

# EXPLOTACIÓN PETROLERA EN TERRITORIOS INDÍGENAS DURANTE EL PERIODO 2010-2014: VIOLACIÓN DE DERECHOS Y COMUNIDADES VULNERABLES\*

SARA MANUELA GRACIANO CORREA \*\*

## RESUMEN

En 1991, con la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT y a través de la Ley 21 de ese año, Colombia se adhirió a una nueva forma de tratamiento de las minorías étnicas. Ello incluye no solo 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, dentro de los cuales se encuentra la Consulta Previa. La hipótesis sostenida en el artículo es que la locomotora minero-energética, incentivada por Juan Manuel Santos en el Plan de Desarrollo 2010-2014, representó una amenaza para el medio ambiente y los resguardos indígenas, considerando que las capacidades de la Consulta Previa, ya de por sí débiles, se vieron reducidas por los lineamientos de política para el desarrollo de los denominados Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos, con su recomendación de acelerar los procedimientos de Consulta Previa.

## PALABRAS CLAVE

Consulta Previa; Locomotora Minero-Energética; Derechos Humanos; Comunidades Indígenas; Territorio.

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Graciano, S. (2014). Explotación petrolera en territorios indígenas durante el periodo 2010-2014: Violación de derechos y comunidades vulnerables. *Revista Estudiantes de Ciencia Política*, 5, 41-56.

---

\* Ponencia preparada 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.

\*\* Estudiante de Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín

## INTRODUCCIÓN

La Consulta Previa fue definida en el documento CONPES 3762, de agosto de 2013, como un obstáculo para el progreso económico y los intereses nacionales. Así mismo, desde los diferentes ministerios del primer periodo Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) se declaró, en los medios y comunicados oficiales, que la consulta representaba para el país el retraso en la construcción de obras de infraestructura y expedición de licencias para la explotación de recursos, así como un paralizador de la gestión estatal (Valero, 2013).

Todo esto, en el marco de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos*, que contiene, como líneas estratégicas, cinco locomotoras que incluye la denominada minero-energética.

El fin de dicha locomotora fue dirigir los esfuerzos de las políticas públicas nacionales hacia el aumento de la confianza inversionista para la exploración y producción de hidrocarburos, y la obtención de los niveles máximos de producción de crudo para asegurar la compra y venta de petróleo. La eficacia de dicha política se evidenció cuando, en diciembre 2012, se alcanzó el record de producción de 1'015.000 barriles de petróleo por día (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, el mecanismo de la consulta comenzó a presentar fallas por la ausencia de su aplicación cuando era necesario y la falta de información suministrada a las comunidades o por los cortos tiempos de debate. Incluso las comunidades hablaron de la omisión de sus decisiones en algunos casos (Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos, 2013).

En este artículo se exponen los conflictos que se generan en las comunidades indígenas con la llegada de la locomotora a sus territorios y las contradicciones que esto provoca entre los significados que, tanto los indígenas como el Estado, le dan a la tierra. Asimismo, se presentan las dificultades derivadas de las políticas nacionales extractivistas para la aplicación de la Consulta Previa, y, finalmente, se proponen soluciones desde el campo de la Ciencia Política.

## 1. EL MULTICULTURALISMO: PROTECCIONES EXTERNAS PARA LA LIBERTAD, LA JUSTICIA Y EL RECONOCIMIENTO

La Consulta Previa es producto de una serie de medidas que se adoptaron en diferentes países, cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dictó el Convenio 169 de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Dentro de los derechos otorgados a dichas comunidades por el convenio, que fue suscrito por Colombia y que la teoría del multiculturalismo ha denominado como *derechos diferenciados*, se encontraban mecanismos de autogobierno y de reconocimiento. La Consulta Previa se inscribe dentro de estos últimos y consiste en un derecho fundamental que promueve la participación de las comunidades étnicas en las decisiones que afectan a sus territorios, lo cual incluye proyectos de inversión, obras de infraestructura o leyes.

Los derechos diferenciados provienen de una larga tradición conceptual y argumentativa que tiene sus inicios en las teorías del reconocimiento. 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 alcanzar el reconocimiento. Igualmente, lo que sostiene esta necesidad en los Estados liberales es la realización de la identidad y la igualación de los derechos y títulos, aspectos que en la antigüedad solo eran otorgados a aquellos que “merecían” el honor (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 de ser reconocidos que el resto. 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 respondió al inconveniente de cómo proteger el principio fundamental de la igualdad, a esas minorías derechos diferentes a los del resto de la población, que les concede protecciones externas a esas minorías sin violentar los derechos de quienes no pertenecen a ellas. Así, al proteger al grupo se está preservando no solo su cultura, territorio o existencia sino, además, a los individuos que los componen.

La clave de la ciudadanía diferenciada se encuentra en que no se opone a su semejante liberal pues, al contrario, fortalece los derechos del individuo, partiendo de la idea de que la justicia entre grupos sólo se puede dar si se les conceden derechos diferentes, según sea necesario. Como Kymlicka lo expone

en su texto *Ciudadanía multicultural* (1996), existen tres tipos de ciudadanía diferenciada, clasificados de acuerdo con los fines e intereses de los grupos minoritarios: derechos de autogobierno, derechos de representación y derechos pluriétnicos<sup>1</sup>.

Los derechos de autogobierno son concedidos a las minorías para que tengan la oportunidad de protegerse frente a las amenazas externas que pueden violentar o disolver su cultura o alguno de los elementos que la componen. 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, p. 59). En el 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 se refieren al reconocimiento que se les otorga a las comunidades en la toma de decisiones nacionales. Así, se puede afirmar que las comunidades indígenas no solo están interviniendo en su propia realidad cuando recurren al mecanismo de la Consulta Previa, sino que también están incidiendo en la realidad del país en el que están insertas. No conceder ese reconocimiento es una forma de negar la participación de dichas comunidades, lo que se opone con los principios del Estado liberal.

Para profundizar más en el tema es necesario preguntarse ¿por qué los Estados liberales procuran evitar la extinción de los grupos minoritarios? Existen tres razones para que decidan evitarlo. 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 liberalismo: la libertad de conciencia (Kymlicka, 1996) y, por eso, el Estado debe trabajar para equilibrar la justicia, igualdad y libertad.

La segunda razón está remitida a las teorías del reconocimiento, ya que, en muchos casos, las minorías no solo lo son por el número de individuos que las componen, sino por el lugar que han tenido en la esfera pública. Es decir, el reconocimiento les ha sido negado y por ello han tenido una imagen inferior o humillante de sí mismos, que se proyecta tanto en sociedad como en la intimidad, al transformarse en parte de su identidad y ser *internalizada* por

---

1 Los derechos pluriétnicos son aquellos cuya función es proteger la cultura y la identidad de los grupos étnicos. Un ejemplo de ello es el derecho a una educación diferenciada o las medidas contra la discriminación.

los miembros del grupo (Taylor, 1992). Los derechos diferenciados mitigan esta problemática y les brindan la oportunidad a esas minorías de ser, social y políticamente, iguales a quienes no pertenecen a ellas.

Y finalmente, otra razón por la que un Estado liberal está obligado a proteger la existencia de ciertas minorías, es que según Kymlicka (1996):

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 (p. 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 (tal como lo cita Kymlicka) concede, de manera adicional, una explicación a la protección de los territorios como parte de la identidad de grupo e individual, 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 (1996, pág. 125).

De esta manera, 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 configura una propuesta en la que los derechos diferenciados no se contradicen con los derechos individuales. Estas son las razones que se emplean para la defensa del mecanismo de Consulta Previa, cuyas virtudes no radican únicamente en la protección externa de los derechos de las minorías indígenas, considerando otras cuestiones que se abordarán más adelante, y que están relacionadas con el tema ambiental.

## 2. COMUNIDADES VULNERABLES

La actividad petrolera en Colombia comprende principalmente los sectores *upstream* (exploración, perforación, extracción) y *midstream* (licuefacción

del gas natural, transporte, almacenamiento)<sup>2</sup>, aunque la locomotora minero-energética, planteada en el PND de Colombia 2010-2014, contemplaba la entrada al mercado del sector *downstream*, correspondiente a las actividades de refinación y distribución de los combustibles (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 223). Los sectores mencionados comprenden la producción de pasivos ambientales<sup>3</sup>, que no solo sufren las comunidades aledañas a los oleoductos o pozos de exploración y explotación, sino que afectan de manera indirecta a territorios alejados de esos lugares. Por ejemplo, la contaminación de cuencas hidrográficas a causa de la actividad petrolera se da por la sismica utilizada en la exploración y por los vertimientos de químicos, e incluso de crudo, a los que están autorizadas las empresas productoras. Las autorizaciones otorgadas por las licencias 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 *zonificación* que comprende la formación de territorios de no intervención por parte de las autoridades ambientales, so pena de la negociación previa que adjudiquen los contratos de concesión respaldados por las licencias ambientales (Andrade, 2014).

Pero no solo la contaminación de acuíferos genera escasez del líquido en los territorios donde se presenta la explotación petrolera. Conjuntamente, se presenta la alteración de los flujos naturales del agua de ríos y ciénagas, lo que provoca que ese tipo de fuentes hídricas se sequen, generando desastres como el ocurrido en el municipio de Paz de Ariporo, Casanare, en el año 2014, en el que cientos de animales murieron debido a la sequía que aconteció en el 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 (Semana, 2014).

Del mismo modo, la actividad petrolera induce a procesos de desestabilización de subcuencas y a procesos de erosión del suelo, debido a las grandes remociones de tierra y material vegetal, con el fin de crear la infraestructura necesaria para la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, que compactan las diferentes capas del suelo (Avellaneda, 2009). Esto convierte las zonas habitables en sectores de alto riesgo y, de manera análoga, transforma

---

2 Definiciones extraídas de: REPSOL. (s.f.). *Conocer Repsol: Nuestra actividad*. Recuperado de [http://www.repsol.com/es\\_es/corporacion/conocer-repsol/nuestra-actividad/upstream/](http://www.repsol.com/es_es/corporacion/conocer-repsol/nuestra-actividad/upstream/)

3 Los pasivos ambientales son deudas con el medio ambiente que generan las industrias contaminantes. Son llamados de este modo porque son pagados mediante mitigación o con impuestos.

terrenos apropiados para la agricultura en superficies secas e inestables, constituyéndose en un motivo de desplazamiento de los pobladores que habitan esos territorios. Se evidencian, entonces, las contradicciones entre el modelo de desarrollo estatal, sostenido por la 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. Por otra parte, la fertilidad del suelo se ve afectada por los niveles de salinidad, que aumentan a medida que los yacimientos amplían su extensión y la cantidad de vertimientos (Avellaneda, 2009). A todo esto, se suman fenómenos irreversibles tales como la desaparición de especies vegetales y fuentes de agua, que a su vez ocasionan la extinción de especies de fauna.

En dicho contexto, la identidad y cultura de muchas comunidades indígenas se ven amenazadas, ya que los daños ambientales en su territorio desencadenan la destrucción de su hábitat, sustento y cosmogonía; análogamente, dichos fenómenos las obligan al desplazamiento, rompiendo así con su modelo de territorialidad y sometiendo a las comunidades al riesgo de extinción física y cultural. De igual forma, existen otros factores, relacionados con la colonización y *transculturización*<sup>4</sup>, que desatan el riesgo de extinción de las comunidades indígenas cuando un proyecto de actividad petrolera interviene en sus territorios.

Como ya fue explicado en el apartado anterior, la protección que se les brinda a los pueblos indígenas se corresponde con la posición social y política que tienen estos como minorías nacionales, con el fin de que no sufran sometimientos por parte de una cultura dominante. Sin embargo, aun en los casos en que la Consulta Previa es aplicada y las comunidades indígenas negocian 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. Según Diana Niño, algunos autores han tratado este fenómeno con el nombre de *la maldición de los recursos naturales*, llamado así porque se ha comprobado que en los territorios en donde se explotan los recursos naturales de gran valor, tanto real como especulativo, se acrecientan problemas sociales como el crimen organizado, la prostitución y las mafias económicas, sumados al incremento de la inflación y de la corrupción (2013).

---

4 La transculturización se presenta cuando se adoptan prácticas culturales de otros grupos externos y estas terminan sustituyendo las originarias de la comunidad.

Como síntoma de esta problemática, en los comunicados indígenas se manifiesta 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 pasa a ser un empleo en dichas compañías, que los utilizan como mano de obra barata y les ocasionan mayor miseria y pobreza (Corpotación Choapo, 2014).

Los asuntos mencionados contradicen los principios de un Estado pluralista y el referido 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” (1989).

Con la entrada en vigencia del PND 2010-2014, las problemáticas descritas en líneas anteriores se vieron agravadas, poniendo en situación de vulnerabilidad a las comunidades indígenas las que, adicionalmente, sufrieron la negación, cada vez más frecuente, del derecho a la Consulta Previa libre e informada, debido a la necesidad de acelerar los procesos que “obstaculizaban” los lineamientos estratégicos del país.

### 3. LOCOMOTORA MINERO-ENERGÉTICA Y VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 tuvo como uno de sus principales ejes la ejecución de cinco locomotoras, enmarcadas en el concepto del crecimiento sostenible y la competitividad. Una de dichas locomotoras incluía el desarrollo minero y la expansión energética (energía eléctrica e hidrocarburos), política que buscó 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 alto estatus en la economía nacional, frente a otros sectores que estaban contenidos en el Plan de Desarrollo. Esto lo llevó a posicionarse como uno de los ámbitos más prometedores, tanto por el precio del dólar a nivel internacional como 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 (Agencia Nacional de Hidrocarburos) y el Ministerio de Minas y Energía:

**Tabla 1.** Metas del sector hidrocarburos para el periodo 2010-2014

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”, p. 296.

Además de estas metas la locomotora se proponía, entre otras cosas:

- Brindar las condiciones ambientales y de infraestructura necesarias para la explotación eficiente de hidrocarburos.
- Eliminar los principales obstáculos del mercado de hidrocarburos, como la deficiente infraestructura vial y la lentitud de los licenciamientos ambientales; al respecto se proponía revisar el mecanismo de la Consulta Previa, con el fin de que su entrada en operación no afectase el abastecimiento de petróleo del país.

La estrategia de la locomotora fue clara y se consolidó en el documento CONPES 3762, 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. Sumado a esto, en el documento se afirma 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 (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

El diagnóstico del CONPES se refiere a más de 53 PINES que a esa fecha presentan alguna dificultad de ejecución, de los cuales un 80% tenían problemas de carácter ambiental y 27% presentaban obstáculos con la Consulta Previa. Por lo tanto, el licenciamiento ambiental y la Consulta Previa se convirtieron en los temas de mayor preocupación para el cumplimiento de las metas de la

locomotora que ya en 2012, cabe aclarar, se había acercado a ellas con la producción de 1'015.000 barriles de petróleo diarios (Semana, 2013).

Ese mismo año, la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos resaltó, en el informe anual, las graves problemáticas que había evidenciado en Colombia respecto al derecho a la Consulta Previa y enfatizó en la contradicción que se genera entre la explotación de recursos minerales y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. En sintonía con esto, el informe expone que la locomotora 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 (Alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012, p. 19).

Otro de los problemas en que se basó el informe para sostener que la explotación de minerales atentaba contra dicho derecho 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.” (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, p 19). Sumado a lo expuesto anteriormente, durante la indagación exhaustiva que hizo la comisionada, se 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, p. 19).

Los resultados expuestos por la comisionada señalaban la responsabilidad estatal, derivada de un PND que no contó con la territorialidad de los pueblos indígenas para plantear un modelo de desarrollo extractivista. El Plan incluye afirmaciones debatibles que dejaban entrever que la Consulta Previa representaba un impedimento, más que un derecho de obligatorio cumplimiento, para las autoridades de planeación. La Consulta se puso en lista junto con otras dificultades de la industria petrolera y la meta era que los procedimientos de licenciamiento ambiental y social no afectaran el abastecimiento del país. Además, comprendía 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” (p. 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). La expansión incluyó el aumento de contratos de exploración, explotación y evaluación técnica, como se observa en la siguiente tabla.

**Tabla 2.** Número de contratos de explotación y de evaluación técnica, realizados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos entre los años 2004 y 2012.

Contratos Firmados			
Año	F&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
<b>Total firmados</b>	<b>305</b>	<b>89</b>	<b>393</b>

Fuente: Página web de la ANH<sup>5</sup>.

Las metas del PND se cumplían de manera satisfactoria en competitividad y optimización de la industria petrolera, pero, de manera paralela, crecía la inconformidad de los pueblos indígenas con la violación de sus derechos de autogobierno y representación, 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 no se correspondía con la protección de los derechos de las minorías nacionales y mucho menos con un tipo de ordenamiento del territorio ajustado a su cultura y prácticas.

Por otra parte, los pueblos indígenas afirman que la violación del derecho a la Consulta Previa libre e informada representa, a su vez, la inobservancia de diversos derechos: al territorio como 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

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

y del derecho de propiedad, porque es el único patrimonio formal con el que cuentan (Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos, 2013).

No solo existen quejas por la ausencia del procedimiento de Consulta Previa, sino también por su aplicación arbitraria y porque los documentos y procesos que llevan a cabo las autoridades nacionales no recogen el espíritu y sentir de los pueblos respecto a sus territorios. La consulta cada vez tiene tiempos más cortos, acelerados y se hace sin mediación del Estado, de manera directa con las empresas.

En el año 2014, el senador indígena Luis Evelis Andrade, del Movimiento Alternativo Indígena y Social, manifestó en el Congreso su inconformidad con las declaraciones de diferentes ministros, en las que afirmaban que la consulta era un obstáculo para el desarrollo del país, y propuso que a los indígenas se les incluyera en las decisiones sobre el PND, en correspondencia con la Constitución Nacional que exige la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan. En este sentido, el senador Marco Aníbal Avirama denunció que en 2014 había más de 11.000 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 de los apartados del Plan Nacional que implicaban la protección y consulta con comunidades, de los artículos 2, 329 y 330 de la Constitución que exigen la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y que obligan al Estado a garantizar la participación de las autoridades indígenas en la conformación de entidades territoriales y gestión de la explotación de recursos en sus territorios. También demuestran la inobservancia de recomendaciones internacionales como la de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) y el Convenio 169 de la OIT, al que Colombia se suscribió en 1990.

## CONCLUSIONES

El PND 2010-2014 contribuyó al aumento de las afectaciones territoriales para los pueblos indígenas, estimulando la ocupación desmesurada, por parte de la industria petrolera, de los territorios habitados por las comunidades étnicas y despreciando el papel de la Consulta Previa en la conservación de las culturas, prácticas y saberes de estas. 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 históricamente “el uso, extracción o ‘explotación’ de recursos se da en medio de procesos de transformación, desplazamiento y consolidación de modelos de desarrollo territorial” (Mesa, Sánchez, Quesada y Ortega, 2013), se hace necesario un cambio en el modelo de ordenamiento territorial. Esto con el objetivo de que quede cimentado en las premisas del Estado multicultural y 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 ubicadas (Rodríguez, 2008).

Por tanto, 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, configurándose en decisiones unilaterales que no se consultan en ningún momento con los actores directamente implicados (Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos, 2013).

De igual modo, se hace necesaria una diferenciación entre el antiguo modelo integracionista del Convenio 107 de la OIT de 1957, que se basaba en el supuesto de 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. Con base en 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.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). (s.f.). Recuperado de <http://www.anh.gov.co/>

2. 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*. Recuperado de <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2012.pdf>.
3. Andrade, H. (2014). *Sesión Plenaria número 6 del Congreso de la República de Colombia, 2014*. Bogotá.
4. Avellaneda, A. (2009). Petróleo e impacto ambiental en Colombia. *Revista de la Universidad Nacional (1944-1992)*, 6(24), 21-28.
5. Colomna, I. (18 de noviembre de 2014). *Senadores indígenas reclaman derecho a la Consulta Previa*. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/21307-senadores-indigenas-reclaman-la-consulta-previa-en-la-defensa-de-los-pueblos-indigenas>
6. Congreso de la República. (s.f.). Ley 99 de 1993. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
7. Corpotación Choapo. (13 de Agosto de 2014). *Petróleo y minería*. Recuperado de <https://corporacionchoapo.wordpress.com/category/petroleo-y-mineria/>
8. Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Apuntes sobre Consulta Previa con grupos étnicos*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Asuntos-Etnicos/Paginas/asuntos-etnicos.aspx>
9. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*. Bogotá.
10. 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.
11. Dirección General de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior. (1999). *Guía de Consulta Previa a comunidades indígenas y negras*. Ediciones Antropos.
12. Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. España: Paidós.
13. Mesa, G.; Sánchez, L.; Quesada, C. y Ortega, G. (2013). Erosión de la institucionalidad ambiental en Colombia: El caso de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA. En G. d. GIDCA, y 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*. (pp. 242 - 253). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

14. 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*. Recuperado de [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/la\\_consulta\\_previa\\_a\\_grupos\\_eticos\\_en\\_colombia\\_compendio\\_de\\_legislacion\\_jurisprudencia\\_y\\_documentos\\_de\\_estudio\\_tomo\\_1.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/la_consulta_previa_a_grupos_eticos_en_colombia_compendio_de_legislacion_jurisprudencia_y_documentos_de_estudio_tomo_1.pdf).
15. Niño Muñoz, D. (2013). Las instituciones y la calidad de vida en los municipios petroleros en Colombia desde 2000 al 2010. En Soares, G. (Presidencia), *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Ponencia llevada a cabo en el congreso de ALACIP, Bogotá, Colombia.
16. Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos. (2013). *Voces y Palabras Mayores de los pueblos étnicos de Colombia sobre el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. Recuperado de [http://www.hchr.org.co/publicaciones/otras/Folleto\\_Voces\\_y\\_Palabras.pdf](http://www.hchr.org.co/publicaciones/otras/Folleto_Voces_y_Palabras.pdf)
17. OIT. (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de naciones independientes*. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf)
18. ONU. (1992). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>
19. Quigua Gonzáles, D. A., y Rodríguez Ardila, D. C. (2013). Minería: avances y retrocesos en la normatividad ambiental Colombiana. En G. d. GIDCA, y G. Mesa Cuadros (Ed.). *Locomotoras normativas anti-ambientales: algunos análisis de caso por afectación a derechos colectivos y ambientales* (pp. 155 - 191). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
20. ¡Región Bendita!: Meta, Casanare y Arauca producen casi tres cuartas partes del petróleo del país. Detalles de esta próspera industria en la Orinoquia. (2013). *Semana*, p.102.
21. ¿Qué tan responsables son las petroleras de la tragedia ambiental? (25 de marzo de 2014). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/sequia-en-casanare-el-papel-de-las-petroleras/381584-3>
22. Rodríguez, G. A. (2008). La autonomía y los conflictos ambientales en los territorios indígenas. En J. Houghton (Ed.). *La tierra contra la muerte* (pp. 57-83). Recuperado de [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Tierra\\_contra\\_la\\_muerte.pdf](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Tierra_contra_la_muerte.pdf).

23. Taylor, C. (1992). *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. México: Fondo de Cultura Económica.
24. Valero, D. (10 de febrero de 2013). Consultas con minorías étnicas ‘paralizan’ la agenda estatal. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12587449>