa Cuadros (Ed.), *Locomotoras normativas anti-ambientales: algunos análisis de caso por afectación a derechos colectivos y ambientales* (págs. 155 - 191). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Revista Semana. (2013). ¡Región Bendita!: Meta, Casanare y Arauca producen casi tres cuartas partes del petróleo del país. Detalles de esta próspera industria en la Orinoquia. *Semana*, 102.
- Revista Semana. (25 de Marzo de 2014). *¿Qué tan responsables son las petroleras de la tragedia ambiental?* Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/sequia-en-casanare-el-papel-de-las-petroleras/381584-3>
- Rodríguez, G. A. (2008). La autonomía y los conflictos ambientales en los territorios indígenas. En C. (. Indígena), & J. Houghton (Ed.), *La tierra contra la muerte* (págs. 57-83).
- Taylor, C. (1992). *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*. México: Fondo de la cultura económica.
- Valero, D. (10 de Febrero de 2013). Consultas con minorías étnicas 'paralizan' la agenda estatal. *El Tiempo*.

Anexo 1
Área petrolera dentro de resguardos, julio 2013
(Fuente: <http://geoactivismo.org/2012/01/03/hidrocarburos/>)



Anexo 2

Contraste de Mapa de Tierras ANH 2010-2014

(Fuente: Geovisor de la página web de la ANH)

